



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 žalobkyně: N. D., proti žalovanému Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, pošt. schránka 21/OAM, 170 34 Praha 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 18. 8. 2009, č. j. MV-46105/VS-2009,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 31. 3. 2009 zamítl žalovaný žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu podanou podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“), tj. z důvodů hodných zvláštního zřetele. Žalobkyně se podle žalovaného jednak bez vážného důvodu nedostavila k výsledku [§ 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb.], jednak nesplnila podmínky podle § 67 a § 68 zákona č. 326/1999 Sb. [důvod podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb.]. Žalobkyně žije na území ČR od roku 1997, neúspěšně žádala o udělení mezinárodní ochrany a následně – opět neúspěšně – žádala o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb.; to však nelze považovat za důvody hodné zvláštního zřetele, stejně jako fakt, že žalobkyně nesplnila ani podmínky pro povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb.

Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl ministr vnitra svým rozhodnutím ze dne 18. 8. 2009 a napadené rozhodnutí potvrdil. Připustil, že správní orgán I. stupně v některých ohledech pochybil, nicméně žádné z těchto pochybení není důvodem, pro který by mělo být rozhodnutí I. stupně zrušeno. Ministr se ztotožnil s hmotněprávním závěrem orgánu I. stupně – totiž že celková doba jedenáctiletého pobytu na území, během nějž žalobkyně neúspěšně žádala o udělení mezinárodní ochrany a o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., není důvodem hodným zvláštního zřetele ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb.

Žalobkyně v žalobě namítla, že nebylo možné zamítnout žádost podle § 75 odst. 1 písm. f); žalovaný sice uznal, že „výzva k osobní účasti žadatele na řízení“ nebyla doručena zástupci žalobkyně, ovšem námitka žalobkyně vznesená v rozkladu mířila především k tomu, že žalobkyně se vůbec nedozvěděla, že je povinna dostavit se ke správnímu orgánu, a dostavit se tedy objektivně nemohla; to jí nemůže být kladeno za vinu. Zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 1 písm. f) je tedy nezákonné, bez ohledu na to, že správní orgán v I. stupni nerozhodoval jen podle tohoto jediného ustanovení; ministr vnitra pochybil, pokud tuto nezákonnost nenapravil postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Dále žalovaný neseznámil žalobkyni s podklady pro rozhodnutí (§ 37 odst. 3 správního řádu). Výzvu k seznámení s podklady obdržel zástupce žalobkyně dne 16. 2. 2009, ovšem současně obdržel i druhou výzvu k odstranění vad žádosti; podkladem pro rozhodnutí jsou přitom nepochybně i listiny, které žalobkyně dodala správnímu orgánu až po datu 24. 2. 2009 na základě této druhé výzvy. Neobstojí názor žalovaného, že žalobkyně nemohla být tímto postupem zkrácena na právech, neboť ony později doložené doklady sama opatrovala, a znala tedy jejich obsah: zákon ukládá správnímu orgánu povinnost umožnit účastníkovi seznámení se všemi podklady a nečiní z toho výjimku u podkladů dodaných účastníkem. Žalobkyni bylo znemožněno, aby zvrátila hrozící negativní rozhodnutí ve věci – například nemohla poskytnout další doklady, které by dokreslily skutkový stav vyžadovaný ustanovením § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Zásadním pochybením je i to, že žalovaný nevyhověl žádosti žalobkyně o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu, ačkoli je to jeho povinností. Žalobkyně proto navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí vydané v I. stupni a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svých postojích a navrhl zamítnutí žaloby.

Ve správním spisu si soud ověřil tvrzení žalobkyně. Žádost byla podána dne 19. 12. 2008, dne 16. 2. 2009 byla žalobkyně vyzvána prostřednictvím svého zástupce k doložení dokladu o zajištění finančních prostředků k pobytu na území, dvou fotografií a dokladu o zajištění ubytování ve lhůtě do 23. 2. 2009. Výzva k osobní účasti žadatele na řízení byla zaslána žalobkyni osobně, žalobkyně však dne 16. 2. 2009 nebyla zastížena, zasluku si nevyzvedla, a ta tak byla vrácena žalovanému. Dne 16. 2. 2009 obdržel zástupce žalobkyně „Výrozumění o právech účastníka“, podle nějž má zástupce právo v uvedeném čase a místě „nahlédnout a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v řízení Vašeho syna“. Podáním ze dne 17. 2. 2009 požádal zástupce žalobkyně, aby správní orgán buď prodloužil lhůtu k předložení chybějících dokladů, nebo aby přerušil řízení. Podáním z téhož dne požádal zástupce žalobkyně, aby mu byl stanoven jiný termín pro seznámení s podklady, neboť všechny podklady dosud nebyly shromážděny a žalobkyně k tomu teprve byla vyzvána. Na tato podání správní orgán nijak nereagoval. Dne 5. 3. 2009 žalobkyně předložila chybějící doklady; poté byla žádost zamítnuta.

Žaloba není důvodná.

Žalobkyně přímo ve své žádosti uvedla, že ji podává podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění zákona č. 161/2006 Sb. Podle tohoto ustanovení se povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele (tj. z jiných než z humanitárních důvodů, o nichž pojednává odstavec 1). Žalobkyně v žádosti popsala, že na území pobývá (s půlroční přetržkou) po dobu jedenácti let, je integrována do zdejší společnosti a nemá možnost získat jiné bytové oprávnění.

Když správní orgán I. stupně poté, co obdržel tuto žádost, vyzval žalobkyni, aby se k němu osobně dostavila, adresoval tuto výzvu jí osobně, neboť vyžadoval její osobní účast. Zároveň však měl tuto výzvu doručit i jejímu zástupci. Podle § 34 odst. 2 správního řádu se s výjimkou případů, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat, doručují písemnosti pouze zástupci; to znamená, že v případě, kdy se v řízení vyžaduje osobní účast zastoupeného, se písemnost doručí nejen zástupci, ale i jemu samotnému. V tom správní orgán pochybil; podle soudu však toto pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. To, že je účastník zastoupen, jej nevyjímá z platnosti pravidel pro doručování, zejména pak z platnosti fikce doručení. (Žalobkyně přitom nenamítla, že by se v době doručování na adrese nezdržovala, a že by tedy doručení bylo neúčinné.) Žalobkyně nebyla při doručování dne 16. 2. 2009 zastížena; písemnost tedy byla uložena na poště, a jelikož si ji žalobkyně ve lhůtě deseti dnů nevyzvedla, považuje se písemnost za doručenou dnem 26. 2. 2009. To, že se žalobkyně fakticky nedozvěděla o tom, že se má dostavit ke správnímu orgánu, je zřejmé (je to podstatou fikce doručení), nicméně je to především důsledek toho, že si zásilku nevyzvedla.

Soud má tedy shodně se žalovaným za to, že tu byly naplněny hmotněprávní podmínky § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb. [*Policie nebo ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže se cizinec bez vážného důvodu nedostaví k výsledku (§ 169 odst. 3), odmítne vypovídat nebo ve výpovědi uvede nepravdivé skutečnosti*]. „Vážný důvod“ nespátřuje soud v tom, že výzva nebyla současně doručena i zástupci žalobkyně: i pokud správní orgán pochybil a zástupce neobeslal, nebránilo to žalobkyni v tom, aby si vyzvedla zásilku určenou jí osobně, zástupce o výzvě informovala a spolu s ním se dostavila ke správnímu orgánu. Žalobkyně si však zásilku nevyzvedla, a netvrdí, že by jí v tom bránila nepřítomnost v místě bydliště či jiná závažná okolnost.

I kdyby soud posuzoval věc přísněji a dospěl k závěru, že nebylo možno zamítnout žádost podle § 75 odst. 1 písm. f), nebyl by to důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí: rozhodnutím vydaným v I. stupni totiž byla žádost zamítnuta ze dvou důvodů – jednak podle § 75 odst. 1 písm. f), jednak podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb. (tj. proto, že *v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68*). Správní orgán tedy neshledal, že by u žalobkyně byly dány důvody hodné zvláštního zřetele, a žalobkyně ani ve správním řízení, ani v žalobě nepředložila žádné argumenty, které by tento závěr zpochybňovaly; zamítnutí žádosti z tohoto druhého důvodu tak obtojí.

Žalobkyně vznesla námitku, která se týkala pochybení při shromažďování podkladů pro rozhodnutí, a která by se tedy případně mohla vztahovat i k důvodu zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb. V této námitce poukázala na to, že kdyby žalovaný postupoval procesně správně, mohla by mu případně předložit další doklady

svědčící o naplnění podmínek § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb.; ani tato námitka však není důvodná. Žalovaný v tomto ohledu sice pochybil, ale jeho pochybení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalobkyně má pravdu v tom, že zákon hovoří o podkladech rozhodnutí paušálně a nerozlišuje podklady pocházející od účastníka, podklady obstarané správním orgánem apod. Správně by tedy měl správní orgán postupovat tak, že obstará veškeré doklady, které pro své rozhodnutí potřebuje, a teprve potom dá účastníku možnost, aby se s nimi seznámil. Je nelogické vyzývat účastníka k seznámení s podklady v situaci, kdy je správní orgán teprve začal shromažďovat; pokud by rozhodnutí správního orgánu bylo založeno na podkladech, s nimiž se účastník neměl možnost seznámit a k nimž se nemohl vyjádřit, soud by musel takové rozhodnutí zrušit. V této věci však správní orgán vycházel výlučně z žádosti žalobkyně a hodnotil pouze ty listiny a ty skutečnosti, které mu dala k dispozici sama žalobkyně. To, že žalobkyně nemohla u správního orgánu nahlédnout do svých vlastních podání a jejich příloh, ji tedy nemohlo zkrátit na právech a nemůže to být důvodem pro rušení rozhodnutí.

Neobstojí ani tvrzení, že kdyby správní orgán postupoval řádně, žalobkyně by mohla předložit další doklady dokreslující skutkový stav podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. V průběhu celého řízení žalobkyni nic nebránilo v tom, aby správnímu orgánu sdělila a doložila jakékoli skutečnosti, které považovala za významné a které například opomněla zahrnout do své žádosti. Ze správního spisu ani ze žaloby však není patrné, o jaké důležité skutečnosti mělo jít; žalobkyně ani nenaznačila, že má „v záloze“ ještě další přesvědčivější argumenty (ostatně by bylo s podivem, kdyby žalobkyně takové argumenty skutečně měla, a přitom je neuvedla již v žádosti).

Krom toho není zřejmé, proč by účastník, který je vyzván k seznámení s poklady, měl očekávat „*hrozící negativní rozhodnutí*“ ve věci. Ze souhrnu shromážděných podkladů nelze usuzovat na to, jak správní orgán o žádosti rozhodne; pokud účastník cítí potřebu podpořit svou žádost dalšími doklady, může tak učinit kdykoli během řízení. Ani předčasně zasláná výzva k seznámení s podklady v tom tedy nemohla žalobkyni zabránit.

Nezákonnost rozhodnutí nepůsobí ani to, že správní orgán nerozhodl o žádosti žalobkyně o přerušení řízení. Žalobkyně požádala o přerušení řízení dne 17. 2. 2009 v situaci, kdy měla do sedmi dnů doložit několik chybějících náležitostí žádosti (výzva doručena 16. 2. 2009, splněna měla být do 23. 2. 2009). Správní orgán na žádost nereagoval; žalobkyně však požadované náležitosti předložila dne 9. 3. 2009, a tím se její žádost stala bezpředmětnou. Správní orgán nevyvozoval žádné důsledky z toho, že náležitosti byly doloženy až po uplynutí původně stanovené lhůty; z toho je zřejmé, že vzal mlčky na vědomí sdělení žalobkyně a počítal s tím, že chybějící listiny budou dodány o něco později. Žalobkyně tak neutrpěla na svých právech žádnou újmu.

Žalobkyně konečně žalovanému vytkla, že při přezkoumávání rozhodnutí vydaného v I. stupni nepoužil postup podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (*Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní*). Tím reagovala na to, že podle odůvodnění napadeného rozhodnutí sice správní orgán pochybil, když výzvu k osobní účasti na řízení nedoručil také zástupci, nicméně to není důvodem pro zrušení rozhodnutí,

protože žádost byla zamítnuta i z dalšího důvodu. Soud připouští, že žalovaný jasně nesdělil, že důvod podle § 75 odst. 1 písm. f) ob stojí; spíše naznačil, že nikoli, ale že je tu ještě další důvod [podle § 75 odst. 1 písm. h)] – v takovém případě měl ale rozhodnutí změnit ve výroku i v odůvodnění. To neudělal, ovšem jeho vlastní rozhodnutí ob stojí i tak. Zamítl-li správní orgán žádost ze dvou důvodů, ačkoli jeden z nich tu nebyl dán, ještě stále přetrvává důvod druhý – je tedy zřejmé, že žádost nemůže uspět, i kdyby první důvod byl z výroku i formálně odstraněn. Nejde tu o správní trestání, při němž se počet a povaha jednotlivých deliktů jedná popisných ve výroku promítají i do druhu a intenzity sankce. Při žádosti o určité oprávnění musí žadatel splnit předem dané předpoklady, a to všechny současně. Z hlediska výsledku je tedy nerozhodné, zda nesplnil jediný předpoklad, nebo více z nich: oprávnění mu nebude uděleno. Bylo by tedy nesmyslné a formální rušit rozhodnutí jen proto, aby z výrok byl odebrán jeden z důvodů zamítnutí žádosti, pokud je tu i druhý důvod, který při přezkumu ob stál (a žalobkyně jej ostatně ani nezpochybnila).

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; 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 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobách nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u ě 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 19. prosince 2012

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková