



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobkyně: **K. I.**, nar. XXX, státní příslušnost XXX, bytem XXX, zastoupena Mgr. Pavolem Kehlem, advokátem, se sídlem Koněvova 31/27, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2016, č. j. MV-181519-3/SO-2015,

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 :

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala žalobou zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného Ministerstvem vnitra – Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaný“), jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 30. 10. 2015, č. j. OAM-19373-9/DP-2015. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolací orgán nejprve shrnul průběh správního řízení, a sice, že účastnice řízení (nyní žalobkyně, pozn. soudu) podala dne 29. 6. 2015 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Prvostupňový orgán ji přípisem z téhož dne vyzval, aby do 109 dnů odstranila vady žádosti, neboť k žádosti nebyl připojen doklad o účelu pobytu; současně správní orgán přerušil řízení a poučil žalobkyni o následcích nedoložení předmětných náležitostí. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nedoložila účel pobytu (rozhodnutím o přijetí ke studiu nebo potvrzením o

studiu v řízení), bylo řízení o žádosti zastaveno. K odvolací námitce, že vada žádosti byla odstraněna účastníci řízení v rámci odvolacího řízení, poukázal odvolací orgán na zásadu koncentrace řízení obsaženou v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který mu brání vzít tuto skutečnost ve zřetel, a proto odvolání zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.

V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá nezákonnost, nepřezkoumatelnost a nepřiměřenost rozhodnutí, které nevychází z řádně zjištěného skutkového stavu a je založeno na nezákonné interpretaci správního řádu. Dle žalobkyně je rozhodnutí v rozporu s ustanoveními § 2, 3, 4, 6, 68 odst. 3, 82 odst. 4, 90 odst. 4 a 96 odst. 2 správního řádu a rovněž v rozporu s § 174a zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Ve druhém žalobním bodu poukazuje žalobkyně na odvolání, v němž namítala, že jí nebyla stanovena lhůta ve smyslu ust. § 39 odst. 1 správního řádu ve formě usnesení.

Ve třetím žalobním bodu žalobkyně uvádí, že s podaným odvoláním splnila promeškaný úkon a doložila potvrzení o studiu. Považuje proto za neúčelné, aby správní orgán setrval na zastavení řízení. I odvolací orgán je povinen rozhodovat na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v tomto smyslu odkazuje na zásadu legitimního očekávání. Žalobkyně je přesvědčena, že zásada koncentrace řízení má své limity, zvláště vzhledem k tomu, že odvolací orgán nebyl zatížen nutností dalšího dokazování.

Žalobkyně navrhuje, aby bylo napadnuté rozhodnutí zrušeno a věc vrácena žalovanému k novému projednání a žádá soud, aby jí byly přiznány náklady řízení.

Žalovaný v písemném vyjádření nejprve upozornil na skutečnost, že žaloba byla podána opožděně, jelikož napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 29. 2. 2016 v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu a žaloba byla podána dne 7. 4. 2016. Druhé vypravení rozhodnutí učiněné nad rámec zákonné povinnosti, které proběhlo dne 7. 3. 2016, považuje žalovaný za projevení zásady dobré správy, avšak lhůta 30 dnů pro podání žaloby proti rozhodnutí dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců počala běžet již od prvotního doručení, tedy od 29. 2. 2016.

K meritu věci žalovaný uvádí, že nepřihlédl k dokladu doloženému spolu s odvoláním s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Žalobkyně byla studentkou denního studia od 1. 9. 2015, přičemž potvrzení o studiu doložila až dne 1. 12. 2015. S odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu žalovaný konstatuje, že správní řízení se má odehrávat zásadně na prvním stupni a je vyloučeno, aby účastník řízení uplatňoval až v odvolání skutečnosti, jež mohl bez potíží uplatnit v prvostupňovém řízení.

Závěrem žalovaný dodává, že žalobkyně neuvedla žádné důvody, které by jí znemožnily včasné doložení předmětného dokladu již v řízení před prvostupňovým orgánem, z čehož vyplývá, že byl naplněn důvod pro zastavení správního řízení.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)] a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný po řádném poučení soudem ve stanovené lhůtě dvou týdnů svůj nesouhlas s takovým projednáním věci nevyjádřili (§ 51 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Nejprve se soud zabýval námitkou žalovaného, že žaloba byla podána opožděně. Ze správního spisu soud ověřil, že napadené rozhodnutí bylo poprvé doručeno fikcí dne 29. 2. 2016 a poté znovu dne 21. 3. 2016. Žaloba byla podána dne 7. 4. 2016.

Podle § 72 odst. 1 s.ř.s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Podle ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců musí být žaloba proti správnímu rozhodnutí podána do třiceti dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout. Ve vztahu k prvnímu doručení napadeného rozhodnutí, které je rozhodné, by žaloba byla podána opožděně, avšak vzhledem k tomu, že při prvním doručování poskytovatel poštovních služeb nesplnil pokyn odesílatele (tedy nevložil zásilku do poštovní schránky žalobkyně, což učinil až při druhém doručování dne 22. 3. 2016), tedy nebyla řádně dodržena pravidla pro doručení napadeného rozhodnutí, soud přistoupil k meritornímu posouzení věci.

V prvním žalobním bodu namítá žalobkyně nezákonnost, nepřezkoumatelnost a nepřiměřenost rozhodnutí, neboť dle jejího tvrzení nevychází z řádně zjištěného skutkového stavu a je založeno na nezákonné interpretaci správního řádu; konkrétněji rozpor rozhodnutí se zákonem žalobkyně spatřuje v ustanoveních § 2, 3, 4, 6, 68 odst. 3, 82 odst. 4, 90 odst. 4 a 96 odst. 2 správního řádu, zároveň namítá rozpor rozhodnutí s § 174a zákona o pobytu cizinců.

K takto formulované námitce musí soud konstatovat, že vzhledem k zásadě dispozitivnosti soudního řízení správního není možné, aby žalobkyně předmět soudního přezkumu vymezila jen nekonkrétními odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobkyně odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz. Musí se jednat o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách

zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobkyně za základ jí tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval popsanou dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, není na soudu, aby v odkazovaných podáních vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby.

Soud tedy v míře obecnosti korespondující odkazu žalobkyně na porušení jednotlivých ustanovení správního řádu, popř. zákona o pobytu cizinců poukazuje na str. 2 prvostupňového rozhodnutí a rovněž na str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí, kde správní orgány adekvátně hodnotily zjištěný skutkový stav.

Soud z obsahu správního spisu včetně obsahu rozhodnutí obou stupňů neshledal, že by absentovala rozhodná skutková zjištění či že by jejich hodnocení bylo v rozporu se zákonnou úpravou vztahující se k posuzované věci.

Soud se dále zabýval žalobní námitkou *ve druhém žalobním bodu*, kdy žalobkyně uvádí, že jí byla stanovena lhůta ve smyslu ust. § 39 odst. 1 správního řádu, avšak k tomu nedošlo formou usnesení.

Podle § 39 odst. 1 správního řádu *správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.*

Platí podle § 45 odst. 2 správního řádu, že *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*

Z citovaného ustanovení vyplývá, že pro předmětnou výzvu zákon formu usnesení nepředepisuje. Logicky ani „přiměřená lhůta“ v této výzvě stanovená nemusí být stanovena usnesením. Nejednalo se o lhůtu stanovenou podle § 39 odst. 1 správního řádu, neboť § 45 odst. 2 je vůči tomuto ustanovení speciální (netýká se kteréhokoli úkonu účastníka v kterémkoli typu řízení, ale jen specifického případu – odstraňování nedostatků žádosti). Ostatně v řízení o žádosti využívat institutu dle § 39 odst. 1 se ani nedoporučuje (srov. např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 481). Nadto, i kdyby výzva měla mít dle zákona formu usnesení, bylo by v případě nedodržení zákonem stanovené formy možno k takové vadě přihlídnout pouze tehdy, jestliže mohla mít za následek, že účastník nevěděl, jakou vadu podání má odstranit, nebo že nebyl řádně poučen (srov. – *mutatis mutandis* – nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 1996, sp. zn. III. ÚS 301/95).

Ze správního spisu soud zjistil, že prvostupňový orgán vydal dne 29. 6. 2015 jednak výzvu k odstranění vad žádosti, v níž vyzval žalobkyni, aby doložila doklad o účelu pobytu (rozhodnutí o přijetí ke studiu, potvrzení o studiu) a jednak vydal usnesení č. j. OAM-19373-5/DP-2015, v němž žalobkyni stanovil lhůtu k doplnění žádosti a odkázal na výzvu z téhož dne, v níž byl nedostatek specifikován. Žalobkyně byla rovněž poučena o důsledcích spojených s promeškáním stanovené lhůty k doplnění žádosti. Žalobkyně svým podpisem potvrdila, že výzvu k doplnění žádosti i usnesení s určenou lhůtou osobně převzala v den jejich vydání, tedy již tohoto dne věděla, jaké skutečnosti má k žádosti doložit a v jaké lhůtě.

S ohledem na výše uvedené soud činí závěr, že ačkoliv zákon nepředepisuje formu usnesení pro stanovení lhůty k odstranění nedostatků žádosti, v daném případě žalobkyně byla s dostatečným předstihem řádně informována o povinnosti doplnit žádost i o důsledcích v případě nečinnosti, a to právě formou usnesení ze dne 29. 6. 2015. Tuto námitku tedy soud nemohl shledat důvodnou.

Ve třetím žalobním bodu žalobkyně upozorňuje, že s podaným odvoláním splnila promeškaný úkon a doložila potvrzení o studiu. Považuje proto za neúčelné, aby správní orgán setrval na zastavení řízení. V tomto smyslu odkazuje na zásadu legitimního očekávání.

Lze konstatovat, že ze správního spisu i z žaloby samotné jednoznačně vyplývá, že předmětné potvrzení o studiu bylo podáno až v rámci odvolacího řízení společně s odvoláním proti rozhodnutí orgánu prvního stupně. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla studentkou denního studia již v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem, nejednalo se při podání odvolání o novou skutečnost, kterou nemohla uplatnit dříve. S ohledem na dikci ustanovení § 82 odst. 4 tedy odvolací orgán nemohl přihlídnout k této skutečnosti, a předmětný důkaz provést, a to s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Soud připomíná, že v posuzované věci se jednalo o řízení o žádosti a že žalobkyně neuvádí a nikdy v minulosti neuváděla ani neprokazovala, že předmětné potvrzení o studiu, nemohla doložit dříve než v řízení odvolacím. Žalobkyně tudíž neuvádí a neprokazuje žádné zákonem předvídané skutečnosti, které by umožňovaly prolomit v posuzované věci koncentrační zásadu.

Pro úplnost zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, dle něhož „*smyslem tohoto ustanovení (tj. § 82 odst. 4 správního řádu – pozn. zdejšího soudu) je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvého stupně*“. Obdobně lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č.j. 5 Azs 115/2016-34.

Pokud tedy žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně dostatečnou součinnost neposkytla, je současná situace důsledkem pouze její nečinnosti; správní orgány při

zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici.

Ani z těchto důvodů soud neshledal žalobu důvodnou.

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

P o u č e 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 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.

V Praze dne 6. října 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: H., DiS.