



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Gabriely Bašné ve věci

nezletilého žalobce:

O. B.

státní příslušnost Ukrajina,

zastoupen otcem jako zákonným zástupcem: O. B.

právně zastoupen advokátem Mgr. Vratislavem Polkou

sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2

**Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců**

proti

sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

žalovanému:

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2015, č. j. MV-124294-4/SO/sen-2013

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto žalobcovo odvolání podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Toto odvolání směřovalo proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 8. 11. 2012, č. j. OAM-65067-3/DP-2012, kterým bylo podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „cizinecký zákon“), zastaveno správní řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.
2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že odvolání není možné vyhovět, neboť žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebyla podána v zákonné lhůtě. Zároveň se dle žalovaného nepodařilo žalobci prokázat, že by mu v podání žádosti v zákonné lhůtě zabránily důvody na jeho vůli nezávislé ve smyslu § 47 odst. 1 cizineckého zákona.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce ve své žalobě namítá, že napadené rozhodnutí by mělo být zrušeno z důvodu jeho nezákonnosti, nepřiměřenosti a nepřezkoumatelnosti.
4. Žalobce napadené rozhodnutí označuje za akt přepjatého a neúčelného formalismu, a to s poukazem na judikaturu Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 17, nález č. 9; nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13; nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19). V této souvislosti žalobce zdůrazňuje, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že orgány veřejné správy mají povinnost udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité. Žalobce sice dle svého tvrzení rozumí tomu, že správní orgány postupují dle zákona, avšak namítá, že nejsou povinny takto postupovat striktně formálně, bez ohledu na dopady takového postupu do základních práv a svobod dotčených osob, či bez ohledu na princip spravedlnosti či principy materiálního právního státu.
5. Žalobce dále namítá porušení § 2, § 3, § 4 a § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i porušení čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluvy o právech dítěte.
6. Žalobce sice připouští, že žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebyla podána ve lhůtě stanovené § 47 odst. 3 cizineckého zákona, avšak zároveň zdůrazňuje, že v případě rozhodování o prodlužování dlouhodobého pobytu za účelem soužití rodiny má toto rozhodování charakter čistě formální. Zvláště pak v jeho případě, kdy žalobce dlouhodobě pobývá na území České republiky společně se svými rodiči, na kterých je závislý a kteří mají platné oprávnění k pobytu na území České republiky.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

7. Navíc žalobce zdůrazňuje, že mu podání žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zabránila nemoc, kterou v rozhodné době prodělal pobýváje na území Ukrajiny. Dle tvrzení žalobce tak správní orgán měl vzhledem k individuálním okolnostem vyhovět jeho žádosti o prominutí lhůty a řízení nezastavovat.
8. Žalobce upozorňuje na povinnost správního orgánu posoudit, zda zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo s ohledem na okolnosti daného případu přiměřené, a to s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62. Dle žalobce správní orgány tuto povinnost nerespektovaly a ve svých rozhodnutích se s otázkou přiměřenosti vůbec nevypořádaly. Napadené rozhodnutí je tak nepřiměřené, nepřezkoumatelné a přepjatě formalistické.
9. S ohledem na samotnou otázku přiměřenosti pak žalobce odkazuje na význam a důležitost zájmu dítěte a hrozbu dopadů na jeho právo na respektování soukromého života a rodinného života. Žalobce tvrdí, že neprodloužením pobytu se ocitl v pozici, kdy bude nucen opustit území České republiky, přičemž s ohledem na jeho věk s ním bude muset vycestovat také jeho matka (popř. i sestra), čímž se zcela na dlouhou dobu rozvrátí šťastná rodina. V této souvislosti žalobce připomíná, že novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je možné podle § 42a odst. 4 cizineckého zákona podat pouze prostřednictvím zastupitelského úřadu na Ukrajině, přičemž dle § 169t odst. 6 písm. a) cizineckého zákona musí příslušný správní orgán (tj. Ministerstvo vnitra) tuto žádost vyřídit ve lhůtě 270 dnů.
10. Pokud jde o odkaz žalovaného na koncentraci řízení, jež mu znemožnila zabývat se doloženou lékařskou zprávou, pak lékařská zpráva byla vydána v zahraničí na požádání zákonného zástupce žalobce, který byl nucen pro ni vycestovat. Mohl ji proto doložit, až ji získal.
11. Závěrem žalobce namítá porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť mu bylo před vydáním rozhodnutí upřeno právo na seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim, ačkoliv během řízení docházelo ke shromažďování důkazů.
12. Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí obou stupňů.
13. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že námitky se týkají porušení § 2, § 3, § 4 a § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i porušení čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluvy o právech dítěte nebyly v rámci odvolání žalobcem uplatněny. K tvrzené povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů správního rozhodnutí do žalobcova práva na soukromý a rodinný život dle § 174a cizineckého zákona pak uvádí, že tato povinnost zde nebyla. Navíc žalovaný odkazuje na možnost žalobce podat prostřednictvím zastupitelského úřadu novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, které bude za splnění zákonných podmínek vyhověno. Dle žalovaného proto není možné dovodit porušení čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
14. K otázce porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný konstatuje, že napadené rozhodnutí má procesní charakter; nejedná se tedy o rozhodnutí ve věci samé, proto zde není povinnost postupovat dle citovaného ustanovení správního řádu.
15. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

III. Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
17. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
18. Žaloba není důvodná.
19. Podle § 44a odst. 3 cizineckého zákona se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahuje § 47 obdobně.
20. Podle § 47 odst. 1 cizineckého zákona *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.*
21. Podle § 169 odst. 8 písm. d) cizineckého zákona *usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn.*
22. Konečně podle § 174a cizineckého zákona *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*
23. Z citovaných zákonných ustanovení vyplývá, že cizinecký zákon stanoví konkrétní lhůtu pro podání žádosti o prodloužení doby pobytu, jejíž nedodržení má za následek zastavení řízení. Jedinou výjimkou je situace, kdy bylo nedodržení lhůty způsobeno důvody na vůli cizince nezávislými a cizinec podal žádost do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů.
24. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce nepodal svoji žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny v zákonné lhůtě stanovené v § 47 odst. 1 cizineckého zákona. Mezi stranami rovněž není sporu o tom, že důvody, které žalobce ve své opožděné žádosti o prodloužení doby pobytu uvedl, nejsou důvody na jeho vůli nezávislými ve smyslu § 47 odst. 1 cizineckého zákona.
25. V hmotněprávní rovině mezi stranami je pouze spor o to, zda napadené rozhodnutí nepředstavuje akt přepjatého a neúčelného formalismu, tedy zda dostatečně respektuje a je přiměřené právu žalobce na soukromý a rodinný život, a to vzhledem k individuálním okolnostem projednávaného případu. V procesní rovině je mezi stranami spor o to, zda správní orgán správně aplikoval ustanovení o koncentraci správního řízení a zda měl postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu.
26. K otázce přepjatosti, neúčelného formalismu a nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, uvádí soud následující.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

27. V žalobcem zmiňovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Je proto potřeba posoudit, zda zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo s ohledem na okolnosti daného případu přiměřené. Zejména je nutno vzít v úvahu, jaké důvody stěžovatelce bránily v podání žádosti v zákonné lhůtě, pro jaký účel byl stěžovatelce pobyt povolen, k jak výraznému překročení zákonné lhůty pro podání žádosti došlo a zda například okolnosti případu nasvědčují tomu, že by se mohlo z její strany jednat o snahu mařit či ztěžovat činnost správního orgánu.*“. V tom samém rozhodnutí ovšem Nejvyšší správní soud zdůraznil: „*Je nutno poznamenat, že uvedené závěry nelze v žádném případě paušalizovat [...] V dané věci byl tento závěr učiněn s ohledem na specifické okolnosti případu a skutečnost, že důsledky zastavení řízení o žádosti stěžovatelky by za těchto okolností byly ve vztahu k důvodům pro zastavení řízení neproporcionální.*“.
28. Ze shora citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se tak sice podává, že Nejvyšší správní soud v jednom konkrétním případě přistoupil ke zvažování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do práv a povinností účastníka řízení, avšak tento svůj postup Nejvyšší správní soud odůvodnil specifickými okolnostmi konkrétního případu. Pokud tak přistoupil Nejvyšší správní soud k úvaze o přiměřenosti, učinil tak nad rámec povinností uložených zákonem a rozhodně z toho nelze dovozovat, že by Nejvyšší správní soud vyložil § 174a ve spojení s § 169 odst. 8 písm. d) cizineckého zákona tak, že ukládá povinnost správnímu orgánu v případě přijetí procesního rozhodnutí o zastavení řízení přezkoumávat přiměřenost dopadů takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení *ex officio* (tj. z moci úřední).
29. V návaznosti na právě uvedené zdejší soud shledal, že nyní posuzovaná věc se od věci řešené Nejvyšším správním soudem v podstatných ohledech, které Nejvyšší správní soud hodnotil ve prospěch cizinky (stěžovatelky), odlišuje. Předně ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem byla lhůta pro podání žádosti zmeškána jen o 5 dnů, zatímco v nynější věci o 30 dnů. V nynější věci byla žádost podána v době, kdy pobytové oprávnění žalobce již zaniklo, zatímco ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem k tomu došlo ještě za platnosti původního povolení k dlouhodobému pobytu. Ve věci, kterou řešil Nejvyšší správní soud, jmenovaný soud dospěl k závěru, že stěžovatelka byla fakticky závislá na svém manželovi (neovládala češtinu, ani neznala postup při podávání žádosti), jehož k podání pobytové žádosti zmocnila a jenž se s podáním žádosti opozdil v důsledku své nemoci. V nyní projednávané věci ovšem onemocněl nezletilý žalobce, za kterého, ať už by byl zdravý či nemocen, musel pobytovou žádost podat některý ze zákonných zástupců (rodičů). V tomto případě tak žalobce byl fakticky závislý na svých rodičích, u nichž však není tvrzeno (tím méně doloženo), že by byli oba nemocní či oběma v podání žádosti za nezletilého žalobce bránila jiná překážka, která by neumožňovala alespoň jednomu z nich žádost za žalobce v zákonné lhůtě podat.
30. Lze shrnout, že žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, není pro nynější věc přílehlavý. Nadto, i kdyby byl, považuje jej zdejší soud za metodologicky vadný, neboť směšuje dva samostatné instituty: institut neurčitého právního pojmu (*důvody na vůli cizince nezávislé*) a institut posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle cizineckého zákona. Jinými slovy, institut posuzování přiměřenosti dopadů jako by činil podmnožinou uvedeného neurčitého právního pojmu a součástí zjišťování obsahu neurčitého právního pojmu.

31. Za situace, kdy zdejší soud neshledal na místě vycházet z žalobcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, přidržel se zdejší soud ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které přiměřenost dopadů rozhodnutí podle cizineckého zákona nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno a o žádosti nebylo meritorně rozhodováno (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, rozsudek téhož ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, rozsudek téhož ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24). Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno a správní orgány proto nepochybily, pokud se nezabývaly případným zásahem zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobce.
32. V tomto ohledu zdejší soud pro úplnost uvádí, že v době rozhodování správního orgánu sice § 174a cizineckého zákona obsahoval výkladové ustanovení, podle jakých kritérií posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přijatých dle cizineckého zákona, avšak z textace tohoto ustanovení nebylo lze dovodit, že by přiměřenost svého rozhodnutí měl správní orgán posuzovat i v případě procesních rozhodnutí, jako je rozhodnutí podle § 169 odst. 8 písm. d) cizineckého zákona. Účelem a smyslem § 174a cizineckého zákona, který byl vložen do cizineckého zákona novelizujícím zákonem. 427/2010 Sb., bylo pouze upřesnění toho, jakými kritérii se má správní orgán zabývat v rámci zkoumání přiměřenosti. Otázku, u kterých správních rozhodnutí je přiměřenost nutno zkoumat, § 174a cizineckého zákona řešit neměl, protože ji bylo třeba vždy zodpovědět na základě jiných ustanovení právního řádu (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30). Tomu rovněž odpovídá současné znění § 174a cizineckého zákona, kdy zákonodárce zákonem č. 222/2017 Sb. upřesnil znění dotčeného ustanovení tak, že doplnil třetí odstavec, který výslovně stanoví, že přiměřenost dopadů rozhodnutí podle cizineckého zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.
33. Pokud jde o námitku nesprávné aplikace institutu koncentrace v odvolacím řízení, soud shledal, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na tento institut v souvislosti s předložením dokladu o nemoci žalobce odkázal, nelze však současně přehlédnout, že s k tomuto dokladu věcně – byť stručně – vyjádřil, a to tak, že nemoc žalobce nemohla podání pobytové žádosti v zákonné lhůtě zabránit, neboť úkony za nezletilého žalobce činí jeho zákonní zástupci. Toto věcné hodnocení je v souladu i s názorem zdejšího soudu, jak byl vysloven výše.
34. K otázce, zda měl správní orgán postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu, uvádí soud následující.
35. Soud se zde ztotožňuje s argumentací žalovaného, že napadené rozhodnutí je zjevně rozhodnutím procesním (usnesením), nikoliv rozhodnutím ve věci samé. Žalovaný proto neměl povinnost postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu (srov. např. nález Ústavního soudu, sp. zn. III ÚS 58/2000, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 20, nález č. 150; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016-48, rozsudek téhož ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
37. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2019

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.