



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobkyně: a) **O. M.**, narozena X,
b) **nezl. K. M.**, narozena X,
obě státní příslušnost Ukrajina,
bytem X,

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha,

o žalobách proti rozhodnutím žalované ze dne 14. 2. 2018, č. j. MV-147650-5/SO-2017
a č. j. MV-147668-5/SO-2017,

takto:

I. Žaloby se zamítají.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně a) se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou k poštovní přepravě dne 19. 3. 2018, domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2018, č. j. MV-147650-5/SO-2017, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 8. 11. 2017, č. j. OAM-11949-22/PP-2017. Ministerstvo tímto usnesením zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, řízení o žádosti žalobkyně a) o udělení povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že žalobkyně a) nedoložila platný cestovní doklad.

2. Nezletilá žalobkyně b) se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., podanou k poštovní přepravě taktéž dne 19. 3. 2018, domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2018, č. j. MV-147668-5/SO-2017, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení ministerstva ze dne 8. 11. 2017, č. j. OAM-11951-18/PP-2017, kterým ministerstvo zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti žalobkyně b) o udělení povolení k přechodnému pobytu s odůvodněním, že žalobkyně b) nepředložila platný cestovní doklad.
3. Výše uvedené žaloby byly spojeny usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2018, č. j. 54 A 33/2018 – 26, ke společnému projednání v řízení vedeném pod sp. zn. 54 A 33/2018.
4. Žalobkyně namítly, že se rozhodnutí žalované nevypořádala s odvolacími námitkami. Žalobkyně odkazovaly několikrát na komplikace s obstaráváním cestovního dokladu, jehož vyřízení, jak je známo, trvá několik měsíců, což nemohly nijak ovlivnit, a následně ihned, co jej obdržely, se dostavily ke správnímu orgánu. Žalovaná nesprávně vyhodnotila, že žalobkyně disponovaly cestovním dokladem již 14. 8. 2017, avšak vydání cestovních dokladů proběhlo na Ukrajině, a ta než je postoupila na zastupitelský úřad v Praze, tak to trvalo další dva měsíce. Nebylo tudíž v silách žalobkyň doložit tyto doklady dříve. Žalovaný pak pochybil, pokud k těmto dokladům v odvolacím řízení nepřihlédl. Tento postup byl dle žalobkyň rovněž projevem přepjatého formalismu. Dále namítají, že ministerstvo neustanovilo vedlejším účastníkem manžela žalobkyně a), a žalobkyně a) namítá, že v jejím řízení nebyla ustanovena vedlejší účastnicí žalobkyně b). Obdobně žalobkyně b) namítá, že v jejím řízení nebyla ustanovena vedlejší účastnicí žalobkyně a).
5. Žalobkyně rovněž namítly, že měl být proveden výslech pana V. K. a že měl být zpracován posudek orgánu sociálně právní ochrany dítěte na žalobkyni b).
6. Žalobkyně rovněž namítly, že se žalovaná nijak nevypořádala s otázkou přiměřenosti, ač se jednalo o jeden z odvolacích důvodů. Žalobkyně a) uvedla, že na území České republiky žije již dlouhou dobu, plynně mluví českým jazykem a je zde plně integrována. Na území ČR žije společně se svým manželem, který má zažádáno o přechodný pobyt, a svojí nezletilou dcerou [žalobkyní b)], která je taktéž žadatelkou o přechodný pobyt a navštěvuje v ČR základní školu. Na území ČR žijí ve společné domácnosti s otcem a matkou jejího manžela, kteří jsou občany ČR a kteří je vyživují, neboť na území domovského státu již nemají žádné zázemí a nemají se kam vrátit. Rodina zde žije společně již řadu let a odtržení od rodičů manžela, kteří jsou ve špatném zdravotním stavu, by znamenalo fatální dopady do rodinného i soukromého života jak žalobkyně, tak i zbylých rodinných příslušníků. Žalobkyně b) nad rámec výše uvedeného uvedla, že má ve škole vzorný prospěch, našla si v ní spoustu přátel a je ve třídě oblíbená.
7. Žalovaná ve svém vyjádření namítla opožděnost podaných žalob a ve zbytku odkázala na obsah napadaných rozhodnutí a spisového materiálu.
8. Při jednání před soudem setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích. Soud v řízení provedl důkaz sdělením Velvyslanectví Ukrajiny v České republice, z něhož vyplynulo, že žalobkyně byly o možnosti vyzvednout si cestovní doklady informovány dne 10. 10. 2017 a vyzvedly si je dne 9. 11. 2017.

II. Obsah správního spisu

9. Dne 26. 7. 2017 podaly žalobkyně žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobkyně ke své žádosti připojily mimo jiné cestovní doklad žalobkyně a), v němž byla zapsána žalobkyně b), jehož platnost uplynula dne 11. 4. 2017. Dne 15. 9. 2017 vydalo ministerstvo výzvy k odstranění vad žádosti, ve kterých žalobkyně vyzvalo mimo jiné k předložení platných cestovních dokladů. Současně byly poučeny o následcích nedoložení požadovaných dokumentů. Dne 5. 10. 2017 byla lhůta k doložení požadovaných dokumentů prodloužena k žádosti žalobkyň o dalších 10 dnů. Dne 8. 11. 2017 vydalo ministerstvo usnesení, kterými řízení o žádosti žalobkyň zastavilo, a to pro nepředložení platných cestovních dokladů (druhým důvodem bylo nepředložení dokladu o zdravotním pojištění, nicméně tento důvod nebyl řešen v odvolacím řízení ani v podaných žalobách, a soud se jím proto nezabývá). V odůvodněních rovněž uvedlo, že nepřistoupilo k výsledku pana V. K., jelikož by tento výsledek byl vzhledem k neodstranění vad žádostí nadbytečný.
10. Proti těmto rozhodnutím podaly žalobkyně odvolání, přičemž v jejich doplnění (doručených žalovaně dne 29. 12. 2017) uvedly, že dne 28. 11. 2017 doložily ministerstvu platné cestovní doklady s tím, že je předložily, jakmile je obdržely, přičemž jejich vydání nemohly nijak ovlivnit. Podle údajů uvedených v těchto cestovních dokladech je jejich datum vydání 14. 8. 2017 [u žalobkyně b)] a 6. 9. 2017 [u žalobkyně a)].
11. Dne 14. 2. 2018 vydala žalovaná rozhodnutí, kterými odvolání žalobkyň zamítla a usnesení ministerstva potvrdila. V odůvodněních uvedla, že k cestovním dokladům nelze podle § 82 odst. 4 správního řádu přihlížet, jelikož žalobkyním byly vydány dne 14. 8. 2017, tedy 3 měsíce před vydáním rozhodnutí ministerstva. Rovněž uvedla, že výsledky osob nebo šetření orgánu sociálně právní ochrany dítěte by bylo třeba provést teprve tehdy, pokud by žádost byla bezvadná. Dále uvedla, že posuzování přiměřenosti zákon v projednávaných věcech nepožaduje.

III. Posouzení věci krajským soudem

12. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas (žaloby byly podány již 19. 3. 2018, nikoliv 21. 3. 2018, jak se mylně domnívá žalovaná), osobami k tomu oprávněnými a že splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Napadená rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jejich vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), načež shledal, že žaloby nejsou důvodné.
13. Soud úvodem konstatuje, že mezi účastníky není sporné, že nepředložení cestovního dokladu představuje vadu žádosti o povolení k přechodnému pobytu, jejíž neodstranění může mít za následek zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Stejně tak není mezi účastníky sporné, že žalobkyně ke dni vydání rozhodnutí ministerstva cestovní doklady nepředložily a že tak učinily až dne 28. 11. 2017, tedy v průběhu odvolacích řízení. Spornou otázkou mezi účastníky zůstává, zda k těmto dodatečně předloženým dokladům měla žalovaná přihlédnout, či nikoliv.
14. Podle § 82 odst. 4 správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen

tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

15. K tomu soud konstatuje, že stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se těžiště dokazování ve správním řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy se v odvolacím řízení připouští jen výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Nemožnost uvádět v odvolání nova je výrazem neúplné apelace, již je úprava správního řízení ovládána (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, a ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27). Použití zásady koncentrace řízení má přitom své výjimky. Může být omezeno dalšími zásadami správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu proto nelze automaticky použít v řízeních zahájených z úřední moci, v nichž má být účastníku uložena nějaká povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48). V řízeních zahájených na základě žádosti je však dle ustálené judikatury NSS použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení (a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu) běžně dochází ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) některé z forem pobytového oprávnění, a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 8 Azs 152/2017-31, ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, nebo ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34), a to ani v případech, kdy odvolání směřuje proti usnesení o zastavení řízení pro neodstranění vad. Takový postup není projevem přepjatého formalismu, jak uvádí žalobkyně, ale projevem snahy zákonodárce o racionalizaci průběhu správního řízení, jelikož smyslem odvolacího řízení podle správního řádu je primárně náprava vad, jichž se dopustil prvostupňový správní orgán, nikoli vedení řízení *de novo*.
16. Stěžejní námitkou v projednávané věci je argumentace žalobkyně, že cestovní doklady nemohly předložit dříve, a to pro velkou prodlevu mezi jejich vydáním na Ukrajině a okamžikem, kdy byly z Ukrajiny zaslány na zastupitelský úřad v Praze, kde si je žalobkyně mohly vyzvednout. Tuto námitku soud neposoudil jako důvodnou.
17. Předně soud konstatuje (byť na to žalobkyně neupozornují), že napadená rozhodnutí obsahují v této části zjevnou chybu. Žalovaná se ve svém rozhodnutí vyjadřuje k „cestovnímu dokladu odvolatelky [míněno žalobkyně a), v rozhodnutí týkajícím se žalobkyně b) je tento doklad označen jako „cestovní doklad matky odvolatelky“] č. X s platností od 14. 8. 2017 do 14. 8. 2021“. Takový cestovní doklad však neexistuje. Cestovní doklad č. X s platností od 14. 8. 2017 do 14. 8. 2021 je cestovním dokladem žalobkyně b), nikoliv žalobkyně a). Cestovní doklad žalobkyně a) má číslo X a jeho platnost je od 6. 9. 2017 do 6. 9. 2027. Z tohoto důvodu je také zjevně nesprávný závěr žalované, že žalobkyním byly cestovní doklady vydány tři měsíce před vydáním rozhodnutí ministerstva – v případě žalobkyně a) je to zcela vyloučeno. Nicméně toto pochybení

nemá samo o sobě za následek nezákonnost napadených rozhodnutí, jelikož na závěru žalované, že žalobkyně měly dostatek času předložit doklady před vydáním rozhodnutí ministerstva, se tím nic nemění – pouze by tato doba nebyla tři měsíce, ale jen dva.

18. K žalobní námitce samé je nutno uvést, že žalobkyně v průběhu správního řízení nijak konkrétně nespecifikovaly, proč nemohou cestovní doklady předložit. V doplnění odvolání uvedly pouze, že měly o cestovní doklady zažádáno a jejich vydání nemohly ovlivnit. Na tuto argumentaci reagovala žalovaná v napadených rozhodnutích tím, že poukázala (byť částečně chybně – viz výše) na data vydání cestovních dokladů a uvedla, že mezi jejich vydáním a vydáním rozhodnutí ministerstva uplynula dostatečně dlouhá doba, a žalobkyně tedy mohly a měly cestovní doklady předložit před vydáním rozhodnutí ministerstva. Této argumentaci není s ohledem na strohá tvrzení žalobkyň co vytknout.
19. Žalobkyně teprve v podané žalobě svou argumentaci rozvádějí a tvrdí, že prodlení bylo způsobeno tím, že ukrajinským orgánům trvalo cca dva měsíce, nežli vydané doklady odeslaly na zastupitelský úřad v Praze, kde si je mohly vyzvednout. Pokud by tvrzení žalobkyň bylo pravdivé, byla by jejich námitka důvodná, jelikož skutečnost, že cestovní doklady byly v moci ukrajinských orgánů („na cestě“ z Kyjeva do Prahy), a žalobkyně tak neměly možnost je předložit ministerstvu, by naplnila výjimku stanovenou v § 82 odst. 4 správního řádu pro předkládání nových skutečností a důkazů. Soud však konstatuje, že toto tvrzení bylo provedeným dokazováním vyvráceno. Ze sdělení Velvyslanectví Ukrajiny v České republice totiž vyplývá, že žalobkyně byly o možnosti vyzvednout si cestovní doklady informovány dne 10. 10. 2017, tedy téměř měsíc před vydáním usnesení ministerstva. Žalobkyně však s vyzvednutím dokladů otálely a vyzvedly si je až dne 9. 11. 2017. Předložení těchto dokladů ministerstvu jim pak trvalo dalších několik týdnů. Za této situace soud konstatuje, že žalobkyně měly před vydáním usnesení ministerstva dostatek času, aby si cestovní doklady vyzvedly a předložily je ministerstvu. Jejich námitka tak není důvodná.
20. K námitkám týkajícím se neprovedení navržených důkazů (výslech V. K., šetření orgánu sociálně právní ochrany dítěte) a nepřiznání postavení vedlejšího účastníka (viz bod 4 rozsudku) soud uvádí, že problematiku dokazování a účastenství má správní orgán řešit teprve v případě, kdy je podána bezvadná žádost, resp. kdy jsou její vady odstraněny. Pakliže nejsou vady odstraněny a správní orgán řízení zastavuje (jako tomu bylo v projednávaných věcech), dokazování se vůbec neprovádí a rovněž otázka vedlejšího účastenství je zcela bez významu. Ministerstvo tedy nepochybovalo, když neprovedlo navržené důkazy a neřešilo otázku možného vedlejšího účastenství. Tyto námitky proto nejsou důvodné. Zároveň lze dodat, že otázka vedlejšího účastenství by musela být vznesena tou osobou, již bylo účastenství upřeno. Pouze ta totiž může být takovým postupem zkrácena na svých právech. V projednávané věci však žalobkyně a) ve své žalobě netvrdila, že měla být vedlejší účastnicí ve věci žalobkyně b) a *vice versa*. Každá ze žalobkyň toliko tvrdila, že v jejím řízení měly být vedlejšími účastníky další osoby [vždy druhá ze žalobkyň a otec žalobkyně b)]. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje buďto *přímý* zásah do právní sféry žalobce, nebo alespoň zásah do ní v důsledku porušení *jeho práv* v předcházejícím řízení. Zkrácení procesních práv ostatních účastníků, pokud se tito sami svých práv nedomáhají, by tak nemohlo být pro závěr o důvodnosti této žaloby dostačující, neboť žalobkyním zde schází aktivní věcná legitimace.

21. Soud jako důvodnou neshledal ani námitku žalobkyně, že se žalovaná nevypořádala s otázkou přiměřenosti a že je napadené rozhodnutí nepřiměřené z hlediska rodinného a soukromého života. Soud předně konstatuje, že napadená rozhodnutí nejsou v této otázce nepřezkoumatelná, jelikož uvádí (byť velmi stručně), že v projednávaných věcech se posuzování přiměřenosti neprovádí. S tímto závěrem se soud po věcné stránce ztotožňuje.
22. Ačkoliv si je soud vědom té části judikatury NSS, podle níž je třeba zkoumat přiměřenost rozhodnutí z hlediska hodnocení dopadů do práva na soukromý a rodinný život v řízeních o žádostech cizinců o udělení povolení k pobytu i v případech, kdy to zákon o pobytu cizinců výslovně nestanoví, v projednávané věci není aplikace tohoto pravidla na místě. Podle soudu totiž zákon o pobytu cizinců v případě zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění, tj. jestliže o žádosti není rozhodováno věcně, posuzování přiměřenosti z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života cizince z povahy věci nepředpokládá. Rovněž z judikatury správních soudů vyplývá, že v případech, kdy bylo řízení o žádosti o pobytové oprávnění zastaveno a nebylo o ní meritorně rozhodováno, se přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí neřeší (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41). V jiné věci NSS uvedl: „[b]yl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno“ (rozsudek ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24). Jestliže tak žalobkyně svou pasivitou způsobily zastavení řízení, neměly ministerstvo ani žalovaná povinnost zabývat se přiměřeností dopadů svých rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

23. Protože soud neshledal žaloby důvodné, zamítl je. (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
24. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměly úspěch. Úspěšná žalovaná náhradu nákladů řízení nepožadovala.

Poučení :

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, 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 nejbližší 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.

Praha 4. prosince 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu