



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2014, č. j. MV-2962-4/SO/sen-2013,

t a k t o :

I. Žaloba **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o prodloužení doby platnosti žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu žalobce za účelem podnikání. Řízení bylo zastaveno proto, že žalobce stanovené lhůtě nedoplnil k žádosti veškeré podklady, k jejichž předložení byl vyzván, a tedy neodstranil vady žádosti.

Za prvé žalobce namítá, že správní orgán I. stupně řízení zastavil, ačkoliv měl ve věci meritorně rozhodnout. Tím se vyhnul povinnosti posuzovat přiměřenost dopadů svých rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobce. Zastavit řízení lze pouze v případě, že účastník řízení neodstraní podstatné vady žádosti; žalobce však doložil potvrzení o výši příjmů a zápis z valné hromady společnosti BAST.COM s.r.o., kde byla schválena jeho odměna jako jednatele. Tím byl prokázán důvod žalobcova pobytu i výše jeho příjmu, a tedy věcnému projednání žádosti nic nebránilo. Důvodem pro zastavení řízení by totiž byla jen taková vada žádosti, která brání pokračování v řízení.

Nadto žalobce tvrdí, že všechny požadované dokumenty doložil podáním ze dne 20. 3. 2012, k čemuž navrhoval výslech svého právního zástupce. Žalovaný v rozhodnutí přezkoumatelným způsobem nevysvětlil, proč tento výslech neprovedl, ani proč se neztotožnil s žalobcovým tvrzením, že požadované doklady doložil.

Konečně žalobce tvrdí, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť se nezabývaly přiměřeností svého rozhodnutí. Z daného ustanovení přitom vyplývá, že se vztahuje na všechna rozhodnutí správních orgánů, a tedy i na rozhodnutí o zastavení řízení. Žalobce upozorňuje, že jeho případ je třeba posoudit individuálně tak, aby bylo nalezeno spravedlivé řešení, a to při respektu k jeho ústavně garantovaným základním právům.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že své rozhodnutí považuje za souladné se zákonem; jelikož žalobní námitky odpovídají námitkám odvolacím, odkázal žalovaný plně na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Dne 6. 9. 2017 se ve věci konalo ústní jednání. Žalobce zrekapituloval žalobní námitky a nad jejich rámec upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36, dle něž lze řízení zastavit pouze za situace, kdy se žádostí vůbec nelze zabývat. Taková situace v nyní projednávané věci nenastala. Nadto žalobce poukázal na tři rozhodnutí žalovaného v jiných věcech, v nichž byla rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení zrušena. Dle žalobce z těchto rozhodnutí vyplývá, že též správní praxe žalovaného potvrzuje jeho právní názor. Žalovaný se z ústního jednání omluvil.

Ze správního spisu vyplývají následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Žalobce podal dne 7. 2. 2012 žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Přípisem správního orgánu I. stupně z téhož dne byl vyzván, aby do 30 dnů od doručení výzvy odstranil vady žádosti tak, že doloží doklad o svých příjmech, originál cestovního pasu, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, potvrzení o tom, že on ani společnost, v níž působí, nemá žádné nevyrovnané závazky vůči státu, a doklad o cestovním pojištění a zaplacení pojistného. Zároveň bylo usnesením ze dne 7. 2. 2012, č. j. OAM-6069-6/DP-2012, řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušeno.

Přípisem ze dne 6. 4. 2012 správní orgán I. stupně vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení. Dne 14. 5. 2012 se žalobce seznámil se shromážděnými podklady před vydáním rozhodnutí a uvedl, že se k nim do deseti dnů vyjádří.

Dne 17. 7. 2012 žalobce doručil správnímu orgánu I. stupně přípis nazvaný „Doložení dokladů“, k němuž přiložil potvrzení o výši příjmů a zápis z valné hromady společnosti, jejímž je jednatelem, o stanovení žalobcovy odměny.

Usnesením ze dne 18. 7. 2012, č. j. OAM-6069-12/DP-2012, správní orgán I. stupně řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Uvedl, že žalobce ani po výzvě k odstranění vad požadované doklady nedoložil, tedy neodstranil vady své žádosti, a proto bylo namíste řízení zastavit.

Proti usnesení o zastavení řízení brojil žalobce odvoláním, v němž především tvrdil, že všechny požadované doklady doložil již dne 20. 3. 2012. K výzvě žalovaného žalobce předložil nedatovaný doklad o odeslání faxu prostřednictvím České pošty s tím, že má-li žalovaný o doručení pochybnosti, může dohledat všechna přijatá podání z uvedeného dne, případně provést

výslech právního zástupce žalobce, který fax osobně odesílal. K odvolání již žalobce předložil podklady, které po něm byly požadovány v prvostupňovém řízení.

Žalobcovo odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 11. 2014, č. j. MV-2962-4/SO-sen-2013. K tvrzení, že podklady byly zaslány faxem dne 20. 3. 2012, žalovaný uvedl, že i kdyby bylo pravdivé, nemohlo by být k tomuto podání přihlédnuto. Podle § 37 odst. 4 správního řádu totiž muselo být podání faxem do 5 dnů potvrzeno jednou z kvalifikovaných forem, k čemuž však ani dle žalobcova tvrzení nedošlo. Proto byl navrhovaný výslech právního zástupce žalobce nadbytečný.

Žalovaný se ztotožnil se správním orgánem I. stupně, že ačkoliv byl žalobce jednoznačně vyzván k předložení konkrétních podkladů, výzvě nevyhověl. Je sice pravdou, že den před vydáním prvostupňového usnesení některé doklady doložil, zjevně se ovšem nejednalo o všechny podklady, k jejichž předložení byl vyzván. S ohledem na koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu žalovaný nemohl přihlédnout k podkladům, které byly předloženy až spolu s odvoláním, neboť tyto podklady žalobce mohl předložit i dříve. Zároveň nebyl dán důvod k posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, neboť rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím procesního charakteru, které zkoumání přiměřenosti nevyžaduje.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

Nejprve soud posoudil, zda je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jak žalobce mimo jiné tvrdí. Žalovaný v rozhodnutí prezentoval zcela jednoznačnou a bezrozpornou úvahu, dle níž bylo namístě řízení o žalobcově žádosti zastavit, protože žalobce v průběhu prvostupňového řízení nepředložil všechny povinné doklady. Zároveň žalovaný jasně vysvětlil, proč nebylo možné přihlížet k faxovému podání, které nebylo do pěti dnů potvrzeno kvalifikovanou formou. Důvody ke zrušení rozhodnutí podle § 78 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy nebyly.

Dále se soud zabýval otázkou, zda žalobce v rámci prvostupňového řízení předložil podklady, které po něm byly požadovány. Mezi žalobcem a žalovaným je nesporné, že došlo k předložení potvrzení o příjmech. Žalobce ovšem tvrdí, že dne 20. 3. 2012 doložil všechny požadované podklady prostřednictvím faxu.

Soud se ztotožňuje s žalovaným, že i kdyby žalobce skutečně prostřednictvím faxu požadované podklady doložil, nejednalo by se o podání, k němuž by správní orgány mohly bez dalšího přihlédnout. Podle § 37 odst. 4 správního řádu ve znění do 18. 9. 2016 platila pro podání ve správním řízení následující pravidla: „Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.“

Podáním se podle § 37 odst. 1 správního řádu rozumí jakýkoliv úkon směřující vůči správnímu orgánu, nepochybně tedy i doplnění podkladů k odstranění vad žádosti. Pokud podání není učiněno jednou z kvalifikovaných forem uvedených v § 37 odst. 4 větě první správního řádu a ve lhůtě pěti dnů není takovou formou doplněno, nemůže k němu správní orgán vůbec přihlížet (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 As 331/2016-32, bod 31).

Jelikož žalobce ani netvrdil, že by podání učiněné faxem dne 20. 3. 2012 doplnil ve lhůtě pěti dnů kvalifikovanou formou, je zcela bezpředmětné zkoumat, zda toto podání vůbec bylo učiněno či co bylo jeho obsahem. Správní orgán I. stupně by k němu totiž beztak nemohl přihlížet, a tedy postupoval správně, neučinil-li jej součástí podkladů pro vydání rozhodnutí, což mohl žalobce zjistit při nahlížení dne 14. 5. 2012 a adekvátně reagovat. Z uvedeného též plyne, že by nebylo účelné vyslýchat právního zástupce žalobce, který faxové podání odesílal, neboť jeho výpověď by na posouzení věci nemohla ničeho změnit. Žalovaný tento důvod nevyslechnutí navrženého svědka řádně uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a tedy své rozhodnutí ani v tomto ohledu nezatížil vadou nepřezkoumatelnosti, jak tvrdí žaloba.

Bylo tak postaveno najisto, že žalobce před zastavením prvostupňového řízení nepředložil všechny doklady, které je povinen předložit podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Jednalo se především o doklad o zápisu žalobce do obchodního rejstříku a potvrzení státních orgánů o tom, že žalobce ani společnost, jejímž je jednatelem, nemají nedoplatky na daních a povinných odvodech. Žalobce však namítal, že ani za takových okolností by nebylo namístě řízení zastavit, neboť chybějící doklady nepředstavovaly natolik závažnou vadu žádosti, že nebylo možno v řízení pokračovat.

Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, nedoložení všech dokladů, které je cizinec povinen předložit k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, správnímu orgánu znemožňuje z formálního i obsahového hlediska žádost posoudit, a proto se jedná o podstatnou vadu, kvůli které nelze v řízení pokračovat (bod 28 cit. rozsudku).

Uvedené závěry lze bezezbytku aplikovat i v nyní projednávané věci. Pokud žalobce některé z povinných příloh žádosti nepředložil, a to ani v dodatečné lhůtě, kterou mu správní orgán I. stupně stanovil, nemohl správní orgán I. stupně posoudit, zda žalobce splňuje podmínky pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Bylo proto namístě řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit.

Žalobce se mýlí, pokud má za to, že by v jeho případě měl být aplikován rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36, v němž byla řešena otázka, zda je namístě zastavit řízení o přihlášce k registraci vozidla do registru motorových vozidel, není-li spolu s přihláškou předložen doklad o zaplacení ekologického poplatku. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nepředložení takového dokladu není formální vadou přihlášky, neboť zákon předložení takového dokladu nečiní formální náležitostí přihlášky, a proto z důvodu jeho nepředložení řízení zastavit nelze (srov. body 15-17 cit. rozsudku). V nyní projednávané věci je však situace právě opačná, neboť řízení bylo zastaveno pro nepředložení dokladů, jejichž předložení výslovně vyžaduje § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Zastavení řízení proto bylo v souladu se zákonem.

K žalobcem tvrzené správní praxi žalovaného je nutno nejprve upozornit, že správní praxí se dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, rozumí „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů.“ Z navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, č. j. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS, však dále vyplývá, že správní praxe rozporná se zákonem zpravidla v účastníku řízení legitimní očekávání vyvolat nemůže.

Žalobci se nepodařilo prokázat, že by z ustálené správní praxe žalovaného vyplýval názor, že řízení o žádosti o bytové oprávnění lze zastavit pouze v případě, že žadatel nedoložil žádné

podklady, které musí být se žádostí spojeny. Za prvé se žalobce odvolával na rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2017, č. j. MV-51009-4/SO-2016, které se ovšem týkalo aplikace § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 14. 8. 2017, dle něž se řízení o žádosti zastaví, je-li podána na území žadatelem, který k jejímu podání na území není oprávněn. Žalovaný pouze uvedl, že pokud žadatel nepředložil doklad, k jehož předložení byl vyzván, nejedná se o důvod pro zastavení řízení dle uvedeného ustanovení. Je tedy zřejmé, že první rozhodnutí žalovaného, na něž žalobce odkazoval, se týkalo aplikace formálně i obsahově zcela odlišného ustanovení, než které bylo užito v nyní projednávané věci.

Ani rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2014, č. j. MV-38803-10/SO/sen-2012, nebylo vydáno ve skutkové situaci srovnatelné s nyní projednávanou věcí. Žadatel totiž k výzvě správního orgánu I. stupně předložil požadovaný doklad, avšak dle názoru správního orgánu I. stupně tento doklad neprokazoval příslušné skutečnosti. Žalovaný zcela správně dospěl k závěru, že pokud jsou zákonem požadované podklady k žádosti přiloženy, spadá jejich věcné posouzení již do projednání věci samé, a proto nelze řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce v nyní projednávané věci ovšem některé ze zákonem požadovaných dokladů nedoložil vůbec, a proto je správní orgán I. stupně nemohl posoudit.

Konečně žalobce upozorňoval na rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, v němž žalovaný připustil doplnění nových podkladů v řízení o odvolání s tím, že „*formalistická aplikace*“ koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu není na místě, neboť se jedná o řízení s jediným účastníkem. Takový závěr je ovšem nezákonný, neboť správní řád nepřipouští prolomení koncentrace řízení po vydání prvostupňového rozhodnutí proto, že řízení má jen jediného účastníka. K prolomení koncentrace v odvolacím řízení dochází podle § 50 odst. 3 věty druhé jen tehdy, jedná-li se o uložení povinnosti z moci úřední, což v případě řízení o žádosti o pobytové oprávnění splněno není. Poslední rozhodnutí žalovaného, na něž se žalobce odvolával, lze tedy považovat za exces z praxe žalovaného, který je nadto v přímém rozporu se zákonem. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že takovéto ojedinělé rozhodnutí, kterým bylo v rozporu se zákonem vyhověno jinému účastníku řízení, než je žalobce, nemohlo v žalobci založit legitimní očekávání, že v jeho případě bude postupováno stejným způsobem.

Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí žalovaného je zcela v souladu s § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a zároveň v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24. Žalobci se nepodařilo upozornit na judikaturu ani ustálenou správní praxi žalovaného, která by s tímto závěrem byla rozporná. Žalobci svědčí pouze jedno z předložených rozhodnutí žalovaného, které je však nezákonným excesem, a tedy z něj nelze vyvozovat žádné obecné závěry.

Konečně bylo třeba posoudit, zda žalovaný pochybil, když se nezabýval přiměřeností dopadu rozhodnutí na soukromý a rodinný život žalobce. Žalobce je totiž přesvědčen, že z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá, že se správní orgány přiměřeností svých rozhodnutí musí zabývat ve všech případech.

Jak ovšem vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, samotný § 174a zákona o pobytu cizinců pouze stanoví, jakými hledisky se má správní orgán zabývat v případě, že je podle zákona povinen přiměřenost svého rozhodnutí posuzovat. Samotnou otázku, zda má posouzení přiměřenosti proběhnout, je však třeba hodnotit podle jiných ustanovení právního řádu. Nejvyšší správní soud tento svůj závěr obsáhle a přesvědčivě odůvodnil a vyložil jeho soulad s úmyslem zákonodárce. Žalobcovo tvrzení, že smyslem a účelem § 174a zákona o pobytu cizinců je zkoumání přiměřenosti všech rozhodnutí o pobytovém statusu cizinců, tedy neobstojí.

Dále je třeba poukázat na již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 76/2015-24, v němž se uvádí, že žádá-li cizinec o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, má být schopen žádost podat formálně bezvadně, a to nejpozději po výzvě k odstranění vad. Nejsou-li přítomny okolnosti hodné zvláštního zřetele, jež by účastníku řízení znemožňovaly žádost řádně doplnit, je zastavení řízení pouze přirozeným důsledkem jeho pasivity. Zkoumání přiměřenosti dopadů zastavení řízení tedy není namístě (body 33-35 cit. rozsudku).

Na základě těchto východisek soud v nyní projednávané věci musel konstatovat, že správní orgány nebyly povinny zabývat se přiměřeností svých rozhodnutí. Zastavení řízení totiž bylo pouze důsledkem procesní pasivity žalobce, který k výzvě svou žádost o zákonné náležitosti nedoplnil a neučinil tak dokonce ani poté, co nahlížením do spisu musel zjistit, že v něm všechny potřebné podklady nejsou. Žádné relevantní okolnosti, které by žalobcovu liknavost ospravedlňovaly, přítomny nebyly.

Protože žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný, soud žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce v řízení nebyl úspěšný a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

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 6. září 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: L. H.