



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobkyně: **I. S.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16. 8. 2010 čj. MV-57874-4/VS-2010

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16. 8. 2010 čj. MV-57874-4/VS-2010 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 7.760,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra vnitra ze dne 16.8. 2010 č.j. MV-57874-9/VS-2010, kterým byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 6.4. 2010 č.j. VS-2005/53/2-2009. Tímto rozhodnutím Ministerstvo vnitra rozhodlo o nevyhovění žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky.

Žalobkyně v žalobě namítá, že ministerstvo a následně i ministr postupovali v řízení nezákonně, neboť aniž by podaný rozklad vůči prvoinstančnímu rozhodnutí splňoval všechny náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu, jelikož byl blanketní, správní orgán prvního stupně postoupil spisový materiál nadřízenému správnímu orgánu, přičemž ani tento následně nepostupoval v souladu se zákonem, když žalobkyni nevyzval k odstranění vad podání a rozklad jakožto nedůvodný bez znalosti námitek žalobkyně zamítl.

Takový postup je podle názoru žalobkyně v rozporu s ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně v této souvislosti odkazuje na odbornou literaturu, jakož i na četná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze.

Dále žalobkyně uvádí, že ačkoliv se uvedená literatura a soudní rozhodnutí vztahují k odvolání, je nutno odkázat na ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu, podle něhož nevylučuje-li to povaha věci, vztahuje se na řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, bez ohledu na obecná ustanovení o podání dle § 37 odst. 3 správního řádu.

Žalovaný, resp. ministr, se tedy dopustil toho, že rozhodoval o rozkladu, aniž by znal námítky, které hodlala žalobkyně v doplnění svého rozkladu uplatnit. Takový postup považuje žalobkyně za nepřipustný a rozporný s právními předpisy. Jistě je nezbytným předpokladem řádného posouzení odvolacích námitek znalost takových námitek. Žalobkyně rovněž poukazuje na to, že byla oprávněna očekávat reakci správního orgánu na podání své žádosti v souladu se zásadou legitimního očekávání.

Pokud ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že přístup právního zástupce žalobkyně lze považovat za laxní, neboť se na výzvu na Ministerstvo vnitra nedostavil a odůvodnění podaného rozkladu doložil s více než dvouměsíčním zpožděním, je nutno toto tvrzení považovat za irelevantní. Žalobkyně uvádí, že její právní zástupce se skutečně dostavil k nahlédnutí do spisu v jiném termínu, než který mu byl k tomuto úkonu určen, nicméně sám správní orgán ve výzvě uvedl, že se nejedná o povinnost účastníka řízení, ale o jeho právo. Právní zástupce žalobkyně požádal telefonicky o stanovení jiného termínu, a to z důvodu kolize s jinými úkony v řízení před správními orgány, správní orgán mu vyhověl a žalobkyni, resp. právnímu zástupci, tak uniká smysl argumentace správního orgánu.

Žalobkyně dále označuje za nepravdivé tvrzení, že právní zástupce odůvodnil rozklad až po dvou měsících, tedy až dne 9.7. 2010, neboť z obsahu podání ze dne 8.7. 2010, které bylo zřejmě doručeno Ministerstvu vnitra dne 9.7. 2010, zcela jednoznačně vyplývá, že se nemůže jednat a nejedná o doplnění skutkových a právních důvodů podaného rozkladu, což je evidentní nejen z označení tohoto podání, ale zejména z jeho obsahu.

Ministr ve vyjádření k podané žalobě, které bylo soudu doručeno dne 14.3. 2011, uvedl, že žalobu nepovažuje za důvodnou. Uvedl, že rozklad podaný žalobkyní splňoval náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu. Nebyl proto dán důvod odstraňovat nedostatky rozkladu v rozsahu stanoveném v § 37 odst. 2 správního řádu, či vyzývat žalobkyni, aby vady odstranila ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu.

Žalobkyně si byla vědoma toho, že v rozkladu absentují konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje nesprávnost právního posouzení věci či nesprávnost hodnocení skutkového stavu věci, tzn. že v obsahu rozkladu absentují konkrétní rozpory s právními předpisy a tvrzené nesprávnosti předcházejícího řízení ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Tato absence však nebyla ze strany žalobkyně nahrazena žádostí o poskytnutí dodatečné lhůty k doplnění rozkladu, na což dopadá zmíněný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14.2. 2008 č.j. 54 Ca 1/2008, ale žalobkyně sama uvedla, že rozklad odůvodní ve lhůtě do deseti dnů, tzn. sama explicitně vyjádřila, že nedostatek rozkladu odstraní, správní orgán jí proto nemusel pomáhat s odstraněním nedostatků v rozkladu a neměl důvod k tomu, aby jí k odstranění stanovil přiměřenou lhůtu. Pokud tak žalobkyně sama neučinila, ministr dále postupoval ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu a přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, v celém rozsahu. Nemohlo tak dojít k omezení práva žalobkyně na spravedlivý proces. Žalobkyně nemohla oprávněně očekávat reakci správního orgánu na podání své žádosti, neboť žádnou žádost o stanovení lhůty k odstranění

nedostatků rozkladu nepodala. Od podání rozkladu dne 21. 4. 2010 až po vydání rozhodnutí dne 16.8. 2010 uplynula dostatečně dlouhá doba k tomu, aby žalobkyně výše uvedený nedostatek svého rozkladu odstranila, když si ho sama byla velmi dobře vědoma.

Ze správního spisu byly zjištěny následující pro rozhodnutí soudu 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 č.j. VS-2005/53/2-2009 tak, že žádosti žalobkyně o udělení státního občanství České republiky nebylo vyhověno.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí v zákonné lhůtě rozklad, v němž uvedla, že tento rozklad odůvodní ve lhůtě 10 týdnů.

Přípisem ze dne 8.6. 2009 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 dvoutýdenním 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.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze 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, pakliže 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 námitky 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 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 náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 3 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci,

sepis žaloby, repliku k vyjádření žalovaného), a 3 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 7.200,- Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 20 %, již je advokát žalobkyně plátcem, ve výši 1440 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení ve výši 10.640,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 4. května 2011

Mgr. Jana Brothánková v.r.
předsedkyně senátu