



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **I. B. st. přísl. Ruská federace**
zastoupeného advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem
sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2023, čj. MV-12111-4/SO-2023

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2023, čj. MV-12111-4/SO-2023 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 29. 11. 2022, čj. OAM-75368-8/ZM-2022 se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení částku 10 800 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Vratislava Taubera, advokáta, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce je občanem Ruské federace, pobývajícím na území České republiky na základě zaměstnanecké karty s platností od 29. 10. 2019 do 31. 10. 2022. Žalobce dne 27. 10. 2022 požádal u Ministerstva vnitra o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Jelikož však podal žádost na špatném formuláři, ministerstvo jej vyzvalo k odstranění vad podání a zaslalo mu i odkaz na formulář, který má vyplnit. Žalobce však podal žádost na stejném (nesprávném) formuláři jako předtím. Proto Ministerstvo vnitra řízení o jeho žádosti zastavilo usnesením ze dne 29. 11. 2022, čj. OAM-75368-8/ZM-2022.
2. Odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 15. 3. 2023.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť ministerstvo v řízení pochybilo. Žalobce skutečně podal první žádost na špatném formuláři. Nicméně jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je poučování účastníků řízení podle § 4 odst. 2 správního řádu. Má-li žádost vady, musí správní orgán vyzvat žadatele k jejich odstranění. Taková výzva přitom nemůže být jen formální, ale správní orgán v ní musí srozumitelně vysvětlit, co se od účastníka řízení očekává (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 2 Azs 75/2014-26). Pouze vyjeví-li správní orgán svůj požadavek dostatečně srozumitelně a účastník měl možnost mu vyhovět, může následně řízení zastavit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, čj. 6 As 136/2013-56).
4. Výzva ministerstva nebyla dostatečně srozumitelná. Ministerstvo, pravda, poučilo žalobce, že musí použít předepsaný tiskopis pro prodloužení povolení k pobytu, nikoliv dlouhodobého pobytu. Zároveň však žalobci v téže písemnosti poskytlo i přímý internetový odkaz, a ten byl chybný – vedl na formulář pro podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, na němž žalobce podal svou první žádost. Jelikož ministerstvo konkrétně neuvedlo, jaký formulář má žalobce použít, vyplnil formulář, který našel na odkazu z úřední výzvy. Žalobce nemá právní vzdělání a rozdíl mezi dlouhodobým a prostým pobytem nebyl schopen odhalit. Jednoduše se řídil pokynem ministerstva.

III. Argumentace žalované

5. Žalovaná navrhuje podanou žalobu zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Doplnuje, že žalobce by měl znát právní předpisy, které se bezprostředně dotýkají jeho práv a povinností. Platí obecná zásada, že neznalost zákona neomlouvá. V té souvislosti odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, čj. 11 A 206/2017-34, podle nějž má cizinec znát práva a povinnosti vyplývající z právní úpravy.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
7. Žaloba je důvodná.

Právní posouzení

8. Otázkou v této věci je, zda Ministerstvo vnitra důvodně zastavilo řízení o žalobcově žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Žalobce ji sice podal dvakrát na nesprávném formuláři, ale svůj podíl na tom mělo i samo ministerstvo, neboť žalobci ve výzvě k odstranění vad první žádosti zaslalo odkaz na nesprávný formulář.
9. Vzhledem k tomu, že skutkový stav není mezi stranami sporný, shrne krajský soud jen průběh řízení. Žalobce požádal o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty na formuláři žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo vnitra žalobce výzvou ze dne 7. 11. 2022, čj. OAM-75368-6/ZM-2022 informovalo, že podal žádost na špatném formuláři, jelikož žádá o prodloužení povolení k pobytu, nikoliv dlouhodobého pobytu. Navedlo jej jednak obecně na rozcestník tiskopisů a vzorů pro podávání žádostí, jednak připojilo i přímý internetový odkaz na příslušný formulář. Mezi stranami není sporné, že poskytnutý odkaz byl chybný – vyplývá to i ze samotného správního spisu, kde je v tomto smyslu poznámka tužkou na originále příslušné výzvy. Nedopatřením navedlo ministerstvo žalobce na formulář o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, který již jednou použil. Dne 22. 11. 2022 podal žalobce druhou žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, a to opět na chybném formuláři. Proto Ministerstvo vnitra dne 29. 11. 2022 řízení o žádosti zastavilo.
10. Pokud jde o právní úpravu, podle § 44a odst. 3 věty první zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců, se žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podává ministerstvu na úředním tiskopisu, na kterém se podává žádost o vydání tohoto povolení. Na to navazuje § 182 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který upravuje zveřejňování požadovaných tiskopisů způsobem umožňujícím dálkový přístup. A konečně podle § 169r odst. 5 téhož zákona ministerstvo zastaví řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti, o vydání osvědčení o registraci, o vydání povolení k přechodnému pobytu a o vydání povolení k trvalému pobytu v případě, že žádost byla podána na území a nebyla podána na úředním tiskopisu.
11. Obecná poučovací povinnost správních orgánů vyplývá ze základních zásad správního řízení. Konkrétně z § 4 odst. 2 správního řádu, podle kterého *„správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“*. Podrobnější úpravu nalezneme v § 45 odst. 2 správního řádu (zvýraznění doplněno): *„Nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě.“* Při formulaci poučení by se měl správní orgán řídit též zásadou vstřícnosti obsaženou v § 4 odst. 1 správního řádu: *„Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“*
12. Zmíněná poučovací povinnost se týká procesních práv. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá (např. rozsudek ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 51/2010-214, ze dne 11. 12. 2008, čj. 9 Azs 64/2008-67, ze dne 19. 9. 2013, čj. 4 As 69/2013-44 či ze dne 30. 10. 2019, čj. 1 Azs 323/2019-30), že z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Jak přílehavě uvádí posledně citovaný rozsudek čj. 1 Azs 323/2019-30: *„Poučovací povinnost správního*

orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě činit, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit.“

13. V první řadě je třeba si položit otázku, zda bylo povinností Ministerstva vnitra žalobce vyzvat k odstranění vad žádosti a poučit jej o tom, jaký formulář by měl správně vyplnit. Krajský soud jednoznačně odpovídá, že takovou povinnost ministerstvo mělo. Nutnost použít správný typ formuláře – s hrozbou, že jinak žádost nebude vůbec projednána – jistě patří mezi procesní pravidla. Pokud žadatel zvolí špatný formulář, musí jej správný orgán poučit o tom, jaký formulář má vyplnit. Otázka kvality poučení závisí na konkrétních okolnostech případu. Pokud ministerstvo žadatele přímo odkáže na konkrétní webovou stránku, kde se formulář nachází, jeho postup obstojí prakticky vždy. Je totiž ukázkou vstřícnosti a na žadatele prakticky neklade žádné nároky – stačí jen následovat poučení. Správný orgán může jistě také jen obecně odkázat žadatele na příslušnou sekci svých webových stránek, ať si tam potřebný formulář sám dohledá. Takový postup se ovšem může jevit, zejména v případě právně nezastoupeného cizince, jako problematický. Zatímco uvedení konkrétního odkazu na webovou stránku představuje pro ministerstvo rutinní úřední úkol s minimálními náklady, pro cizince jde o velkou pomoc a vstřícný krok, který mu pomůže se v množství formulářů vyznat. Lze tedy uzavřít, že kdyby nedošlo k chybě v poskytnutém odkazu, hodnotil by soud postup ministerstva v nynější kauze jako vzorný.
14. Nyní je třeba se tázat, jaké důsledky mělo chybné poučení cizince ze strany ministerstva správně mít. Jakkoliv v nynější kauze jde o odstranění vad podání, lze vyjít z bohaté judikatury týkající se nesprávného poučení o oprávněném prostředku. Například v nálezu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. I. ÚS 12/99 Ústavní soud konstatoval, že *„za situace, kdy zadavatel stěžovatelku nepoučil o možnosti podat do sedmi dnů návrh na zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí u orgánu dohledu, neměl Úřad sám vykládat tento důsledek k tíži stěžovatelky, nýbrž naopak v její prospěch.“* Lze tu citovat i z komentáře ke správnímu řádu, podle kterého *„pokud správní orgán do poučení zahrne informace nad rámec obligatorních informací dle odstavce 5 a 6, pak i tyto zbytné informace musí být správné a odpovídat zákonu. Jinak i ve vztahu k těmto zbytným informacím je třeba uplatnit princip, že případná chyba správního orgánu nemůže jít k tíži účastníka řízení“* (KOPECKÝ, Martin, Josef STAŠA, Jana BALOUNOVÁ, Jan MALAST, Olga POUPEROVÁ, Pavel KOPECKÝ a Zuzana ADAMUSOVÁ. Správní řád: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-7-17]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X).
15. Obecným závěrem je, že postupuje-li účastník řízení v souladu s nesprávným poučením, nelze mu tuto skutečnost klást k tíži. Naopak, negativní následek takového poučení má nést správní orgán.
16. V nynějším případě chybovaly obě strany. Ministerstvo žalobce uvedlo v omyl odkazem na nesprávný formulář. Žalobce ovšem podal svou žádost na nesprávném formuláři dvakrát, přičemž se pokaždé jednalo o tentýž formulář (prodloužení dlouhodobého pobytu). Neměl žalobce za těchto okolností chybný odkaz odhalit a nenechat se jím zmást? O prodloužení pobytu přece již jednou žádal a s tímto řízením tak měl zkušenosti. Současně mu ministerstvo ve výzvě výslovně sdělilo, že má žádost podat na formuláři o prodloužení pobytu, zatímco ministerstvem zaslaný formulář se jmenuje žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu. Právě na povinnosti cizince znát české právo a znát své povinnosti vystavěla žalovaná napadené rozhodnutí i svou procesní obranu.

17. Proti tomu ovšem podle krajského soudu hovoří dvě skutečnosti. Za prvé, je to především ministerstvo, kdo je odborníkem v dané oblasti. Cizinec, který se řídí pokynem ministerstva, jedná nepochybně v dobré víře v jeho odbornou kompetenci. Nesprávné poučení ze strany příslušného úřadu se tak významně podílelo na tom, že žalobce i napodruhé podal svou žádost nesprávnou formou. Výzva ministerstva k odstranění vad žádosti musí nejen odpovídat zákonu, ale ministerstvo musí věnovat náležitou pozornost i její srozumitelnosti a věcné správnosti. V souladu s principem vstřícnosti zmiňovaným výše by mělo ministerstvo formulovat svá sdělení pečlivě a mělo by se snažit pomoci žadateli, aby dosáhl věcného přezkumu svého podání. Pokud správní orgán naopak svede účastníka řízení na scestí, měl by z toho vyvodit procesní důsledky.
18. Ministerstvo mohlo po zjištění svého pochybení žalobce informovat (třeba i jen neformálním sdělením), že zasláný odkaz byl nesprávný. Nebo jej mohlo novou výzvou vyzvat k nápravě vad, tentokrát se správným odkazem. Namísto toho však ministerstvo řízení zastavilo.
19. Takový postup hodnotí soud jako extrémně nevstřícný. Není jen v rozporu s principy dobré správy, jež by moderní administrativa měla dodržovat, ale i se zákonem. Povinnost poučit žadatele o tom, jak má odstranit vady svého podání, která vyplývá z výše citovaného § 45 odst. 2 správního řádu, není samoučelná. Hovoří se zde přece o „pomoci“ s odstraněním nedostatků. Správní orgán má být vždy veden snahou provést účastníka řízení správním řízením tak, aby při dodržení zákonných požadavků dosáhl svého záměru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 2 Azs 75/2014-26). Zastavit řízení pro neodstranění vad žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu lze tehdy, pokud předcházející výzva k doplnění náležitostí žádosti byla formulována natolik určitě a srozumitelně, aby jí mohl průměrný adresát veřejné správy porozumět a mohl na ni reagovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, čj. 6 As 136/2013-56).
20. Tím se dostáváme k druhé významné skutečnosti. Adresátem veřejné správy je nyní právně nezastoupený cizinec, jehož znalost češtiny a schopnost porozumět českým právním předpisům může být omezená. Proto nesprávné poučení má o to horší důsledky. Něco zcela jiného by bylo, kdyby byl účastník řízení zastoupen advokátem nebo zmocněncem, který v obdobných řízeních vystupuje pravidelně a bezpochyby zná zákonný postup. Pokud by soud naznal, že takováto odborně způsobilá osoba mohla jednoduše odhalit špatné poučení, namísto toho se však rozhodla tuto skutečnost nezmínit a uchovat si ji jako námitku do soudního řízení, nepřiznal by takovému jednání ochranu. Jestliže má jednání znaky účelovosti, lze uvažovat o tom, že ani špatné poučení nebude představovat tak zásadní vadu řízení, že by mohlo mít vliv na jeho výsledek.
21. Nicméně v tomto případě nemůže být o účelovosti ani řeči. Žalobce nebyl v řízení před správním orgánem zastoupen advokátem ani žádným zmocněncem. A ačkoliv již jednou žádal o prodloužení pobytu, rozhodně to neznamena, že má dostatečné zkušenosti se správním řízením. Žalobce nebyl nečinný. Naopak. Zjevně chtěl vyhovět výzvě ministerstva a pokud ministerstvo odkázalo žalobce na konkrétní formulář, mohl rozumně předpokládat, že je to ten správný. Proto lze označit za procesní vadu, pokud ministerstvo řízení bez dalšího zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
22. Na závěr krajský soud podotýká, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, čj. 11 A 206/2017-34, o který se opřela žalovaná, na řešenou věc nedopadá. V obecné rovině

lze souhlasit s tím, že zásada neznalost zákona neomlouvá se týká i cizinců – v tom směru, že mají znát předpisy upravující jejich pobyt na území. V případě řešeném Městským soudem v Praze šlo o to, že cizinec nedoložil přílohy své žádosti, konkrétně neprokázal příjmy. Nicméně v odkazované věci předcházela zastavení řízení řádná výzva správního orgánu. Účastník sice namítal, že jí neporozuměl, ale šlo o jeho subjektivní pohled na kvalitu výzvy, jemuž městský soud nepřisvědčil. V nynější věci ale ze skutkového hlediska vůbec není spor o tom, že byla výzva ministerstva obsahově vadná. Ministerstvo vnitra žalobce jasně odkázalo na nesprávný formulář. Zásadu neznalost zákona neomlouvá rozhodně nelze vnímat tak, že jí lze zhojit jakékoliv procesní pochybení správního orgánu. Neboť právě správní orgán na prvním místě by měl právo znát a postupovat v souladu se ním.

V. Závěr a náklady řízení

23. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Jelikož se zjištěná vada týká prvostupňového řízení a v důsledku tohoto rozhodnutí bude na místě v řízení pokračovat *de facto* od začátku (novou výzvou k odstranění vad žádosti), považuje krajský soud za účelné v zájmu procesní ekonomie zrušit i prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Věc však vrací k dalšímu řízení žalované (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), neboť s. ř. s. neumožňuje vrácení věci přímo správnímu orgánu prvního stupně. Jelikož budou v dalším řízení oba správní orgány právním názorem krajského soudu vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), shrnuje soud své závěry přehledně takto: Ministerstvo vnitra nemělo řízení o žalobcově žádosti zastavovat, neboť jej nesprávně poučilo a odkázalo jej na špatný formulář. V dalším řízení tak Ministerstvo vnitra žalobce správně poučí o tom, na jakém formuláři má svou žádost podat.
24. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující náklady nevyčísliła, soud proto vyšel z obsahu soudního spisu. Zástupce strany žalující učinil celkem 2 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč. Zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Nárok na náhradu DPH právní zástupce nevznese, proto mu za jeden úkon náleží 3 400 Kč, celkem tedy za všechny úkony 6 800 Kč (2 x 3 400 Kč). Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 6 800 Kč a výše soudních poplatků 4 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 10 800 Kč.

25. Obecná třídní lhůta pro splnění povinnosti uložené soudem (§ 160 odst. 1 o. s. ř.) by pro účely úhrady nákladů soudního řízení správního nebyla přiměřená. Jednak proto, že rozsudky správních soudů nabývají právní moci již okamžikem doručení (§ 54 odst. 5 s. ř. s.), a jednak proto, že podle zkušeností správních soudů mají správní orgány problém takto krátké lhůty dodržet s ohledem na své vnitřní administrativní členění a nutnost schválit odeslání peněz příslušným vedoucím zaměstnancem. Proto ji soud prodloužil na jeden měsíc.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 7. 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu