



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: U. G.**, zast. Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování v věcech pobytu cizinců** se sídlem Praha 4 - Nusle, náměstí Hrdinů 1634/3, o žalobě na přezkoumání rozhodnutí Policie České republiky, Služby cizinecké policie ze dne 14.12.2009, č.j. CPR-16647-1/ČJ-2009-9CPR-C213,

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

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí Policie ČR, Služby cizinecké policie, Ředitelství služby cizinecké policie uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Oblastního ředitelství cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie, ze dne 24.6.2009, č.j. CPBR-00526/CI-2009-064068 Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (změna účelu).

V odůvodnění napadeného rozhodnutí vyšla žalovaná ze zjištění, že žalobce podal dne 18.3.2009 u příslušného orgánu cizinecké policie ČR žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání (změna účelu pobytu), když na území ČR dosud pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností do 31.3.2009. Protože žádost neobsahovala požadované náležitosti, správní orgán usnesením ze dne 27.3.2009 podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušil řízení a vyzval žalobce k odstranění nedostatků podání a k doložení chybějících dokladů: živnostenského listu,

potvrzení FÚ, potvrzení OSSZ, cestovního dokladu, prostředků k pobytu, dokladu o zajištění ubytování a fotografie, a to ve lhůtě do 24.4.2009. Poté, kdy žalobce žádostí ze dne 24.4.2009 požádal o prodloužení lhůty k předložení dokladů o 30 dnů, správní orgán usnesením ze dne 5.5.2009 prodloužil lhůtu k odstranění nedostatků do 24.5.2009. Následně žalobce dopisem ze dne 22.5.2009 požádal o o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11Ca 365/2008, podle kterého je správní orgán povinen řízení přerušit na požádání žadatele. Žádosti žalobce správní orgán vyhověl a usnesením ze dne 1.6.2009 přerušil řízení a lhůtu přerušení stanovil do 15.6.2009 s tím, že opakovaně žalobce vyzval k odstranění vad podání s vyjmenováním chybějících náležitostí. Dne 15.6.2009 podal žalobce novou žádost o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu na dobu do 30.6.2009, kterou odůvodnil povinností správního orgánu řízení přerušit. Této žádosti již správní orgán 1. stupně usnesením ze dne 24.6.2009 nevyhověl a řízení nepřerušil. Zamítnutí žádosti odůvodnil opakovaným poskytnutím dostatečně dlouhé doby pro doplnění žádosti a zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení. Proti zamítavému rozhodnutí o přerušení řízení podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 2.12.2009 zamítnuto a rozhodnutí bylo potvrzeno.

Žalovaná dále vyšla ze zjištění, že správní orgán 1. stupně vydal dne 24.6.2009 usnesení, kterým podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil řízení o žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu, protože žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil nedostatky podání. Usnesení o zastavení řízení bylo žalobci doručeno dne 29.6.2009.

Proti usnesení správního orgánu o zastavení řízení o žádosti o pobyt podal žalobce dne 14.7.2009 v zákonné lhůtě toliko blanketní odvolání, které přislíbil odůvodnit do 15 dnů. Dne 15.7.2009 žalobce správnímu orgánu předložil zdravotní pojištění pro dobu pobytu na území ČR sjednané dne 27.2.2009 s dobou od 1.3.2009 do 28.2.2010, cestovní doklad a smlouvu o nájmu- podnájmu ze dne 8.4.2009 uzavřenou s ubytovatelem na dobu od 8.4.2009 na neurčito. Prostředky k pobytu a doklad potvrzující účel pobytu (živnostenský list, výpis z OR) , potvrzení FÚ a OSSZ doloženy nebyly. Protože odvolání nebylo odůvodněno, byl žalobce výzvou správního orgánu ze dne 7.8.2009 vyzván k doplnění odvolání o odůvodnění. V odůvodnění odvolání podaném dne 17.8.2009 žalobce namítal nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení s tím, že požadoval přerušení řízení , správní orgán mu však v rozporu s rozsudkem Městského soudu v Praze sp.zn. 11Ca 365/2008 nevyhověl. K nepředložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti se žalobce vůbec nevyjádřil.

K odvolání žalobce vzala žalovaná za prokázané, že žalobce k podané žádosti nedoložil všechny požadované náležitosti podle § 46 odst. 7 a 8 zákona č. 326/1999 Sb., zejména nedoložil žádný doklad potvrzující plnění účelu pobytu (změnu účel pobytu – podnikání). Na absenci těchto dokladů byl žalobce opakovaně upozorněn a k jejich předložení vyzván. Správní orgán pro tyto účely řízení přerušoval, žalovaná se zabývala i námitkami žalobce proti poslednímu usnesení, kterým již řízení k žádosti žalobce nebylo přerušeno.

Z uvedených důvodů žalovaná rozhodla tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

Proti uvedenému rozhodnutí směřuje podaná žaloba.

Žalobce v podané žalobě namítal , že byl zkrácen na svých právech v předcházejícím řízení. Žalobce porušení svých práv spatřoval v tom, že správní orgán 1. stupně a následně žalovaná v rámci správního řízení nesprávně aplikovala institut přerušení správního řízení na žádost účastníka dle § 64 odst. 2 správního řádu. Žalobce uvedl, že zákon spojuje právo žádat o přerušení řízení pouze s osobou žadatele a podle této úpravy nemůže správní orgán žádosti o přerušení řízení nevyhovět, ale musí řízení přerušit. Vycházel přitom z rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 365/2008, v němž tento soud vyslovil názor, že dle

ust. § 64 odst. 2 správního řádu v řízení o žádosti nemůže správní orgán žádosti o přerušení řízení vyhovět a musí řízení přerušit

Žalobce nesouhlasil s názorem žalované, vyjádřeným v odvolacím řízení ve věci odvolání žalobce proti usnesení o tom, že se žádosti žalobce o přerušení řízení nevyhovuje, totiž s tím, že institut přerušení řízení je třeba vykládat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů a dle koncepce správního řádu garantující jak práva účastníků řízení, tak i zajištění vydání meritorního rozhodnutí, nikoliv protahování řízení. Žalobce namítal, že žalovaná tímto výkladem postupovala v rozporu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého má zajistit, aby při rozhodování skutkově stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Žalobce namítal, že je jen na vůli účastníka, jak bude disponovat s předmětem řízení a pokud požádá o přerušení řízení, je povinností správního orgánu této žádosti vyhovět. Nelze odkazovat na zásadu rychlosti či hospodárnosti, když se zásada procesní ekonomie týká otázky nákladů řízení a správní orgán při přerušení řízení neporušuje ani běh lhůty pro rozhodnutí a není nečinný.

Z uvedeného důvodu žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření k podané žalobě žalovaná opakovaně uvedla skutkový stav věci a setrvala na svých závěrech, že žalobce podal žádost o dlouhodobý pobyt na území ČR se změnou účelu pobytu a tuto žádost nedoložil v opakovaně stanovených lhůtách požadovanými náležitostmi.

Ke sporné otázce povinnosti přerušit řízení žalovaná uvedla, že druhá žádost cizince o přerušení řízení se již jevila jako účelová a kontraproduktivní, neboť byla zřejmým zneužitím ust. § 64 odst. 2 správního řádu. Tato úvaha žalované je založena na skutečnosti, že žalobce v době od 18.3.2009 do 15.6.2009 žádným dokladem neprokázal změnu účelu pobytu. Žalovaná se domnívá, že účelové protahování řízení za situace, kdy žalobce takový doklad nemá a není schopen ho doložit, stvrzuje rovněž i fakt, že žalobce podal také žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu na území ČR za účelem zaměstnání, která opět nebyla doložena žádným listinným dokladem a neustále bylo žádáno o přerušení řízení. Žalovaná je přesvědčena, že správní orgán poskytl žalobci dostatečně dlouhou dobu k doložení chybějících náležitostí, avšak žalobce neposkytl správnímu orgánu žádnou součinnost. Cílem správního řízení je vydání meritorního rozhodnutí a v tomto případě by přerušení nebylo ani v souladu s ust. § 64 odst. 4 správního řádu, podle kterého lze řízení přerušit jen na dobu nezbytně nutnou.

Z uvedených důvodů žalovaná navrhla, aby soud podanou žalobu zamítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního v mezích žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V dané věci bylo napadeným rozhodnutím zastaveno řízení o povolení dlouhodobého pobytu žalobci na území ČR z důvodu uvedeného v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, které stanoví, že řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání v pokračování řízení.

Žalobce v podané žalobě nikterak nezpochybňuje a z podkladů správního řízení také vyplývá, že žalobce od podání žádosti dne 18.3.2009 až do dne 15.6. 2009, t.j. do dne,

kdy mu uplynula nejzazší lhůta pro odstranění nedostatků podání, ale ani následně v souvislosti s doplněním podaného odvolání dne 17.8.2009 proti rozhodnutí o zastavení řízení nedoložil zákonem požadované doklady včetně dokladu prokazujícího změnu účelu pobytu (živnostenský list, výpis z obchodního rejstříku). Tyto doklady správní orgán ve výzvě ze dne 27.3.2009 na žalobci oprávněně požadoval s odkazem na jednotlivá ustanovení zákona č. 326/1999 Sb.

Předmětem sporu mezi účastníky řízení před soudem je z podnětu podané žaloby toliko výtka nesprávného postupu ve správním řízení spočívající v tom, že řízení o žádosti žalobce o dlouhodobý pobyt za účelem podnikání bylo zastaveno, aniž by správní orgán k jeho žádosti přerušil řízení, ač tak byl povinen učinit dle § 64 odst. 2 správního řádu.

V dané věci je tedy pro účely posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí klíčová otázka procesního práva žalobce na přerušení řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu a jemu odpovídající povinnosti správního orgánu vždy k žádosti účastníka řízení správní řízení přerušit.

Soud posoudil žalobní námitku takto :

Podle § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.

Podle § 64 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou. Při postupu podle odstavců 2 a 3 správní orgán při určení doby přerušení přihlíží k návrhu účastníka.

Podle § 65 odst. 2 správního řádu správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušení. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.

Z uvedené právní úpravy skutečně vyplývá, že v řízení o žádosti (nikoliv v řízení zahájeném správním orgánem z úřední povinnosti) je správní orgán povinen vyhovět žádosti o přerušení řízení toho účastníka řízení, který žádost, jež je předmětem řízení, podal. Skutečnost, že v případě zahájení řízení z podnětu podané žádosti je řízení o žádosti spíše v dispozici žadatele, však neznamená, že by správní orgán nemohl vůbec běh řízení ovlivňovat. Uvedené právo žadatele a tomu odpovídající povinnost správního orgánu nemohou být pojímána bezmezně, a to jednak s přihlédnutím k povinnosti správního orgánu v meritu věci (o žádosti) rozhodnout a učinit tak v zákonných či přiměřených lhůtách a jednak i s přihlédnutím k právu daném mu ust. ust. § 64 odst. 4 správního řádu, totiž právu přerušit řízení na dobu nezbytně nutnou. Na správním orgánu tedy minimálně bude, aby žádost o přerušení řízení, a to i řízení zahájeného z podnětu žadatele, posoudil z hlediska doby, po kterou je možno řízení přerušit. Jediným omezením práva na přerušení řízení účastníka je tedy stanovení doby, po kterou je nezbytné řízení přerušit, délka této doby není zákonem stanovena, a proto záleží na posouzení správního orgánu podle okolností žádosti a případu. Protože v usnesení o přerušení řízení musí správní orgán ve spojení s ust. § 65 odst. 2 správního řádu stanovit lhůtu, na kterou se řízení přerušuje, musí znát důvody pro přerušení řízení či skutečnosti, pro které prozatím nelze řízení vést a ve věci rozhodnout. To znamená, že k přerušení řízení musí být znám důvod, podle něhož je třeba stanovit lhůtu, na kterou se řízení přerušuje. Protože tedy akt přerušení řízení může být spojen toliko se stanovením

lhůty, po kterou má být řízení přerušeno a běh této lhůty se odvíjí od důvodů pro přerušení řízení, je nezbytné, aby tyto důvody či skutečnosti, pro které nelze řízení vést, skutečně existovaly a byly způsobilé mít vliv na stanovení určité délky lhůty pro přerušení řízení. V celku shrnuto a ve svém důsledku to znamená, že právo žalobce na přerušení řízení a povinnost žalovaného řízení přerušit se i v řízení o žádosti musí odvíjet od relevantních důvodů a skutečností, podle nichž je třeba stanovit určitou lhůtu, v níž bude důvod přerušení řízení či překážka vedení řízení odstraněna, a v řízení bude možno ve smyslu § 65 odst. 2 pokračovat. Zpravidla lze usuzovat na typické překážky řízení, jimiž jsou např. nedostatky či neúplnost žádosti, kdy doplnění žádosti o potřebné náležitosti či doklady je v dispozici žadatele a přitom lze stanovit lhůtu, nezbytnou pro odstranění vad žádosti. V tomto případě je na místě přerušit řízení, ale jen tehdy, lze-li předpokládat možnost stanovení lhůty pro určité relevantní úkony či běh události, po jejichž uplynutí bude možné v řízení pokračovat.

V dané věci od počátku relevantní překážky pro stanovení nezbytné lhůty pro přerušení řízení nastaly. Těmito překážkami byly od počátku řízení nedostatky zákonných náležitostí žádosti o povolení k pobytu a šlo o takové překážky, které byly odstranitelné na výzvu správního orgánu a při součinnosti žalobce, aby ve stanovených lhůtách požadované náležitosti doplnil. Správní orgán poprvé a nejprve z úřední povinnosti přerušil řízení dne 27.3.2009 podle § 64 odst. 1 písm. a) současně s výzvou k odstranění nedostatku žádosti a stanovil k tomu lhůtu do 24.4.2009. Podruhé bylo řízení přerušeno dne 22.5.2009 už na žádost žalobce podle § 64 odst. 2 správního řádu a to na dobu do 21.6.2009 a ze strany správního orgánu bylo respektováno, že žalobce neuvedl žádné důvody přerušení řízení. Když žalobce i po druhém přerušení řízení dne 15.6.2009 podal další žádost o přerušení řízení, v níž rovněž neuvedl důvody žádosti a ani nenaznačil, jaké okolnosti brání splnění jeho zákonných povinností, správní orgán usnesením ze dne 24.6.2009 žádosti žalobce nevyhověl a řízení nepřerušil. Toto rozhodnutí se žalobce nepokusil svými námitkami ani v odvolacím řízení, když se v podaném odvolání proti rozhodnutí o nepřerušení řízení dovolával pouze ústavního pořádku, avšak neuvedl žádné potřebné důvody, týkající se nemožnosti doložit požadované doklady.

Z uvedeného vyplývá, že žalobce v předmětném řízení po výzvě správního orgánu, ale ani ke svým dvěma žádostem o přerušení řízení neučinil nic, co by ve smyslu shora uvedeného výkladu soudu ke smyslu ust. § 64 správního řádu předestřelo relevantní důvody významné pro stanovení doby, po kterou mělo přerušené řízení v obou případech žádostí žalobce trvat. Žalobce tímto svým jednáním – neuvedením žádných důvodů pro opakované přerušení řízení pouze zformalizoval vlastní žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a neprokázal skutečnou vůli o tento druh pobytu žádat. Úvahu žalované, že šlo o účelové protahování řízení z toho důvodu, že žalobce není schopen doklad o změně účelu pobytu předložit, podporuje zjištění, že žalobce v průběhu přerušení řízení od 27.3.2009 a dále také od 22.5.2009 nebyl schopen správnímu orgánu předložit ani některé doklady - o sjednaném zdravotním pojištění ze dne 27.2.2009 a smlouvu o nájmu- podnájmu uzavřenou již 8.4.2009, které dle data již měl v průběhu obou přerušení řízení k dispozici. Tyto doklady žalobce předložil až v doplnění blanketního odvolání dne 15.7.2009, které podal proti rozhodnutí o zastavení řízení. Z uvedeného chování žalobce lze dovodit, že v tomto případě a za uvedených okolností absolutní nesoučinnosti žalobce, při uplatňování pouze neodůvodněného procesního práva žalobce podle § 64 odst. 2 správního řádu, bez současného plnění jeho povinností cizince dle zákona č. 326/1999 Sb., nelze povinnost správního orgánu přerušit řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu pojmát absolutně a neomezeně. Zde toliko formální postup žalobce tak ubral na míře povinnosti správního orgánu stanovovat nové a nové lhůty pro doplnění žádosti, a to proto, že takové stanovení lhůt by již z důvodu naprosté nesoučinnosti žalobce nesměřovalo ke smyslu přerušení řízení

– totiž ke zjištění relevantního důvodu pro přerušení řízení a dle tohoto důvodu i ke stanovení doby nezbytně nutné pro přerušení řízení. Ostatně podle § 64 odst. 4 správního řádu je třeba při určení doby přerušení přihlížet k návrhu účastníka. V dané věci nebyl znám důvod a tím ani potřeba času (návrh účastníka) pro přerušení řízení, a proto povinnost správního orgánu dle § 64 odst. 2 správního řádu, již jednou splněná, následně postrádala právní smysl a dle okolností případu nebylo možné očekávat, že by její opakované splnění vedlo ke kýženému výsledku – včasnému meritornímu rozhodnutí o žádosti.

Soud je proto toho názoru, že v takovémto případě s ohledem na individuální okolnosti tohoto případu, zákon v ust. § 64 odst. 2 ve spojení s ust. § 64 odst. 4 a § 65 odst. 2 zákona nezavazuje správní orgán povinností opětovně přerušit řízení.

V uvedeném se projevuje prolomení jinak platné zásady, že správní orgán je dle § 64 odst. 2 správního řádu je povinen řízení na žádost účastníka přerušit, a toto prolomení má oporu ve výše uvedeném výkladu citovaných zákonných ustanovení správního řádu v jejich návaznosti i vzájemné souvztažnosti.

Řízení o žádosti žalobce bylo proto právem zastaveno podle § 169 odst. 7 písm. d/ zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce podal žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn.

Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením neshledal soud žalobu důvodnou, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

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.

V Praze dne 21. srpna 2013

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.