



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: T. K. L. V., zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalované Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/S0, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie ze dne 9. 7. 2008, č. j. CPR-8040/ČJ-2008-9CPR-C241,

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 :

Rozhodnutím ze dne 18. 4. 2008 zastavila Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Hradec Králové, Inspektorát cizinecké policie v Náchodě, řízení ve věci žádosti žalobkyně o udělení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky podle § 169 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“): žádost totiž byla podána v době, kdy k tomu žalobkyně nebyla oprávněna. Podle vyjádření vedoucího skupiny povolování pobytu Inspektorátu cizinecké policie Pardubice žalobkyně nepožádala o povolení v zákonné lhůtě, a ve dnech 15. 2. 2008 a 18. 2. 2008, kdy byla žalobkyně na inspektorátu podle svého tvrzení nesprávně poučena, zde vůbec nebyla, nýbrž se tam dostavila až 26. 2. 2008, kdy jí byl vystaven výjezdní příkaz (v tento den také neuplatnila žádný důvod nezávislý na její vůli, který by jí bránil v podání žádosti). Policie přitom posuzovala postup žalobkyně podle § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., který je speciálním ustanovením k § 41 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.); ten se v této věci neuplatní.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 9. 7. 2008 a napadené rozhodnutí potvrdila. Poslední den podání žádosti byl den 15. 2. 2008; i kdyby skutková verze žalobkyně byla pravdivá, nebyla by při podání žádosti až dne 10. 4. 2008 dodržena lhůta tří pracovních dnů od odpadnutí překážky (poslední z předložených náležitostí je datována dnem 2. 4. 2008). Je pravda, že se žalobkyně nemohla vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, nicméně tato vada neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Je dostatečné, pokud správní orgán uvedl své úvahy k otázce pozdějšího podání žádosti po odpadnutí překážky pouze v odůvodnění rozhodnutí; nejde zde o samostatnou otázku, jejíž řešení by mělo být vysloveno výrokem rozhodnutí.

Žalobkyně v žalobě proti tomuto rozhodnutí namítla, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí, aniž jí umožnil vyjádřit se k podkladům (ačkoli z jeho rozhodnutí je zřejmé, že prováděl ve věci vlastní šetření a shromažďoval podklady). Na rozdíl od žalované má žalobkyně za to, že tato vada měla vliv na zákonnost, protože žalobkyně v jejím důsledku byla zbavena práva doplnit existující skutkovou situaci způsobem, který by mohl zvrátit rozhodnutí orgánu I. stupně. Žalovaná v rozhodnutí připustila, že tvrzení žalobkyně (o tom, že se na Policii dostavila v poslední den lhůty, tj. 15. 2. 2008, ale byla odmítnuta, takže přišla ve smyslu § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. znovu po třech dnech, tj. 18. 2. 2008) může být pravdivé, ale žalobkyní uváděné skutečnosti nesprávně zhodnotila (ve skutečnosti byla dodržena zákonem požadovaná třídní lhůta pro podání žádosti po odpadnutí překážky). Rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se řádně nezabývala námitkami vznesenými v bodě 2 a 4 odvolání. Námitku pod bodem 3 pak posoudila nesprávně, protože v případě žádosti o navrácení v předešlý stav rozhoduje správní orgán ve smyslu § 41 odst. 6 či 7 formou usnesení; nepostačí v odůvodnění konstatovat, že správní orgán nepromíjí zmeškání úkonu. Žalobkyně proto navrhla, aby soud rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na svých závěrech a navrhla zamítnutí žaloby.

Ve správním spisu je založena žádost žalobkyně o povolení dlouhodobého pobytu datovaná dnem 9. 4. 2008 (doručená dne 10. 4. 2008), povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce v Náchodě dne 12. 3. 2008, které nabylo právní moci dne 26. 3. 2008, doklad o zajištění ubytování na území ČR ze dne 2. 4. 2008, výpis z rejstříku trestů ze dne 14. 2. 2008. Založena je také žádost žalobkyně o prominutí zmeškání úkonu ze dne 10. 4. 2008, v níž žalobkyně uvádí, že 15. 2. 2008 jí nebylo umožněno žádost podat, protože nebyl úřední den, a i 18. 2. 2008 odmítli pracovníci Policie její žádost přijmout, protože neměla všechny náležitosti. Žalobkyně se proto snažila obstarat potřebné náležitosti, aby mohla žádost podat. K opoždění s podáním žádosti tedy došlo v důsledku nesprávného poučení správního orgánu. Za den, kdy počala běžet patnáctidenní lhůta podle § 41 odst. 2 správního řádu, je tak třeba považovat den 26. 3. 2008 (rozhodnutí Úřadu práce). Dne 14. 4. 2008 se Inspektorát cizinecké policie (ICP) Pardubice vyjádřil k údajnému odmítnutí příjmu žádostí sedmnácti vietnamských pracovníků; podle něj se dne 15. 2. 2008 na úřad nikdo nedostavil; první kontakt v souvislosti s touto věcí byl proveden až 20. 2. 2008, a to telefonicky (paní T. S. ze společnosti Foxconn, zástupkyně organizace Most pro lidská práva). Krátce po obdržení tohoto vyjádření, dne 18. 4. 2008, rozhodl správní orgán I. stupně o zastavení řízení.

Žaloba není důvodná.

Rozhodnutí žalované netrpí nepřezkoumatelností. Jde sice o rozhodnutí poměrně stručné a soud uznává, že žalovaná je mohla zdůvodnit důkladněji, nicméně z rozhodnutí je zřejmé, jaký postoj žalovaná zaujala k odvolání žalobkyně, a pokud některou dílčí námitku pominula,

nemá to vliv na zákonnost rozhodnutí jako celku. Žaloba výslovně poukazuje na body 2 a 4 odvolání, jimž se žalovaná řádně nevěnovala. V bodě 2 odvolání žalobkyně namítla, že správní orgán prováděl vlastní šetření a dokazování, ovšem o provádění důkazů mimo ústní jednání žalobkyni nevyrozuměl, jak to žádá § 51 odst. 2 správního řádu. Tento bod úzce navazuje na bod 1 odvolání, v němž žalobkyně rovněž poukazuje na to, že správní orgán prováděl ve věci vlastní šetření a sám shromáždil ve věci podklady a důkazy, na základě kterých rozhodl; přitom ovšem neumožnil žalobkyni vyjádřit se ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí. Tuto posledně uvedenou námitku považovala žalovaná za důvodnou, ale rozhodnutí vydané v I. stupni nezrušila, protože vada podle ní neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.

Žalovaná přehlédla, že bod 2 odvolání, ačkoli se stejně jako bod 1 týká vlastního šetření správního orgánu před vydáním rozhodnutí a podkladů takto získaných, namítá porušení jiného procesního pravidla než bod 1, totiž ustanovení § 51 odst. 2 správního řádu, podle něž *o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení*. Samotná tato námitka je však v konkrétní věci natolik nepřiléhavá, že by soud považoval za neúčelně formalistické rušit napadené rozhodnutí z toho důvodu, že se žalovaná k námitce nevyjádřila. Správní orgán I. stupně skutečně ve věci shromažďoval listinné podklady pro rozhodnutí a byl povinen to žalobkyni sdělit, aby se s podklady mohla seznámit a případně se k nim vyjádřit (bod 1 odvolání, později převzatý do bodu I žaloby); tím, že shromažďoval listinné podklady vyjmenované v odůvodnění rozhodnutí, však rozhodně *„neprováděl důkaz mimo ústní jednání“*, jak to má na mysli § 51 odst. 2 správního řádu. V řízení se důkaz listinou za přítomnosti účastníků provádí tak, že se listina přečte, resp. se účastníkům sdělí její podstatný obsah (§ 53 odst. 6 správního řádu); to však platí především pro listiny, které si správní orgán vyžádal od třetí osoby ve smyslu § 53 odst. 1 správního řádu a které po provedení důkazu této osobě vracejí – listiny se tedy nestávají součástí správního spisu. U listin, které se stávají součástí správního spisu – jako je právě vyjádření Inspektorátu cizinecké policie Pardubice ze dne 14. 4. 2008 – by ostatně nemělo smysl činit o provedení důkazu záznam do spisu, jak to žádá § 53 odst. 6 správního řádu. V případě zmiňovaného vyjádření jde – spíše než o důkazní prostředek, jímž se provádí důkaz – o podklad od jiného správního orgánu, který ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu taktéž může být podkladem pro vydání rozhodnutí (blíže k tomu Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Bova Polygon, Praha 2012. II. vydání, str. 536). Totéž platí i o rozhodnutí Úřadu práce Pardubice platném od 1. 3. 2008, jímž správní orgán v odůvodnění rovněž argumentuje a jímž bylo žalobkyni povoleno zaměstnání u zaměstnavatele FOXCONN CZ, s. r. o. (rozhodnutí není součástí správního spisu, ačkoli by zde mělo být založeno; toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí, jak soud vysvětlí níže).

V bodu 4 odvolání žalobkyně uvedla, že se ke skutkovým otázkám vyjádří až poté, co správní orgán napraví svůj nezákonný postup a umožní jí seznámit se s podklady pro rozhodnutí; přesto však správní orgán *„předběžně upozornila“* na to, že šetření ve věci prováděl nedostatečně, neboť u ICP Pardubice je zcela běžná praxe spočívající v tom, že se účastníkům bez věcného vyřízení vracejí žádosti, které neobsahují všechny náležitosti (žalobkyně k tomu jako příklad doložila kopii první strany žádosti jiné žadatelky); sdělení ICP Pardubice je tedy dosti nevěrohodné. Podle soudu nelze spatřovat pochybení žalované v tom, že se nevyjádřila k *„předběžnému upozornění“* ze strany žalobkyně, pokud žalobkyně sama pojala tuto pasáž jen jako „doplňkovou informaci“ a zdůraznila, že se k věci vyjádří až později. Krom toho i kdyby soud považoval za nutné, aby se žalovaná k tomuto bodu vyjádřila, nehodnotil by její opomenutí se vyjádřit jako vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěží lze totiž tvrzenou nezákonnost postupu ve věci žalobkyně dokládat postupem Policie v jiné věci. Žalobkyně v tomto bodu jen popírá pravdivost tvrzení

obsaženého ve vyjádření ICP Pardubice ze dne 14. 4. 2008 (a trvá tedy na tom, že se ke správnímu orgánu dostavila jak 15. 2. 2008, tak 18. 2. 2008), aniž to ovšem jakkoli dokládá a aniž navrhuje, jak by její tvrzení mohlo být prokázáno. Ani ve vztahu k bodu 4 odvolání tak není napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Dále žalobkyně vznesla námitku, podle níž jí správní orgán neumožnil seznámit se s podklady pro rozhodnutí, což ji zkrátilo na právu doplnit důkazy a dosáhnout tak pro sebe příznivého rozhodnutí. Soud dává žalobkyni za pravdu v tom, že skutečně nebyla seznámena s podklady pro rozhodnutí, jak to žádá § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán si poté, co obdržel žádost žalobkyně o udělení povolení k dlouhodobému pobytu doplněnou o zákonné náležitosti a spojenou se žádostí o prominutí zmeškání úkonu, vyžádal vyjádření od ICP Pardubice (s datem 14. 4. 2008); ihned poté, dne 18. 4. 2008, rozhodl o zastavení řízení (aniž žalobkyni poučil o tom, že ve věci byly shromážděny potřebné podklady a že se s nimi může seznámit); v odůvodnění rozhodnutí pak poukázal jednak na právě zmíněné vyjádření, jednak na povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce Pardubice – tedy písemností, z nichž při rozhodování vycházel, s nimiž však žalobkyni neseznámil. Toto pochybení ovšem podle soudu nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení.

Podstatné pro posouzení, zda žalobkyně podala žádost včas, je to, že poslední den pro podání žádosti uplynul dne 15. 2. 2008 (bylo by vhodné, aby správní orgány tuto skutečnost doložily výpisem z příslušné databáze, pokud jí argumentují v odůvodnění; v této věci ovšem soud o tomto datu nepochybuje, protože je potvrzuje i žalobkyně). Žalobkyně ve své žádosti o prominutí zmeškání úkonu tvrdila, že se na Policii dne 15. 2. 2008 dostavila – žádný doklad o tom ovšem nemá. ICP Pardubice ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2008 tvrdí opak, tedy že toho dne se na Policii nedostavila žádná ze skupiny vietnamských pracovníků, kam patřila i žalobkyně, ani žádný jejich zástupce; zároveň ICP Pardubice popsal okolnosti, které tomuto datu předcházely i které následovaly v souvislosti s touto skupinou cizinek a jejich povolením k pobytu. To, že žalobkyně neučinila žádný úkon vůči Policii ani 15. 2. 2008, ani 18. 2. 2008, resp. že své tvrzení nemůže doložit, bylo zřejmé již ze žádosti podané dne 10. 4. 2008; tím, že si správní orgán obstaral vyjádření ICP Pardubice, se jen ujistil v tom, co už seznal ze samotné žádosti žalobkyně, totiž že tvrzení žalobkyně o návštěvě ICP ve dnech 15. 2. 2008 a 18. 2. 2008 nelze nijak doložit.

Správní orgán přitom nemá důvod k tomu, aby více věřil stručnému tvrzení žalobkyně než tvrzení ICP Pardubice, které je doplněno líčením všech souvisejících okolností – zejména v situaci, kdy žalobkyně tvrdí, že se něco stalo, takže by to měla být schopna doložit, kdežto od ICP lze stěží žádat, aby prokazoval věrohodnost svého tvrzení o tom, že se něco nestalo. Učinila-li ostatně žalobkyně špatnou zkušenost s úřadovnou Policie, nic jí nebránilo – byla-li v časové tísní a neshromáždila-li dosud všechny náležitosti k žádosti – v tom, aby svou dosud neúplnou žádost učinila prostřednictvím poštovní přepravy, jak to koneckonců udělala dne 10. 4. 2008; získala by tak doklad o podání žádosti, aniž by musela spoléhat na „součinnost“ ze strany Policie.

Správní orgán tak v zásadě vycházel především ze samotné žádosti žalobkyně, která nijak nedoložila své tvrzení týkající se dnů 15. 2. 2008 a 18. 2. 2008 a žádost podle vlastních slov podala ve lhůtě 15 dnů od pominutí poslední překážky pro podání žádosti doplněné o všechny náležitosti; tato překážka odpadla podle jejího přesvědčení dne 26. 3. 2008, kdy žalobkyně převzala povolení k zaměstnání. I kdyby tedy žalobkyně skutečně ve dnech 15. 2. 2008 a 18. 2. 2008 byla v úřadovně Policie odmítnuta, protože její žádost neměla všechny náležitosti (což připouští žalovaný větou „*I kdyby tvrzení žadatelky bylo pravdivé...*“), a poslední náležitost získala až dne 26. 3. 2008, byla by ve smyslu § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.

podat žádost do tří pracovních dnů po tomto dni, tj. nejpozději dne 31. 3. 2008 (aplikace právě tohoto ustanovení, a nikoli § 41 správního řádu, se týká poslední žalobní námitka, viz níže). Žalobkyně však podala žádost až dne 10. 4. 2008. I když si tedy správní orgány obstaraly další podklady pro rozhodnutí, nemělo na zákonnost jejich rozhodnutí vliv to, že s nimi žalobkyni neseznámily, protože závěr o tom, že žalobkyně podala žádost v době, kdy již k tomu nebyla oprávněna, bylo možno učinit jen na základě jejích vlastních tvrzení v žádosti.

Správní orgán nepochybil ani tím, že „žádost o prominutí zmeškání úkonu“, kterou žalobkyně podala dne 10. 4. 2008 společně se samotnou žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu, posuzoval podle § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., a nikoli podle § 41 správního řádu – a že tedy o žádosti nerozhodoval samostatným usnesením.

Podle § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí, je cizinec povinen podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nejdříve 120 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 120 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.

Podle § 41 odst. 1 správního řádu se navrácením v předešlý stav rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit. Podle § 41 odst. 2 správního řádu může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá.

Soud má za to (ve shodě s dřívějším rozhodnutím zdejšího soudu publikovaným pod č. 2095/2010 Sb. NSS), že žalobkyně v této věci nemůže využít možnosti navrácení v předešlý stav ve smyslu úpravy obsažené v § 41 odst. 1 a 2 správního řádu. Tento institut je při rozhodování o žádostech cizinců o povolení k dlouhodobému pobytu vyloučen, a to vzhledem k existenci speciální úpravy obsažené v § 47 odst. 1 věty druhé zákona č. 326/1999 Sb., která stanoví, z jakých důvodů je cizinec oprávněn podat žádost i po uplynutí zákonné lhůty a že je tak povinen učinit v náhradní lhůtě tří pracovních dnů po zániku důvodů, které mu v podání žádosti bránily. V souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* se tedy cizinci v případě zmeškání lhůty k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nemohou dovolávat navrácení v předešlý stav žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu, a to ve lhůtě tam stanovené (15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit), ale mohou postupovat pouze podle úpravy obsažené v § 47 odst. 1 větě druhé zákona č. 326/1999 Sb..

Z téhož důvodu také správní orgán I. stupně nebyl povinen samostatným výrokem rozhodovat o žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty podané podle § 41 odst. 2 správního řádu. Jeho povinností bylo zvážit, zda je žalobkyně oprávněna žádost podat, a to z hlediska lhůt upravených v § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.. Při tomto posouzení se správní orgán nutně musel zabývat též relevancí důvodů, které žalobkyni údajně zabránily podat žádost včas. Dospěl-li správní orgán k závěru, že žalobkyně podala předmětnou žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna, bylo jeho povinností postupovat podle § 169 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., tj. usnesením řízení zastavit a v odůvodnění rozhodnutí pak uvést, na základě jakých úvah k tomuto závěru dospěl. To vše správní orgán I. stupně v projednávané věci učinil; konstatování obsažené v odůvodnění jeho rozhodnutí, podle nějž

„na základě shora uvedených skutečností rozhodl o tom, že zmeškání úkonu nepromíjí,“ je nadbytečné, a jako takové nemohlo žalobkyni zkrátit na právech.

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; 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 7. března 2012

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková