

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **A. U.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2018, č. j. 5 A 192/2014 – 37,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2018, č. j. 5 A 192/2014 – 37, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 9. 10. 2014, č. j. MV-74996-5/SO-2014, **se ruší** a věc **se** jí **vrací** k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2014, č. j. MV-74996-5/SO-2014. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „OAMP“), ze dne 20. 3. 2014, č. j. OAM-14459-24/TP-2013, jímž byla dle § 87k odst. 1 písm. f) zákona č.

326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost stěžovatele o povolení k trvalému pobytu.

[2] Stěžovatel podal dne 11. 7. 2013 žádost o povolení k trvalému pobytu. V průběhu správního řízení byl předvolán k výslechu dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, předvolání mu bylo doručeno dne 25. 11. 2013. Datum konání výslechu bylo stanoveno na 13. 12. 2013. Stěžovatel se z výslechu omluvil podáním ze dne 11. 12. 2013, přičemž jako důvod uvedl dovolenou svého právního zástupce, na jehož účasti u úkonu výslechu trval. Současně požádal o stanovení nového termínu výslechu. OAMP stěžovateli náhradní termín neurčil a po vyjádření stěžovatele k podkladům rozhodnutí jeho žádost o povolení k trvalému pobytu bez dalšího zamítl dle § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tj. na základě toho, že se stěžovatel bez vážného důvodu nedostavil k výslechu. Dále své rozhodnutí zdůvodnil tím, že právní zástupce měl v případě své vlastní nepřítomnosti využít k úkonu výslechu substituci a zplnomocnit jiného advokáta či koncipienta, jak tento právní zástupce dle názoru OAMP činí běžně.

[3] Proti rozhodnutí OAMP o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu podal stěžovatel odvolání. V něm namítal upření práva na právní pomoc, které mu svědčí dle § 37 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Stěžovatel trval na účasti svého právního zástupce u výslechu, což mu nebylo umožněno i přesto, že se z výslechu řádně omluvil s uvedením vážného objektivního důvodu. Názor OAMP, dle něhož měl právní zástupce pro úkon výslechu využít substitučního zmocnění, pokládá stěžovatel za absurdní. Právního zástupce nelze k takovému postupu nutit, je to pouze jeho právo, nikoliv povinnost; navíc zastoupený ani nemusí svému zástupci udělit souhlas k ustanovování substitučních zmocněnců.

[4] Žalovaný toto odvolání zamítl, přičemž své rozhodnutí odůvodnil obdobnými důvody jako OAMP, pouze upravil názor OAMP týkající se substituce. Ujasnil, že se skutečně nejedná o povinnost právního zástupce, a ten tedy měl možnost substituci využít, ale učinit tak nemusel. Dále žalovaný dodal, že důvod omluvy nebyl dostatečný, protože se týkal právního zástupce stěžovatele, nikoliv stěžovatele samotného jakožto osoby s povinností osobně se dostavit k výslechu.

[5] Následně se stěžovatel bránil správní žalobou u městského soudu. V ní odkazoval opět především na právo na právní pomoc a na charakter institutu substituce v souvislosti s tím, že trval na účasti svého právního zástupce u výslechu. Pokud se stěžovatel omluvil skrze svého právního zástupce – advokáta – vázaného stavovskými předpisy, správní orgán mohl vycházet z uvedených informací a v situaci, kdy by měl o důvodech omluvy pochybnosti, je prověřit. Absenci výzvy k odstranění nedostatků omluvy stěžovatel hodnotí jako porušení zásady legitimního očekávání za současného popření základních principů správního řízení. Stěžovatel upozornil rovněž na chybnou aplikaci § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Za účel tohoto ustanovení považuje naplnění důvodů § 169 odst. 2 téhož zákona, tzn. obcházení zákona (např. zdržováním řízení) či uzavření účelového sňatku účastníkem řízení. Nic takového ze spisu nevyplývá, naopak stěžovatel již dříve během řízení usiloval o urychlení procesu podáním opatření proti nečinnosti.

[6] Městský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. V odůvodnění městský soud konstatoval, že stěžovatel nedoložil vážný důvod omluvy, a to ani v odvolacím řízení,

v němž by se neuplatnila koncentrace řízení (stěžovatel se spolehlivě dozvěděl o tom, že omluva z výslechu byla vyhodnocena jako nedostatečná, až z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Dále se městský soud neztotožnil s presumpcí správnosti tvrzení advokáta. Ten rovněž musí dokládat důvod omluvy, jinak by mohlo dojít k obtížně řešitelným situacím v případě rozdílných tvrzení zástupců obou stran. Městský soud také upozorňuje na to, že omluva neobsahuje žádné bližší časové údaje o tvrzené dovolené a byla doručena pouhé dva dny před plánovaným termínem výslechu. Ohledně povinnosti ministerstva vyzvat k odstranění vad omluvy pak městský soud nenalezl žádné zákonné ustanovení, které by takový úkon ukládalo, odkazuje přitom i na nezbytnost procesní obezřetnosti právního zástupce. Otázkou substituce se městský soud pro nadbytečnost nezabýval. Aplikaci § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců pak považuje soud za správnou, neboť není úkolem správního orgánu prokázat obstrukční chování stěžovatele, ale naopak je na stěžovateli, aby prokázal existenci vážného důvodu, proč se nemohl výslechu zúčastnit.

[7] V kasační stížnosti stěžovatel napadá oba výroky rozhodnutí městského soudu. Uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní (dále jen „s. ř. s."). Napadené rozhodnutí považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož se soud dostatečně nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě a z velké části pouze převzal argumentaci správního orgánu, jehož rozhodnutí stěžovatel rovněž považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné.

[8] Stěžovatel namítá porušení práva na právní pomoc a také porušení § 2 odst. 1, 4 a § 4 odst. 4 správního řádu. Odmítá postoj soudu k advokátům založený na obecném tvrzení o nepoctivosti advokátů, kterou městský soud dovozuje z jemu známých případů z kárných řízení. Podle stěžovatele nelze porušování stavovských předpisů přičítat jeho právnímu zástupci jen proto, že jiní advokáti nikoliv zřídka nedodržují své povinnosti. Tvrzení advokáta má jistou váhu, soud měl namísto obecných úvah přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu a v případě pochybností si tvrzení ověřit. Stěžovatel považuje dovolenou svého právního zástupce za vážný a objektivní důvod k uznání omluvy, a pokud jej správní orgán neshledal dostatečně prokázaným, měl stěžovatele vyzvat ke konkretizaci důvodů omluvy a jejich doložení. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2014, č. j. MV-56942-4/SO-2014. Neshoduje se pak s názorem městského soudu, podle něhož v uvedeném příkladu figurují odlišné skutkové okolnosti.

[9] Dále se dle názoru stěžovatele městský soud dostatečně nevypořádal s námitkou nesprávné aplikace § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, jelikož skutkový důvod pro zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu byl v případě stěžovatele v rozporu s účelem tohoto zákonného ustanovení. Tento účel spatřuje stěžovatel v předcházení obstrukcím ze strany účastníka, přičemž soud snahu o maření řízení u stěžovatele netvrdil. I přesto však s tímto argumentem nakládal v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, a to zcela bez souvislosti se skutkovými okolnostmi případu, a tedy v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Závěrem stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí také z důvodu, že se městský soud nezabýval otázkou substituce. K této otázce se stěžovatel opětovně vyjadřuje, dle jeho názoru nelze právního zástupce k užití substituce nutit, přičemž na tom nic nemění ani fakt, že tak konkrétní právní zástupce činí běžně v jiných řízeních.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[11] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti; tuto neshledal důvodnou. Pokud městský soud shledal dostatek důvodů k zamítnutí žaloby (ač některé třeba nevyhodnotil správně), nebylo jeho povinností zkoumat další námitky, které se nevztahovaly přímo k rozhodovacím důvodům. Ačkoliv bylo vhodné otázku substituce vypořádat, neboť byla v této věci otázkou důležitou, městský soud mohl označit námitku za nadbytečnou, protože nedopadala na podstatné prvky sporu. Ve věci posouzení správnosti aplikace § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců městský soud rovněž nezatížil rozhodnutí nepřezkoumatelností, přestože odůvodnění zamítavého závěru mělo být odlišné. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že dotčené ustanovení nevykládá správně žádný z účastníků. Toto ustanovení totiž odkazuje na § 169 odst. 2 téhož zákona, jenž má dispozitivní charakter, a základním požadavkem pro nařízení výslechu účastníka stanovuje pouze jeho nezbytnost pro zjištění skutkového stavu. V důvodu pro zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu dle § 87k odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců v relevantním znění tak nenastupuje povinnost správního orgánu dokazovat obstrukční snahy účastníka řízení, ale ani účastníka netíží důkazní břemeno ohledně vážného důvodu omluvy za situace, kdy jej správní orgán nevyzval k doplnění (k povinnosti správního orgánu vyzvat žadatele k doplnění omluvy dále viz níže).

[14] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítaným porušením práva na právní pomoc v jednotlivých aspektech. Na prvním místě je třeba podotknout, že zobecňování vzorců chování jednotlivců v určitém stavu (zde advokátském) nemůže obstát. Nahlížení na konkrétního právního zástupce jako na nedůvěryhodného bez jakéhokoliv důkazu vztahujícímu se k jeho osobě nelze označit jinak než za nepřípustný myšlenkový postup, který se vymyká nutnému objektivnímu posouzení soudu. Nicméně tvrzení právního zástupce samozřejmě zpochybnit lze, vždy však pouze na základě konkrétního skutkového stavu a nedostatečného doložení podané informace. V případě pochybností je však nezbytné si v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů dané tvrzení ověřit nebo vyzvat účastníka k doložení či vysvětlení, nikoliv informaci automaticky vyloučit a dále se jí nezabývat.

[15] K důvodnosti omluvy z výslechu podané stěžovatelem a souvisejícímu procesnímu postupu konstatuje Nejvyšší správní soud následující. Zákon nestanoví formální náležitosti omluvy z předvolání k výslechu, jedná se však o úkon směřující vůči správnímu orgánu, tj. o podání; musí tedy splňovat náležitosti dle § 37 správního řádu. Dále je nutné naplnění podmínek pro přijetí omluvy dle § 59 správního řádu, a to existenci závažného důvodu k nedostavení se k výslechu, bezodkladné podání omluvy a uvedení důvodů v textu omluvy. Zákon výslovně ukládá žadateli pouze povinnost uvést důvod, pro něž se z výslechu omlouvá, nikoli předložit důkaz; takto znělo i poučení stěžovatele v předvolání. Nezbytnost doložení důvodů omluvy sice judikatura dovozuje, a obecně musí účastníci správního řízení svá tvrzení doložit, aby s nimi uspěli, není však možné nedostatek důkazů přikládat k tíži stěžovatele, dokud není o takovém požadavku informován. Pokud měl

OAMP pochybnosti o věrohodnosti důvodů omluvy a zvažoval její nepřijetí, měl stěžovatele vyzvat k doplnění omluvy dle § 37 odst. 3 správního řádu. Bez splnění této vyzývací povinnosti OAMP nemohl stěžovatelovu žádost zamítnout na základě následného nedostavení se k výslechu. V každém případě pak měl správní orgán stěžovatele informovat o svém stanovisku k omluvě, a to včetně situace, kdy by stěžovatele k doplnění omluvy vyzval, a i přes její doplnění ji nepřijal.

[16] Navíc, jelikož zákonné znění § 87k zákona o pobytu cizinců účinné v době rozhodování OAMP (dnes již toto ustanovení neplatí) obsahovalo takto přísný postih (zamítnutí žádosti o povolení trvalého pobytu) za pouhé nedostavení se k procesnímu úkonu výslechu, byl zde bezpochyby na místě prostředek umožňující obeznámit stěžovatele s nedostatky jeho omluvy a prostor tyto vady napravit. Správní orgán o přímých důsledcích do sféry stěžovatele věděl, a přesto stěžovatele o neuznání omluvy neinformoval ani jej nevyzval k doplnění údajů či dokladů potvrzujících čerpání dovolené právním zástupcem stěžovatele. Na tomto místě lze poukázat na zcela přiléhavý odkaz stěžovatele na rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2014, č. j. MV-56942-4/SO-2014. Z tohoto rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný v typově totožném případě účastníka řízení k doplnění omluvy z výslechu vyzval. Jako průkazné tvrzení pak žalovanému postačovalo sdělení termínu návratu jeho právního zástupce z dovolené a vyjádření, že účastník na osobní účasti svého právního zástupce trvá.

[17] Nejvyšší správní soud dále doplňuje, že včasnost podání omluvy se vždy posuzuje dle konkrétních skutkových okolností. Je nezbytné ji učinit bezodkladně poté, co se stěžovatel dozví o překážce účasti na úkonu. Tento okamžik může výjimečně nastat dokonce i po datu úkonu, běžně však lze za včasnou považovat každou omluvu, která je podána dříve než bezprostředně před konáním úkonu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 8 As 107/2013 – 46). Stěžovatel podal omluvu několik dní před nařízeným výslechem, požadavek včasnosti tedy splnil. Dle Nejvyššího správního soudu lze dovolenou právního zástupce stěžovatele považovat za relevantní, dostatečně závažný důvod omluvy. Právní zástupce se v takové situaci objektivně nemůže zúčastnit úkonu, a jelikož stěžovatel trval na osobní účasti svého zástupce, nemohl se dostavit bez něj. Výjimkou by byla situace, v níž by stěžovatel uplatňoval dovolenou právního zástupce jako důvod omluvy opakovaně, např. vždy, když by byl stěžovatel předvolán k výslechu. Tam by již bylo na místě posouzení, zda se nejedná o snahu stěžovatele výslechu se vyhýbat (k hodnocení důležitosti důvodu omluvy srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99). Stěžovatel však pouze realizoval své právo na právní pomoc garantované Listinou a v daném řízení se z úkonu omluvil poprvé. Právo stěžovatele na právní pomoc v sobě zahrnuje též volbu svého právního zástupce.

[18] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že s ohledem na výše vyslovený právní názor a povahu pochybení správního orgánu by městský soud nemohl, než rozhodnutí žalovaného zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, zrušil Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 2 s. ř. s. současně i rozhodnutí žalovaného.

[19] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který ve věci rozhoduje, proto je povinen rozhodnout rovněž o celkových nákladech řízení; o nákladech řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Úspěšnému stěžovateli Nejvyšší správní

soud přiznal v řízení o žalobě a o kasační stížnosti náhradu nákladů právního zastoupení, jež se skládá z odměny za 3 úkony právní služby spočívající v sepisu podání ve věci samé [žaloba a kasační stížnost dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a dále účast zástupce na jednání před krajským soudem dne 21. 3. 2018 [§11 odst. 1 písm. i) advokátního tarifu] a paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu za 3 úkony právní služby; vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele prokázal, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada v celkové výši 10 200 Kč o tuto daň ve výši 2142 Kč (§ 14a advokátního tarifu). Dále přiznal soud náhradu nákladů za zaplacené soudní poplatky za žalobu a kasační stížnost ve výši 8000 Kč. Žalovaný je povinen stěžovateli k rukám jeho právního zástupce uhradit částku 20 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[20] Společně s kasační stížností podal stěžovatel též žádost na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Následně ji dne 22. 5. 2018 vzal zpět v plném rozsahu. O žádosti na přiznání odkladného účinku tak nebylo rozhodováno, proto Nejvyšší správní soud dle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zaplacený soudní poplatek vrací na účet, který zástupce stěžovatele uvedl: 2108265237/2700, VS 2011027.

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

V Brně dne 13. prosince 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu