



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové v právní věci

žalobkyně: **K. N.**, nar.
bytem V.
P.

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců,**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3,
Praha 4 – Nusle, pošt. schr. 155/SO

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 4. 2016 č. j. MV-33994-3/SO-2014,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání rozhodnutí žalované uvedené v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 11. 12. 2013, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně ze dne 22. 7. 2013 o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žádost žalobkyně zamítnuta z důvodu nedoložení všech dokladů, které je cizinec povinen předložit dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen zákon o pobytu cizinců), a to ani na výzvu správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti ve lhůtě stanovené do 21. 10. 2013 (žádost byla podána dne 22. 7. 2013). Téhož dne správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti. Žalobkyně konkrétně k výzvě nedoložila doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a originál nebo úředně ověřenou kopii cestovního dokladu.

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí vypořádávala s odvolacími námitkami žalobkyně, která byla toho názoru, že všechny potřebné doklady dodala. Uvedla, že doklad o zajištění ubytování odeslala v září 2013 a originál cestovního dokladu byl správnímu orgánu předložen dne 2. 10. 2013 při vylepení překlenovacího štítku. Správní orgán I. stupně mohl z informačního systému zjistit, že žalobkyně má zajištěno ubytování do 1. 5. 2014. Uvedla také, že originál cestovního dokladu opakovaně předkládala při úkonech spojených např. při obdržení překlenovacího víza, při odevzdání biometrických údajů. Při těchto úkonech je účastník řízení osobně přítomen a z toho důvodu považuje žalobkyně požadavek na doložení originálu cestovního dokladu za nesprávný. Je toho názoru, že předložením kopie cestovního dokladu je splněna podmínka § 31 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Namítá nesprávný postup správního orgánu, neboť má za to, že správní orgán měl postupovat na základě speciální úpravy obsažené v § 56 zákona o pobytu cizinců a vydat klasické rozhodnutí ve věci, nikoli formou usnesení. Zamítavé rozhodnutí měl odůvodnit podle § 37 odst. 2 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu nepředložení dokladů a nikoliv rozhodovat o zastavení řízení. Žalobkyně v odvolání také namítala, že neměla možnost se seznámit se spisovým materiálem a vyjádřit se k podkladům řízení.
4. K odvolacím námitkám žalobkyně žalovaná ze spisu zjistila, že správní spis požadované doklady neobsahuje a správní orgán I. stupně nezjistil jediný poznatek o tom, že by žalobkyně doklad o zajištění ubytování a cestovní doklad doložila. Tento doklad je evidován až v rámci samotného odvolání proti usnesení. Správní orgán I. stupně tedy postupoval v souladu se zákonem, když vydal usnesení o zastavení řízení. Žalovaná poukázala na § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, podle kterého se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalovaná dále z podkladů prvostupňového řízení zjistila, že žalobkyně měla ubytování hlášené do 24. 2. 2014, nikoli, jak sama uvádí do 1. 5. 2014. Ale tato situace nemění nic na tom, že žalobkyně neměla zajištěné ubytování po celou dobu pobytu na území a až po vydání rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti doložila doklad o zajištění ubytování, i když s ním disponovala od 1. 9. 2013.
5. V době podané žádosti se tedy jednalo o podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení, a z důvodu absence požadovaných dokladů nebylo prokázáno splnění základních podmínek pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně.
6. Žalovaná odmítla námitku žalobkyně dovolávající se postupu dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to s vysvětlením, že toto ustanovení se použije toliko

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

v případě, když již k žádosti byly doloženy doklady a je potřeba ověřit údaje prostřednictvím pohovoru nebo doložením jiných dokladů. Žalobkyně však nedoložila k žádosti všechny potřebné doklady, a to ani po výzvě správního orgánu I. stupně, a proto byly dány důvody k zastavení řízení.

7. Z uvedených důvodů žalovaná rozhodla tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

8. Žalobkyně v podané žalobě zásadně nesouhlasila se zastavením řízení o její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť má za to, že správní orgány nepřihlédly k tomu, že žalobkyně doklad o zajištění ubytování odeslala poštou v září 2013 a originál cestovního dokladu předložila správnímu orgánu I. stupně dne 2. 10. 2013 při vylepení překlenovacího štítku povolení k pobytu. Pracovník vydávající žalobkyni překlenovací vízum uvedl, že je vše v pořádku, neboť žalobkyně má zajištěno ubytování až do 1. 5. 2014. Žalobkyni není známo, proč doklad o zajištění ubytování ve spise není založen.
9. Žalobkyně má také za to, že správní orgány nesprávně aplikovaly na její případ ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ačkoli měly postupovat primárně na základě speciální právní úpravy obsažené v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V případě žalobkyně měl tak správní orgán vydat klasické rozhodnutí, nikoli rozhodovat formou usnesení a své zamítavé rozhodnutí odůvodnit. Na podporu svého závěru odkazuje žalobkyně na rozsudek Krajského soudu v Plzni, č. j. 57 A 126/2013, ve kterém krajský soud zaujal stanovisko, že pro případ nepředložení potřebných dokladů nejde o podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, ale užije se speciální právní úprava obsažená v ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které ve spojení s § 46 odst. 1 citovaného zákona platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně. Žalobkyně zmínila, že proti tomuto rozsudku krajského soudu byla podána kasační stížnost a má za to, že Městský soud v Praze by měl vyčkat na konečný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci.
10. Žalobkyně dále namítá porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, kdy správní orgán nedal žalobkyni možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. S odkazem na ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců se žalobkyně rovněž dovolává posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.
11. Žalobkyně má za to, že zastavení řízení o její žádosti neodpovídá okolnostem případu, způsobené následky, nejsou přiměřené charakteru ani závažnosti porušení povinnosti ze strany žalobkyně a rozhodnutí tak vyvolává nepřiměřené dopady, ačkoli žalobkyně následně svá pochybení napravila. Uvádí, že se nijak neprovinila vůči právnímu řádu České republiky, nebyla trestána, žije řádným manželským životem a nikdy se nedostala do střetu s veřejným zájmem České republiky.
12. Z uvedených důvodů navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Současně podala návrh na odkladný účinek žaloby.

IV. Vyjádření žalované

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

13. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě ke skutkovému stavu předestřenému žalobkyní uvádí, že spisový materiál neobsahuje tvrzené dokumenty, ačkoli správní orgán I. stupně i žalovaná vše důkladně přezkoumala. Pokud jde o ubytování, žalobkyně nikterak neprokázala, že doklad o zajištění ubytování odeslala poštou a tento požadovaný dokument do vydání usnesení o zastavení řízení nepředložila. K právnímu náhledu žalobkyně na to, že správní orgány nesprávně aplikovaly ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, avšak měly aplikovat ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, žalovaná vysvětlila, že ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců se použije v případě, když již k žádosti byly doloženy doklady a je potřeba ověřit údaje prostřednictvím pohovoru nebo doložením jiných dokladů.
14. Dle žalované žalobkyně nebyla zkrácena ani na svých právech tím, že by jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť šlo o situaci, kdy správní orgán I. stupně ani nepřistoupil ke shromažďování podkladů pro rozhodnutí a zjišťování stavu věci tak, aby mohl ve věci samé rozhodnout. Řízení bylo zastaveno z procesních důvodů, a proto správní orgán I. stupně neměl povinnost aplikovat § 36 odst. 3 správního řádu. S obdobnou námitkou se vypořádal i Městský soud v Praze ve svém rozsudku sp. zn. 3 A 4/2014 – 46.
15. Žalovaná trvala také na tom, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nepředložila originál cestovního dokladu. Vzhledem k absenci požadovaných dokladů nebylo prokázáno splnění základních podmínek pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.
16. Z uvedených důvodů žalovaná navrhla, aby soud podanou žalobu zamítl.

V. Posouzení věci městským soudem

17. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.) v mezích žalobních bodů. Přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).
18. Žaloba není důvodná.
19. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
20. Žalobkyně především, aniž by zpochybňovala svou povinnost v řízení dle § 44a zákona o pobytu cizinců platného v době podání žádosti předložit, mimo jiné, i cestovní doklad a doklad o zajištění ubytování (§ 44a odst. 9 cit. zákona), popírala, že by svou povinnost nesplnila a odkazovala na situace, kdy tyto doklady předložila. Cestovní doklad měla předložit při vylepení překlenovacího štítku povolení k pobytu a také při odevzdání biometrických údajů. Ve správním spise není založen žádný záznam ani listina svědčící o tom, že by žalobkyně tak učinila i při podání žádosti, přičemž předkládání cestovního dokladu v situacích zmíněných žalobkyní nesloužilo pro účely podané žádosti, nýbrž bylo činěno v situacích, kdy se zpravidla na místě prokazuje identita cizince. Soud proto nepovažuje za prokázané, že žalobkyně, ač s cestovním dokladem zřejmě disponovala,

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

tento předložila k podané žádosti. Stejně tak z podkladů správního řízení soud nepovažuje za prokázané, že by žalobkyně k podané žádosti a v řízení před správním orgánem 1. stupně předložila požadovaný doklad o zajištění ubytování. To učinila až v odvolacím řízení, přičemž neuvedla žádné skutečnosti, které by jí bránily učinit tak již vůči správnímu orgánu 1. stupně. Žalobkyně požadované doklady dokonce nepředložila ani na výzvu správního orgánu 1. stupně, ačkoliv ji tento správní orgán výzvou ze dne 22. 7. 2013 vyzval předložení dokladů do 90 dnů od doručení výzvy s výslovným poučením o důsledcích nesplnění výzvy dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy s tím, že řízení může být zastaveno. Současně s výzvou bylo žalobkyni zasláno poučení o náležitostech žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a usnesení o přerušení řízení po dobu uvedenou ve výzvě. Text poučení je zcela jasný, nevzbuzuje nejasnosti ohledně toho, co je po žalobkyni žádáno. Tyto listiny žalobkyně osobně převzala.

21. K předložení dokladu o zajišťování ubytování až v odvolacím řízení Městský soud poukazuje na zásadu koncentrace řízení vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu, který zřetelně a bez výhrad stanoví, že se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Koncentrační zásada se typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízeních o žádosti, neboť je na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak žadatel neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti a neochotě poskytnout správnímu orgánu prvního stupně součinnost. Toto pochybení nemůže být zhojeno ani cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání (srov. judikaturu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 152/2017-31). V době rozhodnutí správního orgánu 1. stupně tedy nebyly splněny náležitosti podané žádosti, a proto správní orgán 1. stupně nepochybil, pokud postupoval dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavil.
22. Stěžejní námitkou podané žaloby je však otázka, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebo zda mělo být postupováno ve smyslu § 56 odst. 1. písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
23. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.
24. Z uvedeného ustanovení vyplývá speciální právní úprava pro jiné účely, než pro podání žádosti, a to pro účely ověřování údajů již v žádosti uvedených a předložených.
25. V daném případě žalobkyně, ač řádně vyzvána k doložení chybějících zákonem stanovených náležitostí její žádosti, správnímu orgánu I. stupně nepředložila požadované doklady. Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobkyně neodstranila podstatné vady žádosti. Z uvedených důvodů nebylo možné aplikovat speciální právní úpravu zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a), neboť žalobkyně svou

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

nečinností neporušila režim ověřování údajů, nýbrž nesplnila svou prvotní povinnost předložit všechny náležitosti k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.

26. Jestliže žalobkyně odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57A 126/2013, pak městský soud odkazuje na to, že tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 76/2015 – 24. V něm Nejvyšší správní odmítl právní argumentaci krajského soudu, že správní orgán v obdobné věci měl postupovat podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a porovnal dřívější a novelizovanou právní úpravu existující v ust. § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Vyslovil, že zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do dne 31. 12. 2010, který obsahoval speciální právní úpravu zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. e), a to právě pro případ, kdy cizinec nepředložil náležitosti k žádosti o udělení víza. Podle tohoto ustanovení tak bylo možné s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* žádost cizince zamítnout ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl s účinností ode dne 1. 1. 2011 změněn zákon o pobytu cizinců, konkrétně i znění § 56 odst. 1 písm. e), však vyplývá, že „*úprava § 56 odst. 1 písm. e) má vliv i na řízení o žádostech o povolení k dlouhodobému pobytu. I v tomto případě bude při nepředložení náležitostí k žádosti postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.*“ Z citované části důvodové zprávy Nejvyšší správní soud dovodil úmysl zákonodárce, že žádosti cizinců, jež nebudou obsahovat všechny zákonem stanovené náležitosti, již nebudou zamítány ve smyslu § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ale je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
27. S ohledem na uvedený právní závěr pak lze také konstatovat, že otázka, zdali správní orgán I. stupně byl povinen se zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně (§ 174a zákona o pobytu cizinců), se stala zcela bezpředmětnou. Uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců totiž v daném případě nemohla být vůbec aplikována, když bylo správní řízení v souladu se zákonem zastaveno v režimu správního řádu dle § 66 odst. 1 písm. c), kdy k zastavení řízení dochází výlučně z příčiny spočívající na straně žadatele, který podal předmětnou žádost v době, kdy si nehleděl svých procesních práv.
28. Není důvodná ani námitka, že žalovaná nepostupovala v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Smyslem tohoto ustanovení je dát účastníkům řízení možnost ve fázi řízení před vydáním rozhodnutí ve věci, tedy poté, kdy již správní orgán ukončil shromažďování podkladů pro rozhodnutí, uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (viz blíže rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003 č. j. 7 A 112/2002-36). V daném případě však žalovaná, resp. správní orgán prvního stupně, ani nepřistoupil ke shromažďování podkladů pro rozhodnutí a ke zjišťování skutečného stavu věci tak, aby mohl o věci samé rozhodnout, neboť řízení zastavil z procesních důvodů; z toho důvodu nemohlo být ust. § 36 odst. 3 správního řádu v dané věci aplikováno.

Ze shora uvedených důvodů tak zdejší soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

29. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. a vychází ze skutečnosti, že žalobkyně nebyla v řízení úspěšná a žalovanému, který měl v řízení úspěch, procesní náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

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 nejblíže 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. července 2018

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu