



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **Z.T.**, narozený dne ...
v ČR bytem ...
zastoupený advokátem Mgr. Matějem Šedivým
sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 4. 2018, č.j. MV-56066-4/SO-2017

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce pobýval na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia (ve studijním programu Přírodovědná studia, studijní obor Matematická studia, na Fakultě pedagogické Západočeské univerzity v Plzni) s platností od 8. 9. 2015 do 7. 9. 2016.

2. Dne 1. 8. 2016 žalobce podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 44a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Tato žádost byla správním orgánem prvního stupně vedena pod č.j. OAM-22107/DP-2016. Rozhodnutím ze dne 1. 9. 2016, č.j. ZCU-023567/2016/K, které nabylo právní moci dne 11. 10. 2016, děkan Fakulty pedagogické Západočeské univerzity v Plzni studium žalobce ve studijním programu Přírodovědná studia, studijní obor Matematická studia, ukončil z důvodu nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu. Rozhodnutím ze dne 24. 2. 2017, č.j. OAM-22107-17/DP-2016, Ministerstvo vnitra žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia zamítlo a platnost povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužilo podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se i přes vyhodnocení předložených dokladů nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal. Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2018, č.j. MV-56066-4/SO-2017, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobce zamítla a odvoláním napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. 2. 2017, č.j. OAM-22107-17/DP-2016, potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců brojí žalobce právě projednávanou žalobou vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 30A 133/2018.
3. Dne 21. 11. 2016 žalobce podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní (tj. jiné studijní aktivity, které nejsou studiem ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců) podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tato žádost byla správním orgánem prvního stupně vedena pod č.j. OAM-32827/DP-2016.

Žalobní body

4. Žalobce již ke dni 21. 11. 2016 podal žádost o změnu účelu pobytu, resp. žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu, dle § 45 zákona o pobytu cizinců, kterou se domáhal změny pobytu na pobyt v režimu jiné/ostatní, protože toto řízení mělo být dle zákonné lhůty rozhodnuto do 60 dnů od podání žádosti, a tudíž správní orgán neměl ve věci žádosti o prodloužení pobytu vydávat zamítavé rozhodnutí, neboť v době, kdy rozhodoval, bylo evidentní, že má žalobce v úmyslu do budoucna spojit svůj pobyt toliko s pobytem jiné/ostatní. V této souvislosti se tedy nabízela možnost překvalifikování prvotní žádosti již ve chvíli, kdy se žalobce obrátil na správní orgán s žádostí o změnu účelu pobytu, potažmo bylo možné původní řízení přerušit do doby posouzení nového řízení, nebo obě řízení spojit do jednoho, neboť jakýkoliv opačný postup vede k tomu, že ukončením řízení o prodloužení pobytu žalobce dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ztrácí tzv. fikci pobytu.
5. Ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by mohly paralelně probíhat dvě žádosti o dlouhodobý pobyt (žádost o prodloužení pobytu a žádost o změnu účelu pobytu), protože má žalobce za to, že mělo být postupováno dle § 140 odst. 1 správního řádu a řízení měla být sloučena, neboť obě řízení sledovala totožný cíl. Není pravda, že nebylo možné požadavku žalobce vyhovět, neboť se předmětná řízení nacházela v odlišných fázích. Ve skutečnosti se jak při podání žádosti o změnu účelu pobytu, tak i v době vydání rozhodnutí obě řízení nacházela toliko v nalézací fázi, neboť o obou z nich bylo rozhodnuto shodně ke dni 24. 2. 2018 [?]. Pokud měl nalézací správní orgán již ke dni 6. 10. 2016 informaci, že bylo žalobci ukončeno studium, a ke dni 21. 11. 2016 žalobce požádal o změnu účelu pobytu a dne 3. 1. 2017 byl v paralelně probíhajícím řízení o

změnu účelu pobytu vyslechnut, v rámci čehož se vyjádřil k tomu, jakému studiu se věnuje, tak původní podaná žádost neměla být dne 24. 2. 2017 zamítána, neboť nic nebránilo sloučení obou řízení, která sledovala totožný cíl.

6. Pokud žalobce podal dne 21. 11. 2016 žádost o změnu účelu pobytu, tak jasně demonstroval snahu o pobyt za účelem jiné/ostatní, pročez i varianta posouzení tohoto podání (dle jeho skutečného obsahu) jako žádosti dle § 41 odst. 8 správního řádu se nabízela, neboť z postupu žalobce bylo zřejmé, který pobytový účel plní a který nikoliv.
7. Ačkoliv není povinností správního orgánu poučovat žadatele o všech jeho procesních možnostech, z dikce § 4 odst. 1 správního řádu vyplývá povinnost postupovat způsobem vedoucím k vyřešení situace a nikoliv ke kontumačnímu závěru. Postup nalézacího správního orgánu nedostal zásady veřejné správy coby služby veřejnosti.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Ve vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že v žalobě jsou uplatněny shodné námitky, které byly uvedeny v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a kterými se Komise zabývala již v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
9. K námitce týkající se spojení obou řízení se Komise ztotožňuje se správním orgánem prvního stupně, že v případě žalobce se jednotlivá řízení o žádostech (tj. žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia ze dne 1. 8. 2016 a dále žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní ze dne 21. 11. 2016) nacházejí v různých fázích řízení (v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byly již shromážděny všechny podklady, zatímco v druhém řízení o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu pokračovalo zjišťování skutkového stavu provedením výsledku), netýkají se téhož předmětu řízení (jiný účel pobytu) a jejich spojení není s ohledem na dodržení všech procesních práv žalobce účelné.
10. K námitce týkající se poučení žalobce o možnosti změnit obsah podané žádosti, Komise uvádí, že poučení o spojení věci nebo využití § 41 odst. 8 správního řádu jde nad rámec poučovací povinnosti uvedené v § 4 odst. 4 téhož zákona a nemá přímou souvislost s úkonem, tj. s podáním nové žádosti účastníka řízení. Sloučení řízení nebo změnu obsahu žádosti bylo možné realizovat jen na návrh žadatele. Zákon o pobytu cizinců nevylučuje souběžné vedení řízení o více žádostech cizince. Takový postup tedy není nezákonný, neboť v uvedeném zákoně nelze nalézt oporu pro závěr, že cizinec nemůže žádat o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za různým účelem a že by správní orgán prvního stupně nemohl vést o těchto žádostech samostatná řízení. Na povolení změny obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu nemá účastník řízení právní nárok a správní orgán prvního stupně povolí změnu obsahu podání jen za podmínek stanovených zákonem. Komise se přiklonila k závěru správního orgánu prvního stupně, že v posuzovaném případě nebylo prokázáno, že žalobci hrozí v případě, že by nedošlo ke změně obsahu žádosti, vážná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Skutečnost, že žalobce má v úmyslu na území České republiky dále pobývat za jiným účelem, než pro který mu bylo uděleno dlouhodobé vízum, není samo o sobě důvodem pro překvalifikování žalobcem podané žádosti. Uvedenou situaci nicméně vyřešil sám žalobce, když dne 21. 11. 2016 podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

11. Komise dále doplňuje, že nebyl naplněn žádný z důvodů pro přerušení řízení podle § 64 správního řádu, které bylo již z důvodu chybějících náležitostí správním orgánem prvního stupně přerušeno současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 téhož zákona ode dne 26. 8. 2016 do 5. 10. 2016. Navíc žalobce o přerušení řízení v jeho průběhu nepožádal, stejně jako se k podkladům pro vydání rozhodnutí nikterak nevyjádřil ani dne 14. 11. 2017, kdy se osobně dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně využívaje svého práva v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu a seznámil se s podklady pro vydání rozhodnutí. Naopak, až týden poté, tj. dne 21. 11. 2016, podal žalobce žádost o vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní, přičemž však zmocněným zástupcem zmíněný možný postup (tj. např. překvalifikování prvotní žádosti, přerušení řízení o žádosti ze dne 1. 8. 2016) nenavrhl, ani jakkoli nezmínil. Ani v tomto případě nebylo možné postupovat bez návrhu účastníka řízení.
12. Komise se nedomnívá, že by zvoleným postupem správního orgánu prvního stupně byl žalobce jakkoli poškozen na svých právech. Právě naopak, obě žádosti žalobce byly meritorně projednány, přičemž byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a současně byla zaručena procesní práva žalobce. Před vydáním rozhodnutí mu bylo umožněno vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, byť tohoto nevyužil, a následně v odůvodnění byly uvedeny úvahy, kterými se při hodnocení podkladů rozhodnutí správní orgán prvního stupně řídil. Komise připomíná, že podmínkou prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území za účelem studia, o které žalobce podanou žádostí ze dne 1. 8. 2016 žádal, je skutečnost, že žalobce prokáže splnění podmínek požadovaných zákonem. To se však v případě žalobce nestalo, když nebylo prokázáno plnění deklarovaného účelu pobytu tím, že žalobce nedoložil ke své žádosti, a to ani na výzvu správního orgánu prvního stupně, potvrzení o studiu ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců.

Posouzení věci krajským soudem

13. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání: žalobce podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a žalovaná podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s.
14. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
15. Žaloba není důvodná.
16. Soud zdůrazňuje, že žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia byla zamítnuta z důvodu, že žalobce nepředložil doklad potvrzující jeho studium v akademickém roce 2016/2017 ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců.
17. K námitce týkající se spojení řízení soud konstatuje, že podle § 140 odst. 1 věty první správního řádu *správní orgán může na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků.*
18. K tomuto ustanovení se odborná literatura vyslovila např. takto: „Úpravu správního řádu, která zakotvuje možnost, nikoli povinnost vést společné řízení, lze považovat za vhodnější, protože umožňuje více zohledňovat okolnosti daného případu a dává správnímu orgánu na zvážení, zda by bylo vedení společného řízení skutečně přínosné, a to jak pro správní orgán,

kteřý případ projednává, tak také pro účastníky řízení.“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha 2016, str. 672).

19. Žalobce teprve v odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia namítl, že nelze paralelně vést dvě řízení o dlouhodobý pobyt.
20. K tomu žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že ve věci nebyl dán důvod ke spojení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiného/ostatního podle § 140 odst. 1 správního řádu. Správní orgán prvního stupně správně konstatoval, že v případě účastníka řízení se jednotlivá řízení o žádostech nacházejí v různých fázích řízení, netýkají se téhož předmětu řízení a jejich spojení není s ohledem na dodržení všech procesních práv účastníka řízení účelné.
21. K tomu soud uvádí, že spojit různá řízení může správní orgán na požádání účastníka řízení nebo z moci úřední. V daném případě ke spojení řízení z moci úřední nebyly shledány podmínky a žalobcem o ně nebylo v řízení vedeném pod č.j. OAM-22107/DP-2016 požádáno. Soud proto souhlasí s názorem správních orgánů, že v případě žalobce se jednotlivá řízení o žádostech nacházela v různých fázích řízení, netýkala se téhož předmětu řízení a jejich spojení nebylo s ohledem na dodržení všech procesních práv účastníka řízení účelné. Za této situace poučovací povinnost správního orgánu neměla smysl.
22. K námitce týkající se změny obsahu podání soud konstatuje, že ustanovení § 41 odst. 8 věty první a druhé správního řádu stanovuje: *Požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4.*
23. K tomuto ustanovení se odborná literatura vyjadřuje zejména takto: „*Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma. Užití modální sloveso „může“ dává tušit, že tehdy, brozí-li podateli vážná újma, je dán prostor pro správní úvahu; v opačném případě nemůže být zpětvzetí nebo změna obsahu povolena.*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 234) a „*Zpětvzetí nebo změnu obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit, může správní orgán povolit (na povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání tedy není právní nárok) jen tehdy, jestliže podateli brozí vážná újma.*“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha 2016, str. 229).
24. Žalobce teprve v odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia namítl, že jeho nová žádost o dlouhodobý pobyt za účelem „jiný“ neměla být přijata a on měl být poučen, že má v rámci stávající žádosti o prodloužení pobytu za účelem studia změnit i účel pobytu právě na „jiný“.
25. K tomu žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že poučení o spojení řízení nebo o využití ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu jde nad rámec poučovací povinnosti uvedené v § 4 odst. 4 téhož zákona a nemá přímou souvislost s úkonem. Zákon o pobytu cizinců nevyklučuje souběžné vedení řízení o více žádostech cizince. Takový postup tedy není nezákonný.
26. K tomu soud uvádí, že změnu obsahu podání může správní orgán povolit jen na žádost

účastníka řízení a jen v případě, že účastníku hrozí vážná újma. Žalobce žádost o povolení změny obsahu žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia nepodal. Z obsahu správního spisu k řízení vedenému pod č.j. OAM-22107/DP-2016 není patrné, že by neprovedením změny obsahu žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní hrozila žalobci vážná újma. Soud proto nemá za to, že poučení o možnosti požádat o povolení změny obsahu žádosti by v daném případě „bylo v souvislosti s úkonem správního orgánu“ a že by „to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby bylo potřebné“ (§ 4 odst. 2 správního řádu) a/nebo že by to bylo třeba, aby dotčeným osobám bylo umožněno uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu). I Nejvyšší správní soud zaujal názor, že „*Poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku.*“ (rozsudek ze dne 14. 10. 2010, č.j. 5 As 1/2010-76).

27. K dalším námitkám žalobce soud konstatuje, že ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu stanovuje: *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.* V daném případě správní orgán prvního stupně zejména přijal žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, vyzval jej – s příslušným poučením – k odstranění vad žádosti, na stanovenou dobu řízení přerušil, vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení, vyžádal si a obdržel od Fakulty pedagogické Západočeské univerzity v Plzni relevantní informace, vyrozuměl žalobce o ukončení shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a poučil jej o jeho právu seznámit se s nimi a vyjádřit se k nim před vydáním rozhodnutí, předložil žalobci poklady pro vydání rozhodnutí a umožnil mu se k nim vyjádřit a o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia věcně rozhodl a své rozhodnutí odůvodnil a žalobci řádně doručil. Správní orgán prvního stupně tedy postupoval „způsobem vedoucím k vyřešení situace“. K zamítnutí žalobcovy žádosti došlo na základě jejího věcného posouzení, nikoli pro nedostavení se žalobce k jednání. V postupu nalézacího správního orgánu tak soud neshledává ani žalobcem nijak neupřesněné porušení zásady veřejné správy coby služby veřejnosti.
28. V dalším soud souhlasně odkazuje na napadené rozhodnutí a na vyjádření žalované k žalobě.
29. Závěrem soud opakuje, že žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia byla zamítnuta kvůli nepředložení dokladu potvrzujícího žalobcovo studium v akademickém roce 2016/2017 ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců. V žalobě žalobce nekonkretizoval, jak měl být na svých právech zkrácen tím, že o žádosti bylo rozhodnuto v samostatném řízení a nikoli ve společném řízení. V žalobě žalobce nekonkretizoval ani to, jak měl být na svých právech zkrácen tím, že o jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia bylo rozhodnuto a že nebyla změněna na žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní, když žádost o vydání takového povolení podal samostatně a správní orgán o ní samostatně rozhodl. Eventuální argument tzv. fikcí pobytu by tu byl lichý, neboť, jak uvedl žalobce, o obou žádostech bylo rozhodnuto téhož dne a, jak plyne z nápadu žalob, i o obou odvoláních bylo rozhodnuto téhož nebo velice blízkého dne.

Rozhodnutí soudu

30. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

31. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Jelikož však žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 27. listopadu 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu