



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce: I. A., proti žalované Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/S0, 140 21 Praha 4, proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 18. 6. 2009, č. j. CPR-14107/ČJ-2008-9CPR-C216,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 10. 7. 2008 zamítla Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Brno, žalobcovu žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, neboť k žádosti předložil pozměněné potvrzení o studiu [§ 56 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“)]. Z předloženého potvrzení vyplývalo, že žalobce je studentem oboru *Všeobecná medicína* na lékařské fakultě Masarykovy univerzity v prezenčním studiu, a to od 3. 7. 2008 do 2. 7. 2009; podle sdělení studijního oddělení univerzity však bylo žalobcovo studium ukončeno dne 19. 9. 2005 pro neplnění studijních

požadavků. Provedená expertiza prokázala, že na předloženém potvrzení byly pozměněny údaje.

K žalobcovu odvolání změnila Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, napadené rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 18. 6. 2009 tak, že se žalobcově žádosti nevyhovuje a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se neprodlužuje podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. V podstatě věci se však ztotožnila se správním orgánem I. stupně.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce uvedl, že rozhodnutí a jemu předcházející řízení trpí závažnými neodstranitelnými vadami. Žalobce podal dne 4. 9. 2008 žádost o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.); podle tohoto ustanovení je správní orgán povinen řízení přerušit, ovšem zde tak správní orgán neučinil ani nevydal žádný jiný akt svědčící o tom, že se touto žalobcovou žádostí zabýval, ani se k žádosti nevyjádřil v rozhodnutí o věci samé, jak to žádá § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobci dále nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. V úředním záznamu ze dne 10. 7. 2008 se uvádí, že žalobce „*se nechtěl dále vyjadřovat k řízení*“; tento záznam ovšem není úkonem ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, ale záznamem o ústním úkonu účastníka ve smyslu § 36 odst. 2 správního řádu. Tento úkon míří k samotnému řízení v procesním smyslu; ustanovení § 36 odst. 3 však zajišťuje možnost vyjádřit se ke skutkovým zjištěním rozhodným pro hmotněprávní posouzení věci. Žalobce proto navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na závěrech vyslovených v napadeném rozhodnutí; dodala, že žalobci byla dne 10. 7. 2008 dána možnost nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům. Žalobce mohl požádat i o prodloužení doby určené k seznámení s podklady, tohoto práva však nevyužil a stvrdil svým podpisem, že se dále k řízení nechce vyjadřovat. Žalovaná proto navrhla zamítnutí žaloby.

Žaloba není důvodná.

První žalobní námitka se týká otázky přerušení řízení k žádosti účastníka. Podle § 64 odst. 2 správního řádu platí, že *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.* Žalobce v této věci podáním ze dne 28. 8. 2008 (doručeno 4. 9. 2008) požádal o přerušení správního řízení, a to do pravomocného rozhodnutí ve věci řízení o správním vyhoštění žalobce. Správní orgán I. stupně rozhodl usnesením ze dne 26. 9. 2008, že řízení se nepřerušuje; podle něj je žádost vedena pouze snahou prodlužovat řízení, krom toho probíhající řízení o správním vyhoštění nemá žádný vliv na rozhodování ve věci prodloužení platnosti povolení k pobytu. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání a v nyní podané žalobě poukazuje na to, že správní orgán pochybil již tím, že nevydal kladné rozhodnutí (ačkoli § 64 odst. 2 správního řádu mu to přikazuje), a dále tím, že se otázkou přerušení řízení nijak nezabýval v rozhodnutí ve věci samé.

Ustanovení § 64 správního řádu rozlišuje ve vztahu k institutu přerušení řízení několik skupin případů. Podle odstavce 1 správní orgán může přerušit řízení v situacích zde vyjmenovaných, aniž by tento úkon byl vázán na nějaké podmínky; podle odstavce 2 správní orgán přeruší řízení o žádosti (tj. přerušit je musí) na žádost účastníka; podle odstavce 3 správní orgán může přerušit řízení zahájené z moci úřední, ovšem pouze z důležitých důvodů a nesmí to být v rozporu s veřejným zájmem.

Jazykový výklad § 64 odst. 2 správního řádu je tedy jednoznačný: podle něj tu nemá správní orgán prostor pro úvahu. Ustanovení je však třeba vyložit i s ohledem na jeho smysl a na zásady správního řízení. Podle § 6 správního řádu vyřizuje správní orgán věci bez

zbytečných průtahů; podle § 2 odst. 2 správního řádu uplatňuje správní orgán svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla svěřena. Obě tyto zásady budou zpravidla fungovat jako korektiv ve prospěch účastníka řízení; podle přesvědčení soudu se však uplatní i tam, kde by naopak účastník využil zdánlivě neutrální procesní možnost nikoli za účelem, pro nějž byla do zákona vložena, ale pouze s cílem získat pro sebe neodůvodněnou výhodu.

Právě to se stalo v této věci. Jak správně uvedl správní orgán ve svém usnesení ze dne 26. 9. 2008, vydat rozhodnutí ve věci žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu je možné i bez toho, že by bylo třeba vyčkávat výsledku probíhajícího řízení ve věci správního vyhoštění. Přerušení řízení by tak nemělo žádný smysl, zejména v situaci, kdy již byly shromážděny potřebné důkazní prostředky a bylo vydáno rozhodnutí v I. stupni, a odvolání proti tomuto rozhodnutí nijak nezpochybnilo jeho skutkový základ ani nenaznačilo, jakou skutkovou či právní souvislost spatřuje žalobce mezi tímto řízením a mezi řízením ve věci správního vyhoštění. Ostatně takto nezdůvodněná byla i sama žádost o přerušení řízení, jejíž formulace sama o sobě už vyvolává pochybnosti o tom, co žalobce jejím podáním sledoval. Žalobce v této žádosti pouze formuluje svůj požadavek – tj. přerušit řízení do doby skončení řízení ve věci správního vyhoštění – a upozorňuje správní orgán na to, že je povinen jeho žádosti vyhovět. Z celé žádosti však není zřejmé (a ani soudu to žalobce nesdělil), proč, tj. z jakých věcných důvodů by řízení mělo být přerušeno. Podle soudu přitom není možné a žádoucí přistupovat k právu tak mechanicky, jak to činí žalobce, který důsledně využívá svá formálně procesní oprávnění a trvá na tom, že správní orgán mu vždy musí vyhovět bez ohledu na to, co žalobce svou žádostí skutečně sleduje. Je příznačné, že žalobce se k věci samé nevyjadřuje, své nepoctivé jednání – tj. pozměňování listiny a uvádění nepravdivých údajů – nekomentuje, a stejně tak i mlčí o tom, proč by mělo být řízení přerušeno. Úkolem správního orgánu však není aplikovat právo bezmyšlenkovitě – zde tedy bez dalšího vyhovět formálně přípustné žádosti, která však postrádá jakékoli materiální důvody – ale naopak vždy zvážit, co účastník svým podáním sleduje, a tomu přizpůsobit svůj postup.

Ačkoli je § 62 odst. 4 správního řádu formulován striktně a podle svého textu nepřipouští žádnou výjimku, je podle soudu správné nevyhovět žádosti účastníka o přerušení řízení tam, kde účastník tuto žádost používá jen jako prostředek k jinému (nevyslovenému) cíli – totiž k posílení svého pobytového statusu. Vykládané ustanovení má ve své obecné podobě na mysli případy běžné a převládající, v nichž se status žadatele podáním žádosti nijak nemění a ani jakkoli dlouhé přerušování řízení pro něj nemá žádný podstatný důsledek – pouze ten, že se oddaluje okamžik, v němž bude o žádosti rozhodnuto. Při podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je však situace jiná: podle § 60 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb. platí, že *Pokud doba platnosti dlouhodobého víza nebo doba pobytu na toto vízum uplyne před rozhodnutím o jejím prodloužení, ačkoli žádost byla podána ve lhůtě (...), považuje se vízum za platné a doba pobytu na toto vízum za prodlouženou do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.* Kdyby tedy správní orgán v této věci zamítl žalobcovo odvolání dříve, než by bylo rozhodnuto o správním vyhoštění, pozbyl by žalobce oprávnění pobývat na území, byl by mu udělen výjezdní příkaz, a již jen na základě tohoto řízení v „pobytové věci“ by mu vznikla povinnost opustit území. Pokud by však rozhodnutí ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu bylo na žádost žalobce odloženo a nejprve bylo rozhodnuto o správním vyhoštění žalobce, mohl by žalobce následně podat žalobu proti rozhodnutí o správním vyhoštění, která má ze zákona odkladný účinek (§ 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), a nadále by jej tedy bylo nutno strpět na území bez ohledu na to, že se svou žádostí v „pobytové věci“ neuspěl.

Je možné, že žalobce nebyl veden těmito úvahami; i v takovém případě však soud trvá na tom, že žádost o přerušování řízení byla podána jen formálně, jako „procesní léčba“ pro správní orgán, a právem jí nebylo vyhověno.

Správní orgán rozhodující o odvolání ve věci samé nebyl povinen se touto otázkou zabývat, protože nebyla předmětem odvolání ve věci samé. Proti usnesení, jímž správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti o přerušení řízení, bylo podáno samostatné odvolání; domnívá-li se žalobce, že příslušný správní orgán je ve věci tohoto odvolání nečinný, může se domáhat nápravy právními prostředky, které jsou k tomu určeny.

Žalobce dále namítal, že v řízení nemohl využít svých práv podle § 36 odst. 3 správního řádu (*Nestanoví-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*).

Soud ze správního spisu zjistil, že žalobce podal žádost dne 18. 6. 2008; k ní přiložil mj. potvrzení o tom, že v akademickém roce 2008/2009 je řádným studentem 5. ročníku řádného prezenčního studia, obor Všeobecná medicína, na Lékařské fakultě Masarykovy univerzity. Správní orgán se obrátil na Lékařskou fakultu se žádostí o ověření této informace a bylo mu sděleno, že žalobce již není studentem Lékařské fakulty, neboť studium mu bylo ukončeno dne 19. 9. 2005 pro neplnění studijních povinností. Ve spisu je dále založeno dvanáct listů vzešlých z ozařování předloženého potvrzení různými typy světla o různé intenzitě, které bylo provedeno dne 3. 7. 2008; z listů je patrné, že v předloženém potvrzení byly přepsány původní údaje. Nato ve spisu následuje „*Záznam do spisu*“ datovaný dnem dne 10. 7. 2008 a v tomto znění: „*Dne 10. 7. 2008 byla dána panu Abed Ibrahim možnost nahlédnout do spisového materiálu pod č.j. CPBR-11290/ČJ-2008-61PB-CI a seznámit se se všemi podklady pro vydání rozhodnutí. Pan Abed Ibrahim se nechtěl dále vyjadřovat k řízení*“. Kromě podpisu úředních osob je na této listině připojen i podpis samotného žalobce.

Žalobce v žalobě rozlišuje mezi účastnickými právy podle § 36 odst. 2 správního řádu (*Účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak*) a podle jeho § 36 odst. 3; také spatřuje rozdíl mezi tím, zda se účastník vyjadřuje k řízení jako takovému, nebo zda předkládá hmotněprávní stanovisko ke shromážděným podkladům. Toto rozlišování je však umělé a pouze zastírá skutečnou příčinu toho, že žalobce se svou žádostí neuspěl: když se totiž seznámil s listinami prokazujícími, že údaje na potvrzení o studiu byly pozměněny, neměl již k tomu co dodat, resp. na tato zjištění nijak nereagoval. Žalobce má pravdu v tom, že účel odstavců 2 a 3 ustanovení § 36 správního řádu je skutečně jiný: zatímco odstavec 2 umožňuje účastníkům vyjádřit se kdykoli v řízení – tj. i předtím, než byly shromážděny všechny podklady, a třeba i opakovaně – odstavec 3 je speciálně určen pro situaci, která v řízení u orgánu I. stupně nastává zpravidla jen jednou – po shromáždění všech podkladů. Postup podle odstavce 2 je věcí účastníkovy procesní iniciativy (nemusí k němu tedy vůbec dojít, pokud účastník nepocítí potřebu vyjadřovat v řízení své stanovisko), kdežto popud k postupu podle odstavce 3 dává vždy správní orgán, a je na účastníkovi, zda své oprávnění využije. V této věci však nedošlo k záměně obou ustanovení, jak to žalobce namítá.

Soud nemá na základě správního spisu žádné pochybnosti o tom, že žalobce s těmito listinami seznámen byl a měl možnost k tomu připojit své stanovisko, ovšem neudělal to. Je pravda, že účastníci bývají zpravidla informováni o tom, že potřebné podklady pro rozhodnutí již byly shromážděny, a vyzývání k tomu, aby se s nimi seznámili, písemnou formou; není to však žádné dogma, a odchylka od běžné formy nemusí znamenat porušení zákona. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je, aby se účastník dozvěděl, že správní orgán již je „připraven rozhodnout“ a z jakých podkladů bude vycházet, a aby neopomněl ještě naposledy zareagovat těsně před vydáním rozhodnutí; to, jakou formou správní orgán zajistí naplnění tohoto účastnickova práva, je vedlejší. V této věci byl možná účastník informován telefonicky; možná se ke správnímu orgánu dostavil sám právě v situaci, kdy již byly shromážděny všechny

podklady pro rozhodnutí (a bylo by tedy nepraktické jak pro správní orgán, tak pro účastníka samotného, kdyby účastník nedostal možnost podle § 36 odst. 3 správního řádu ihned na místě, a místo toho byl obesílán písemně). To, že správní orgán nepřipravil účastníka o jeho procesní právo, může být doloženo jak výzvou k seznámení s podklady – tj. úkonem předcházejícím samotnému seznámení s podklady – tak i úkonem následným, tj. vyjádřením účastníka o tom, že se s podklady seznámil a nemá dalších návrhů, případně záznamem správního orgánu v tomtéž duchu, který účastník stvrdí svým podpisem. V této věci se žalobce dostavil ke správnímu orgánu v době, kdy již byly všechny podklady shromážděny, dostal možnost seznámit se s nimi, a nechtěl se k věci dále vyjádřit; tím konzumoval své právo podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Soud k tomu ještě dodává, že rozlišovat mezi vyjádřením k řízení jako celku ve smyslu procesním a k jednotlivým skutkovým zjištěním je samoúčelné. Jde pouze o formulaci, která mohla případně znít i jinak, nicméně na věci by to nic nezměnilo. Pokud byla taková formulace použita v dané procesní fázi a následovala ihned po větě, v níž se hovoří o seznámení účastníka s podklady pro rozhodnutí, je její smysl zřejmý. Nelze ani rozumně předpokládat, že žalobce se nechtěl vyjadřovat k „řízení“, kdežto ke skutkovým zjištěním a podkladům pro rozhodnutí by se vyjádřil rád, a tuto možnost nedostal (což zřejmě žaloba naznačuje).

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“). Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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 9. ledna 2013

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková