



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Y.P.**, státní příslušnost Ukrajina, *zastoupeného Mgr. Jaroslavem Smilem, advokátem, se sídlem Hromnice 33, Třemošná*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. března 2015, č. j. MV-89050-4/SO-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

I. Předmět řízení

Žalobou ze dne 2. 4. 2015 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2015, č.j. MV-89050-4/SO-2013 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností do 31. 5. 2011. Dne 17. 5. 2011 podal

žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (za stávajícím účelem) podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“ nebo „*zákon č. 326/1999 Sb.*“). Řízení o žádosti bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“) usnesením Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 7. 9. 2012, č. j. OAM-39220-9/DP-2011, z důvodu neodstranění vad žádosti. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „*Komise*“) napadeným rozhodnutím zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II. Žaloba

1. Žalobce v žalobě shrnuje průběh správního řízení. Uvádí, že žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání podal dne 17. 5. 2011. První úkon, který správní orgán ve věci učinil, byl přípis ze dne 24. 5. 2011 s výzvou k doplnění podkladů ve lhůtě 30 dnů, současně správní orgán řízení přerušil. Po uplynutí lhůty, tedy dne 25. 6. 2011 mělo být správním orgánem pokračováno v řízení a ve věci rozhodnuto. Správní orgán prvního stupně však byl ode dne 24. 5. 2011 zcela nečinný, a to až do dne 30. 8. 2012, tedy po dobu jednoho roku a více než tři měsíců, kdy přípisem ze dne 30. 8. 2012 vyrozuměl účastníka o pokračování v řízení. Vlastní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení pak bylo vydáno dne 7. 9. 2012. Od podání žádosti do rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak zcela nedůvodně a neodůvodněně uplynula celková doba jednoho roku a skoro čtyř měsíců.

2. Žalobce uvádí, že správní orgán prvního stupně rozhodl o zastavení řízení na základě tvrzené skutečnosti, že k žádosti nedoložil zákonem požadované podklady. Toto hodnocení správního orgánu prvního stupně přebírá i správní orgán odvolací. Odvolací správní orgán akceptuje a v zásadě i zcela a zřejmě i úmyslně ignoruje postup správního orgánu prvního stupně, který je postupem nejen zákonným způsobem neodůvodněným, ale v podstatě i postupem nezákonným. Podle ustanovení § 169 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., měl správní orgán vydat příslušné rozhodnutí ve lhůtě 60 dnů, tedy nejpozději do 25. 8. 2011. Žalovaný jako odvolací správní orgán popsany postup správního orgánu prvního stupně svým přístupem legalizuje a v zásadním rozporu se zákonem jej také jako nezákonný nehodnotí. Zákon o pobytu cizinců upravuje lhůty pro rozhodnutí správního orgánu odlišně od lhůt stanovených správním řádem. Zákon o pobytu cizinců pak 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 žalovaný neodvolává, ani je 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 ze 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. I když zákonem nejsou stanoveny lhůty pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu, považuje žalobce za nezbytné zmínit rovněž dobu, po kterou odvolací správní orgán rozhodoval o odvolání. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo podáno dne 4. 10. 2012. O tomto odvolání pak odvolací správní orgán rozhodl dne 3. 3. 2015, tedy po uplynutí dvou let a pěti měsíců. Tuto dobu pak žalobce považuje za zcela nepřiměřenou a neodůvodnitelnou, když nepochybně na základě obecných zásad právních má být jakékoliv rozhodnutí státního orgánu vydáváno ve lhůtě přiměřené, to zejména s ohledem na požadavek základní právní jistoty a určitého stupně předvídatelnosti rozhodování ze strany účastníka příslušného řízení.

3. Žalobce je přesvědčen, že rozhodnutí správního orgánu je rozhodnutím účelovým a zákonným způsobem neodůvodněným. Žalobce pak považuje postup správních orgánů obou stupňů za postup, který je v zásadním rozporu nejen se zákonem, ale i s ústavním pořádkem zakotvenou kompetencí a pravomocí správního orgánu. Dle jeho názoru pak stejnými vadami trpí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

4. Dále žalobce namítá, že správní orgán prvního stupně ani správní orgán odvolací se nezabývají důsledně přiměřeností rozhodnutí tak, jak je upravena v ustanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

1. Ve svém vyjádření k žalobě Komise k námitce žalobce, že podle ustanovení § 169 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. měl správní orgán vydat příslušné rozhodnutí ve lhůtě 60 dnů, uvádí, že tvrzení žalobce se sice z objektivních důvodů zakládá na pravdě, nicméně je nutno poznamenat, že do data vydání rozhodnutí je žalobce oprávněn pobývat na území, přičemž jeho pobyt je považován za legální a nevznikají mu z tohoto důvodu objektivní potíže. Setrává sice v právní nejistotě, na druhé straně se může zdržovat na území, ačkoli v daném okamžiku nesplňuje veškeré zákonné podmínky pobytu. Komise k tomuto dále konstatuje, že nebylo-li rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, měl účastník řízení možnost podat opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, tuto možnost však v průběhu správního řízení nevyužil.

2. K námitce žalobce, že se správní orgán prvního stupně, ani orgán odvolací důsledně nezabývaly přiměřeností rozhodnutí tak, jak je upravena v § 174a zákona č. 326/1999 Sb., Komise uvádí, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesní povahy, správní orgán I. stupně proto nebyl povinen zkoumat přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Dále není známo, že by žalobce s Českou republikou pojily silné rodinné vazby, neboť Komise z informačního systému zjistila, že žádní příímí příbuzní žalobce v současné době nemají v České republice povolení k pobytu. Komise uvádí, že v daném případě nelze rozhodnutí považovat za nepřiměřené.

3. K poslední námitce, že rozhodnutí správního orgánu je účelové a neodůvodněné a že

postup správních orgánů obou stupňů považuje za postup, který je v rozporu se zákonem, ale i s ústavním pořádkem, Komise konstatuje, že má za prokázané, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se správním řádem, když správní řízení o žádosti žalobce zastavil a jeho postup tedy nehodnotí jako účelový a nezákonný.

4. Komise zdůrazňuje, že podstatou dané věci je skutečnost, že žalobce ani po výzvě nepředložil zákonem stanovené náležitosti žádosti, a proto správní orgán I. stupně ani nemohl rozhodnout jinak, než řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Komise konstatuje, že požadované náležitosti žádosti účastník řízení nedoložil ani do dne vydání rozhodnutí o odvolání.

IV. Vlastní argumentace soudu

IV.1 Překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí správním orgánem

Žalobce namítá, že správní orgány nedodržely zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. K tvrzení žalobce, že správní orgán nepoužil postup dle § 64 správního řádu, soud uvádí, že právě na základě tohoto ustanovení došlo rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 24. 5. 2011 k přerušení řízení. V řízení však bylo pokračováno až po více než roční odmlce, aniž by mělo tak dlouhé přerušení důvod. Odvolací správní orgán pak jednoznačně v zákonné lhůtě nerozhodl. Soud souhlasí s žalobcem, když hodnotí takový postup správních orgánů jako nesprávný. Tato skutečnost však nečiní napadené rozhodnutí nezákonným.

Správní orgány jsou při své činnosti vázány mj. zásadou rychlosti řízení, přesto uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí samo o sobě, tj. bez dalšího, zásadně nevytváří pro správní orgán překážku vydání meritorního rozhodnutí (§ 67 odst. 1 správního řádu). Ohledně obdobné otázky došel – ve vztahu ke správnímu řádu z roku 1967 – Nejvyšší správní soud k tomuto názoru: „*Pokud správní orgány ve správním řízení nerozhodly ve lhůtách stanovených správním řádem, přičemž o nemožnosti ve stanovených lhůtách rozhodnout nebyl navrhovatel uvědoměn, nejde o takovou vadu řízení, která by mohla být důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí soudem.*“ (rozsudek ze dne 26. 10. 2006, čj. 6 Ads 50/2005-63). V jiném rozhodnutí uvádí: „*Průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnost správního orgánu. Procesní ochrana proti této nečinnosti musí směřovat k jejímu ukončení, tj. k tomu, aby správní orgán ve věci jednal a rozhodl. Průtahy v řízení nemají zpravidla vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí. Z těchto důvodů nelze rozhodnutí správního orgánu zrušit pouze pro průtahy v řízení.*“ (rozsudek ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41).

Lze tak shrnout, že příslušný správní orgán je oprávněn o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu rozhodnout i po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené. Řečené samozřejmě nic nemění na tom, že ten, jemuž byla zbytečnými průtahy v řízení způsobena škoda a/nebo nemajetková újma, se může za stanovených podmínek domáhat náhrady podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. K tomu soud uvádí, že v souladu s § 47 odst. 2 (podle znění účinného do 17. 12. 2015) ve spojení s § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců svědčila žalobci po dobu řízení o jeho žádosti fikce legálního pobytu na území.

IV.2 Neposouzení přiměřenosti rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců

K námitce, že se správní orgány dostatečně nezabývaly posouzením přiměřenosti rozhodnutí v souladu s § 174a zákona o pobytu cizinců, soud uvádí, že řízení o žádosti žalobce bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce neodstranil podstatné vady své žádosti, když nereagoval na výzvu správního orgánu, aby doplnil dokumenty, které byl podle zákona povinen k žádosti předložit. Pokud nebyly správnímu orgánu předloženy povinné náležitosti žádosti, nemohl o ní věcně rozhodnout, a tudíž nevznikl prostor pro posouzení životní situace žalobce.

Z uvedeného plyne, že správní orgány nepochybily, jestliže v přezkoumávaném případě neposuzovaly přiměřenost dopadů zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu do života cizince.

IV.3 Ostatní námitky

V dalších námitkách označuje žalobce rozhodnutí žalované za účelové a zákonným způsobem neodůvodněné. Postup správních orgánů hodnotí jako v rozporu se zákonem a s ústavním pořádkem zakotvenou kompetencí a pravomocí správního orgánu. Tyto námitky však žalobce nijak nekonkretizuje. Vzhledem k obecnosti argumentace žalobce, soud může uvést toliko to, že podle jeho názoru byl postup správních orgánů (kromě překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí) v souladu s právními předpisy. Napadené rozhodnutí pak neshledal účelovým, ani zákonným způsobem neodůvodněným. V souladu s názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 1 Azs 28/2004, soud přezkoumal postup správních orgánů obecně ve vztahu k obsahu správního spisu a neshledal v jejich postupu pochybení, které by odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí.

V. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Účastníci řízení s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání souhlasili, žalobce ve smyslu § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., žalovaný správní orgán ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

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. Úspěch ve věci samé podle názoru soudu pohlcuje dílčí neúspěch v akcesorickém řízení o žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě. Žalovanému správnímu orgánu však žádné zvláštní náklady řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u ě 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 28. ledna 2016

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková