



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobce: **M. M.**
bytem B., T. 30
zastoupen Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou
sídlem Brno, Příkop 8

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19.9.2016, č.j. MV-86517-4/SO-2014,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal ke zdejšímu soudu žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 19.9.2016, č.j. MV-86517-4/SO-2014, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 21.3.2013, č.j. OAM-68079-8/DP-2012, jímž bylo zastaveno řízení ve věci žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání, neboť žalobce ani po výzvě a v poskytnuté lhůtě neodstranil vady žádosti a nepožádal o prodloužení lhůty (§ 66 odst. 1 písm. c/ zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).
2. Žalobce podal k Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“), dne 30.10.2012 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ. Vzhledem k tomu, že žalobce k žádosti nedoložil doklad o zajištění ubytování na území, doklad o úhrnném měsíčním příjmu účastníka řízení a s ním společně posuzovaných osob, potvrzení příslušného finančního úřadu o nedoplatcích účastníka řízení (tzv. potvrzení o bezdlužnosti), potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o nedoplatcích účastníka řízení (tzv. potvrzení o bezdlužnosti), doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, vyzval jej prvostupňový správní orgán výzvou ze dne 22.11.2012, č.j. OAM-68079-4/DP-2012, k odstranění vad žádosti, tedy k doložení chybějících náležitostí žádosti ve lhůtě 30 dnů. Výzva byla žalobci doručena dne 30.11.2012.
3. Žalobce ve stanovené lhůtě vady žádosti neodstranil a prvostupňový správní orgán usnesením ze dne 21.3.2013, č.j. OAM-68079-8/DP-2012, řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.
4. Dne 15.4.2013 podal žalobce proti tomuto usnesení odvolání. Jelikož odvolání neobsahovalo všechny povinné náležitosti podle § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu, vyzval prvostupňový správní orgán žalobce výzvou ze dne 25.4.2013, č.j. OAM-68079-11/DP-2012, k odstranění vad odvolání, k čemuž mu stanovil lhůtu 5 dnů od doručení výzvy. Žalobce však zůstal nečinným.
5. Dne 27.5.2015 byly prvostupňovému správnímu orgánu doručeny doklady o zajištění ubytování na území, o úhrnném měsíčním příjmu účastníka řízení a s ním společně posuzovaných osob, potvrzení příslušného finančního úřadu o nedoplatcích účastníka řízení (tzv. potvrzení o bezdlužnosti), potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o nedoplatcích účastníka řízení (tzv. potvrzení o bezdlužnosti), doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence.
6. Žalovaná k těmto dokladům nepřihlížela a žalobcovo odvolání rozhodnutím ze dne 19.9.2016, č.j. MV-86517-4/SO-2014, zamítla.

II. Obsah žaloby

7. Žalobce v žalobě předně obecně namítá, že byl přímo zkrácen na svých právech úkony správních orgánů, spočívajících v nesprávném vydání rozhodnutí o zastavení řízení, pro jehož vydání nebyly splněny podmínky. Podle žalobce žalovaná při svém rozhodování nevyšla ze spolehlivě zjištěného stavu věci, nezjistila přesně a úplně skutečný stav a rozhodnutí není přesvědčivé. Žalovaná se nezabývala žádostí žalobce o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu svědomitě a odpovědně a při svém rozhodování dospěla k nesprávným zjištěním a nesprávným právním závěrům.
8. V doplnění žaloby žalobce konkrétně namítá, že nebyl prvostupňovým správním orgánem poučen o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Žalovaná i přes tuto skutečnost k důkazům předloženým žalobcem v odvolacím řízení nepřihlédla a odvolání zamítla s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu. Tento postup žalované považuje žalobce za nezákonný.
9. Ze shora uvedených důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil rozhodnutí žalované. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná považuje žalobu za nedůvodnou, setrvává na svých závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí a navrhuje žalobu zamítnout. I žalovaná setrvala na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem.

IV. Posouzení věci

11. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
12. Zdejší soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.); vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Zdejší soud o žalobě rozhodoval přednostně v souladu s § 56 odst. 1 s.ř.s.; byť žalobce ani žalovaná přednostní rozhodnutí věci nepožadovali, dospěl soud k závěru, že kombinace napadeného rozhodnutí konkrétního obsahu a přiznání odkladného účinku žalobě jsou v daném případě dostatečně závažnými důvody pro přednostní projednání a rozhodnutí věci. Současně stav vyřizování věcí podle pořadí, v jakém do soudního oddělení 62 a 67 zdejšího soudu došly, přednostní projednání a rozhodnutí v této věci bez újmy účastníkům řízení v jiných věcech podle zdejšího soudu umožnil.
14. Soud nejdříve přistoupil k vypořádání obecně vymezeného okruhu procesních námitek žalobce, podle kterých byl přímo zkrácen na svých právech úkony správních orgánů, spočívajících v nesprávném vydání rozhodnutí o zastavení řízení. Dle názoru žalobce žalovaná při svém rozhodování nevyšla ze spolehlivě zjištěného stavu věci, nezjistila přesně a úplně skutečný stav. Přijaté rozhodnutí není přesvědčivé. Žalovaná se nezabývala žádostí

žalobce o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu svědomitě a odpovědně a při svém rozhodování dospěla k nesprávným zjištěním a nesprávným právním závěrům.

15. Takto obecně formulovanou námitkou se však soud může zabývat také jen v obecné rovině. Soudní řízení správní je totiž ovládáno dispoziční zásadou. Je tedy na žalobci, aby v podané žalobě nastavil referenční rámec přezkumu správního rozhodnutí, jímž je soud vázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS). Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010, č.j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).
16. Usnesení o zastavení řízení bylo prvostupňovým správním orgánem vydáno v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a po obsahové i formální stránce je v souladu se zákonem. Ve vztahu ke zjištění skutkového stavu je v řízení o žádosti na žadateli, aby k žádosti připojil zákonem požadované doklady, a nesplnění této žalobcovy povinnosti nelze přičítat k tíži správního orgánu, resp. namítat neúplné či nepřesné zjištění skutkového stavu z tohoto důvodu. Ze správního spisu dále nic nenasvědčuje tomu, že se žalovaná, resp. prvostupňový správní orgán, žádosti žalobce nezabývaly svědomitě a odpovědně. Zdejší soud tak nepovažuje tyto námitky za důvodné.
17. Žalobce dále namítá, že jej prvostupňový správní orgán před vydáním napadeného rozhodnutí nepoučil o tom, že nebude moci uplatňovat v odvolacím řízení nové důkazy. Vzhledem k nesplnění této poučovací povinnosti (kterou žalobce dovozuje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011-48), byl žalobce oprávněn předložit doklady požadované prvostupňovým správním orgánem i v průběhu odvolacího řízení.
18. Podle § 82 odst. 4 správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
19. V daném případě není sporu o tom, že prvostupňový správní orgán žalobce před vydáním usnesení o zastavení řízení o koncentraci řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu nepoučil. Spornou otázkou je, zda tak učinit měl.
20. Správní řád výslovně správnímu orgánu poučovací povinnost o koncentraci řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu neukládá. Takovou povinnost by bylo lze dovozovat jedině ze základních zásad činnosti správních orgánů. Podle § 4 odst. 2 správního řádu má správní orgán povinnost poskytnout dotčené osobě toliko přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

21. Povinnost správního orgánu poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, nad rámec poučovací povinnosti explicitně vyjádřené v konkrétních ustanoveních správního řádu nebo zvláštních zákonů, tak nastává za situace, je-li to potřebné vzhledem k 1) povaze úkonu a 2) osobním poměrům dotčené osoby. V posuzované věci správní orgán žalobce vyzval, aby doložil konkrétní doklady, které k žádosti nepřiložil, a poučil jej, že pokud tak ve stanovené lhůtě neučiní, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Zdejší soud má za to, že takové poučení je zcela dostatečné. Žalobci bylo srozumitelně sděleno, co má učinit (předložit konkrétně uvedené doklady), a rovněž co se stane, pokud tak neučiní (řízení bude zastaveno). Žalobce tak velice dobře věděl, co se stane, pokud požadované doklady nepředloží. Zdejší soud má za to, že žalobce nemohl legitimně předpokládat, že v případném odvolacím řízení bude moci tyto listiny dokládat. Poučení o tom, že tak v odvolacím řízení nebude moci učinit a že je v něm aplikována koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, tak přesahuje obecnou poučovací povinnost podle § 4 odst. 2 správního řádu. Byť je nemožnost uvádět nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy v rámci odvolacího řízení bezesporu významným právním důsledkem, nebylo poučení o této skutečnosti v daném případě vzhledem k povaze úkonu potřebné.
22. O tom, že správní řád nepředvídá poučování účastníka řízení o koncentraci řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, svědčí i samotný způsob, jakým by správní orgán musel poučení provést. Správní orgán by v případě vydání meritorního rozhodnutí musel dotčenou osobu poučit ve výzvě k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí nebo v případě vydání nemeritorního rozhodnutí – tedy jako v posuzované věci – současně s jiným svým úkonem před jeho vydáním, kupříkladu ve výzvě k odstranění vad žádosti. Takové poučení o zásadě koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu nelze považovat za systémové.
23. Žalobce se na podporu svého názoru dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, č.j. 5 As 7/2011-48, v němž bylo uvedeno, že „[p]řestože není výše uvedená koncentrace řízení spojena s výslovným stanovením konkrétní povinnosti správních orgánů poučit o této koncentraci, z ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu lze tuto povinnost správního orgánu včas poučit účastníky o tom, že nebudou moci uplatňovat v odvolacím řízení nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy, dovodit. Toto poučení by mělo předcházet vydání rozhodnutí prvostupňového orgánu.“ Předně se citovaný rozsudek vztahuje na řízení o uložení povinnosti a nikoli na řízení návrhové a nelze jej tedy aplikovat na věc právě posuzovanou. Navíc žalobcem zastávaný názor vyjádřil Nejvyšší správní soud toliko opatrně (uvedl, že poučovací povinnost „lze dovodit“ a poučení „by mělo předcházet“) a učinil tak jako *obiter dictum*. Současně se jedná o názor ojedinělý.

V. Závěr

24. Soud tak neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným. Nad rámec těchto uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou další vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud tedy žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s.r.s.

VI. Náhrada nákladů řízení

25. Soud rozhodl o nákladech řízení účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce ve věci nebyl úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení, to by náleželo procesně úspěšnému – žalovanému. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému v souvislosti s řízením vznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu náhrada nákladů řízení nebyla soudem přiznána.

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.

Brno 31. květen 2018

David Raus, v.r.
předseda senátu