



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **Shagdarsuren O.**, mongolského státního příslušníka, zastoupeného Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem v Brně, Příkop 8, proti žalované **Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie Praha**, se sídlem v Praze 3, Olšanská 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 14.12.2009

t a k t o:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, doručenou k Městskému soudu v Praze dne 21.1.2010, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného správního úřadu, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti usnesení o zastavení řízení podle ustanovení § 66 odst.1 písm.c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (změna účelu), vydanému Inspektorátem cizinecké policie ve Znojmě dne 24.6.2009, přičemž původní usnesení o zastavení řízení bylo potvrzeno.

Žalobce v podané žalobě namítl, že porušení svých práv spatřuje v tom, že správní úřad prvního stupně (a následně i žalovaný odvolací úřad) v rámci správního řízení nesprávným způsobem právně aplikovaly institut přerušování správního řízení na žádost účastníka řízení podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu. Správní řízení, vedené správním úřadem prvního stupně, bylo na základě usnesení tohoto správního orgánu přerušeno do dne 15.6.2009, když správní úřad prvního stupně vyhověl předcházející žádosti žalobce o přerušování správního řízení. Žalobce dne 15.6.2009 podal opětovnou žádost o přerušování správního řízení podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu, avšak správní úřady posoudily tento úkon žalobce tak, že nový správní řád byl zákonodárci koncipován ve smyslu zájmu na ochraně

práv účastníků řízení, zejména před nežádoucími průtahy či formalizujícími úkony a cílem správního řízení je vydání meritorního rozhodnutí a nikoli protahování řízení. Z tohoto důvodu správní úřad prvního stupně konal v řízení v souladu se základními činnostmi správních úřadů, zejména se zásadou rychlosti, a přerušení řízení by podle jeho názoru nebylo v souladu se zákonem, podle kterého se řízení přerušuje na dobu nezbytně nutnou. Žalovaný odvolací správní úřad v tomto postupu správního úřadu prvního stupně neshledal žádné pochybení.

Žalobce má za to, že žalovaný novým výkladem institutu přerušení správního řízení na žádost účastníka postupoval v rozporu s ustanovením § 2 odst.4 správního řádu, neboť správní úřad je povinen dbát toho, aby při rozhodování skutkově stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Není proto přijatelné, aby žalovaný v rámci jednoho rozhodnutí zdůraznil, že nutnost přerušení řízení z důvodu žádosti účastníka řízení má přednost před zásadou hospodárnosti a rychlosti správního řízení, zatímco v rámci jiného svého rozhodnutí pak tento výklad popřel a upřednostnil zásadu rychlosti správního řízení před nezbytnou nutností přerušit řízení z důvodu žádosti účastníka řízení.

Žalobce v podané žalobě vyjádřil názor, že je jen na vůli účastníka, jak bude disponovat s předmětem řízení a pokud požádá o přerušení řízení, je povinností správního úřadu této jeho žádosti vyhovět. Nelze se odkazovat na zásadu rychlosti či případné hospodárnosti, když zásada procesní ekonomie spočívá v postupu správních úřadů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, tedy ani dotčeným osobám, ani dotčeným orgánům a ani samotnému správnímu úřadu. Zásadu rychlosti nelze úspěšně uplatňovat, když správní úřad nepostupuje v rozporu se zákonem tím, že by byl nečinným ve lhůtě stanovené zákonem. V tomto případě v souladu se zákonem o pobytu cizinců správní úřad nečinil žádné úkony. Vyzval účastníka řízení k odstranění vad žádosti a nebyl tedy nečinný, proto nemůže postupovat v rozporu se zákonem a řízení o žádosti účastníka řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepřerušit, když zákon tuto možnost nepřipouští a naopak stanoví povinnost správnímu úřadu řízení na žádost účastníka řízení přerušit. V případě, kdy je to žalobce, kdo správní úřad požádá o přerušení řízení, pak správní úřad nemůže tuto žádost zamítnout s odkazem na zásadu rychlosti či případně hospodárnosti řízení, neboť tato podle ustanovení § 6 odst.1 správního řádu směřuje výhradně vůči činnosti správního úřadu v rámci správního řízení, který v rámci správního řízení nemůže zůstat bezdůvodně nečinný, což není případ, kdy účastník řízení sám požádá o přerušení zákona podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu.

Z obsahu vyjádření žalovaného správního úřadu k podané žalobě ze dne 11.8.2010 vyplývá, že žalobce podal dne 18.3.2009 k Inspektorátu cizinecké policie ve Znojme žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (změna účelu). V době podání žádosti pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností průkazu do dne 31.3.2009. Z důvodu absence zákonných náležitostí bylo správní řízení rozhodnutím ze dne 27.3.2009 podle ustanovení § 64 odst.1 písm.a) správního řádu přerušeno a žalobce byl vyzván k odstranění nedostatků podání a k doplnění chybějících dokladů ve lhůtě do dne 24.4.2009.

Dne 24.4.2009 požádal zástupce žalobce správní úřad o prodloužení lhůty pro doložení chybějících náležitostí o třicet dnů. Správní úřad prvního stupně žádosti vyhověl a lhůtu k odstranění nedostatků podání prodloužil do dne 24.5.2009.

Dopisem ze dne 22.5.2009 požádal právní zástupce žalobce o přerušení řízení podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu na dobu do dne 21.6.2009, kterou odůvodnil poukazem

na rozsudek Městského soudu v Praze, sp.zn. 11 Ca 365/2008, v němž je výslovně stanoveno, že v řízení o žádosti přerušil správní úřad v řízení na požádání žadatele.

Žádosti o přerušení řízení Inspektorát cizinecké policie ve Znojmě vyhověl, rozhodnutím ze dne 1.6.2009 přerušil řízení a současně vyzval žadatele k opakovanému odstranění vad podání ve lhůtě do dne 15.6.2009. Současně byl žadatel poučen o možnosti zastavení správního řízení podle ustanovení § 66 odst.1 písm.c) správního řádu v případě neodstranění nedostatků podání ve stanovené lhůtě.

Dne 15.6.2009 podal účastník řízení prostřednictvím svého zástupce novou žádost o přerušení řízení podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu na dobu do dne 30.6.2009, kterou odůvodnil povinností správního úřadu řízení podle ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu přerušit. Této žádosti správní úřad rozhodnutím ze dne 24.6.2009 nevyhověl a řízení ve věci žádosti cizince o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepřerušil. Zamítnutí žádosti o přerušení řízení odůvodnil správní úřad opakovaným poskytnutím dostatečně dlouhé doby pro doplnění žádosti a povinností postupovat v souladu se zásadami správního řízení, především pak se zásadou hospodárnosti a rychlosti. Zamítavé rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce dne 29.6.2009, proti němu v zákonné lhůtě podal žalobce odvolání, o kterém bylo rozhodnuto odvolacím úřadem žalobou napadeným rozhodnutím.

Žalovaný správní úřad k námitkám žalobce uvedl, že chybějící náležitosti podání žalobce nebyly přes opakované prodloužení lhůty pro doplnění správního úřadu prvního stupně doloženy a nebyly předloženy ani v rámci odvolacího řízení. Žalobce nenapadl žalobou ve správním soudnictví rozhodnutí, kterým bylo odvolání proti nepřerušení řízení zamítnuto a usnesení prvoinstančního orgánu bylo potvrzeno. V daném případě bylo správním úřadem konstatováno, že třetí žádost cizince, respektive jeho druhá žádost o přerušení řízení na žádost účastníka se v tomto konkrétním případě jevila s ohledem na zjištěné skutečnosti, uvedené v rozhodnutí, jako zcela účelová a kontraproduktivní, neboť je zřejmým zneužitím ustanovení § 64 odst.2 správního řádu. Žadatel neprokázal v době ode dne 18.3.2009 do dne 15.6.2009 žádným dokladem, že plní účel, pro který žádá povolení k pobytu. Jedná se tak o účelovou snahu účastníka řízení o neúměrné protahování řízení, neboť doklad, potvrzující účel pobytu (živnostenský list), žalobce nevlastní a snaží se pouze řízení protahovat, neboť doklad o účelu pobytu není schopen doložit.

Žalovaný je přesvědčen o tom, že Inspektorát cizinecké policie v Znojmě poskytl žadateli dostatečně dlouhou dobu k doložení chybějících náležitostí, avšak žadatel neposkytl správnímu úřadu žádnou součinnost. Přerušení řízení není v tomto případě v souladu se zásadou rychlosti podle ustanovení § 6 odst.1 správního řádu ani v souladu s ustanovením § 64 odst.4 správního řádu, podle kterého se řízení přeruší na dobu nezbytně nutnou. Z tohoto důvodu žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Průběh správního řízení v daném případě dostatečně vyplývá jak z údajů, uvedených v podané žalobě, tak i z údajů, které uvedl ve vyjádření žalovaný správní úřad. Popis rozhodných skutkových okolností účastníky řízení je zcela totožný a mezi účastníky řízení není sporným.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve

znění pozdějších předpisů – dále jen s.ř.s.). Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 51 odst.1 s.ř.s. a o podané věci rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně zastaveno řízení ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (změna účelu), přičemž základem žaloby je tvrzení žalobce o tom, že správní úřad je povinen na žádost účastníka správního řízení o přerušení řízení podle ustanovení § 64 odstavec 2 správního řádu řízení přerušit vždy a není oprávněn tak nečinit s odvoláním na zásady rychlosti a hospodárnosti správního řízení.

Podle ustanovení § 64 odstavec 1 písmeno a/ správního řádu správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2. Podle odstavce 2 téhož právního ustanovení 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. Podle odstavce 4 téhož právního ustanovení řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou. Při postupu podle odstavce 2 správní orgán při určení doby přerušení přihlíží k návrhu účastníka.

Z výše uvedeného vyplývá, že v ustanovení § 64 odst.2 správní řád výslovně stanoví, že v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele. Zákon tedy spojuje právo žádat o přerušení řízení pouze s osobou žadatele a podle této úpravy správního řádu nemůže správní úřad žádosti o přerušení žadatele nevyhovět a musí řízení přerušit. Žadatel má v tomto bodě velmi silné postavení, které nebylo žalobci v projednávané věci postupem žalovaného správního úřadu zachováno, když správní úřad prvého stupně nevyhověl druhé žádosti žalobce o přerušení řízení.

Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Soud nesdílí výše uvedený právní názor žalobce o tom, že správní úřad je povinen podle ustanovení § 64 odstavec 2 správního řádu na žádost účastníka řízení přerušit vždy a má za to, že správní úřad je oprávněn posuzovat, zda – v případě žalobce již opakovaná – žádost o přerušení řízení není v rozporu s ustanovením § 64 odstavec 4 správního řádu, které stanoví, že přerušit řízení lze jen na dobu nezbytně nutnou. Právě posouzení nezbytně nutné délky přerušení řízení bylo pro závěr o důvodnosti žaloby klíčové.

Z obsahu spisového materiálu je přitom zřejmé, že žalobce prostřednictvím svého zástupce požádal o přerušení řízení poprvé dopisem ze dne 22.5.2009, této žádosti Inspektorát cizinecké policie ve Znojmě vyhověl, když rozhodnutím ze dne 1.6.2009 přerušil řízení a současně vyzval žadatele k opakovanému odstranění vad podání ve lhůtě, kterou si žalobcem sám určil, tj. do dne 15.6.2009. Tohoto dne podal žalobce prostřednictvím svého zástupce v pořadí druhou žádost o přerušení řízení podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu, tentokrát na dobu do dne 30.6.2009, kterou odůvodnil již pouze tvrzením o povinnosti správního úřadu řízení podle ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu přerušit. Této žádosti správní úřad rozhodnutím ze dne 24.6.2009 nevyhověl a řízení ve věci žádosti cizince o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepřerušil. Zamítnutí žádosti o přerušení řízení odůvodnil správní úřad opakovaným poskytnutím dostatečně dlouhé doby pro doplnění žádosti a povinností postupovat v souladu se zásadami správního řízení, především pak se zásadou hospodárnosti a rychlosti.

Z výše popsaného průběhu správního řízení je tedy zřejmé, že v daném případě bylo správním úřadem konstatováno, že druhá žádost cizince o přerušení řízení na žádost účastníka se v tomto konkrétním případě jevila s ohledem na zjištěné skutečnosti, uvedené v rozhodnutí, jako zcela účelová a kontraproduktivní, neboť ji lze považovat za zřejmé zneužití ustanovení § 64 odst.2 správního řádu. Žalobci bylo umožněno, aby v době ode dne 18.3.2009 do dne 15.6.2009 řádně doplnil svoji žádost o povolení k pobytu, žalobce však žádný doklad, že plní účel, pro který žádá povolení k pobytu, v uvedené lhůtě nepředložil a v rozhodné druhé žádosti o přerušení řízení neuvedl žádné důvody, které mu snad brání ve splnění povinnosti, uložené mu správním úřadem. Jestliže žalobce odůvodnil svoji druhou žádost o přerušení řízení výlučně tím, že odkazoval na jím tvrzenou povinnost správního úřadu řízení na žádost přerušit, vystavil se nebezpečí toho, že správní úřad při posouzení nezbytné délky trvání přerušení řízení, k němuž jej opravňuje ustanovení § 64 odstavce 4 správního řádu, dospěl s ohledem na zcela specifické okolnosti projednávané věci (které soud opakovaně uvedl výše) k závěru o tom, že se jedná se o účelovou snahu účastníka řízení o neúměrné protahování řízení.

Je nutno přihlídnout k tomu, že smyslem přerušení řízení je zejména umožnit účastníku řízení, aby měl časový prostor k tomu, aby mohl obstarat doklady potřebné pro doložení důvodnosti žádosti o zahájení řízení, popřípadě časový prostor pro to, aby zvážil, zda na své žádosti setrvá. Dobu, na kterou řízení přeruší, pak posuzuje a o její délce rozhoduje správní orgán.

Je sice pravdou, že Městský soud v Praze v rozsudku spisové značky 11 Ca 365/2008 výkladem ustanovení § 64 odstavec 2 správního řádu dospěl k závěru, že k žádosti účastníka řízení musí správní úřad řízení přerušit, neznamená to, že by soud vyslovil, že jde o povinnost správního orgánu zcela absolutní. Soud v uvedeném rozsudku neřešil otázku opakované žádosti o přerušení řízení, která není žádným způsobem odůvodněná a nedoložená skutečnostmi, které brání účastníku řízení v již přerušeném řízení splnit požadavky správního orgánu. Odkaz na výše uvedený rozsudek je v této projednávané věci nepřipadný.

Pokud by městský soud přisvědčil žalobní námitce o tom, že správní úřad je povinen řízení na žádost účastníka řízení přerušit vždy a není oprávněn tak neučinit s odvoláním na zásady rychlosti a hospodárnosti správního řízení, popřel by soud tímto výkladem zcela zřejmě znění zákonného ustanovení § 64 odstavce 4 věty první správního řádu a umožnil by tak výklad, podle něhož je účastník správního řízení oprávněn libovolně a případně i bezdůvodně prodlužovat správní řízení, zahájené na jeho žádost a podle něhož nemá správní úřad žádný mechanismus, jak této jistě nežádoucí situaci zabránit. Takový výklad příslušného ustanovení správního řádu je nepochybně v rozporu se základními zásadami správního řízení a podle názoru soudu je takový výklad nepřipustný.

Závěrem proto soud konstatuje, že správní úřady obou stupňů se dostatečně zabývaly odůvodněním, proč podle jejich mínění nebyly splněny zákonem stanovené předpoklady pro další přerušení řízení podle ustanovení § 64 odst.2 správního řádu. Proto soud uzavřel, že v tomto konkrétním případě k porušení procesních práv žalobce – práva dosáhnout přerušení správního řízení na základě vlastní žádosti – nedošlo a žalobou napadené rozhodnutí není z tohoto důvodu možné považovat za rozhodnutí nezákonné.

Na základě výše uvedeného odůvodnění Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba prvního žalobce nebyla podána důvodně a proto ji postupem podle ustanovení § 78 odstavec 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ustanovení § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., podle něhož by právo na náhradu nákladů řízení podle úspěchu v řízení příslušelo žalovanému správnímu orgánu, jemuž však žádné prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu v řízení před soudem nevznikly.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a následujících s.ř.s. u Městského soudu v Praze kasační stížnost, a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu. Podle ustanovení § 105 odst.2 s.ř.s. stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti 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.

V Praze dne 30.listopadu 2010

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu