



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **D. V. D.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 2. 2016, č. j. MV-89917-9/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 11. 2016, č. j. 57 A 22/2016 – 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včasně podanou kasační stížností ze dne 2. 3. 2017 brojí žalobce, jakožto stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované (dále jen „rozhodnutí žalované“).

[2] Žalovaná svým rozhodnutím zamítla stěžovatelovo odvolání a potvrdila napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán“), ze dne 14. 5. 2014, č. j. OAM-60541-22/DP-2013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o stěžovatelově žádosti o

prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání ve smyslu § 44a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[3] Krajský soud v rekapitulační části odůvodnění napadeného rozsudku předně uvedl, že stěžovatel byl přípisem správního orgánu ze dne 11. 3. 2014, č. j. OAM-60541-16/DP-2013, vyzván k odstranění vad žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Vady žádosti spočívaly v neuvedení některých zákonem předvídaných náležitostí, jmenovitě v absenci dokladu k prokázání příjmu žadatele, v nedoložení fotografie, potvrzení příslušného finančního úřadu dle § 46 odst. 7 písm. e) zákona o pobytu cizinců a potvrzení správy sociálního zabezpečení dle § 46 odst. 7 písm. d) téhož zákona. Usnesením ze dne 11. 3. 2014 pak správní orgán v souvislosti s popsanou výzvou k odstranění vad žádosti určil stěžovateli lhůtu k odstranění vad, a to v délce dvaceti dnů od doručení tohoto usnesení. Zároveň stěžovatele poučil o následcích nevyhovění výzvě a řízení o stěžovatelově žádosti přerušil. Výzva k odstranění vad i usnesení o určení lhůty k odstranění vad žádosti a přerušení řízení byly stěžovateli doručeny dne 13. 3. 2014.

[4] Přípisem ze dne 2. 4. 2014 požádal stěžovatel správní orgán o přerušení řízení o podané žádosti až do dne 2. 5. 2014. Jako důvod uvedl toliko „doložení chybějících náležitostí“, přičemž dále predestřel názor, že správní orgán je povinen žádosti o přerušení řízení vyhovět. Správní orgán posléze, usnesením ze dne 9. 4. 2014, č. j. OAM-60541-19/DP-2013, žádosti o přerušení řízení vyhověl.

[5] Přípisem ze dne 30. 4. 2014, jež správní orgán obdržel dne 6. 5. 2014, požádal stěžovatel správní orgán o další přerušení řízení, tentokrát do 2. 6. 2014. Obsahově byla tato žádost totožná s žádostí ze dne 2. 4. 2014, kromě údaje o datu požadovaného trvání přerušení řízení. Správní orgán usnesením ze dne 7. 5. 2014, č. j. OAM-60541-21/DP-2013, uvedené žádosti nevyhověl, neboť neshledal důvody pro přerušení řízení. V odůvodnění uvedeného usnesení správní orgán uvedl, že nesdílí stěžovatelův názor stran povinnosti správního orgánu vyhovět žádosti účastníka o přerušení řízení; tím spíše pak v takovém případě, kdy bylo o přerušení řízení žádáno opětovně, aniž by žadatel uvedl konkrétní důvody, které by potřebu dalšího přerušení řízení zakládaly.

[6] Následně správní orgán prvostupňovým rozhodnutím zastavil řízení o stěžovatelově žádosti, jelikož dospěl k závěru, že s ohledem na ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu byly pro tento postup dány veškeré předpoklady, když stěžovatel neodstranil dříve vytčené vady žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[7] Krajský soud naznal, že stěžejní je pro posouzení důvodnosti žaloby otázka zákonnosti usnesení správního orgánu ze dne 7. 5. 2014, č. j. OAM-60541-21/DP-2013, kterým nebylo vyhověno opětovné žádosti stěžovatele o přerušení řízení. V tomto ohledu krajský soud shledal, že se stěžovatel mylí, dovozuje-li z ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu povinnost správního orgánu přerušit řízení na žádost účastníka. Toto ustanovení je totiž třeba vykládat v kontextu § 64 odst. 4 téhož zákona. Správní orgán se tudíž při rozhodování o žádosti o přerušení řízení musí řídit kritériem nezbytnosti žadatelem navrhovaného procesního postupu. V posuzované věci přitom stěžovatel při opakované

pokračování

žádosti o přerušení řízení nikterak nepřiblížil důvody, pro které doba předchozího přerušení řízení nebyla dostatečná k doložení zákonných náležitostí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Krajský soud se dále vyjádřil v tom smyslu, že stěžovatelův procesní postup spočívající v opakovaném žádání o přerušení řízení bylo lze označit za obstrukční. Krom toho krajský soud připomněl, že výše specifikované náležitosti žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu měl stěžovatel přiložit již k žádosti samotné, neboť tato povinnost plyne z již příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Správní orgán ostatně vyhověl první ze stěžovatelových žádostí o přerušení řízení – stěžovatel proto měl nepochybně dostatek času k odstranění vytčených vad. Správní orgán proto nepochybil, když opětovně žádosti o přerušení řízení nevyhověl. Z tohoto důvodu pak není pochybností o naplnění podmínky zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť skutečnost, že k odstranění vad žádosti v době do vydání prvostupňového rozhodnutí nedošlo, nebyla mezi stranami žalobního řízení sporná.

[8] Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V obecné rovině tedy tvrdí nezákonnost napadeného rozsudku, spočívající jednak v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, jednak v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[9] Podle stěžovatele se krajský soud dostatečně nevypořádal s jednotlivými žalobními námitkami, když odůvodnění napadeného rozsudku neobsahuje jejich podrobné vypořádání a toliko velmi stručně přebírá argumentaci žalované, aniž by bylo blíže vysvětleno, z jakého důvodu tak činí. Stěžovatel uvádí, že „v žalobě vznesl celou řadu žalobních námitek, ať již se týká přiměřenosti samotného rozhodnutí o správním vyhoštění, tak i samotné důvodnosti užitého opatření. Krajský soud, který ve svém rozhodnutí shrnuje podstatné body žaloby, stejně jako průběhu správního řízení však na žalobní námitky žalobce prakticky nereaguje, a toliko odkazuje na rozhodnutí správního orgánu. S ohledem na výše uvedené a zejména tedy naprosto nedostatečné posouzení přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění se stěžovatel domnívá, že správní soud porušil své přezkumné povinnosti,...“. Ohledně nároků kladených na kvalitu odůvodnění soudních rozhodnutí pak stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, s tím, že napadený rozsudek těmto nárokům nedostál, jelikož především odkazuje na právní názory zaujaté žalovanou v jejím rozhodnutí.

[10] Dále stěžovatel namítá, že se krajský soud nevypořádal dostatečně s žalobní námitkou porušení zásady materiální pravdy v předcházejícím správním řízení. Stěžovatel v žalobě namítal nedostatečné zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu a vytýkal žalované nedostatky co do odvolacího přezkumu prvostupňového rozhodnutí a rozpornost jejího rozhodnutí s § 89 odst. 2 téhož zákona.

[11] Krajský soud, obdobně jako žalovaná a správní orgán, nesprávně posoudil právní otázku, zda je správní orgán v řízení o žádosti povinen vyhovět návrhu žadatele dle § 64 odst. 2 správního řádu, či nikoli. Stěžovatel považuje za zřejmé, že v takovém případě správnímu orgánu nepřísluší žádné správní uvážení. Řízení o žádosti je ostatně

ovládáno zásadou dispoziční. Zákonodárce v textu odkazovaného zákonného ustanovení užil formulace „*správní orgán přerušit*“; opačný postup správního orgánu by tudíž musel být založen na výkladu *contra legem*, což je samo o sobě nepřijatelné, neboť správní orgán je obecně zákonem vázán. I kdyby měl stěžovatel připustit výjimky z doslovného znění § 64 odst. 2 správního řádu, musí tyto být vykládány a aplikovány nanejvýš restriktivně. Nevyhovění žádosti o přerušení řízení dle citovaného ustanovení by tak mohlo přijít v úvahu např. v případě praktické jistoty o zneužití takové žádosti (s ohledem na zásadu zákazu zneužití práva) nebo v případě naléhavé potřeby provedení neodkladného či neopakovatelného úkonu. Stěžovatel má za to, že na obecné povinnosti správního orgánu vyhovět žádosti o přerušení řízení se ustálila i judikatura správních soudů. Pro srovnání stěžovatel odkazuje na rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2014, č. j. 30 A 74/2014 – 46, ze dne 18. 3. 2014, č. j. 30 A 72/2012 – 95, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2009, č. j. 11 Ca 365/2008 – 25. Na rozdíl od citovaných věcí se ve stěžovatelově případě nejednalo o obstrukční jednání, neboť jeho žádost byla řádně zdůvodněna. Stěžovatel nadto neovládá český jazyk, pročež pro něj bylo mnohem časově náročnější vyhovět výzvě k odstranění vytčených nedostatků žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. I z tohoto důvodu byla lhůta k odstranění vad zjevně nepřiměřená.

[12] Žalovaná při konstatování obdobnosti námitek žalobních a kasačních odkázala pro účely vyjádření kasační stížnosti na obsah svého vyjádření k žalobě. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

[13] Kasační stížnost je přípustná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť případná nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí je zpravidla na překážku jeho samotného věcného přezkumu.

[16] Vymezením pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Ze stížní argumentace je přitom patrné, že stěžovatel nespatřuje důvod nepřezkoumatelnosti v případné nesrozumitelnosti napadeného rozsudku.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným ani pro nedostatek důvodů, ani v jiném ohledu. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku jasně vyjádřil názor, že správní orgán není povinen vyhovět žádosti žadatele ve smyslu § 64 odst. 2 správního řádu, neboť i takovou žádost je třeba posuzovat prizmatem kategorie nezbytnosti dle § 64 odst. 4 téhož zákona. Správní orgán v souladu s posledně uvedeným ustanovením přihlíží k návrhu účastníka, pokud jde o dobu, po kterou má

pokračování

přerušení řízení trvat, z čehož vyplývá, že tímto návrhem není striktně vázán. Krajský soud k tomu dodal, že správnímu orgánu nemusí být z dosavadního průběhu řízení a shromážděných podkladů zřejmé důvody, z nichž by případná nezbytnost přerušení řízení mohla plynout, protože takové důvody pak musí uplatnit žadatel. Posouzení jejich relevance je však opět v rukou správního orgánu. Nejvyšší správní soud považuje takto vyjádřený právní názor za srozumitelný a logicky bezrozporný, tudíž zřejmě přezkoumatelný.

[18] Namítal-li dále stěžovatel, že krajský soud vůbec nevzal v potaz jeho námitky stran nepřiměřenosti správního vyhoštění (jak citováno výše), jedná se o námitky zjevně liché, neboť v posuzované věci nebylo správní vyhoštění předmětem správního řízení.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje ani námitce, dle níž měl krajský soud užívat odkazů na argumentaci rozhodnutí žalované v excesivní míře a založit tím nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Odůvodnění napadeného rozsudku totiž nabízí vlastní úvahy krajského soudu stran výkladu § 64 správního řádu, stejně jako popis krajským soudem realizované subsumpce zjištěného skutkového stavu věci. Jazykově vyjádřený odkaz na závěry žalovaného naopak v příslušné části odůvodnění rozsudku není přítomen. Nejvyšší správní soud navíc podotýká, že samotné ztotožnění krajského soudu se skutkovými a právními názory přezkoumávaného správního rozhodnutí ještě nezakládá nepřezkoumatelnost výsledného rozhodnutí soudu; v tomto směru pak působí poněkud paradoxně stěžovatelův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, neboť právě podle tohoto rozsudku, „[j]e-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil“.

[20] Namítal-li dále stěžovatel v kasační stížnosti, že se krajský soud nevypořádal s žalobní námitkou porušení zásady materiální pravdy, § 3 správního řádu a § 89 odst. 2 téhož zákona, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že uvedená kasační námitka je formulována v rovině obecnosti zapříčiňující její věcnou neprojednatelnost. Z žaloby samotné, ani z kasační stížnosti, nelze zjistit, v čem mělo spočívat porušení stěžovatelem označené zásady materiální pravdy, případně jakým pochybením založila žalovaná nesoulad svého rozhodnutí s § 89 odst. 2 správního řádu. Pokud tím měl stěžovatel na mysli výše výtčený nesprávný právní názor ohledně postupu správního orgánu při rozhodování o žádosti dle § 64 odst. 2 správního řádu, bude o tomto kasačním bodu pojednáno níže. V opačném případě lze toliko podotknout, že Nejvyšší správní soud není povolán k dotváření či domýšlení zcela obecné kasační argumentace ve prospěch stěžovatele, neboť by tímto porušil ústavní maximu rovnosti účastníků soudního řízení a s ní spojený příkaz nestrannosti soudu při výkonu soudnictví.

[21] Jádrem kasační argumentace spočívá nepochybně ve stěžovatelově výkladu ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu. Dle uvedeného ustanovení 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.“ Nejvyšší správní soud se jeho

výkladem zabýval např. ve svém rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017 – 45, v němž uvedl, že „[u]stanovení § 64 odst. 2 správního řádu sice stanoví, že správní orgán má řízení na základě žádosti účastníka řízení přerušit, podle Nejvyššího správního soudu však nemůže být toto ustanovení vykládáno tak, že tak musí učinit pokaždé, kdy je o to požádán. Při rozhodování o žádosti účastníka řízení o přerušení řízení je totiž podle Nejvyššího správního soudu třeba posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal rozhodnutí ve věci samé, např. poskytnutím časového prostoru účastníkovi řízení k doplnění (odstranění nedostatků) jeho žádosti. Pokud je však zjevné, že účastník řízení žádostí o přerušení řízení zamýšlí řízení pouze prodlužovat a oddalovat tak rozhodnutí ve věci samé, či jinak zneužívá tento procesní institut, pak je na místě žádosti o přerušení řízení nevyhovět.“ S tímto v podstatě vyjádřil souhlas i stěžovatel. Jeho nesouhlas směřuje spíše vůči závěru krajského soudu, dle kterého měla opakovaná žádost stěžovatele o přerušení řízení obstrukční povahu. Nejvyšší správní soud ovšem v tomto ohledu musí krajskému soudu přisvědčit, neboť kombinace nanejvýš strohé odůvodnění žádosti (přesněji obou žádostí) o přerušení řízení s vyhověním předchozí obdobné žádosti stěžovatele, dále s povahou správním orgánem vytčených vad a konečně i s předmětem řízení (zejména při vědomí účinků § 60 odst. 4 zákona o pobytu cizinců) představuje dostatečný důvod k přijetí takového závěru. Obdobně lze odkázat i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2013, č. j. 5 Ca 117/2009 – 39 („Správní orgán není povinen vyhovět žádosti účastníka o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu z roku 2004, neobsahuje-li tato žádost žádný důvod a je-li jejím pravým cílem získat neoprávněnou výhodu (zde posílení pobytového statusu cizince ve smyslu § 60 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). O nevyhovění žádosti o přerušení řízení rozhodne správní orgán usnesením, proti němuž lze podat odvolání.“). Shodně s krajským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel v žádné ze svých žádostí o přerušení řízení netvrdil jakékoli konkrétní důvody, tedy ani to, že jelikož nevládne českým jazykem, nebyl s to odstranit správním orgánem vytčené vady. Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen advokátem – ve spolupráci s ním se stěžovatelova znalost českého jazyka ani nejeví být zásadní překážkou v odstranění vytčených vad žádosti; přinejmenším nikoli takovou překážkou, kterou by správní orgán mohl z vlastní iniciativy rozpoznat. Konečně Nejvyšší správní soud podotýká, že správní orgán postupoval dostatečně vstřícně, vyhověli bez dalšího již první, prakticky neodůvodněné, žádosti o přerušení řízení.

[22] Ze všech těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto zamítnul.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pročez nemá právo na náhradu účelně vynaložených souvisejících nákladů. Naproti tomu žalované patrně nevznikly v souvislosti s řízením o kasační stížnosti takové náklady, které by přesahovaly běžný rámec její úřední činnosti, a jež by jí tak bylo lze přiznat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 14. července 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu