



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: **L. T. M.**, zast. Mgr. Vladimírem Hamplem, advokátem, se sídlem Mendlovo nám. 1a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, (původně: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie), v řízení o žalobě proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 23. 6. 2009 čj. CPR-2655/ČJ-2009-9CPR-C241

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 23. 6. 2009 čj. CPR-2655/ČJ-2009-9CPR-C241 a rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Uherské Hradiště, ze dne 29. 12. 2008 čj. CPBR-00873-16/ČJ-2008-66PH-CI se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9.680,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Vladimíra Hampla, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23.6. 2009 čj. CPR-2655/ČJ-2009-9CPR-C241, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti usnesení Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Uherské Hradiště (dále jen správní orgán prvního stupně) ze dne 29.12. 2008 čj. CPBR-00873-16/ČJ-2008-66PH-CI, jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití s rodinou.

Žalobkyně v žalobě uvádí, že řízení bylo zastaveno podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. proto, že byla podána žádost zjevně právně nepřipustná. K tomu

namítá, že zjevná nepřipustnost musí být patrná již ze samotné žádosti a nemůže nastat v průběhu dokazování. V uvedeném případě však správní orgán v řízení provedl poměrně rozsáhlé dokazování, vyzýval žalobkyni k odstranění vad žádosti a nakonec rozhodl ve věci procesním rozhodnutím. Takový postup je zjevně v rozporu s odbornou literaturou a judikaturou.

Správní orgán prvního stupně pochybil a žalovaný svým postupem tento nezákonný stav potvrdil a nápravu nesjednal. Postup správního orgánu prvního stupně vyhodnotil jako pochybení, ovšem nemající vliv na meritum věci. Takové konstatování svědčí o tom, že žalovaný vůbec nepochopil smysl ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu stejně jako prvoinstanční správní orgán. Nejde o to, že správní orgán prováděl nadbytečné dokazování. Ze samotné žádosti totiž v žádném případě nebylo možno dovodit zjevnou právní nepřipustnost a dokazování bylo pro dodržení ustanovení § 3 správního řádu nezbytné. Správní orgán byl povinen věc projednat a pokud následně dospěl k závěru, že podání žalobkyně nesplňuje náležitosti, měl vyzvat k jeho doplnění a nikoliv si postup ulehčit vydáním procesního rozhodnutí.

Žalobkyně dále poukazuje na to, že její dcera byla správním orgánem označena jako účastník řízení. Žalobkyně ji však ve své žádosti takto neoznačila a ta se svého účastenství nedomáhala, přičemž se jedná o řízení zahájené z dispozice účastníka. Pokud správní orgán prvního stupně prováděl ústní jednání, kde dcera žalobkyně vystupovala jako účastnice řízení, je protokol z takového jednání jako důkaz nepoužitelný pro svou zjevnou nezákonnost.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě, které bylo soudu doručeno dne 23.12. 2009, uvedl, že žalobu nepovažuje za důvodnou. S poukazem na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a obsah spisového materiálu navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 12.9. 2008 podala žalobkyně prostřednictvím Velvyslanectví České republiky v Bratislavě žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny s dcerou. Výzvou ze dne 16.9. 2008 byla žalobkyně vyzvána k tomu, aby do žádosti doplnila údaje o dětech a sourozencích, dále aby předložila doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, jednu fotografii (neboť k žádosti přiložila pouze 1 ks fotografie), doklad potvrzující příbuzenský vztah a dále byla žalobkyně vyzvána k tomu, aby doplnila doklad potvrzující splnění podmínky, že se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sama postarat.

Dne 16.10. 2008 žalobkyně doplnila žádost o požadované doklady, přičemž jako doklad o splnění podmínky, že se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sama postarat, předložila potvrzení zdravotního střediska ze svého bydliště ve Vietnamu, v němž je uvedeno, že žalobkyně „se v současné době o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sama postarat“ a dále potvrzení národního výboru ze svého bydliště, podle kterého je žalobkyně „v současné době osamělá a nezaopatřená osoba“.

Opatřením ze dne 20.11. 2008 byla dcera žalobkyně paní L. T. P. předvolána jako účastník řízení k ústnímu jednání na den 10.12. 2008. Z protokolu o tomto jednání vyplývá, že dcera žalobkyně byla dotazována na objasnění okolností, které vedly k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, zjištění zdravotního stavu žalobkyně, jejích rodinných poměrů atd.

Dne 29.12. 2008 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí č.j. CPBR-00873-16/ČJ-2008-66PH-CI, kterým řízení o žádosti zastavil podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že dospěl k přesvědčení, že žalobkyně nesplňuje podmínky ustanovení § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců a tudíž není oprávněna podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. V průběhu šetření bylo zjištěno, že žalobkyně je mladší 65 let a její zdravotní stav není natolik závažný, aby se o sebe nedokázala ze zdravotních důvodů sama postarat. K tomu uvedl, že žalobkyně (podle výpovědi její dcery) žije s tchánem, kterému je 80 let, a vzájemně si dle možností pomáhají. Žalobkyně je ve starobním důchodu. Dcera žalobkyně je v současné době na mateřské dovolené a po mateřské dovolené bude pracovat s manželem a již neřeší, kdo a jak se bude o matku nadále v České republice starat. Dcera současně nedokázala blíže specifikovat, o jaké zdravotní postižení se u její matky jedná, s lékaři je nekonzultovala. Dcera žalobkyně v průběhu ústního jednání několikrát poukázala na špatné finanční poměry jak matky, tak jejích ostatních příbuzných ve Vietnamu. Správní orgán proto usuzuje, že žalobkyně má zájem žít na území České republiky spíše z finančních důvodů. Ekonomické problémy cizinců však zákon o pobytu cizinců jako důvod k povolení pobytu neřeší. Finančně může dcera matce vypomoci i při jejím pobytu ve Vietnamu. Dále správní orgán konstatoval, že ve Vietnamu žijí tři dospělé děti žalobkyně, které se mohou o matku v případě potřeby postarat. Z těchto důvodů správní orgán prvního stupně konstatoval, že byla podána žádost zjevně právně nepřipustná, a bez dalšího dokazování řízení o žádosti zastavil.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém uvedla, že má za to, že splňuje všechny podmínky dle § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a proto žádá, aby odvolací orgán zrušil napadené usnesení v plném rozsahu a věc vrátil znovu k projednání a vyhovění podané žádosti.

O odvolání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23.6. 2009 č.j. CPR-2655/ČJ-2009-9CPR-C241 tak, že odvolání zamítl a usnesení prvoinstančního správního orgánu potvrdil.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný shrnul průběh správního řízení a uvedl, že žádné z práv uvedených v Listině základních práv a svobod nezakládá nárok cizince na pobyt na území České republiky, neboť takové právo je dáno pouze občanům České republiky. Je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizího státního příslušníka s ohledem na vlastní zájmy na svém území. Uvedl, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním a státní orgán není povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Odvolací orgán konstatoval, že v daném případě byl důvod pro zastavení řízení, neboť podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná. V daném případě žalobkyně nebyla oprávněna podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, neboť nesplňuje zákonem stanovené podmínky pro podání žádosti uvedené v ustanovení § 42a odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tudíž chybí zákonný podklad, na základě kterého může být řízení vedeno.

Žalovaný však dále konstatoval, že správní orgán prvního stupně pochybil v případě následně provedeného dokazování, neboť vzhledem k tomu, že shledal žádost zjevně právně nepřipustnou, měl řízení bez dalšího dokazování ihned zastavit. Následně provedené dokazování však nic nemění na meritů věci, že řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu z výše uvedených důvodů zahájit nelze.

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.

Protože podle novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 427/2010 Sb., přešla s účinností od 1. 1. 2011 působnost ve věcech povolování pobytu cizinců na Ministerstvo vnitra, jednal soud nadále podle § 69 s. ř. s. jako s účastníkem řízení s Ministerstvem vnitra, resp. s Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je odvolacím orgánem.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Důvod, pro který správní orgán prvního stupně zastavil řízení o žádosti, byla její zjevná právní nepřipustnost ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Závěr o právní nepřipustnosti dovodily oba správní orgány z toho, že žalobkyně nesplňuje zákonnou podmínku, že „ze zdravotních důvodů se o sebe nedokáže sama postarat“.

K tomu soud uvádí, že „zjevná právní nepřipustnost“ představuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Komentář ke správnímu řádu (J. Vedral: Správní řád – komentář, Polygon, 2006, str. 315 a násl.) jako příklady zjevné právní nepřipustnosti uvádí např. situaci, kdy o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice nedosáhla, příp. žádost o přiznání určitého oprávnění, které může získat toliko právnická osoba, podá osoba fyzická. „Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný ... Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřipustná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 postupovat nešlo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1.“

Je proto namístě zodpovědět otázku, zda v daném případě správní orgány situaci vyhodnotily správně, když předmětnou žádost označily za zjevně právně nepřipustnou.

Městský soud v Praze zastává názor, že oba správní orgány vzniklou právní situaci vyhodnotily chybně. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, k závěru o zjevné právní nepřipustnosti předmětné žádosti došly až na základě jejího meritorního posouzení a poté, co vyhodnotily vyžádané doklady a provedly výsledek dcery žalobkyně. Ve skutečnosti tedy podaná žádost svojí podstatou nebyla zjevně právně nepřipustná (např. proto, že ji podal neoprávněný subjekt či že by její podání výslovně vylučovala zákonná úprava), takže by se s ní správní orgán I. stupně věcně vůbec nemusel zabývat, nýbrž právě naopak se s ní tento orgán vypořádal věcně a – materiálně vzato - ji neshledal důvodnou. Jinak řečeno, žádost nebyla natolik zjevně právně nepřipustná, že by s ní takto správní orgán I. stupně okamžitě

naložil, nýbrž po podrobném rozboru nastalé právní situace došlo k zastavení řízení z tohoto důvodu.

Již v tomto postupu proto zdejší soud spatřuje pochybení, a tedy i naplnění důvodu pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. V daném případě totiž nebyl dán důvod pro zastavení řízení, nýbrž správní orgán prvního stupně měl rozhodnout věcně. Lze tak uzavřít, že správními orgány byla chybně vyhodnocena právní otázka možného postupu dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. (K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55).

Soud shledává důvodnou i druhou námitku žalobkyně, že její dcera byla chybně vyslechnuta v pozici účastníka řízení.

Zákon o pobytu cizinců vlastní ustanovení o účastnících řízení nemá. Platí zde tedy ustanovení správního řádu. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu v řízení o žádosti jsou účastníky žadatelé a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Mezi žalobkyní a její dcerou však není vztah společenství v nároku na trvalý pobyt cizince. Účastenství ve správním řízení se odvíjí od hmotněprávního nároku, či poměru k věci. Není zde takového společenství ve vztahu k uplatněnému nároku na trvalý pobyt. Soud se dále zabýval tím, zda účastenství dcery žalobkyně nelze podřadit pod tzv. nepřímé účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky řízení další dotčené osoby, pokud mohou být řízením přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Toto ustanovení však předpokládá přímé, bezprostřední dotčení na právech či povinnostech. U dcery žalobkyně však ono přímé dotčení na jejích právech a povinnostech ve vztahu k povolení trvalého pobytu její matce rovněž není. Jedná se o dotčení nepřímé, stejně jako u jiných osob v rodinném či obdobném poměru k žadateli o povolení trvalého pobytu. Z hlediska podmínek obou forem účastenství je rozhodující, že jde o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou dotčení pouze nepřímá, byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem. Není ani rozhodující, že správní orgán s dcerou žalobkyně jako s účastníkem řízení jednal, neboť postavení v řízení je třeba zkoumat materiálně (k tomu srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, zveřejněné pod č. 162/2004 Sb. NSS).

V případě dcery žalobkyně se tedy nemělo jednat o vyjádření účastnice řízení, ale o výslech svědka podle § 55 správního řádu, o němž měla být žalobkyně vyrozuměna podle § 51 odst. 2 správního řádu. (K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, čj. 2 As 77/2009-63). Dcera žalobkyně měla být rovněž před svojí svědeckou výpovědí poučena jako svědek podle § 55 odst. 4 správního řádu a nikoli jako účastník řízení, jak to učinil v daném případě správní orgán prvního stupně.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl 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 původním zástupcem (Mgr. Jaroslavem

Pleskalem) podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci a sepsí žaloby), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení tímto zástupcem 4.800,- Kč. Protože Mgr. Jaroslavu Pleskalovi byl ke dni 23. 11. 2011 pozastaven výkon advokacie a jeho zástupcem byl ustanoven Mgr. Vladimír Hampl, stal se právním zástupcem žalobkyně tento advokát. Jemu náleží odměna za jeden úkon právní služby (převzetí věci) a jeden režijní paušál, tj. celkem 2.400 Kč. K tomu se připočítává částka daně z přidané hodnoty ve výši 480 Kč, jelikož tento zástupce žalobkyně je plátcem DPH. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení oběma právními zástupci částku 7.680,- Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení ve výši 9.680,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 § 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 7. března 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu