



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců:

- a) T. L.N.,
- b) V. T. B.,
- c) T. T. T.,
- d) V.P. P.,
- e) T. H.T. L.,
- f) N. Q. A. M.,
- g) M. T. Ch.,
- h) T. H.T. D.,
- i) V. S.N.
- j) V.B. N.,
- k) M. D. C.,
- l) X. H. L.,
- m) T.B. N.,
- n) V. D. N.,
- o) T.T. H.N.,
- p) T.D. N.,
- q) T. D. N.,
- r) T. L. N.,
- t) V. B. T.,
- u) D. L. N.,
- v) D. V. V.,
- w) V. G. N.,
- x) T. H. N.,
- y) D. T. N.,

všichni zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **ministr zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2019, č. j. 138252-3/2019-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 3. 2020, č. j. 30 A 183/2019 - 162,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 3. 2020, č. j. 30 A 183/2019 - 162, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Všichni žalobci podali ve dnech 25., 30 a 31. 7. 2019 prostřednictvím svého zástupce k Velvyslanectví ČR v Hanoji (dále jen „velvyslanectví“) datovou schránkou žádosti o vydání zaměstnanecké karty spolu s žádostí o upuštění od osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Velvyslanectví nejprve usnesením ze dne 28. 8. 2019, č. j. 3140-1/2019-HANOKO, spojilo řízení ve věci 25 podaných žádostí ke společnému řízení a usnesením ze dne 28. 8. 2019, č. j. 3140-2/2019-HANOKO, zamítlo všech 25 žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a v důsledku toho zastavilo řízení o žádostech o zaměstnaneckou kartu. Žalobci podali rozklad proti usnesení, jímž byly žádosti o upuštění od osobního podání zamítnuty a řízení o žádostech o zaměstnaneckou kartu zastaveno. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 10. 2019, č. j. 138252-3/2019-OPL, tento rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Krajský soud nejprve vyzval žalovaného i zástupce žalobců, aby se vyjádřili k tomu, že T. D. N., je ve všech rozhodnutích i v žalobě uvedena dvakrát, v žalobě byla uvedena jako žalobkyně 17 a 19. Zástupce žalobců i žalovaný potvrdili, že jde o totožnou osobu, která je uvedena duplicitně. Krajský soud následně shledal, že se správní orgány dopustily vážného procesního pochybení, pro které bylo nutné jejich rozhodnutí zrušit. Velvyslanectví totiž obdrželo dne 31. 7. 2019 od žalobkyně T.D. N. dvě žádosti o vydání zaměstnanecké karty společně s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání. Tyto žádosti zaevidovalo pod č. j. 2857/2019-HANOKO a č. j. 2859/2019-HANOKO. Velvyslanectví i žalovaný však nechali tuto skutečnost bez jakékoli procesní reakce. Okamžikem dojití druhé totožné žádosti bylo v téže věci zahájeno další řízení, přestože jedno už probíhalo na základě dříve došlé žádosti. Za takové situace bylo povinností velvyslanectví tento procesní stav vyjasnit a odstranit vadu žádosti došlé bez přílohy, a popřípadě později zahájené řízení zastavit. Velvyslanectví tuto skutečnost zřejmě přehlédlo a vedlo ve věci žádosti žalobkyně dvě řízení. Současné vedení více řízení ve věci téže žádosti žalobkyně T. D. N. však odporovalo § 48 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Velvyslanectví tak zatížilo své řízení zásadní procesní vadou, jejíž dopad se zvýšil poté, co usnesením ze dne 28. 8. 2019, č. j. 3140-1/2019-HANOKO, spojilo ke společnému řízení jak řízení o obou žádostech žalobkyně T. D. N., tak řízení o obdobných žádostech dalších 23 žadatelů a o všech následně také rozhodlo. Ke společnému řízení ve smyslu § 140 správního řádu není možno spojit takové řízení, které je vedeno i přes překážku *litispendence*. Velvyslanectví tak zatížilo své řízení zmatečností, neboť nebyla odstraněna vada jedné žádosti, došlo k vedení řízení přes překážku *litispendence* a k nesprávnému vymezení okruhu účastníků

pokračování

řízení. Tato vada nebyla odstraněna ani napadeným rozhodnutím žalovaného, které je tudíž touto vadou také stíženo. Krajský soud proto podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a dle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil také prvoinstanční rozhodnutí, neboť i to bylo postiženo stejnou vadou, která je neodstranitelná v odvolacím řízení. V důsledku spojení všech 25 řízení ke společnému řízení se zrušující rozhodnutí soudu muselo vztahovat na rozhodnutí o žádostech všech žadatelů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Akceptoval, že se dopustil procesního pochybení spočívajícího v tom, že velvyslanectví vedlo řízení o dvou stejných žádostech o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu žalobkyně T.D. N. Nešlo však o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vydání dvou stejných rozhodnutí v prvním i druhém stupni o dvou stejných žádostech stejné žalobkyně nemělo vliv na výrok rozhodnutí o její žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nedošlo ani k dotčení jejích procesních práv. Došlo sice ke kolizi se zásadou *ne bis in idem* ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, podle nějž přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Nedošlo však k porušení této zásady, neboť zamítnutí žádosti o přiznání práva nebrání správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v téže věci. Žalobci, včetně žalobkyně T. D. N., si mohli opětovně podat žádost o upuštění od osobního podání žádosti. V rozsudku krajského soudu navíc chybí úvaha ohledně povahy napadeného stěžovatelova rozhodnutí. Žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti byly procesní povahy a vlastní žádost o zaměstnaneckou kartu byla pouze jejich přílohou, v případě žalobkyně T. D. N. pak přílohou pouze jedné z těchto žádostí. Po zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti tak velvyslanectví již nerozhodovalo a nemohlo rozhodovat ve věci samé, takže se oba správní orgány nemohly dopustit procesního pochybení, které by ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[5] Nešlo navíc o „podstatné“ porušení ustanovení o řízení. I pokud by procesní pochybení bylo odstraněno zastavením řízení o druhé žádosti žalobkyně, rozhodnutí o zbylé žádosti by bylo naprosto stejné. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 26. 10. 2009, č. j. 8 Afs 46/2009 - 46, č. 1983/2010 Sb. NSS, se o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení nedošlo. Nedošlo ani k nesprávnému vymezení účastníků řízení, neboť žádný účastník nebyl přidán ani opomenut, pouze žalobkyně T. D. N. byla uvedena dvakrát. V důsledku chybného postupu nedošlo také k žádnému zkrácení žalobců na jejich právech ve smyslu § 65 s. ř. s., ostatně nic takového ani sami netvrdili. Naopak, zrušení rozhodnutí krajským soudem jde v jejich neprospěch, neboť bude třeba vydat nové rozhodnutí o zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání. Nesouhlasí ani s názorem, že krajský soud nemohl vyloučit

žalobu žalobkyně T. D. N. k samostatnému projednání a zrušit napadená rozhodnutí jen ve vztahu k ní.

[6] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že krajský soud v jeho bodě 13. uvedl, že „při přezkouvání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, kterými bylo rozhodnutí správního orgánu řádně a včas napadeno“. V bodě 23. však naopak uvedl, že mu zjištěná procesní vada neumožnila přezkoumat napadené rozhodnutí po věcné stránce, ani vypořádat uplatněné žalobní body. Z důvodu těchto rozporných tvrzení je rozsudek nesrozumitelný.

[7] Sami žalobci navíc porušili svou povinnost plynoucí jim z § 8 odst. 1 správního řádu, a přestože byli zastoupeni advokátem, neupozornili na vedení dvojího řízení ani během správního řízení, ani následně v žalobě. Z důvodu porušení povinnosti i na jejich straně měl krajský soud postupovat podle § 60 odst. 7 s. ř. s. a nepřiznat jim náhradu nákladů. Ze všech těchto důvodů navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[8] Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] NSS nejprve podotýká, že v záhlaví nynějšího rozsudku uvedl žalobkyni T. D. N. pouze jednou jako žalobkyni q), neboť poté, co bylo zjištěno, že žalobkyně q) a s) v řízení před krajským soudem jsou jedna a táž osoba, pokládá NSS za zbytečné uvádět ji dvakrát.

[12] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem. Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. NSS však nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle jeho setrvalé judikatury zakládají důvod nepřezkoumatelnosti. Na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[13] Samostatnou námitku nepřezkoumatelnosti představuje pouze námitka údajného vnitřního rozporu mezi body 13. a 23. rozsudku krajského soudu. Tento rozpor NSS neshledal. V bodě 13. krajský soud pouze parafrázoval znění § 75 s. ř. s., z jehož odst. 1 plyne, že při přezkouvání rozhodnutí je obecně nutno vycházet ze skutkového a

pokračování

právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Parafrázování § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něž soud napadené rozhodnutí přezkoumá v mezích žalobních bodů, již bylo sice v dané procesní situaci nadbytečné, vzhledem k následujícím pasážím rozsudku krajského soudu. Je však třeba konstatovat, že šlo skutečně pouze o parafrázi textu zákona deklarující obecná východiska přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Krajský soud je ostatně uvedl ještě před samotným konstatováním důvodnosti žaloby v bodě 14. Nešlo ještě o konstatování krajského soudu, že skutečně provedl meritorní přezkum napadeného rozhodnutí. Nelze tedy shledat rozpor se závěrem v bodě 23. jeho rozsudku, že nemohl „*přezkoumat napadené rozhodnutí po věcné stránce, ani vypořádat uplatněné žalobní body*“.

[14] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nesrozumitelnost tedy není důvodná. Ostatní dvě námitky, které stěžovatel podřadil § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy údajné porušení povinnosti plynoucí z § 8 odst. 1 správního řádu a s ním provázanou možnost nepřiznání náhrady nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s., je možno posoudit až po posouzení klíčové námitky, zda se správní orgány opravdu dopustily ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., *podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*, a zda tedy mělo být žalobě vyhověno.

[15] Ze správního spisu vyplývá, že dne 31. 7. 2019 byly velvyslanectví kromě dalších 23 žádostí doručeny také dvě stejné žádosti podané stejnou osobou, žalobkyní T. D. N., nar. dne X, a to z datové schránky jejího zástupce. Tyto žádosti byly velvyslanectvím zaevidovány pod č. j. 2857/209-HANOKO a č. j. 2859/2019-HANOKO; obě nesou stejné číslo jednacích zástupce žalobkyně (č. j. 088/18Id), odlišné od č. j. na ostatních 23 žádostech. Pouze žádost zaregistrovaná pod č. j. 2857/209-HANOKO obsahovala vyplněný formulář žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Jinak jsou však obě žádosti zcela totožné: obsahují stejný text samotné žádosti sepsané v Praze dne 30. 7. 2019 zástupcem žalobkyně, dále kopii jejího cestovního pasu, nájemní smlouvu na byt na adrese X, X, Smlouvu o budoucí pracovní smlouvě se zaměstnavatelem Phuong Quyen, s. r. o., a konečně plnou moc pro Mgr. Petra Václavka ze dne 1. 7. 2019.

[16] Základním východiskem krajského soudu bylo konstatování, že šlo o dvě samostatné žádosti, takže bylo namístě, aby velvyslanectví nejprve vyřešilo osud té z nich, která přišla později (ani podle krajského soudu není zjevné, která to byla, neboť obě byly podány ve stejný den), jinak se dopustil vedení dvojího řízení o téže věci, čímž podle krajského soudu porušil § 48 odst. 1 správního řádu.

[17] Dříve, než by se NSS pustil do úvah, zda šlo skutečně o porušení zákazu *litispendence* podle § 48 odst. 1 správního řádu, jak tvrdí krajský soud, či o porušení zásady *ne bis in idem* podle § 48 odst. 2 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel, musí konstatovat, že se neshoduje s oním základním východiskem krajského soudu, že šlo o dvě samostatné žádosti, které mohly zahájit dvě samostatná správní řízení.

[18] Jak již bylo uvedeno výše, šlo o dvě podání, která byla podána jménem téže osoby ve stejný den, prostřednictvím stejného advokáta a obsah podání byl doslova totožný, pouze podání zaregistrované pod č. j. 2859/2019-HANOKO bylo nekompletní, neboť

neobsahovalo vyplněný formulář žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Podle názoru NSS měla být tato dvě podání zapsána jako jediná žádost, neboť tou zjevně měla podle úmyslu žalobkyně být. Jak zástupce žalobkyně q), tak správní orgány obou stupňů se zjevně dopustili drobného pochybení: zástupce odeslal totožnou žádost se stejným vlastním číslem jednacím dvakrát, z toho jednou nekompletní, a správní orgány obou stupňů žalobkyni q) dvakrát uvedly ve výčtu žadatelů a její žádost zaevidovaly jako dvě žádosti. Jediným důsledkem tohoto drobného procesního pochybení však bylo, že byla žalobkyně q) nadbytečně dvakrát uvedena pod číslem 17 a 19 nejprve na usnesení o spojení řízení ve věci 25 podaných žádostí ke společnému řízení, následně na usnesení o zamítnutí všech 25 žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a zastavení řízení o žádostech o zaměstnaneckou kartu a konečně na rozhodnutí o zamítnutí rozkladu. Jiný důsledek než její nadbytečné opakované uvedení pod číslem 19 však toto pochybení nemělo.

[19] Šlo tedy fakticky o jedinou žádost. Její rozdělení do dvou ve skutečnosti nemohlo vést ani k tomu, že by velvyslanectví porušilo zákaz *litispendence*. Ten je vymezen v § 48 odst. 1 správního řádu: *Zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu*. Citované ustanovení je podle rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013 - 36, č. 2905/2013 Sb. NSS, třeba vykládat tak, že „zahájení nového řízení v téže věci brání nejen řízení zahájené dříve u jiného správního orgánu, ale i řízení zahájené dříve u téhož správního orgánu.“ V nyní posuzovaném případě však žádné nepřipustné „nové řízení“ zahájeno nebylo, neboť ve skutečnosti neexistovala žádná druhá žádost, která by je zahájila a porušila tak překážku *litispendence*.

[20] Tím méně pak mohlo jít o porušení zásady *ne bis in idem* (přesněji *rei iudicatae*) podle § 48 odst. 2 správního řádu, jak se snaží tvrdit stěžovatel, neboť ta je podmíněna novým řízením ve věci, v níž již bylo v minulosti rozhodnuto; zde však bylo o domnělých dvou žádostech rozhodnuto tímtež rozhodnutím.

[21] Umělé rozdělení jediné dvakrát odeslané žádosti do dvou a v důsledku toho nadbytečné uvedení žalobkyně q) dvakrát ve výčtu žadatelů v obou usneseních velvyslanectví a v rozhodnutí žalovaného nemůže vést k tomu důsledku, k němuž přistoupil krajský soud, tedy ke zrušení rozhodnutí obou stupňů, a to navíc i ve vztahu ke všem ostatním 23 žadatelům. Již nepoměr mezi marginálním pochybením velvyslanectví, jež bylo navíc důsledkem podobně marginálního pochybení zástupce žalobců, a závažnými důsledky pro procesní postavení všech žalobců měl krajskému soudu naznačit nesprávnost jeho postupu. Jedinou nápravou, kterou by bylo třeba učinit, by bylo smazání jména žalobkyně q) z řádku 19 rozhodnutí velvyslanectví i rozhodnutí stěžovatele, kde bylo uvedeno nadbytečně. Ostatně, i kdyby měl pravdu krajský soud ve svém nesprávném východisku, že zde existovala druhá samostatná žádost, pak by nápravou byla tatáž drobná úprava rozhodnutí obou stupňů, doprovázená ovšem usnesením o zastavení řízení o pozdější žádosti podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu.

[22] Chybné dvojité zaregistrování jediné žádosti žalobkyně q) a její následné duplicitní uvádění na všech správních rozhodnutích je svou závažností přirovnatelné spíše k chybě v psaní, nikoli k procesní vadě, jež by způsobila nezákonnost rozhodnutí obou správních

pokračování

orgánů. Rozhodně pak nejde o *podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé* ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Intenzita procesních vad vyžadovaných k aktivaci tohoto ustanovení byla vymezena např. v rozsudku NSS ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 - 39. Zde NSS shledal, že *„zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo.“* K takové vadě v nyní posuzovaném případě nedošlo, neboť v důsledku pochybení v podobě dvojího zapsání téže žádosti se nezměnil ani obsah rozhodnutí velvyslanectví či následného rozhodnutí žalovaného, ani okruh účastníků. Jediným důsledkem bylo nadbytečně zdvojené uvedení jména žalobkyně q) pod číslem 17 a 19.

[23] Lze tedy uzavřít, že drobné pochybení velvyslanectví v evidenci žádostí nebylo vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., která by odůvodnila postup podle jeho odst. 3, věty druhé. Rozhodnutí krajského soudu je tudíž stíženo vadou řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Vzhledem k tomu, že chybné bylo již samotné východisko krajského soudu ohledně toho, že šlo o dvě, nikoli o jednu žádost, nezabýval se NSS dále kasačními námitkami nastiňujícími možné důsledky vedení řízení o dvou žádostech. Stejně tak již nebylo namístě zabývat se správností výroku o náhradě nákladů řízení ve zrušujícím rozsudku, neboť i o nich bude muset krajský soud rozhodnout znovu a NSS nemůže předjímat, zda po věcném posouzení žaloby přizná žalobcům náhradu nákladů řízení či nikoli.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu