



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci

žalobce: **Y. P., nar. X**
státní příslušnost: X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Markem Čechovským
sídlem Praha 1, Opletalova 25

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2017, č.j. MV-31796-4/SO-2017,

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 26. 1. 2017, č.j. OAM-552-6/TP-2017, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. b/ správního řádu zastaveno řízení o povolení k trvalému pobytu.

2. Žalobce v první řadě namítal pochybení ministerstva, pokud řízení o žádosti zastavilo namísto toho, aby vydalo meritorní rozhodnutí. Přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 11/2012 ze dne 21. 3. 2013. Zdůraznil, že i z dalších rozhodnutí žalovaného vyplývá, že za zjevně právně nepřipustnou lze považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. Nepřipustnost nemůže vyplývat teprve z výsledku dalšího dokazování či zjišťování. V projednávané věci správní orgán I. stupně prováděl zjišťování skutkového stavu, když prováděl šetření v informačním systému cizinců a centrálním registru obyvatel, teprve poté označil žádost za nepřipustnou. Tento postup žalovaného považuje za nezákonný.
3. Další námitka žalobce směřuje proti porušení zásady materiální pravdy, tedy povinnosti zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalovaný měl určité pochybnosti o tom, zda žalobce je oprávněn žádat o povolení k trvalému pobytu dle § 67, proto měl řádně zjistit skutkový stav a nikoli zastavit řízení. Žalobce nemohl objektivně o pochybnostech správního orgánu vědět. Pokud by jej žalovaný vyzval k odstranění vad nebo mu alespoň umožnil se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, mohl žalobce pochybnosti správního orgánu uvést na pravou míru.
4. Žalovaný se pak nevypořádal s odvolací námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu, že žalobci nebylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. V tom spatřuje porušení § 89 odst. 2 a § 68 odst. 3.
5. Žalobce dále vznesl námitku přepjatého formalismu, a to primárně ve vztahu k procesnímu rozhodnutí a ve vztahu k jeho rozhodovací praxi. Zástupci žalobce je známo, že v případě manželských párů, které jsou formálně manžely, správní orgány odmítají vydat povolení k přechodnému pobytu. Žalobce se tedy rozhodl neuvádět správní orgán v omyl a netěžit ze svého dnes již formálního svazku, naopak se rozhodl pro cestu složitější, a sice o pobytové oprávnění, jehož podmínky bez dalšího splňuje. Žalovaný svou rozhodovací praxi popírá a uvádí, že žalobci nic nebrání podat si žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. V tom žalobce shledává porušení zásady legitimního očekávání. Následně zdůrazňuje, že Ústavní soud ČR netoleruje formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl.
6. Žalobce dále namítl, že prostřednictvím nesprávného a nezákonného postupu správního orgánu I. stupně se správní orgány účelově vyhnuly zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány obou stupňů se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřily vůbec. Žalobce odkázal kromě čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod také na mezinárodní závazky České republiky a na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, sp.zn. 57 A 6/2016. Vytýká tedy správním orgánům, že pochybily, pokud se nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti, jak je jejich povinností, a ani neprovedly tak základní úkon, jako je výslech žalobce. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č.j. 1 As 81/2016-33, dle kterého přiměřenost dopadu rozhodnutí je nutné zkoumat nejen ve vztahu k žadatelům, ale také jejich rodinným příslušníkům, a

dále že možné dopady rozhodnutí je třeba nejprve jasně vymezit a až následně poměřit s veřejným zájmem či nezákonným chováním žadatelů. Žalovaný měl žalobce buď vyslechnout k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona, nebo jej jakýmkoli jiným způsobem vyzvat k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřil. Pokud rozhodnutí neobsahuje úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, jedná se o porušení zákona, ale také § 3 správního řádu, neboť žalovaný nezjistil skutečný stav věci mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců.

7. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na odůvodnění napadených rozhodnutí a uvedl, že poté, co žalobce do žádosti uvedl, že jeho manželkou je paní P. M., státní příslušnost ČR, pouze v evidenci ověřil skutečnosti, že odvolatel není cizincem, který by byl oprávněn podat žádost podle ust. § 67 zákona o pobytu cizinců, neboť podle ust. § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se na něj ust. § 67 zákona nevztahuje. K porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu poukázal na to, že tato povinnost se vztahuje k vydání meritorního rozhodnutí. K tvrzení žalobce, že již není rodinným příslušníkem občana EU, konstatoval žalovaný, že z cizineckého informačního systému zjistil, že žalobce je manželem paní P. M., která dne 22. 4. 2014 nabyla státní občanství ČR. Žalobce je tedy považován za rodinného příslušníka občana EU dle ust. § 15a odst. 1 písm. a/ zákona o pobytu cizinců. K námitce, že se ministerstvo nezabývalo přiměřeností rozhodnutí dle § 174a, znovu připomněl, že došlo k zastavení řízení z důvodu, že podaná žádost byla zjevně právně nepřipustná. Přitom odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30.
8. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že žalobce podal dne 11. 1. 2017 na Ministerstvo vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR dle ust. § 67 zákona o pobytu cizinců. Žalobce podal žádost jako občan třetího státu podle ust. § 67 zákona. Do rubriky manželka zaznamenal: P. M., státní občanství ČR. Dne 25. 1. 2017 Ministerstvo vnitra pořídilo výpis z centrálního registru obyvatel, který potvrzuje, že žalobce je manželem občanky ČR, jak to uvedl v žádosti.
9. Dne 26. 1. 2017 vydalo ministerstvo usnesení, kterým řízení zastavilo, neboť shledalo, že žádost žalobce je zjevně právně nepřipustná, neboť žadatel je manželem občana ČR a žadatele je tak třeba považovat za rodinného příslušníka občana EU ve smyslu ust. § 15a zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že dle ust. § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se ustanovení této hlavy (hl. IV) nevztahuje na občana EU a s výjimkou §§ 83 – 85 na jeho rodinného příslušníka. Ustanovení § 67 je zařazeno do hlavy IV zákona. Žalobce není osobou oprávněnou podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle této hlavy a není jako rodinný příslušník občana EU oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle jakéhokoliv ustanovení hlavy IV, tedy konkrétně podle ust. § 66, § 67 a § 68, která primárně stanovují hmotněprávní podmínky pro povolení k trvalému pobytu občanů ze třetích států.
10. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, kterým odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí ministerstva potvrdil. Ztotožnil se se závěry prvostupňového správního orgánu a uvedl, že při posouzení žádosti je nutno vycházet ze skutečnosti, že odvolatel je považován za rodinného příslušníka občana EU. K námitce, že ministerstvo mělo odvolatele vyzvat k vyjádření, proč podal právě žádost o trvalý pobyt určenou pro občany třetích zemí, uvedl, že řízení o vydání povolení k trvalému pobytu není řízením z moci úřední a neřídí se tedy zásadou vyšetřovací. Bylo proto na žalobci, aby v zájmu

kladného vyřízení žádosti doložil doklady, ze kterých by vyplývalo, že zákonné podmínky pro udělení požadovaného pobytu splňuje. Přitom odkázal na rozsudek NSS ze dne 4.11.2009, č.j. 2 As 17/2009-60, který se zabývá zásadou koncentrace řízení. Ztotožnil se proto se závěrem, že v případě žalobce šlo o zjevně právně nepřipustnou žádost a bylo namístě řízení zastavit.

11. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. V projednávané věci žalovaný potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. b/ správního řádu zastaveno řízení o povolení k trvalému pobytu z důvodu zjevné právní nepřipustnosti žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, kterou podal podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců. Žalobce s tímto postupem nesouhlasí a trvá na tom, že ministerstvo mělo namísto zastavení řízení vydat meritorní rozhodnutí.
13. Závěr o právní nepřipustnosti podané žádosti dovodily oba správní orgány z toho, že žalobce podal žádost podle § 67 zákona o pobytu cizinců jako občan třetího státu, avšak do rubriky č. 23 označené jako „manželka“ uvedl, že jeho manželkou je P. M., st. přísl. Česká republika.
14. Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu platí, že „[ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.“
15. Výkladem pojmu "zjevná právní nepřipustnost" se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55, ve kterém uvedl, že představuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřipustnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Komentář ke správnímu řádu (J. Vedral: Správní řád - komentář. Polygon, 2006, str. 315 a násl.) Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný. Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřipustná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 postupovat nešlo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1."
16. Je proto namístě zodpovědět otázku, zda v daném případě ministerstvo situaci vyhodnotilo správně, když předmětnou žádost označilo za zjevně právně nepřipustnou.
17. Žalobce podal žádost podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců je zařazeno v hlavě IV. zákona. Podle § 65 zákona o

pobytu cizinců se Hlava IV. nevztahuje na občana Evropské unie a s výjimkou § 83 až 85 na jeho rodinného příslušníka.

18. Ze žádosti žalobce bylo na první pohled zřejmé, že jde o žádost zjevně právně nepřipustnou, když z ní žalobce, kromě zmíněného odkazu na ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců, výslovně uvedl, že je manželem občanky České republiky, tedy rodinným příslušníkem občana EU. Jde o údaje, které vzájemně vylučují, aby žádost žalobce mohla být věcně projednána.
19. Pokud žalobce namítá, že žalovaný měl zjistit, proč žalobce podává žádost podle jiného ustanovení než podle jakého byl oprávněn, neshledal soud tuto námitku důvodnou. V době podání žádosti byl žalobce rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu ustanovení § 15a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se rodinným příslušníkem občana Evropské unie pro účely tohoto zákona rozumí jeho manžel. Není tedy sporu o tom, že žalobce byl rodinným příslušníkem občana EU a to právě z titulu uzavřeného manželství s občankou České republiky. Z důvodu tohoto postavení žalobce, které v době podání žádosti nebylo nijak zpochybněno, nebylo možné na žádost žalobce aplikovat ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců. Měl-li žalobce úmysl podat žádost právě podle tohoto ustanovení, měl tvrdit a věrohodným způsobem doložit, že rodinným příslušníkem občana EU není, což neučinil. Navíc je otázkou, zda by své postavení příslušníka EU mohl zpochybnit, neboť zákon zcela jednoznačně bez dalších podmínek stanovuje, že rodinným příslušníkem občana EU je jeho manžel.
20. Městský soud tedy dospěl k závěru, že správní orgán po obdržení žádosti žalobce podané dle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců nebyl povinen objasňovat jakékoli rozpory. Navíc z pohledu správního orgánu žádný rozpor ani pochybnosti neexistovaly, neboť správní orgán obdržel žádost od rodinného příslušníka EU, který ji však podal dle ustanovení, které se na něj dle zákona nevztahuje. Bylo pouze na žalobci, aby současně s podanou žádostí doložil, že splňuje zákonem stanovené podmínky pro to, aby se správní orgán mohl žádostí meritorně zabývat.
21. Vzhledem k tomu, že správnímu orgánu nevznikly po obdržení žádosti žádné pochybnosti o postavení žadatele jako rodinného příslušníka občana EU, na základě kterých by musel provádět další dokazování či zjišťování, a bylo tedy již ze samotné žádosti patrné, že žádost podaná rodinným příslušníkem občana EU podle ustanovení § 67 zákona o pobytu cizinců je nepřipustná, bylo zcela namístě, když řízení o žádosti zastavil. Důvodná proto není ani námitka přepjatého formalismu.
22. Žalobcova námitka, že správní orgán nemohl řízení zastavit, neboť po obdržení žádosti prováděl zjišťování skutkového stavu tím, že prováděl šetření v Informačním systému cizinců a Centrální registru obyvatel, také není důvodná. Ze správního spisu je totiž patrné, že správní orgán pouze ověřil správnost žalobcem tvrzené informace o tom, že je manželem M. P., avšak žádná další šetření, zjišťování, ani dokazování ve smyslu výše citovaného judikátu neprováděl.
23. Správní orgán prvního stupně proto zcela správně vyhodnotil žádost žalobce jako zjevně právně nepřipustnou a řízení plně v souladu s § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu usnesením zastavil. Ani žalovaný pak nepochybil, resp. neporušil své povinnosti odvolacího orgánu, ani § 89 odst. 2 správního řádu, pokud toto usnesení potvrdil. Soud

proto nepřisvědčil námitkám žalobce, že neměl být aplikován § 66 odst. 1 písm.
b) správního řádu, resp. že nebyl dán důvod pro zastavení řízení.

24. Z výše uvedeného je podle názoru soudu zcela zjevné, že správní orgány plně v souladu s § 3 správního řádu dostatečně zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a nedopustily se žalobcem obecně tvrzeného porušení základních zásad činnosti správních orgánů upravených v § 2 až § 3 správního řádu.
25. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce, že se žalovaný nevypořádal s odvolací námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu, tedy pochybení spočívající v tom, že žalobci nebylo umožněno se seznámit se s podklady rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí soud zjistil, že žalovaný odkázal na aktuální právní praxi, dle které v případě zastavení řízení správní orgán nezkoumá další náležitosti, ani nevyžaduje doplnění pokladů a věci se po věcné stránce nezabývá. Z uvedeného je patrné, že žalovaný zcela jasně vyjádřil svůj názor na to, že v případě zastavení řízení o žádosti z důvodu její zjevné nepřipustnosti, neprobíhá správní řízení se všemi úkony stanovenými správním řádem. V ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je navíc jednoznačně stanoveno, že účastníkům musí být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ale pouze před vydáním rozhodnutí ve věci, což rozhodnutí o zastavení řízení není.
26. K namítanému rozporu napadeného rozhodnutí s § 174a zákona o pobytu cizinců soud připomíná, že k problematice zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které „[u]stanovení § 174a zákona ... o pobytu cizinců ... stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců ...“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, dostupný na www.nssoud.cz). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí se netýká všech rozhodnutí vydávaných podle zákona o pobytu cizinců, ale pouze některých. Tato povinnost se podle konstantní judikatury správních soudů nevztahuje na procesní rozhodování o zastavení řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, dostupný na www.nssoud.cz), tudíž v projednávané věci nemohlo k porušení § 174a zákona o pobytu cizinců dojít.
27. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že v projednávané věci byly splněny zákonné podmínky § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, žádost žalobce o povolení k pobytu byla zjevně právně nepřipustná a řízení o ní bylo zastaveno zcela oprávněně, aniž došlo k porušení žalobcem zmiňovaných ustanovení právních předpisů. Žalobu vyhodnotil soud v mezích uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Proto soud ve výroku II. rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

P o u ě n í :

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 19. března 2019

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu