



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **V. D.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 12. 2014, č. j.: MV-136984-5/SO/sen-2013

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 30. 7. 2013, č. j. OAM-15929-9/DP-2013, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žalobcově žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem zaměstnání.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná konstatovala, že žalobci byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání s platností od 9. 10. 2012 do 10. 4. 2013. Dne 25. 3. 2013 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem zaměstnání dle § 44 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Vzhledem k tomu, že k žádosti nedoložil všechny zákonem požadované náležitosti, konkrétně doklad potvrzující účel pobytu na území, správní orgán I. stupně žalobce dne 5. 4. 2013 vyzval k jeho předložení, k čemuž mu stanovil lhůtu 50 dnů a řízení za tímto účelem přerušil. Žalobce nicméně ani přes výzvu doklad potvrzující účel pobytu na území nepředložil. Protože požadovaný doklad nebyl

ve stanovené lhůtě předložen, bylo řízení o žalobcově žádosti prvostupňovým rozhodnutím v souladu s § 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu zastaveno. Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, v němž uvedl, že mu v průběhu správního řízení vypršelo pracovní povolení a chtěl svou žádost překvalifikovat na účel pobytu podnikání – účast v právnické osobě, ale nevěděl, že má nejprve doložit všechny doklady. Nikdy předtím zákon neporušil. Spolu s odvoláním podal žalobce žádost o změnu účelu dlouhodobého pobytu ze zaměstnání na podnikání – účast v právnické osobě. Této žádosti však správní orgán I. stupně usnesením (ze dne 9. 10. 2013, č. j. OAM-15929-12/DP-2013 – pozn. soudu) dle § 41 odst. 8 správního řádu nevyhověl, neboť účastník řízení může o povolení změny účelu požádat pouze do vydání rozhodnutí.

Žalovaná následně konstatovala, že s ohledem na skutečnost, že žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně nedoložil žádný doklad prokazující účel pobytu na území dle § 31 odst. 1 písm. b/ zákona o pobytu cizinců, byly splněny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu, a správní orgán I. stupně tak postupoval v souladu se zákonem, když řízení o žádosti žalobce usnesením zastavil.

K námitce žalobce, že nevěděl, že má nejprve doložit všechny doklady, žalovaná uvedla, že žalobce byl správním orgánem I. stupně vyzván k odstranění vad žádosti a řádně poučen o následcích v případě, že tuto vadu neodstraní. Pokud mu vypršela platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání a stal se jednatelem společnosti VOLOS GROUP s.r.o., měl neprodleně požádat o povolení změny účelu pobytu, popř. podat novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Skutečnost, že žalobce nikdy neporušil právní předpisy České republiky, žalovaná ve vztahu k zastavení řízení označila za irelevantní.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že ačkoliv bylo jeho odvolání co do argumentace poměrně úsporné, byla žalovaná dle § 89 odst. 2 správního řádu povinna přezkoumat zákonnost prvostupňového rozhodnutí nejen v rozsahu odvolacích námitek, nýbrž v rozsahu ověření zákonnosti rozhodnutí. Z toho žalobce dovozuje, že je oprávněn vznést v žalobě námitku, kterou v rámci odvolání neuplatnil. Napadené rozhodnutí je dle jeho názoru nezákonné, protože neodstraňuje nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Žalobce připouští, že na výzvu správního orgánu I. stupně nereagoval a požadované dokumenty nedoložil. I přes tuto skutečnost však měl být před postupem podle § 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu vyzván k seznámení se, resp. k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť z dikce zákona nijak neplyne, že by správní řád či jiný speciální právní předpis stanovil, že při vydání rozhodnutí o zastavení řízení není správní orgán předmětnou povinností vázán. Pokud tedy správní orgán I. stupně po vydání výzvy k odstranění vad žádosti učinil toliko vyrozumění o pokračování v dříve přerušeném řízení, aniž by žalobci prezentoval podklady pro vydání rozhodnutí, postupoval nesprávně, a prvostupňové rozhodnutí je tak nezákonné.

Žalobce dále namítl, že správní orgán I. stupně porušil § 174a zákona o pobytu cizinců, když neuvedl úvahu týkající se přiměřenosti rozhodnutí v minimálním rozsahu požadovaném uvedeným ustanovením. Z právní úpravy nevyplývá, že by správní orgán nebyl vázán povinnostmi uvedenými v tomto ustanovení v případě, že zastavuje řízení. Žalobce má za to, že správní orgán je uvedeným ustanovením vázán i v jeho případě, a pokud co do úvahy o přiměřenosti rozhodnutí neuvedl v rozhodnutí nic, tak pochybil.

Žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení byl dostatečně popsán v napadeném rozhodnutí. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu podotkla, že prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení má povahu rozhodnutí procesního a nikoliv rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán I. stupně proto neměl povinnost vyzvat žalobce k vyjádření se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. S ohledem na skutečnost, že usnesení o zastavení řízení je procesního charakteru, správní orgán nemá zákonnou povinnost zkoumat přiměřenost dopadu takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Při ústním jednání před soudem konaném dne 20. 10. 2017 setrval žalobce na dosud uplatněných žalobních námitkách a na svém procesním stanovisku. Poukázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 6/2016 – 81, z něhož vyplývá povinnost správního orgánu provést výslech cizince za účelem zjištění skutkového stavu věci, které zahrnuje též posouzení přiměřenosti následně vydaného rozhodnutí.

Žalovaná se k ústnímu jednání nedostavila; svou neúčast u jednání řádně omluvila.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy účinné k datu vydání napadeného rozhodnutí:

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.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Podle § 174a zákona o pobytu cizinců 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.

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Zcela neopodstatněná je námitka žalobce, že správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, jestliže jej nevyzval k seznámení se, resp. k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Tuto povinnost totiž správní orgán I. stupně v daném případě neměl. Řízení o žalobcově žádosti bylo zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro neodstranění podstatných vad žádosti. V této souvislosti lze předně poukázat na rozsudek ze dne 28.7.2016, č.j. 2 Azs 76/2015 – 24, v němž Nejvyšší správní soud při posouzení obdobné věci konstatoval, že „*Ve správním řízení vyšlo najevo, že žalobce zákonem požadované doklady k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepředložil. Toto zjištění pak zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně přitom nebyl povinen ex officio vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel požadované doklady nepředložil.*“

V případě zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu není povinností správního orgánu vyzývat účastníka řízení k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Jak vyplývá ze samotné dikce § 36 odst. 3 správního řádu, tato povinnost je správním orgánům stanovena před *rozhodnutím ve věci*, tedy před vydáním meritorního rozhodnutí, a nevztahuje se tudíž na rozhodnutí procesní, mezi něž patří i rozhodnutí o zastavení řízení.

Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k důkazním prostředkům, které správní orgán v řízení nashromáždil. Předpokladem jeho užití je to, že spisový materiál byl nad rámec podkladů doložených samotným účastníkem řízení dále doplněn o další podklady rozhodnutí, které jsou účastníku řízení neznámé. V projednávané věci však správní orgány obou stupňů žádné dokazování neprováděly a *při rozhodování vycházely pouze z těch podkladů, které již žalobce znal, protože je sám správnímu orgánu předložil*. V takovém případě nemohlo ze strany správního orgánu dojít k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť vyzývat žalobce, aby se podle uvedeného ustanovení před vydáním rozhodnutí vyjádřil k těm podkladům řízení, které správnímu orgánu předložil on sám, by bylo ryze formálním úkonem. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. 7 As 40/2003-61 a ze dne 4. 3. 2011 č. j. 5 As 2/2010 – 51, které správnost těchto závěrů plně potvrzují.

Důvodná není ani druhá námitka, v níž žalobce vytýká správnímu orgánu I. stupně, že se nezabýval přiměřeností vydaného rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

V rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 – 27 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje pouze demonstrativní výčet kritérií, ke kterým správní orgány přihlédnou v případě, že jim zákon ukládá povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Tak je tomu např. v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a některých dalších rozhodnutí. Jak správně uvedl krajský soud, k aplikaci ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců tak může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona správnímu orgánu v konkrétním případě povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá.*“

Z právě citovaného rozsudku plyne, že správní orgán má povinnost posuzovat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí pouze v případech, kdy mu to zákon ukládá. Není tedy pravdou, že by tak měl činit v rámci veškeré své rozhodovací činnosti. Jinak řečeno, posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí přichází v úvahu jen tam, kde to zákon stanoví. V případě procesního rozhodnutí, jímž je usnesení o zastavení řízení z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti, zákon tuto povinnost správnímu orgánu neukládá. Je to ostatně zcela logické, neboť jediným možným důsledkem neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení, je podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavení řízení. Při zjištění, že účastník řízení přes výzvu takové vady žádosti neodstranil, je správní orgán *povinen* bez dalšího vydat usnesení o zastavení řízení, aniž by se jakkoliv zabýval posuzováním přiměřenosti dopadů tohoto rozhodnutí, které v takovém případě vůbec není na místě. Soud k tomu na okraj dodává, že dokonce ani u některých meritorních rozhodnutí není tento postup zákonem vyžadován (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017 č. j. 9 Azs 288/2016 – 30).

Za zcela nepřipadný považuje soud žalobcův odkaz na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57A 6/2016 – 81. Krajský soud v Plzni v něm totiž řešil

právně zcela odlišnou věc, kdy řízení o žádosti cizince nebylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu, ale správní orgán žádost cizince zamítl meritorním rozhodnutím vydaným dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Závěry, k nimž Krajský soud v Plzni dospěl ve zmíněném rozsudku, proto na případ žalobce vůbec nelze vztáhnout. To platí tím spíše, že žalobce v nyní projednávané věci nebrojil v žalobě proti tomu, že správní orgán v řízení neprovedl jeho účastnický výslech, ani nenamítal porušení § 3 správního řádu, což byly nosné důvody, pro které bylo rozhodnutí správního orgánu rozsudkem Krajského soudu v Plzni zrušeno.

Lze shrnout, že správní orgán I. stupně neporušil v žalobě označená ustanovení právních předpisů, a nepochybila ani žalovaná, která napadeným rozhodnutím usnesení Ministerstva vnitra o zastavení řízení o předmětné žádosti potvrdila.

Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalované žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

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

V Praze dne 20. října 2017

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
V. B.