



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců JUDr.Jitky Hroudové a Mgr.Marka Bedřicha v právní věci žalobkyně : **M. J.**, narozena ..., trvale bytem N. V. 31, H. s. Š., v řízení zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 21 proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3, o **žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16.8.2010, čj: MV-57876-4/VS-2010**

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16.8.2010 čj: MV-57876-4/VS-2010 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6.961,-Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr.Petra Václavka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16.8.2010, kterým zamítl její rozklad podaný proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 6.4.2010, čj: VS-2004/53/2-2009, jímž nebylo podle § 7 odst. 1 zákona č. 40/1993 o nabývání a pozbývání státního občanství (dále jen zákon o státním občanství) vyhověno žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky.

Žalobkyně namítá, že byla zkrácena na svých právech přímo porušením svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují její práva a povinnosti.

Namítá nezákonný postup ze strany žalovaného i prvostupňového orgánu, když podaný rozklad vůči prvoinstančnímu rozhodnutí nesplňoval všechny náležitosti, jelikož byl blanketní a správní orgán prvního stupně postoupil nadřízenému správnímu orgánu, který ale žalobce nevyzval k odstranění vad podání a rozklad jako nedůvodný, bez znalosti námitek, zamítl. Žalobce poukazuje na ustálenou judikaturu i literaturu, ze kterých vyplývá, že odvolatel má být vyzván k doplnění odvolání. Poukazuje na ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu, dle kterého, nevylučuje-li to povaha věci, vztahuje se pro řízení o rozkladu u stanovení o odvolání, bez ohledu na obecné ustanovení o podání dle § 37 odst.3 správního řádu. Žalobce poukazuje na to, že byl v legitimním očekávání, že se dostaví reakce správního orgánu na podání jeho žádosti, což se ale nestalo. Žalobce připustil, že se zaměstnanec žalobce dostavil v jiném termínu, než ve kterém byl právní zástupce vyzván, nicméně pokud se týká výzvy, sám žalovaný v ní uvedl, že se nejedná o povinnost účastníka řízení, ale o jeho právo. Právní zástupce požádal žalovaného telefonicky o stanovení jiného termínu možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí z důvodu kolize s jinými úkony a správní orgán mu vyhověl. Neví z čeho dovozuje žalovaný laxnost právního zástupce.

Považuje za nepravdivé tvrzení žalovaného, že právní zástupce odůvodnil rozklad až po dvou měsících, tedy až dne 9.7.2010, neboť z obsahu podání právního zástupce ze dne 8.7.2010 jednoznačně vyplývá, že se nemůže jednat o doplnění skutkových a právních důvodů podaného rozkladu, což je evidentní nejenom z označení tohoto podání, ale zejména z jeho obsahu, kdy právní zástupce toliko poukazuje na porušení ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu a zásady legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou, neboť správní orgán při rozhodování o rozkladu žalobkyně nepochybil. Poukázal na ustanovení § 152 odst. 1 a odst. 4 s tím, že z odstavce 4 vyplývá, že nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, které musí mít v souladu s § 82 odst. 2 správního řádu náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu. Rozklad, který podala žalobkyně, splňoval náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu. Obsahoval identifikační údaje žalobkyně, bylo patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co se v něm navrhuje. Proto nebyl dán důvod odstraňovat nedostatky rozkladu či vyzývat žalobkyni, aby je odstranila ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně, resp. její právní zástupce, si byli vědomi toho, že v rozkladu absentují konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního posouzení ve věci, či nesprávnost vyhodnocení skutkového stavu věci, či nedostatku dokazování. Tato absence konkrétních rozporů však nebyla ze strany žalobce nahrazena žádostí o poskytnutí dodatečné lhůty k doplnění rozkladu, na což dopadá zmíněný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, ale žalobkyně sama uvedla, že rozklad odůvodní ve lhůtě do 10 dnů, to znamená bylo v jejím rozkladu vyjádřeno, že nedostatek rozkladu odstraní, to znamená správní orgán jí nemusel pomáhat s odstraněním nedostatků rozkladu a neměl důvod, aby jí k jeho odstranění stanovoval přiměřenou lhůtu. Žalobkyně tedy neutrpěla žádnou újmu a žalovaný je přesvědčen, že neporušil právo žalobkyně na spravedlivý proces, ani zásadu legitimního očekávání, ani jeho postup nebyl nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními ustanoveními správního řádu.

U jednání soudu setrvali účastníci na svých dosavadních stanoviscích. Zástupce žalobkyně zdůraznil, že došlo k porušení § 37 odst. 3 správního řádu, když ani ve vyjádření po seznámení se s obsahem spisu nedošlo k odstranění vad rozkladu. Žalobkyně měla být k odstranění vad vyzvána.

Zástupce žalovaného založil do správního spisu výzvu adresovanou zástupci žalobkyně ze dne 8.6.2009 k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, protokol o seznámení se s obsahem spisu K. A. ze dne 2.7.2010, substituční plná moc ze dne 1.7.2010 pro K. A. a vyjádření zástupce žalobkyně ze dne 8.7.2010 po seznámení se s podklady rozhodnutí. Poukázal na to, že zástupce žalobkyně v rozkladu uvedl sám, že rozklad odůvodní do 10 dnů. Protože se tak nestalo ani po dvou měsících, byla věc předložena rozkladové komisi. Navíc zástupce byl vyzván k tomu, aby se seznámil s komplexním spisem. K seznámení došlo až po uplynutí data, které bylo ve výzvě uvedeno. Dostavila se pracovnice kanceláře poté, kdy učinila dotaz, zda se může seznámit s obsahem spisu dodatečně. Pořádila si fotodokumentaci s tím, že kancelář zašle vyjádření. K tomu došlo až časovou prodlevou. Má za to, že zástupce žalobkyně měl dostatečný prostor pro to, aby se k věci vyjádřil a rozklad doplnil, proto navrhl zamítnutí podané žaloby.

Ze správního spisu zjistil soud následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Žalobkyně podala prostřednictvím Krajského úřadu Ústeckého kraje žádost o udělení státního občanství dne 3.9.2009. O žádosti rozhodlo Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 6.4.2010, čj: VS-2004/53/2-2009 tak, že žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky nevyhovělo. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí v zákonné lhůtě rozklad, v němž uvedla, že jej odůvodní ve lhůtě 10 dnů.

Přípisem ze dne 8.6. 2009 (správně zřejmě 8.6.2010) byla žalobkyně vyrozuměna o tom, že má právo nahlížet do příslušného spisu a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, s tím, že této možnosti může využít dne 30.6. 2010, případně si domluvit návštěvu v jinou dobu telefonicky. V tomto vyrozumění je dále uvedeno, že vyjádření k podkladům rozhodnutí je právem žalobkyně, nikoliv povinností. Ve spise je dále založen protokol ze dne 2.7. 2010, podle něhož se dostavila na pracoviště Ministerstva vnitra zástupkyně žalobkyně, které byla dána možnost na základě ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, aby se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřila k podkladům pro rozhodnutí. Zástupkyně žalobkyně se seznámila s obsahem spisu a pořídila si z něj záznam pomocí digitálního fotoaparátu s tím, že se k němu vyjádří ve lhůtě pěti pracovních dnů. Dne 9.7. 2010 bylo Ministerstvu vnitra doručeno podání žalobkyně ze dne 8.7.2010, které je nadepsáno jako „vyjádření“. Žalobkyně v tomto podání uvádí, že dle jejího názoru byl správní orgán povinen žalobkyni ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k doplnění skutkových a právních důvodů podaného rozkladu, což do dnešního dne neučinil. Žalobkyně přitom vychází ze zásady legitimního očekávání, když tento zákonný postup odpovídá i ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Dle názoru žalobkyně tak nejsou splněny zákonné podmínky pro rozhodnutí o rozkladu.

Ministr vnitra žalobou napadeným rozhodnutím rozklad zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žalobkyně podala proti rozhodnutí ministerstva včasný rozklad, ve kterém bylo uvedeno, že bude dodatečně odůvodněn do deseti dnů. Žalobkyni byla dána možnost, aby před vydáním rozhodnutí o rozkladu nahlédla do spisového materiálu a vyjádřila se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Zástupkyně žalobkyně tohoto práva využila a s obsahem státoobčanského spisu se seznámila. Dále ministr uvedl, že právní zástupce žalobkyně dodatečně odůvodnil rozklad až dne 9.7. 2010, tedy po více než dvou měsících.

Ministr konstatoval, že v odůvodnění rozkladu právní zástupce žalobkyně uvádí, že se seznámil s podklady pro rozhodnutí a očekává výzvu k doplnění důvodů podaného rozkladu. K tomu ministr uvedl, že právnímu zástupci žalobkyně byla Ministerstvem vnitra dána

možnost k doplnění skutkových a právních důvodů podaného rozkladu. Přístup právního zástupce žalobkyně však lze považovat za laxní, neboť se na Ministerstvo vnitra na výzvu správního orgánu nedostavil a odůvodnění podaného rozkladu doložil s více než dvouměsíčním zpožděním. Proto jeho námitku je nutno považovat za zcela irelevantní.

Ke zmíněné zásadě legitimního očekávání ministr uvedl, že ze spisové dokumentace bylo zjištěno, že prvostupňový správní orgán postupoval v souladu s ustanovením § 4 správního řádu, neboť dbal, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. K integraci žalobkyně na území ČR uvedl, že o její integraci nesvědčí skutečnost, že v letech 2005, 2006 a 2009 opakovaně porušovala zvláštní předpisy upravující veřejné zdravotní pojištění.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s.ř.s.) a věc posoudil takto:

Podle § 152 odst. 4 správního řádu nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Městský soud v Praze proto při rozhodování v tomto případě vyšel ze své ustálené rozhodovací praxe vztahující se k rozhodování o odvolání v případě, kdy účastník řízení podal odvolání blanketně.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu „musí odvolání mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal ve správním orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka“.

Z citovaného zákonného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. To znamená, že každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, když správní orgán je povinen posuzovat podání podle obsahu ve smyslu § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu, musí obsahovat specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního posouzení ve věci či nesprávnost vyhodnocení skutkového stavu věci či nedostatky v dokazování. Nepostačuje proto, jestliže podané odvolání obsahuje pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu a specifikaci rozhodnutí, proti němuž směřuje jako celku (napadá je v celém rozsahu), neboť právě toliko v případě nevymezení „rozsahu“ (právě jen u této chybějící náležitosti) platí, že se odvolatel domáhá zrušení celého rozhodnutí. Na rozdíl od „rozsahu“, v němž je rozhodnutí napadáno, správní řád v uvedeném ustanovení § 82 odst. 2 ohledně odvolacích důvodů („v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo“) nestanoví žádný způsob (zákonnou fikci), jíž by bylo lze tuto chybějící náležitost „nahradit“, neboť tato tvrzení jsou ponechána v dispozici odvolatele. To ostatně vyplývá i z ust. § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy,

správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, rovněž tak s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, když se pro odvolací řízení použijí obdobně ustanovení hlavy I. - IV., VI. a VII. v druhé části správního řádu, nemá-li odvolání nějakou náležitost vyplývající z § 37 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, je na místě postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k odstranění vyzve.

Podle § 37 odst. 3 správního řádu „nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“.

Podle § 39 odst. 1 správního řádu „správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li to zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků“. Usnesením o určení lhůty se oznamuje pokračování pouze tomu, komu je určena, popř. i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Uvedené ustanovení poskytuje v použitých případech vyšší formu výzvy k provedení úkonu, a to formu usnesení. Právě v souladu s účelem řízení by bylo v daném případě poskytnutí lhůty, a to rovněž s ohledem na § 4 odst. 2 správního řádu, v němž je zakotvena povinnost správního orgánu v souvislosti se svým úkonem poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonů a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Postup ministra, který rozhodoval o rozkladu, aniž by znal námítky žalobkyně, tak znamená podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, neboť žalobkyni bylo znemožněno reagovat na závěry učiněné správním orgánem prvního stupně. Toto pochybení přitom mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Soud v daném případě pro úplnost uvádí, že se ztotožňuje s žalobkyní v tom, že její podání ze dne 8. 7. 2010 doručené ministerstvu dne 9. 7. 2010, nelze považovat za doplnění rozkladu, resp. za uvedení důvodů rozkladu, neboť z obsahu tohoto podání jednoznačně vyplývá, že tímto podáním rozhodně žalobkyně nemínila doplnit důvody, pro něž považuje rozhodnutí ministerstva za nesprávné nebo v čem spatřuje jeho rozpor s právními předpisy.

Nelze souhlasit ani s tím, že výzvy k doplnění důvodů rozkladu nebylo v daném případě třeba, pokud sama žalobkyně uvedla, že důvody rozkladu dodatečně doplní. K tomu je možno poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že v případě chybějících důvodů odvolání je povinností správního orgánu vyzvat odvolatele k jejich doplnění a stanovit mu k tomu lhůtu a doplnil: „Vzhledem k zákonem stanovenému postupu správního orgánu pak na uvedeném ničem nemění ani žalobcova další nečinnost při doplňování odvolacích důvodů.“ Žalobkyně tak skutečně byla oprávněna očekávat, že bude vyzvána k doplnění důvodů rozkladu a bude jí stanovena k tomuto doplnění lhůta. Na tom nic nemění ani to, že v tomto případě žalobkyně o stanovení lhůty k doplnění důvodů nepožádala a sama inzerovala, že důvody doplní ve lhůtě 10 dnů. Postup správních orgánů, které své zákonné povinnosti nedostály, tak porušily legitimní očekávání žalobkyně a tím ji zkrátily na jejích procesních právech.

Vzhledem ke shora uvedenému soudu nezbylo než žalobě vyhovět a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobkyně měla se svojí žalobou úspěch, a proto by jí měla náležet náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst.1 s.ř.s. Soud ale při projednávání žaloby shledal v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s.ř.s. existenci důvodů zvláštního zřetele hodných, a proto přistoupil ke zkrácení nákladů požadovaných žalobkyní. Důvody zvláštního zřetele hodné spatřuje soud v tom, že žalobkyně byla zastoupena v řízení před správním orgánem právním zástupcem, advokátem, a proto měla poskytnutá právní pomoc odrážet povinnosti, které advokát ke klientovi má. Jediným důvodem, pro který soud zrušil napadené rozhodnutí, byla skutečnost, že správní orgán nevyzval žalobkyni k doplnění podaného rozkladu. Za této situace ale nelze přehlédnout, že sám právní zástupce žalobkyně v rozkladu uvedl, že jej odůvodní do 10 dnů. Neučinil tak, ačkoliv si jako advokát musel být vědom toho, že je jeho povinností právní službu poskytnout v dostatečné kvalitě a důvody podaného rozkladu uplatnit a uvést. Překvapivé je, že zástupce žalobkyně nevyužil svého práva a rozklad nedoplnil ani po uplynutí lhůty, ani po seznámení se spisem. Naopak zůstal nadále nečinný a v podstatě nečinně vyčkával, zda a popř. jak bude správní orgán reagovat na jeho upozornění uvedené ve „vyjádření“ ze dne 8.7.2010, tedy, že by jej měl správní orgán vyzvat k doplnění. Protože, jak již bylo výše uvedeno, pochybil i správní orgán, když nebyl dostatečně aktivní a žalobkyni k doplnění nevyzval, dospěl soud k závěru, že pochybili oba, jak zástupce žalobkyně, tak i žalovaný, a proto přiznal žalobkyni pouze polovinu požadovaných nákladů.

Náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do dne 31.12.2012 za dva úkony právní služby po 2.100,- Kč (za převzetí věci, sepis žaloby) a jeden úkon podle advokátního tarifu účinného po 1.1.2013 (účast u jednání) v hodnotě 3.100,- Kč a tři režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 8.200,- Kč, polovina z této částky je 4.100,- Kč. Z této částky pak soud vypočetl daň z přidané hodnoty ve výši 21%, neboť žalobcův zástupce osvědčil před soudem, že je plátcem této daně, která v dané věci činí 861,- Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení ve výši 6.961,- Kč, které uložil žalovanému zaplatit k rukám právního zástupce žalobce do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst.1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. dubna 2013

JUDr. Hana V e b e r o v á
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: