



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: I.M.**, státní příslušnost Ukrajina, *zastoupeného Mgr. Jaroslavem Smilem, advokátem, se sídlem Třemošná, Hromnice 33*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2015, čj. MV-160475-3/SO-2013,

t a k t o:

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 20. 5. 2015, doručenou Krajskému soudu v Plzni poštou dne 21. 5. 2015, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2015, čj. MV-160475-3/SO-2013 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), a vrácení věci k novému projednání. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*Ministerstvo vnitra*“), ze dne 3. 10. 2013, čj. OAM-79027-6/DP-2012 (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím Ministerstvo vnitra rozhodlo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, že zastavuje řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání –

účast v právnické osobě, neboť žalobce neodstranil vady žádosti, které bránily v pokračování řízení. Žalobce se domáhal též zrušení prvoinstančního rozhodnutí.

Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pobytu cizinců*“).

Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

[III] Žaloba

Proti napadenému rozhodnutí žalované vznesl žalobce tyto námitky. Odvolání bylo bez odůvodnění podáno dne 4. 11. 2013. Odůvodněno bylo písemným podáním právního zástupce, advokáta, dne 15. 11. 2013. Odvolací správní orgán se o odůvodnění odvolání advokátem vůbec nezmiňuje, hovoří pouze o zmocněném zástupci účastníka řízení. Z toho žalobce dovozuje, že napadené rozhodnutí nebylo vůbec doručeno právnímu zástupci účastníka řízení, tedy advokátovi, a nezačala tudíž běžet zákonná lhůta k podání správní žaloby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Z důvodu opatrnosti žalobce přesto žalobu předběžně podal.

Žalobce dále namítal, že postup správního orgánu považuje za nedůvodný, neodůvodněný, libovolný a svévolný, v podstatě i nezákonný. Odvolací správní orgán v podstatě legalizoval postup správního orgánu prvního stupně a hodnotil jej jako správný, zákonný a odůvodněný. Skutečností však zůstává, že žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání-účast v právnické osobě žalobce předložil dne 12. 12. 2012. Dne 8. 4. 2013 byl správním orgánem prvního stupně vyzván k odstranění vad žádosti. Výzva nebyla žalobci doručena, správní orgán následně vycházel z tzv. fikce doručení.

Odvolací správní orgán se v odůvodnění svého rozhodnutí odvolává na ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, kde cituje „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“.

Z dalšího odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu vyplývá, že správním orgánem byla stanovena lhůta k odstranění vad žádosti na 30 dnů (i když rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žádný takový údaj neobsahuje). S odvoláním na uvedené citování zákona a odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu lze nepochybně dovozovat, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mělo být vydáno bezprostředně po uplynutí lhůty stanovené k odstranění vad žádosti, tedy bezprostředně po 8. 5. 2013, a nikoliv až dne 3. 10. 2013, tedy po uplynutí skoro pěti měsíců po skončení lhůty stanovené samotným správním orgánem.

Odvolací správní orgán se dále odvolává na ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu týkajícího se opatření proti nečinnosti správního orgánu prvního stupně, a to jak ze strany nadřízeného správního orgánu, tak i ze strany žalobce. Závěr, že proti nečinnosti správního orgánu se měl bránit sám žalobce, je v konkrétním případě zcela irelevantní.

Žalobce je přesvědčen, že tvrzení odvolacího správního orgánu, že jeho nečinnost ve lhůtách stanovených zákonem byla v zásadě ve prospěch žalobce, neboť po celou dobu mohl žalobce na území ČR pobývat, je tvrzením zcela účelovým, kterým se správní orgán snaží odůvodnit a v podstatě i zlehčit svoji nečinnost.

Žalobce dále uvedl, že zákon o pobytu cizinců upravuje lhůty pro rozhodnutí správního orgánu odlišně od lhůt stanovených správním řádem. Podle ustanovení § 169 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydá ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti“.

Zákon o pobytu cizinců nijak neupravuje důvody, pro které by uvedená zákonná lhůta mohla být překročena. Nepochybně by bylo možno použít příslušná ustanovení správního řádu, konkrétně § 71 upravující důvody překročení zákonem stanovené lhůty, či ustanovení § 64, který upravuje přerušování řízení. Na žádnou z uvedených skutečností se však žalovaná neodvolává, ani ji necituje, pouze zcela formalisticky legalizuje nezákonný postup správního orgánu prvního stupně.

Lhůty stanovené v zákoně o pobytu cizinců na území ČR jsou lhůtami zákonnými, nepodléhají tedy, a ani nemohou podléhat libovolnému, či svévolnému výkladu správního orgánu. V této souvislosti žalobce upozorňuje na jednu z základních zásad ústavního pořádku České republiky, a to zásadu, že „státní orgán může činit pouze to, co mu zákon dovoluje“.

Popsaným přístupem pak odvolací správní orgán zcela zásadním způsobem zasahuje do vztahu účastníka řízení a správního orgánu, kdy sám správní orgán v podstatě může cokoliv a na druhé straně fyzická osoba je vystavena často i fatálním následkům v případě nerespektování zákonných lhůt, např. při zmeškání lhůty pro podání odvolání atp.

Žalovaná se ve svém rozhodnutí také vyjadřuje ke zhodnocení věci ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. K tomu výslovně uvádí: „nad rámec své zákonné povinnosti se Komise zabývala otázkou, zdali usnesení o zastavení správního řízení není nepřiměřené z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života účastníka řízení“. Na základě obecných a nijak nekonkretizovaných údajů dochází k závěru, že o nepřiměřený zásah nejde.

Žalobce však při hodnocení textu ustanovení § 174a uvedeného zákona došel k závěru, že toto ustanovení se vztahuje na všechna rozhodování správního orgánu ve věcech pobytu cizinců na území ČR a že žádná rozhodnutí nejsou z působnosti tohoto zákonného ustanovení vyňata. Přezkum uvedených skutečností je zákonem stanoveno jako obligatorní povinnost správního orgánu při projednávání všech druhů žádostí cizinců o povolení jakéhokoli druhu pobytu na území ČR.

Žalobce závěrem konstatoval, že rozhodnutí správního orgánu je rozhodnutím účelovým, formálním, formalistickým, nedůvodným a neodůvodněným. Popsaným postupem překračuje správní orgán meze správního uvážení a jeho rozhodnutí je rozhodnutím svévolným, vydaným na základě libovůle správního orgánu. Výklad, který správní orgán používá, je porušením pravomoci správního orgánu, kterým nepřípustně zasahuje do práv účastníka řízení. Naznačená svévole a libovůle rozhodnutí je v zásadním rozporu s charakterem státní správy, kdy v případě činnosti této státní správy jde o činnost, která je upravena a řízena zákonem. Základní povinností správního orgánu pak při správním uvážení je povinnost zabývat se všemi hledisky, která jsou pro rozhodnutí potřebná, opatřit si potřebné důkazy a z těchto pak vyvodit skutkové a právní závěry a dospět tak k odpovídajícímu rozhodnutí. V uvedeném správním uvážení se pak správní orgán může a musí pohybovat pouze v zákonném rámci. V žádném případě však správnímu orgánu nepřísluší rozšiřující a účelový výklad právních norem.

S odkazem na všechny skutečnosti uvedené v této žalobě tak žalobce považuje rozhodnutí žalované za rozhodnutí účelové, formální, formalistické, libovolné a svévolné, nedůvodné a neodůvodněné, za rozhodnutí ve své podstatě i nezákonné. Stejnými vadami trpí dle žalobce i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se k věci vyjádřila v podání ze dne 4. 6. 2015, v němž se vyslovila pro zamítnutí žaloby. Argumentačně vycházela zejména z odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které ve svém vyjádření veskrze odkázala.

K námitce žalobce, že rozhodnutí žalované nebylo vůbec doručeno právnímu zástupci žalobce (Mgr. Jaroslav Smil, advokát), z čehož dovozuje, že nezačala běžet lhůta pro podání žaloby, žalovaná uvedla, že dne 15. 4. 2015 jí byla doručena plná moc podepsaná žalobcem dne 20. 3. 2015, kterou žalobce zmocnil pana V.M., nar.... aby ho zastupoval v záležitostech týkajících se řízení o dlouhodobém pobytu na území České republiky. Na základě této skutečnosti žalovaná doručovala napadené rozhodnutí panu M. jakožto nově zmocněnému zástupci žalobce. Dle ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu nelze mít v téže věci současně více zmocněných zástupců. Žalovaná má za to, že napadené rozhodnutí bylo řádně doručeno a tentýž den nabylo právní moci.

Žalobce dále v žalobě uvedl, že na základě obecných a nijak nekonkretizovaných údajů žalovaná dospěla k závěru, že nejde o nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce. Při hodnocení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce žalovaná čerpala z údajů uvedených v žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - účast v právnické osobě podané u správního orgánu I. stupně a nejedná se tedy o ničím nepodložené údaje, jak tvrdí žalobce.

Žalobce má dále za to, že ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců se vztahuje na všechna rozhodování správního orgánu ve věcech pobytu cizinců a žádná rozhodnutí

nejsou z působnosti tohoto zákonného ustanovení vyňata. Dle názoru žalované je ustanovení § 174a pouze ustanovením výkladovým, které demonstrativně stanovuje, co všechno by měl správní orgán prvního stupně zohlednit v případech, kdy mu zákon ukládá povinnost zkoumat přiměřenost svého rozhodnutí. Nejedná se o jakési generální ustanovení zákona, na jehož základě by byl správní orgán povinen v každém případě přiměřenost rozhodnutí posuzovat. Z jazykového výkladu § 174a je zřejmé, že podle něj má správní orgán I. stupně postupovat pouze „*při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí*“. Jen těžko může být správní orgán I. stupně povinen aplikovat toto ustanovení, pokud podle jiného ustanovení zákona o pobytu cizinců v daném případě přiměřenost dopadů rozhodnutí brát v potaz vůbec nemusí. Jestliže se žalovaná zabývala negativními dopady usnesení o zastavení správního řízení do soukromého a rodinného života žalobce, jednalo se o postup nad rámec zákona, ve prospěch žalobce.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť žalobce v souladu s § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. a žalovaná dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. vyslovili s takovým postupem souhlas.

Soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.

Žalobce v první řadě namítal, že napadené rozhodnutí nebylo vůbec doručeno právnímu zástupci účastníka řízení, tedy advokátovi, a nezačala tudíž běžet zákonná lhůta k podání správní žaloby proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Soud tento názor nesdílí.

Dle § 33 odst. 1 správního řádu, účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

Součástí správního spisu je listina označená jako plná moc a datovaná dne 4. 11. 2013, kterou žalobce zmocnil Mgr. Jaroslava Smila, advokáta, aby ho zastupoval ve všech právních věcech. Tato plná moc byla prvoinstančnímu správnímu orgánu zaslána spolu s odůvodněním odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Ministerstvu vnitra byla doručena dne 19. 11. 2013.

Součástí správního spisu je dále listina označená jako plná moc a datovaná dne 20. 3. 2015, kterou žalobce zmocnil V.M., aby ho zastupoval ve všech záležitostech týkajících se vyřízení žalobceva dlouhodobého pobytu na území ČR. Vzhledem k tomu, že žalobce žádal o prodloužení doby platnosti k dlouhodobému pobytu, správní orgány správně akceptovaly tuto plnou moc jako nadále opravňující V.M. k zastupování žalobce ve věci. Tato v pořadí druhá plná moc byla Ministerstvu vnitra doručena dne 26. 3. 2015. Napadené rozhodnutí pak bylo V.M., žalobcovu zástupci v řízení, doručeno dne 29. 4. 2015.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a s přihlédnutím k § 33 odst. 1 správního řádu nebylo možné akceptovat žalobcovu námitku o tom, že napadené rozhodnutí nebylo vůbec doručeno právnímu zástupci účastníka řízení.

Žalobce dále namítal, že odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí neobsahuje údaj o třicetidenní lhůtě k odstranění vad žádosti, která byla žalobci v řízení poskytnuta.

Ani s tímto tvrzením nebylo možné souhlasit, neboť prvoinstanční rozhodnutí (str. 2, první odstavec) jasně uvádí, že žalobci byla k odstranění nedostatků žádosti stanovena lhůta 30 dní.

Nedůvodnou byla shledána i další námitka týkající se nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí.

Správními soudy je opakovaně a dlouhodobě judikováno, že nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí nemá vliv na jeho zákonnost. Jistě, správní orgány jsou zákonem zavázány k tomu, aby rozhodovaly ve stanovených lhůtách. Neučiní-li tak, lze jim tento postup jistě vytknout, avšak nemůže to vést ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost. Účastník řízení má totiž možnost bránit se proti liknavosti správních orgánů postupem na ochranu před nečinností (např. správní řád tento postup upravuje v jeho § 80). A je pouze na účastníkovi řízení, zda tuto možnost využije.

Soud se neztotožnil ani s námitkou povinné aplikace § 174a zákona o pobytu cizinců ve všech případech.

Podle prvního odstavce řečeného ustanovení, 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.

Soud v tomto případě sdílí názor žalované, že § 174a zákona o pobytu cizinců je ustanovením výkladovým, které demonstrativně stanovuje, co všechno by měl správní orgán zohlednit v případech, kdy mu zákon ukládá povinnost zkoumat přiměřenost vydávaného rozhodnutí. Nejedná se tedy o generální ustanovení, na jehož základě by byl správní orgán povinen v každém případě přiměřenost rozhodnutí posuzovat. Jako příklad lze uvést postup správního orgánu při zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů (§ 37 zákona o pobytu

cizinců). Postupuje-li správní orgán podle odst. 1 tohoto ustanovení, zákon mu povinnost posuzovat přiměřenost zejména ve vztahu k dopadům rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince neukládá. Jsou-li však důvodem pro zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů okolnosti uvedené v odst. 2 onoho ustanovení, správní orgán takovou přiměřenost posuzovat musí. A protože správní orgány v žalobcově věci nemusely zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do jeho osobního a rodinného života, nelze ani namítat povrchnost takového hodnocení učiněného nad rámec zákonných povinností.

Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

[V] Náklady řízení

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 Plzni dne 27. července 2016

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu