



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., ve věci

žalobce: **M. Z., narozen X**
státní příslušnost U.
bytem V Ch., L.

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 29. 2. 2016, č. j. X,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou osobně dne 12. 4. 2016, domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 27. 12. 2012, č. j. X. Usnesením ministerstva bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 250/2014 Sb. (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobce o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 101/2014 Sb. (viz čl. II zákona č. 101/2014 Sb.; dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce k žádosti ani přes výzvu nedoložil doklad potvrzující účel pobytu na území (rozhodnutí o povolení k zaměstnání).

2. Žalobce má za to, že pro aplikaci § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nebyly splněny předpoklady, neboť nedoložení chybějícího dokladu ministerstvu nebránilo pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí ve věci, byť i zamítavé. Řízení o žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu se primárně vede podle zákona o pobytu cizinců, jenž upravuje náležitosti, které je k žádosti třeba doložit. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který měl být na věc aplikován namísto § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, přitom platí, že se dlouhodobé vízum cizinci neudělí, pokud cizinec ve stanovené lhůtě nepředloží doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. Ministerstvo tedy mělo postupovat podle speciální právní úpravy obsažené v zákoně o pobytu cizinců a vydat klasické zamítavé rozhodnutí a odůvodnit je s odkazem na § 56 zákona o pobytu cizinců. Svůj právní názor žalobce opírá o rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. X (dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz), který v obdobné situaci konstatoval, že aplikace § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců má přednost před § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce dodává, že proti rozsudku Krajského soudu v Plzni byla podána kasační stížnost, a žádá, aby zdejší soud vyčkal na závěry Nejvyššího správního soudu.
3. Pochybení spatřuje žalobce také v tom, že mu ministerstvo nedalo v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Kdyby ministerstvo rozhodovalo o žádosti rozhodnutím, a nikoli usnesením, měl by žalobce možnost seznámit se se spisovým materiálem a ovlivnit či změnit výsledek řízení. Žalobce cituje také § 37 odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců a tvrdí, že účinky správních rozhodnutí nepřiměřeně dopadají do jeho osobního života, což správní orgány nevzaly v potaz.
4. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že zákon o pobytu cizinců upravuje náležitosti žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Pokud cizinec některou z obligatorních náležitostí ani po výzvě nedoloží, trpí žádost podstatnou vadou, která brání v pokračování řízení a zakládá důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Protože žalobce požadovaný doklad vůbec nepředložil, nebylo možné jeho žádost meritorně posoudit. Žalobní argumentace poukazující na rozsudek Krajského soudu v Plzni se dle žalované týká případů, kdy byl požadovaný doklad předložen, ale nevyhovoval zákonným požadavkům. Usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je procesním rozhodnutím, a proto se dle mínění žalované nezkoumá přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince. Žalovaná dále konstatuje, že správní spis v době vydání usnesení neobsahoval žádné poklady, které by žalobci nebyly známy a se kterými by se měl seznámit (v tomto kontextu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013, č. j. X).
5. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobci byl na dobu od 31. 5. 2010 do 30. 5. 2012 povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání a dne 28. 5. 2012 požádal o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Protože žalobcova žádost neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti, přerušilo ministerstvo řízení a vyzvalo žalobce k předložení dokladu o účelu pobytu na území a dokladu o zajištění ubytování po dobu pobytu na území. Společně s výzvou byl žalobci zaslán také přehled náležitostí a poučení o požadavcích na ně kladených, v němž bylo srozumitelně uvedeno, že dokladem potvrzujícím účel pobytu na území je rozhodnutí úřadu práce o povolení k zaměstnání či rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání, případně doklad osvědčující, že žalobce splňuje podmínky stanovené v § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. K doložení povinných

náležitostí byla žalobci vymezena šedesátidenní lhůta od doručení výzvy. Žalobce si výzvu osobně převzal dne 28. 5. 2012, ministerstvem stanovená lhůta tedy uplynula dne 27. 7. 2012. Žalobce ve stanovené lhůtě předložil pouze doklad o zajištění ubytování. Přípisem ze dne 18. 12. 2012 ministerstvo vyrozumělo žalobce o pokračování v řízení a usnesením ze dne 27. 12. 2012 řízení zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu s odůvodněním, že žalobce na výzvu nepředložil doklad o účelu pobytu na území, a tudíž naplnil důvody pro zastavení řízení.

6. V odvolání podaném proti rozhodnutí ministerstva žalobce uplatnil argumenty shodné s žalobními body, tedy namítal, že řízení nemělo být zastaveno, nýbrž zamítnuto dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, že bylo zasaženo do jeho soukromého a rodinného života a že mu nebyla dána možnost seznámit se s poklady rozhodnutí. Až v průběhu odvolacího řízení žalobce předložil ministerstvu rozhodnutí Úřadu práce ČR ze dne 7. 5. 2013, jímž bylo žalobci na základě jeho žádosti ze dne 8. 3. 2013 povoleno zaměstnání s účinností od 15. 5. 2013 do 5. 11. 2013 a které bylo rozhodnutími ze dnů 6. 11. 2013 a 30. 4. 2014 dvakrát prodlouženo (tato rozhodnutí žalobce taktéž doložil během odvolacího řízení). Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání zamítla s tím, že žalobce na výzvu neodstranil podstatné vady žádosti, čímž znemožnil její meritorní projednání, a tak bylo řízení o jeho žádosti o povolení dlouhodobého pobytu zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. O tomto následku byl žalobce předem poučen. K rozhodnutím úřadu práce žalovaná nemohla přihlídnout z důvodu koncentrace řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu).
7. Soud na úvod konstatuje, že před podáním žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. je nezbytné vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení. Žalovaným je pak správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Z toho plyne, že tento typ žaloby (až na ojedinělé výjimky, kdy je správní řízení jednostupňové) směřuje proti rozhodnutí druhostupňového správního orgánu, a tedy i žalobní námitky, jimiž se krajský soud zabývá, se odvíjejí od tvrzeného pochybení druhostupňového správního orgánu. Žalobce ovšem v převážné části žaloby polemizuje s postupy ministerstva a jen velmi okrajově brojí proti závěrům žalované. Z celkového vyznění žaloby je nicméně patrné, že žalobce trvá na své argumentaci uplatněné v odvolání proti napadenému rozhodnutí, s jejímž vypořádáním ze strany žalované nesouhlasí. Soud proto shledal, že žaloba, která byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zmocněnci žalobce doručeno dne 15. 3. 2016), splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Protože se jedná o žalobu projednatelnou, přezkoumal soud napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci na výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve lhůtě dvou týdnů nesdělili, že trvají na konání jednání.
8. Podle § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců je cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 46 odst. 1 věty první téhož zákona „[p]ro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 a 4, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.“ Podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen předložit k žádosti mimo jiné doklad potvrzující účel pobytu na území.

9. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který měl být dle žalobce na věc aplikován, ministerstvo neudělí cizinci dlouhodobé vízum (povolení k dlouhodobému pobytu), 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“*.
10. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, který ministerstvo na věc aplikovalo, správní orgán zastaví řízení o žádosti, jestliže *„žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“*.
11. Pro posouzení věci jsou podstatné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. X, jímž byl zrušen žalobcem citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. X. Ve věci souzené Nejvyšším správním soudem žadatel podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, která neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti, a proto byl ministerstvem vyzván k jejich doložení. Žalobce vady ve stanovené lhůtě neodstraní, a tak ministerstvo řízení o jeho žádosti zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nejvyšší správní soud tento postup aproboval, neboť shledal, že pokud žadatel na výzvu nedoloží zákonem požadované doklady, neodstraní podstatnou vadu žádosti, jejíž existence brání v pokračování řízení. Ministerstvo se nemůže podklady k žádosti zabývat, ať již formálně či materiálně, neboť mu nebyly předloženy, a tak mu nezbývá nic jiného, než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Aplikace § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců by *„totiž byla namístě až v případě, když by žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil určité doklady, jimiž by podle svého přesvědčení prokazoval skutečnosti, k jejichž doložení byl vyzván, avšak správní orgán I. stupně by následně vyhodnotil, že tyto doklady nesplňují podmínky pro vyhovění předmětné žádosti.“* Tento názor je v judikatuře správních soudů respektován (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. X, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 4. 2017, č. j. X, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. X).
12. Skutkové okolnosti projednávané věci jsou v podstatných rysech podobné těm, které posuzoval Nejvyšší správní soud. Žádost o povolení dlouhodobého pobytu neobsahovala všechny nezbytné náležitosti, neboť k ní žalobce nedoložil doklad potvrzující účel pobytu na území a doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území vyžadované dle § 31 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobce byl k odstranění těchto vad náležitě vyzván a současně byl poučen o tom, že pokud chybějící doklady nedoloží, bude řízení o jeho žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce k výzvě ministerstva doložil jen jeden ze dvou absentujících dokladů. Doklad o účelu pobytu na území (rozhodnutí úřadu práce o povolení zaměstnání) žalobcem předložen nebyl. S ohledem na to, že žalobce žádal o udělení pobytového oprávnění za účelem zaměstnání, bylo rozhodnutí úřadu práce dokladem vskutku klíčovým. Žalobce tedy ve stanovené lhůtě ani později do dne zastavení řízení neodstraní podstatnou vadu žádosti, která bránila tomu, aby bylo možné v řízení pokračovat a z obsahového hlediska žádost projednávat. Ministerstvo tudíž postupovalo zcela v intencích citované judikatury, když řízení zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

13. Otázka, zdali se ministerstvo mělo v případě zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a téhož zákona, je bezpředmětná. Uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců totiž nemohlo být vůbec aplikováno, neboť správní řízení bylo zastaveno v režimu správního řádu (odst. [32] již zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. X).
14. Ministerstvo neporušilo ani § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož „[n]estanoví-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.“ Správní orgán je totiž povinen postupovat podle tohoto ustanovení jen tehdy, chystá-li se vydat „rozhodnutí ve věci“, jímž však usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro neodstranění vad žádosti není, neboť se v něm správní orgán k meritu sporu nevyslovuje (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. X).
15. S ohledem na shora uvedené soud žalobu zamítl pro její nedůvodnost (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
16. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Úspěšná žalovaná vznik nákladů řízení o žalobě netvrdila a ani ze soudního spisu neplyne, že by jí vznikly nějaké náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 22. února 2018

Olga Stránská v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

