

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **T. T. Ch.,** zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2018, č. j. 46 A 43/2016 - 93,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2018, č. j. 46 A 43/2016 - 93, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 3. 2. 2016, č. j. MV-74758-4/SO-2015, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 25 456 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalobkyni **se vrací** soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra ČR, odbor azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně), rozhodnutím ze dne 30. 12. 2013, č. j. OAM-2280-15/ZR-2013, zrušilo žalobkyni platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání.

[2] Rozhodnutím ze dne 3. 2. 2016, č. j. MV-74758-4/SO-2015, žalovaná zamítla jako opožděné odvolání žalobkyně proti danému rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Soud nejprve zrekapituloval obsah listin založených v soudním spise. Konstatoval, že na fotografii předložené žalobkyní je patrné oznámení o převzetí právního zastupování spojené se žádostí o nahlédnutí do spisu ze dne 14. 1. 2014, které je oraženo razítkem správního orgánu I. stupně s datem doručení 16. 1. 2014, přičemž v horním levém rohu listiny je patrná šikmo umístěná kancelářská svorka. Na originále stejné listiny zařazené do správního spisu je patrné proděravění po kancelářské svorce umístěné v jiném úhlu, než je provedeno sešití svorkou. Dřívější proděravění lze nalézt rovněž na originálu plné moci a originální obálce. Jediná stránka ze spojených dokumentů ve správním spise, která nemá proděravění od původního sešití kancelářskou sponkou je kopie obálky. Dále žalobkyně předložila fotografii seznamu listin ve správním spise, v němž je pod pořadovým číslem 16 uvedeno: „23/01 Převzetí SŘ + žádost o nahlédnutí + PM“ s počtem uložených listin 4. V připojeném správním spise je v seznamu spisového materiálu pod položkou 16 uveden počet uložených listů 3, přičemž uvedená číslice je rozmazaná a jsou pod ní patrny pozůstatky číslice 4.

[4] Krajský soud následně odkázal na jím provedené výsledky dokazování v podatelně soudu spočívající ve vážení obálky o velikosti odpovídající té, kterou zaslal zástupce žalobkyně dne 14. 1. 2014 podání, ze kterých zjistil, že obálka a dva listy papíru velikosti A4 váží dohromady 0,018 kg, obálka a tři listy papíru potom 0,023 kg. Z originální nálepky pošty na obálce zásilky založené ve spise soud zjistil, že tato vážila 0,017 kg. Na základě tohoto dokazování soud dospěl k závěru, že zástupce žalobkyně neodeslal správnímu orgánu I. stupně dne 14. 1. 2014 obálkou tři listiny, jak tvrdil (tj. 1. oznámení o převzetí právního zastoupení s žádostí o umožnění nahlédnutí do spisu, 2. plnou moc, 3. blanketní odvolání), ale pouze první dvě. Blanketní odvolání, které dle tvrzení žalobkyně ve správním spise chybí, dle soudu podáno vůbec nebylo. Zástupcem předložená prostá kopie této listiny postrádá důkazní hodnotu. Tuto nemá ani seznam spisového materiálu, neboť k přepsání číslice došlo nejen u položky 16, ale i u položky 11. Krajský soud dále označil za nepravdivé tvrzení žalobkyně o osobním převzetí rozhodnutí správního orgánu I. stupně, což podpořilo jeho závěr o nepodání blanketního odvolání. Nedůvěryhodným shledal i jednání zástupce žalobkyně, který zaslal vyjádření k věci v odstupu devíti měsíců od tvrzeného podání blanketního odvolání. Soud neuvěřil, že odvolání bylo podáno ve lhůtě a žalobu zamítl jako nedůvodnou. Další důkazy soud neprováděl z důvodu nadbytečnosti. V závěru rozsudku doplnil, že pokud by byl správní spis řádně veden, což patří k esenciálním povinnostem každého správního orgánu, k výše uvedenému sporu by nemohlo dojít.

III.

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb.,

pokračování
správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Současně požádala, aby soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[6] Poukazuje na to, že předložila krajskému soudu fotografie pořízené při nahlížení do spisu dne 24. 2. 2014, na kterých bylo zachyceno blanketní odvolání jako součást podání ze dne 14. 1. 2014. Dále předložila fotografie pořízené při nahlížení do spisu na cizinecké policii dne 14. 12. 2016, kde již blanketní odvolání ve spise založeno nebylo. Krajský soud se s těmito důkazy nevypořádal, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným. Z fotografií jasně plyne, že blanketní odvolání podáno bylo, což převážení provedené soudem nijak nevyvrací, a jeho závěry tudíž nemají oporu ve spise. Stěžovatelka uvedla, že nechala zpracovat znalecký posudek (přiložen ke kasační stížnosti), z něhož plyne, že fotografie byly pořízeny stejného dne, nebylo s nimi manipulováno a série snímků byla pořízena otáčením listů a jejich vyfocením.

[7] Důkaz převážením zásilky není možné považovat za jednoznačný a průkazný. V případě hromadných podání se dle stěžovatelky stává, že pracovník pošty nepřevažuje každou jednotlivou zásilku, ale zkopíruje váhu první z nich i na další. Tomuto postupu nasvědčuje i předložený podací arch z předmětného dne, kde 9 z 10 položek má shodnou hmotnost 0,017 kg, což je s ohledem na počet desetinných míst a rozdílnost jednotlivých zásilek nepříliš pravděpodobné. Převážení zásilky tedy nemůže být jediným důkazem pro rozhodnutí ve věci. Krajský soud rovněž nezohlednil přepsání údaje v položce č. 16.

[8] Odmítá, že nebylo prokázáno převzetí zásilky obsahující rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Ve spise je založena doručenka s vlastnoručním podpisem stěžovatelky, na čemž nic nemění zčásti nečitelné datum na razítku pošty. Z dalšího sledu událostí je zřejmé, že stěžovatelka převzala rozhodnutí dne 10. 1. 2014, přičemž dne 13. 1. 2014 byla podepsána plná moc vztahující se k jejímu právnímu zastoupení, na základě které bylo zasláno podání správnímu orgánu I. stupně (doručené dle dodacího razítka dne 16. 1. 2014). V podání je uvedeno správné číslo jednací rozhodnutí, vč. pořadového čísla listiny, což svědčí o tom, že zástupce stěžovatelky musel mít v době sepisování podání toto rozhodnutí k dispozici.

[9] Uvádí, že důvod, proč k doplnění odvolání došlo až podáním ze dne 28. 11. 2014 není předmětem sporu. Ze strany správního orgánu I. stupně došlo k porušení zákonné povinnosti stanovené v § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), když stěžovatelka nebyla vyzvána k odstranění vad podání ve stanovené lhůtě.

[10] Stěžovatelka má za prokázané, že odvolání v zásilce podané dne 14. 1. 2014 obsaženo bylo a krajský soud pochybil, když dospěl k opačnému závěru. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti vylučuje, že by bylo se spisovým materiálem jakkoli neoprávněně či neregulérně manipulováno. Znalecký posudek nepovažuje za bezprostřední důkaz prokazující tvrzení zástupce stěžovatelky, neboť datum

na fotografiích je možné měnit. Blíže se k němu vyjádřit nemůže a nechává na zvážení soudu, zda neprovést nový nezávislý znalecký posudek v dané věci. Důkazem převážení zásilky provedeným krajským soudem bylo dostatečně prokázáno, že zásilka ze dne 14. 1. 2014 obsahovala pouze 3 listy a obálku. Jediný list, který v obálce absentoval, je tedy právě blanketní odvolání. Je odpovědností zástupce, aby zkontroloval převážení zásilek prováděné na poště při podávání dokumentů. Tuto odpovědnost nemůže nést žalovaná, ani krajský soud. Dále odkazuje na rozsudek krajského soudu a své rozhodnutí, jež prokazují, že dokument, který měl být ze spisového materiálu vyjmut, vůbec správnímu orgánu I. stupně doručen nebyl. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

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

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatelka podala včasné odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zatímco stěžovatelka tvrdí, že odvolání podala na samostatném listu jako součást zásilky předané k poštovní přepravě dne 14. 1. 2014, správní orgány naopak tvrdí, že odvolání v zákonné lhůtě podáno nebylo, neboť dle obsahu správního spisu nebylo součástí zásilky doručené správnímu orgánu I. stupně dne 16. 1. 2014.

[15] Krajský soud opřel svůj závěr o opožděnosti odvolání v zásadě pouze o jím provedené dokazování spočívající ve vážení obálky (viz výše), z něhož dovodil, že v předmětné zásilce mohly být pouze dva listy papíru a jestliže ve spise chybí dokument nazvaný blanketní odvolání, je jednoznačné, že tento se nenacházel ani v podané zásilce.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 17 odst. 1 správního řádu ukládá správním orgánům povinnost vést řádně správní spis: *V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.* Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2016, č. j. 3 As 150/2015 - 40, jsou soudy povinny v případě tvrzených chybějících dokumentů ve správním spise zohlednit právě úroveň vedení předloženého správního spisu: „*Za situace, kdy předmětný spis obsahuje soupis všech svých součástí, jednotlivé listy spisu jsou svázány, konsekutivně číslovány a logicky na sebe navazují, nevyvstávají rozumné pochybnosti o úplnosti spisového materiálu, které by odůvodňovaly obavu ze ztracení předmětného podání.*“ Skutečnost, že správné vedení správního spisu je zásadní pro posouzení merita věci, vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2011, č. j. 1 As 10/2011 - 122. Právě kvalita a úplnost správního spisu musí být akcentovány v průběhu celého řízení a je nejen na soudech, ale i na odvolacích orgánech, aby tomuto aspektu řízení věnovaly náležitou pozornost tak, aby nedocházelo k porušení právní jistoty účastníků řízení. V souvislosti s povinností stanovenou v § 17 správního řádu pak Nejvyšší správní soud

pokračování

vyslovil v rozsudku ze dne 28. 12. 2016, č. j. 3 As 50/2016 - 35, že: „*(...) za této konstelace nemůže než dodat, že neúplnost spisu nemůže jít k tíži žalobce, neboť to byl stěžovatel, jehož stíhala povinnost ve smyslu § 17 správního řádu vést správní spis řádně.*“

[17] Nejvyšší správní soud dále připomíná rovněž zásadu *in dubio pro reo*, která se uplatní v případě existence pochybností či nejasností ve skutkových zjištěních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2011, č. j. 3 As 56/2006 - 102). Význam této zásady vyjádřil také Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 864/11. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 As 1/2010 - 58: „*Použití zásady* in dubio pro reo *proto přichází v úvahu pouze tehdy, má-li i po zhodnocení všech důkazů (včetně jejich váhy, věrohodnosti atd.) rozhodující orgán pochybnosti o tom, zda byl skutkový stav dostatečně zjištěn, případně o tom, jak rozhodnout.*“

[18] V posuzovaném případě se jedná o situaci, kdy způsob vedení spisu správním orgánem I. stupně vykazuje zásadní nedostatky, které nebyly dostatečně objasněny či vysvětleny správními orgány, a v důsledku toho vzniklé nejasnosti nebyly odstraněny ani před krajským soudem. Jedná se o nečíslování jednotlivých listin ve spisu, rozešití a opětovné sešití podání, přepisování obsahu spisu bez bližšího zdůvodnění a především pak založení blanketního odvolání ve spisu dle fotografií zástupce stěžovatelky pořízených při nahlížení do spisu dne 24. 2. 2014, jejichž autenticita nebyla v řízení nijak zpochybněna. Takové nedostatky ve vedení spisu vzbuzují zásadní pochybnosti minimálně o jeho úplnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 10 Afs 160/2018 - 45). Krajský soud se však těmito nedostatky dostatečně nezabýval, nevyvrátil nastolené pochybnosti a nevypořádal se ani s existencí fotografické kopie spisu, jež předložila stěžovatelka. Krajský soud sice provedl důkaz převážením zásilky, nicméně se jednalo o jiné listiny i obálku než tvoří zaslaný originál, nadto na jiné váze, než na které byla vážena původní zásilka u poskytovatele poštovních služeb. Tento důkaz následně vyhodnotil jako rozhodný v dané věci (a v důsledku v podstatě jediný) a na jeho základě vydal rozhodnutí, v němž dal zapravdu žalované. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto nemohly být (a nebyly) dostatečně rozptýleny pochybnosti o doručení sporné listiny.

[19] Nelze navíc přisvědčit ani (podpůrné) argumentaci krajského soudu týkající se celkové nevěrohodnosti tvrzení stěžovatelky. Pochybnost o věrohodnosti stěžovatelky totiž krajský soud založil na evidentně chybné premise o osobním převzetí prvostupňového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že se nejednalo o osobní převzetí zásilky u správního orgánu I. stupně, z čehož mylně vycházel krajský soud, ale o osobní převzetí zásilky od poskytovatele poštovních služeb. Krajskému soudu lze dále vytknout, že bez dalšího převzal závěr správního orgánu, že k doručení došlo jednoznačně dne 16. 1. 2014. Otisk razítka provozovatele poštovních služeb na doručence připojené k prvostupňovému rozhodnutí totiž není zcela čitelný a neposkytuje jednoznačnou oporu pro to, že se jednalo o den 16. 1. 2014. Dle otisku se totiž mohlo stejně dobře jednat i o den 10. 1. 2014, čemuž navíc nasvědčují i další okolnosti (např. to že zásilka byla vypravena dne 7. 1. 2014). Dále lze zmínit, že oznámení o převzetí právního zastupování bylo datováno dne 14. 1. 2014 a správnímu orgánu I. stupně doručeno poštou dne 16. 1. 2014, přičemž je v něm odkazováno na přesné číslo jednací prvostupňového rozhodnutí. Toto číslo jednací by přitom zástupci stěžovatelky nemohlo být známo, pokud by v době sepisu předmětného podání neměl příslušné rozhodnutí k dispozici.

Ostatně přesné číslo jednací je uvedeno i na blanketním odvolání datovaném dne 14. 1. 2014, jehož kopii stěžovatelka předložila krajskému soudu.

[20] Lze konstatovat, že skutkový stav nebyl ve správním ani následném soudním řízení dostatečně zjištěn; shromážděné důkazy nevytvořily jasnou představu o průběhu celého skutkového děje a bez důvodné pochybnosti z nich nevyplývá přesvědčivý závěr o tom, zda bylo odvolání podáno ve lhůtě. Pochybnosti takového rázu však nelze klást k tíži stěžovatelky, jak ve svých závěrech učinily správní orgány i krajský soud (viz shora citovaná judikatura).

[21] Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost důvodnou, a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci jsou podmínky pro tento postup splněny, neboť žalovaná se dopustila stejného pochybení jako krajský soud. Pokud by byla věc vrácena krajskému soudu, neměl by jinou možnost, než rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[22] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalované, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalované, která úspěch neměla.

[23] Náklady řízení o žalobě se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a dále z náhrady nákladů zastoupení za tři úkony zástupce stěžovatelky: 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) podání žaloby, 3) účast na ústním jednání před krajským soudem. Za tyto úkony [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.] náleží odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 advokátního tarifu], tj. 9 300 Kč. Stěžovatelka má též právo na náhradu hotových výdajů jejího zástupce za tyto úkony ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna zástupce za řízení před krajským soudem činí 10 200 Kč. Zástupce stěžovatelky v řízení před krajským soudem doložil, že je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 2 142 Kč. Celkem má tedy stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení o žalobě v částce 16 342 Kč.

[24] Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 5 000 Kč a dále z náhrady nákladů zastoupení za jeden úkon zástupce stěžovatelky,

kterým je podání kasační stížnosti. Za tento úkon [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] náleží zástupci stěžovatelky odměna ve výši 3 100 Kč. Stěžovatelka má též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce za úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna a náhrada hotových výdajů zástupce za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3 400 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. o 714 Kč. Nejvyšší správní soud nepřiznává náklady za stěžovatelkou předložený znalecký posudek, jelikož jím dokazování neprováděl a vycházel pouze z listin založených v soudním a správním spise, a nelze jej tak považovat v předmětném případě za důvodně vynaložený náklad ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Celkem má tedy stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v částce 9 114 Kč.

[25] Celkem stěžovatelce náleží náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 25 456 Kč včetně DPH. Žalovaná je povinna uhradit stěžovatelce uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

[26] Nejvyšší správní soud nerozhodoval v řízení o kasační stížnosti o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech. Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč.

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

V Brně dne 7. února 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu