



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobkyně: **T. H. Y. N.**
bytem K. 16, P. 6

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1643/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 5. 2018, čj. MV-36742-5/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. **Předmět řízení**

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 24. 5. 2018, čj. MV-36742-5/SO-2018 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti usnesení Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 9. 1. 2018, čj. OAM-17385-10/PP-2017 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně

podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zastavil řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu ze dne 7. 8. 2017, podané podle § 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**“).

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 25. 5. 2018.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh odvolacího řízení a reprodukovala odvolací argumentaci žalobkyně.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobkyně vzdor výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 11. 2017, čj. OAM-17385-8/PP-2017, kterou byla vyzvána k odstranění ve výzvě specifikovaných vad žádosti a poučena o důsledcích nevyhovění výzvě, nepředložila do vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadované podklady. Na výzvu nereagovala, podklady nedoplnila, ani nespecifikovala překážku, která jí v obstarání chybějících náležitostí zabránila. Se zřetelem k tomu, že žádost tak trpí podstatnými vadami, které brání pokračování v řízení, postupoval podle žalované správní orgán prvního stupně v souladu se zákonem, pokud řízení o žádosti žalobkyně usnesením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Žalovaná doplnila, že nezjistila v postupu správního orgánu prvního stupně žádné vady a s jeho právními závěry se ztotožnila. Doplnila, že výslech žalobkyně a jejího druha by bylo možné považovat za potřebný v situaci, pokud by i po doplnění náležitostí žádosti dospěl správní orgán k pochybnostem o skutkovém stavu. Žalobkyně však byla podle žalované nečinná a porušila povinnost vyplývající z § 50 odst. 2 správního řádu. Tuto nečinnost nelze dle žalované přičítat k tíži správnímu orgánu prvního stupně.
5. Žalovaná dále vyložila důvody, pro které neshledala důvodnou námitku poukazující na porušení § 36 odst. 3 správního řádu.
6. Za neopodstatněnou pak žalovaná označila rovněž námitku domáhající se posouzení přiměřenosti zásahu spočívajícího ve vydání Prvostupňového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

III. Žaloba

7. Žalobkyně v podané žalobě předslala, že požádala o vydání povolení k přechodnému pobytu na základě skutečnosti, že sdílí společnou domácnost se svým druhem, panem Janem Budským, nar. 23. 6. 1998, který je státním občanem České republiky. Správní orgány přitom podle žalobkyně nezpochybily skutečnost, že žalobkyně sdílí společnou domácnost se svou rodinou, avšak namítají, že žalobkyně nedoložila doklad prokazující postavení rodinného příslušníka občana EU podle § 87b odst. 2 ve spojení s §15a zákona o pobytu cizinců, doklad o zdravotním pojištění a doklad o zajištěném ubytování.
8. Pod **prvním žalobním bodem** žalobkyně namítala nedostatečně zjištěný skutkový stav. Správní orgány podle žalobkyně bezdůvodně neakceptovaly dokumenty, které žalobkyně v řízení o její žádosti předložila správnímu orgánu prvního stupně, a to dokumenty

s označením „Doklad o splnění podmínky dle §87b zákona...“ a „Čestné prohlášení“, dále kopii občanského průkazu druhá žalobkyně a kopii pojistné smlouvy o komplexním zdravotním pojištění. Žalobkyně doplnila, že v odvolacím řízení dále doložila doklad o zajištění ubytování ze dne 8. 2. 2018 a kopii smlouvy o komplexním zdravotním pojištění cizinců ze dne 15. 12. 2017. Žalobkyně měla za to, že splnila svou povinnost dle § 52 správního řádu, přičemž žalovaná se dle jejího přesvědčení s jejími odvolacími námitkami náležitě nevypořádala, čímž zatížila nepřezkoumatelností i rozhodnutí své. Z materiálního hlediska nejsou dle žalobkyně vady žádosti spočívající v nepředložení dokladu o zajištění ubytování ve stanovené lhůtě (předložení až v odvolacím řízení), doložení prostých kopií některých dalších dokladů a nevyplnění některých marginálních informací v tiskopise žádosti natolik intenzivní, aby správní orgán nemohl pokračovat v řízení a přistoupit k vydání meritorního rozhodnutí. Žalobkyně doplnila, že umožňuje-li některé ustanovení zákona více možných interpretací, resp. interpretací s přihlédnutím ke smyslu a účelu zákona, je v souladu se zásadou veřejné správy jako služby (§ 4 odst. 1 správního řádu) povinností správního orgánu užít takovou interpretaci, která je pro účastníka řízení příznivější. Žalobkyně poukázala na to, že postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je pro ni spojen s mnohými nepříznivými důsledky (nemožnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, absence odkladného účinku odvolání aj.), proto se postup správního orgánu podle ní jeví jako přepjatě formalistický, neboť nebyly dány natolik silné důvody, aby správní orgán nemohl posoudit věc meritorně.

9. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobkyně brojila proti závěrům žalované týkajícím se namítané nepřiměřenosti Prvostupňového rozhodnutí. Nesouhlasila s tím, že žalovaná nebyla povinna se přiměřeností rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců zabývat. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců podle žalobkyně zakotvuje povinnost zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Správní orgán prvního stupně se podle žalobkyně k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřil vůbec a žalovaná se omezila na neurčitě vyjádřené tvrzení, že nebyla povinna se jí zabývat. Podmínka, že rozhodnutí musí být přiměřené, nadto podle žalované vyplývá též z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
10. Žalobkyně dále namítala, že povinnost posuzovat přiměřenost rozhodnutí vyplývá též z mezinárodních závazků České republiky, primárně pak z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních práv. Žalobkyně rovněž namítala porušení čl. 3 odst. 1 a čl. 9 Úmluvy o právech dítěte a čl. 32 odst. 4 Ústavy. Žalobkyně podotkla, že důsledkem Napadeného rozhodnutí je nucené vycestování žalobkyně. Oddělení nezletilého dítěte od jeho matky a ohrožení jeho výchovy a výživy na území není podle žalobkyně bezpochyby v jeho nejlepším zájmu, a to primárně s ohledem na jeho věk, na možné narušení přirozeného prostředí, narušení klidné výchovy a životní jistoty. Vycestování dítěte spolu s matkou pak není podle žalobkyně možné spravedlivě požadovat, a to vzhledem k tomu, že má na území také otce.
11. Žalobkyně rovněž s poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, čj. 57 A 6/2016 - 81, namítala, že správní orgány pochybily, pokud se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti a neprovedly výsledek žalobkyně.

12. Žalobkyně konečně poukázala na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016 - 33, dle nichž přiměřenost dopadů rozhodnutí je nutné zkoumat nejen ve vztahu k žadatelům, ale také jejich rodinným příslušníkům, a dále, že možné dopady rozhodnutí je třeba nejprve jasně vymezit a až následně je poměřit s veřejným zájmem či nezákonným chováním žadatelů. Žalovaná však podle žalobkyně postupovala i v rozporu s takovýmto požadavkem. Absence úvahy o přiměřenosti rozhodnutí je tedy podle žalobkyně v rozporu s požadavky § 174a zákona o pobytu cizinců, ale rovněž v rozporu s § 3 správního řádu, jelikož nelze hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí správního orgánu je podle žalobkyně v daném ohledu rovněž v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, a je tedy nepřezkoumatelné.

IV. Vyjádření žalované a replika žalobkyně

13. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 24. 7. 2017 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
14. Žalobkyně pak v replice ze dne 10. 9. 2018 setrvala na své žalobní argumentaci.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Neshledal přitom vady, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (souhlas žalované byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován).
16. Soud připomíná, že žalobkyně v rámci podané žaloby žádala soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 7. 8. 2018, čj. 10 A 104/2018 - 29, žalobě odkladný účinek nepřiznal.
17. V posuzované věci bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k přechodnému pobytu ze dne 7. 8. 2017, podané podle § 87b zákona o pobytu cizinců. Řízení bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno proto, že žalobkyně k výzvě správního orgánu prvního stupně nedoložila do vydání Prvostupňového rozhodnutí některé zákonem požadované doklady, a to doklad o zajištěném ubytování na území České republiky, doklad o zdravotním pojištění a rovněž doklad prokazující skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.
18. Soud nejprve přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobkyně v rámci **prvního žalobního bodu** mj. namítala nepřezkoumatelnost Napadeného rozhodnutí pro nedostatek jeho důvodů, neboť pouze u přezkoumatelného rozhodnutí lze v zásadě vážit důvodnost uplatněných námitek. Žalobkyně v tomto směru poukazovala na to, že „*namítala nesprávnost formy provedení rozhodnutí (usnesení o zastavení řízení s odkazem na §66 odst.1 písm. c) SŘ) a porušení povinnosti správního orgánu, když neprovedl výslech žalobkyně a dostal*

se do rozporu s §2 odst.4 SŘ, §3 SŘ a §68 odst.3 SŘ“, s tím, že „se žalována s jejími odvolacími námitky náležitě nevypořádala, čímž zatížila nepřezkoumatelností i rozhodnutí své“.

19. Soud v minulosti opakovaně zdůraznil, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
20. Pokud se tedy žalobkyně v podané žalobě omezila na paušální a blíže nerozvedené poznámky stran tvrzeného nevypořádání se s některými odvolacími námitkami, nezbylo soudu, než v obdobně obecné rovině konstatovat, že Napadené rozhodnutí takovou vadou netrpí.
21. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

22. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
23. Soud ověřil, že žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí neopomněla reagovat na všechny klíčové námitky uplatněné v průběhu odvolacího řízení. Každou z těchto námitek se žalovaná zabývala, byť tak v některých případech učinila společně s ohledem na obsahovou souvislost jednotlivých námitek, vyslovila k nim své závěry, přičemž připojila úvahy, jimiž byla při vypořádání té které námitky vedena.
24. Žalobkyně v podané žalobě ty námitky, jež měly zůstat v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nevypořádány, konkrétně nespecifikovala. Z výše citované části žalobní argumentace lze nicméně usuzovat, že měla za to, že se žalovaná nevypořádala s odvolacími námitkami poukazujícími na „nesprávnou procesní formu Prvostupňového rozhodnutí spočívající v usnesení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“, resp. s namítaným „porušením povinnosti správního orgánu provést výslech žalobkyně“. Soud přitom ověřil, že žalovaná se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí s otázkami, které lze podřadit pod žalobkyní obecně označené skupiny námitek, vypořádala. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jsou podle přesvědčení soudu jednoznačně seznatelné důvody, pro které žalovaná považovala procesní argumentaci žalobkyně za neopodstatněnou. Polemika žalobkyně je dle přesvědčení soudu spíše polemikou se závěry správních orgánů o posouzení skutkových a především navazujících právních otázek, jak je zjevné mj. i z podané žaloby, v níž žalobkyně fakticky polemizuje se závěry, k nimž žalovaná ve vztahu k těmto námitkám dospěla. Těmto námitkám se přitom soud věnuje níže. Lze shrnout, že žalovaná své závěry v odůvodnění Napadeného rozhodnutí dostatečně odůvodnila, její právní názor je logicky a srozumitelně vyjádřen a má dostatečnou oporu v obsahu správního spisu. Pokud se žalovaná výslovně nevyjádřila k obecným poukazům žalobkyně na to, že postup správního orgánu byl v „rozporu s §2 odst.4 SR, §3 SR a §68 odst.3 SR“, je třeba zdůraznit, že žalobkyně v odvolání uvedené obecné poukazy na ustanovení správního řádu nijak nerozvedla a především nenamítala, že by k porušení předmětných ustanovení mělo dojít jinak, než právě rozhodnutím „v nesprávné procesní formě usnesení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“, resp. „porušením povinnosti správního orgánu provést výslech žalobkyně“. Jak bylo uvedeno výše, na tyto okruhy námitek přitom Napadené rozhodnutí poskytuje ve svém odůvodnění přezkoumatelnou procesní reakci. Ze samotné skutečnosti, že se žalovaná nad rámec uvedených úvah výslovně nevymezila k (popsaným způsobem úzce souvisejícímu) tvrzení žalobkyně stran rozporu s uvedenými ustanoveními správního řádu, tak proto nelze v žádném ohledu dovozovat, že by snad bylo Napadené rozhodnutí v tomto směru zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.
25. Soud proto nemohl žalobkyni přisvědčit, že by se žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nedostatečně vypořádala s žalobkyní označenými námitkami.
26. Soud tak mohl dále přistoupit k věcnému posouzení námitek, jejichž prostřednictvím žalobkyně poukazovala na to, že v posuzované věci nebyly dle jejího názoru dány důvody pro zastavení řízení o podané žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
27. Žalobkyně v podané žalobě namítala, že správní orgány bezdůvodně neakceptovaly dokumenty, které žalobkyně v řízení o její žádosti předložila správnímu orgánu prvního stupně, a to dokumenty s označením „Doklad o splnění podmínky dle §87b zákona...“ a

„Čestné prohlášení“, dále kopii občanského průkazu druhá žalobkyně a kopii pojistné smlouvy o komplexním zdravotním pojištění. Současně poukazovala na to, že v odvolacím řízení doložila doklad o zajištění ubytování ze dne 8. 2. 2018 a kopii smlouvy o komplexním zdravotním pojištění cizinců ze dne 15. 12. 2017.

28. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 87b odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění (pozn. soudu – žádost byla podána před nabytím účinnosti zákona č. 222/2017 Sb.) platí, že *„rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce společně s občanem Evropské unie, je povinen požádat ministerstvo o povolení k přechodnému pobytu. Žádost je povinen podat ve lhůtě do 3 měsíců ode dne vstupu na území“*.
29. Z odst. 2 uvedeného ustanovení se podává, že *„k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu je rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2, s výjimkou náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. b) a doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie“*.
30. Podle § 87a odst. 2 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění je pak rodinný příslušník povinen k žádosti předložit mj. i doklad o zdravotním pojištění, resp. doklad o zajištění ubytování na území.
31. Z § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění se podává, že *„za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu“*.
32. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pak platí, že *„řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“*.
33. Soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně žalobkyni výzvou ze dne 22. 11. 2017, čj. OAM-17385-8/PP-2017, informoval o zjištěných vadách žádosti a vyzval ji mj. k předložení dokladů podle § 87a odst. 2 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců, tedy k doložení dokladu o zdravotním pojištění a dokladu o zajištění ubytování na území. Současně žalobkyni vyzval, aby doložila, že je rodinným příslušníkem občana EU dle § 87b odst. 2 ve spojení s § 15a zákona o pobytu cizinců, přičemž vysvětlil důvody, pro které podle jeho přesvědčení žalobkyní předložené písemnosti tuto skutečnost neprokazují, a poskytl žalobkyni podrobné poučení o tom, jaké doklady by mohly být za doklad prokazující splnění uvedené podmínky považovány (dále též „Výzva“). Správní orgán prvního stupně současně žalobkyni poučil o tom, že pokud nebudou specifikované vady žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Usnesením z téhož dne pod čj. OAM-17385-9/PP-2017 stanovil správní orgán prvního stupně žalobkyni k odstranění vytýkaných nedostatků lhůtu v délce 15 dnů ode dne doručení usnesení. Předmětným usnesením současně správní orgán prvního stupně řízení na uvedenou dobu přerušil. Výzva byla žalobkyni spolu s usnesením doručena dne 23. 11. 2017.

34. Z obsahu správního spisu se dále podává, že žalovaná opatřením proti nečinnosti ze dne 27. 11. 2017, čj. MV-122743-2/SO-2017, správnímu orgánu prvního stupně přikázala, aby do 30 dnů ode dne doručení tohoto opatření o žádosti žalobkyně rozhodl.
35. Správní orgán prvního stupně poté přistoupil k vydání Prvostupňového rozhodnutí, jímž řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil pro nepředložení požadovaných podkladů – dokladu o zajištěném ubytování na území České republiky, dokladu o zdravotním pojištění a rovněž dokladu prokazujícího skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.
36. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí na zaslanou Výzvu správního orgánu prvního stupně nereagovala a žádné další podklady nedoložila.
37. Soud tak přisvědčuje žalované, že v posuzovaném případě byly dány podmínky pro zastavení řízení, resp. že správní orgány nepochybily, pokud řízení o žádosti zastavily, a to se zřetelem k nepředložení dokladu o zajištění ubytování do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí. Ze správního spisu v souladu s dříve uvedeným jednoznačně vyplývá, že žalobkyně do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správními orgány identifikovaný podklad nepředložila, ač na jeho nedoložení byla správním orgánem prvního stupně upozorněna a byla poučena o důsledcích jeho případného nedoplnění. Za této situace správní orgán prvního stupně podle přesvědčení soudu nepochybil, pokud řízení o podané žádosti z důvodu neodstranění vad žádosti bránících jejímu projednání, spočívajících v nepředložení předmětného podkladu, v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.
38. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezuje podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené lhůty, byť byla žalobkyně poučena o důsledcích neodstranění vad (k tomu srov. rovněž dále).
39. Ve vztahu k dokladu o zajištění ubytování tyto závěry platí bez dalšího – žalobkyně jej k podané žádosti nepřiložila, byla ve Výzvě na povinnost jeho následného doložení upozorněna a poučena o důsledcích jeho nedoložení.
40. Situace je však dle přesvědčení soudu odlišná, pokud jde o doklad prokazující skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni lze přisvědčit, že správní orgán prvního stupně neakceptoval dokumenty, které žalobkyně v řízení o její žádosti předložila, a to dokumenty s označením „Doklad o splnění podmínky dle §87b zákona...“ a „Čestné prohlášení“ a dále kopii občanského průkazu druhá žalobkyně. Soud nepřehlédl, že správní orgán prvního stupně v tomto směru v odůvodnění Výzvy seznámil žalobkyni se závěrem, že žalobkyni spolu s žádostí předložené doklady *„neprokazují, že jste rodinným příslušníkem ve smyslu § 15a zák. č. 326/1999 Sb.“*. Správní orgán prvního stupně na str. 2 – 4 Výzvy popsal východiska týkající se prokazování podmínky, že je žadatel rodinným příslušníkem občana EU, a vyložil, proč není čestné prohlášení o soužití s druhem ve společné domácnosti samo o sobě důkazem o skutečnostech v něm uváděných. Žalobkyni pak správní orgán prvního

stupně současně poučil o tom, jaké doklady by mohly být považovány za doklad prokazující skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců.

41. Soud ve vztahu k závěrům správních orgánů týkajícím se nepředložení dokladu prokazujícího skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, zdůrazňuje, že žalobkyně tedy byla v průběhu správního řízení vyzvána, aby v souladu se shora specifikovanými zákonnými ustanoveními doložila doklad, že je rodinným příslušníkem občana EU. Výzva byla učiněna za situace, kdy již žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně předložila mj. čestné prohlášení jejího druha a jím podepsaný „Doklad o splnění podmínky dle § 87b zákona“. Zákon o pobytu cizinců mj. stanoví povinnost žadatele hodnověrně doložit, že žije s občanem EU v trvalém vztahu obdobném rodinnému; takový doklad je pak nezbytnou součástí žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Zákon sám nicméně nijak nespecifikuje, jakým dokladem či doklady by měl žadatel doložit jeho poměr k občanu EU; je na žadateli, aby dle svého uvážení relevantní doklady předložil, na správním orgánu pak je, aby je hodnotil a o žádosti meritorně rozhodl. Soud podotýká, že výzva k odstranění vad žádosti přichází do úvahy v případech, kdy nelze hodnocení dokladů provést, neboť nebyly žadatelem předloženy, popř. byly předloženy doklady, které vůbec nesplňují formální náležitosti a správní orgán je tak v důsledku v situaci, kdy nemůže provést hodnocení předložených dokladů a v řízení meritorně rozhodnout. Taková situace však v předmětné věci v části týkající se prokazování naplnění předmětné podmínky nenastala.
42. Žalobkyně předložila čestné prohlášení svého druha a jím podepsaný doklad, u nichž správní orgán prvního stupně neshledal formální vady, naopak jejich obsah hodnotil z hlediska jejich důkazní hodnoty ve vztahu k podané žádosti a uzavřel, že předložené doklady neprokazují v nich tvrzené skutečnosti, resp. okolnost, že žalobkyně předmětnou podmínku splňuje. Soud konstatuje, že pokud správní orgán prvního stupně shledal uvedené podklady nehodnověrnými, popř. nedostatečně prokazujícími soužití žalobkyně s jejím druhem, pak fakticky dokazování na základě hodnocení žalobkyní předložených dokladů provedl. Nepředložení ve Výzvě požadovaných podkladů tedy v daném rozsahu meritornímu posouzení žádosti (na rozdíl od nedoložení dokladu o zajištění ubytování) nebránilo, a v daném ohledu tedy nemohla další procesní pasivita žalobkyně sama o sobě odůvodňovat zastavení řízení pro nepředložení dokladu prokazujícího skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců. V tomto rozsahu tedy podle stanoviska soudu podmínky k vydání procesního rozhodnutí formou usnesení o zastavení řízení splněny nebyly.
43. Závěry správních orgánů je pak třeba korigovat rovněž v části týkající se nepředložení dokladu o zdravotním pojištění. Soud v tomto směru přisvědčuje žalobkyni potud, že správní orgán prvního stupně pochybil, pokud žalobkyni ve Výzvě bez dalšího vyzval k doložení originálu nebo úředně ověřené kopie dokladu o zdravotním pojištění za situace, kdy žalobkyně k podané žádosti kopii dokladu o zdravotním pojištění přiložila. Soud podotýká, že zákon o pobytu cizinců neobsahuje v relevantních ustanoveních požadavek, aby listiny prokazující splnění podmínky stanovené v § 87a odst. 2 písm. d) tohoto zákona byly předkládány v originále. Nejedná se ani o průkazy či jiné veřejné listiny, u nichž potřeba jejich předložení v originále vyplývá z povahy věci (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 As 11/2009 - 66). Požadavek na předložení příslušných listin v originále pak nelze dovozovat toliko z toho, že správní orgán prvního stupně tuto formu u dokladu prokazujícího splnění předmětné podmínky vyžadoval. Listina předkládaná žalobkyní měla charakter standardního důkazního prostředku a jejím účelem bylo prokázat splnění zákonem stanovené podmínky. Nejvyšší správní soud se zabýval přípustností předkládání kopií listin v rámci procesu dokazování v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, čj. 3 Aps 1/2009 - 27, a to ve vztahu k dokazování prováděnému správními soudy. Odkázal na bohatou judikaturu civilních soudů, kterou shrnul tak, že *„důkaz provedený fotokopii listiny hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 132 a násl. o. s. ř. I když jsou tedy originály listin obecně jako důkazní prostředek zásadně vhodnější než jejich neověřené fotokopie, nelze postoup, kdy se soud spokojí s prostými fotokopiemi listin, prohlásit za odporující zákonu; v této souvislosti lze pouze vážit průkaznost provedeného důkazu“*. Poté konstatoval, že obdobné principy platí i pro řízení před soudy ve věcech správního soudnictví. Akceptují-li prosté kopie listin sloužících jako důkazní prostředky civilní i správní soudy, neviděl Nejvyšší správní soud (při absenci výslovné právní úpravy v zákoně) žádný důvod, proč by toto pravidlo nemělo platit rovněž pro řízení před správními orgány.

44. Soud se v tomto ohledu ztotožňuje s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, čj. 7 Azs 399/2018 - 34, dle něhož *„správní orgán je při předložení zákonem požadovaného důkazního prostředku povinen hodnotit jej jako každý jiný důkaz předložený ve správním řízení, tedy v první řadě z hlediska jeho pravosti a správnosti. Co do správnosti (pravdivosti) obsahu listiny nemůže být činěn rozdíl mezi originálem a kopií listiny a správní orgán je hodnotí zcela identickým postupem. Rozdíl oproti originálu spočívá zejména v posouzení pravosti kopie, tedy v uvěření tomu, zda listinu skutečně vydal ten, o němž je to v listině tvrzeno. Jinak řečeno, předloží-li žadatel zákonem požadovaný listinný důkaz, musí správní orgán dostatečně jasným a srozumitelným způsobem zdůvodnit, proč takový důkaz nepovažuje za průkazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2009, č. j. 8 AfS 63/2008 - 75)“*.
45. S poukazem na závěry uvedené v naposledy citovaném rozsudku pak soud konstatuje, že pokud správní orgán prvního stupně považoval kopie příslušných listin za neprůkazné, bylo sice namístě vyzvat žalobkyni k doložení jejich originálu, tedy ke kvalitativně vyššímu prokázání tvrzených skutečností. S ohledem na zákaz libovůle však bylo v takovém případě povinností správního orgánu prvního stupně uvést v odůvodnění Výzvy důvody, proč se správní orgán prvního stupně nespokojil s prokázáním tvrzených skutečností předložením prosté kopie příslušné listiny. Odmítly-li se ovšem správní orgány zcela zabývat předloženým dokladem z důvodu jeho předložení v prosté kopii, aniž by žalobkyni s uvedením relevantních důvodů pro takový postup vyzvaly k předložení originálu, zatížily řízení vadou.
46. Soud nicméně s ohledem na shora uvedené závěry zdůrazňuje, že za dané skutkové situace shora popsané vady týkající se závěru správních orgánů o nepředložení dokladu o zdravotním pojištění a dokladu prokazujícího skutečnost, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, samy o sobě nevyústily v nezákonnost Prvostupňového a zprostředkovaně pak ani Napadeného rozhodnutí. Nebylo totiž lze přehlédnout, že bez ohledu na shora vytknuté nedostatky v postupu

správních orgánů stran dokladu o zdravotním pojištění a dokladu o naplnění podmínky, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU, postup správních orgánů obstál ve vztahu ke zbývajícimu Výzvou požadovanému dokladu, tj. dokladu o zajištění ubytování. Je zjevné, že žalobkyně tento požadovaný podklad před vydáním Prvostupňového rozhodnutí nepředložila, ač byla o důsledcích takového jednání poučena. I pokud by tedy soud zcela odhlédl od správnými orgány přijatých závěrů o nedoložení podmínky dle § 87a odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, resp. podmínky, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU, řízení o žádosti žalobkyně by beztak muselo být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nepředložení zbývajícimu Výzvou požadovaného dokladu

47. Pokud pak žalobkyně dále v rámci námitek vznesených pod prvním žalobním bodem poukazovala na to, že z materiálního hlediska nejsou vady žádosti za situace, kdy žalobkyně některé podklady předložila v odvolacím řízení, natolik intenzivní, aby správní orgán nemohl pokračovat v řízení a přistoupit k vydání meritorního rozhodnutí, resp. že správní orgány byly povinny zvolit takový interpretační přístup, který by byl pro ni příznivější, nemohl jí soud přisvědčit.
48. Soud předně podotýká, že z § 82 odst. 4 správního řádu se podává, že „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně 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*“.
49. Žalobkyně se v podané žalobě v uvedeném směru omezila toliko na stručnou poznámku o tom, že doklad o zajištění ubytování předložila v průběhu odvolacího řízení.
50. Soud podotýká, že Nejvyšší správní soud se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, uvedl, že „*stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namíste (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouští se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...)*

Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně“.

51. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.
52. Jak Městský soud v Praze zdůraznil již v rozhodnutí ze dne 12. 8. 2016, čj. 10 A 104/2016 - 21, „*zásada koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu vychází z toho, že správní řízení se má zásadně odehrávat před správním orgánem I. stupně. Jedná se o procesní institut, který je součástí komplexu práv a povinností účastníka řízení a povinností správního orgánu v řízení v prvním stupni. Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. V řízení zahájeném na návrh účastníka je tak tvrzení účastníka určující pro vymezení správním orgánem posuzovaného skutkového stavu, a proto je okamžik koncentrace řízení dán vydáním rozhodnutí dle § 71 odst. 2 správního řádu, tedy jeho vypravením“.* Odvolací správní orgán tedy již není až na výjimky skutkovou instancí, která by mohla provádět další důkazy a doplňovat tak skutkový a právní stav věci zjištěný správním orgánem prvního stupně. Jedinou přípustnou výjimkou jsou přitom „*takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve“.*
53. Soud v tomto směru poukazuje rovněž na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 - 60, dle nichž „*(s)myslem tohoto ustanovení je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně“.*
54. Jak již bylo soudem konstatováno shora, odvolací řízení nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové skutečnosti), a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný ke dni vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. Nový důkaz (nová skutečnost) je přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve (myšleno v řízení před správním orgánem prvního stupně). Žalobkyně se nicméně v podané žalobě v daném směru omezila toliko na výše uvedenou stručnou poznámku, že doklad o ubytování předložila v odvolacím řízení; v žalobě však netvrdila ani nedokládala žádné relevantní důvody, z nichž by bylo možno dovodit, že požadovaný doklad nemohla předložit již ve správním řízení vedeném správním orgánem prvního stupně. Úkolem soudu přitom nebylo a nemohlo být takové případné důvody za žalobkyni iniciativně dohledávat. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobkyně (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78).
55. Soud připomíná, že Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozhodnutí ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 - 60 dovodil, že „*(j)estliže cizinec, ač správním orgánem řádně vyzván,*

nepředloží k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání doklady požadované § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a v tomto ohledu zůstane zcela nečinný, správní orgán řízení o žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“. V posuzovaném případě přitom podle přesvědčení soudu nastala obdobná situace – žalobkyně na Výzvu správního orgánu prvního stupně k předložení dokladů potřebných k posouzení její žádosti ve stanovené lhůtě požadovaný doklad o zajištění ubytování nedoložila, ač k tomu byla povinna.

56. V dané věci je tak dle soudu nesporné, že žalobkyně současně s žádostí o vydání povolení k přechodnému pobytu nepředložila všechny zákonem vyžadované doklady. Neučinila tak ani dodatečně, a to přes Výzvu správního orgánu prvního stupně. Pokud doklad o zajištění ubytování předložila až poté, co bylo řízení o její žádosti zastaveno, neuvedla v podané žalobě žádné relevantní důvody, které by jí bránily ve včasné dodání tohoto dokladu již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Zásadu vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu přitom nelze dle přesvědčení soudu omezovat pouze na řízení, v nichž je řízení završeno meritorním rozhodnutím o žádosti. Soud tak v souladu s dříve uvedenými judikatorními východisky neshledal důvod, proč by nebylo lze koncentrační zásadu uplatnit rovněž v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu. Doklad o zajištění ubytování vyžadovaný v § 87a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců, který musí žadatel předložit, osvědčuje existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o žádosti. Je tedy důkazním prostředkem, kterým je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017 - 36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24).
57. Lze tedy shrnout, že postup správního orgánu prvního stupně, který usnesením řízení o žádosti žalobkyně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, byl podle přesvědčení soudu (s výše vyloženými výhradami týkajícími se dokladu o zdravotním pojištění a dokladu prokazujícího splnění podmínky, že je žalobkyně rodinným příslušníkem občana EU, stran nichž soud závěry správních orgánů ze shora popsanych důvodů korigoval) zcela v souladu s aplikovanou právní úpravou a navazující rozhodovací praxí správních soudů, neboť předmětnou žádost nebylo možné vzhledem k nepředložení zákonem požadovaného dokladu věcně projednat. Žalobkyni nelze přisvědčit, že by zákon v daném ohledu umožňoval více interpretačních alternativ, z nichž jedna by pro ni byla příznivější. Ani žalovaná pak dle stanoviska soudu nijak nepochybila, pokud Napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, tj. zastavení řízení o předmětné žádosti.
58. Námitky vznesené pod prvním žalobním bodem proto soud nemohl shledat důvodnými.

59. Soud pak nepřisvědčil ani námitkám vzneseným pod **druhým žalobním bodem**, v nichž žalobkyně brojila proti závěrům žalované týkajícím se namítané nepřiměřenosti zásahu spočívajícího ve vydání rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
60. Soud zdůrazňuje, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti účastníkem řízení, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, neboť v takových situacích správní orgány v důsledku procesní pasivity žadatele vůbec nemají možnost o žádosti meritorně rozhodnout (viz zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, bod 35; ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016 - 41, bod 22; a ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, body 40 až 44).
61. Uvedené závěry pak byly opakovaně potvrzeny rovněž přímo ve vztahu k řízením o žádostech podle § 87b zákona o pobytu cizinců. V rozsudku ze dne 15. 5. 2019, čj. 8 Azs 249/2018 - 57, vyšel v tomto směru Nejvyšší správní soud ze závěrů vyslovených v rozsudku téhož soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, v němž soud uvedl: *„Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. (...) Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl 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.“*
62. Z uvedených důvodů tedy správní orgány nezatížily svá rozhodnutí žádnou vadou (a to ani žalobkyní namítanou vadou nepřezkoumatelnosti), pokud se v jejich odůvodněních nezabývaly otázkou přiměřenosti zásahu spočívajícího ve vydání rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Správní orgány přitom nebyly ze shodných důvodů povinny zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve vztahu k rodinným příslušníkům žalobkyně.
63. Nebyly-li přitom správní orgány povinny se ve svých rozhodnutích otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, popř. jejích rodinných příslušníků zabývat, nemohly pak z obdobných důvodů svým postupem porušit ani § 3 správního řádu tím, že se nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti, a tedy ani neprovedením výsledku žalobkyně k těmto skutečnostem. Z ničeho pak nevyplývá ani to, že by za dané skutkové situace postup správních orgánů odporoval obecné zásadě vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně ostatně na žádný konkrétní důvod svědčící pro takový závěr v podané žalobě specificky nepoukázala.
64. Pokud pak žalobkyně v podané žalobě namítala, že Napadené rozhodnutí odporuje čl. 3 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, neboť žalobkyně je matkou nezletilého

dítěte, přičemž „oddělení nezletilého od jeho matky a ohrožení jeho výchovy a výživy zde na území není bezpochyby v jeho nejlepším zájmu, a to primárně s ohledem jeho věk, na možné narušení přirozeného prostředí, narušení klidné výchovy a životní jistoty“, přičemž „jeho vycestování spolu s matkou pak není možné spravedlivě požadovat, a to vzhledem k tomu, že má na území také otce“, soud se s jejími námitkami neztotožnil.

65. Soud na tomto místě znovu připomíná výše vyložené závěry k významu dispoziční zásady přísně ovládající tento typ soudního řízení správního s tím, že obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu, přičemž není úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel. Pokud se tedy žalobkyně v podané žalobě omezila na paušální a blíže nerozvedené poznámky stran toho, že je matkou nezletilého dítěte, přičemž oddělení dítěte od její matky kvůli vycestování, jež je důsledkem vydaných rozhodnutí, není v jeho zájmu, soud konstatuje, že tato žalobkyní prezentovaná tvrzení sama o sobě nesvědčí pro závěr o porušení čl. 3 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (ani čl. 32 odst. 4 Ústavy). Soud zdůrazňuje, že žalobkyně nijak nedokládá své paušální tvrzení o tom, že by její vycestování znamenalo ohrožení výchovy a výživy dítěte; netvrdí ani neprokazuje žádné okolnosti týkající se styku jejího nezletilého dítěte s otcem dítěte, nadto pak takové skutečnosti, které by svědčily pro jí prezentované skutkové tvrzení o ohrožení výchovy a výživy dítěte (např. že by otec dítěte odmítl v případě vycestování žalobkyně dítěti výživu zajišťovat). Současně žalobkyně ani nijak netvrdí, natož aby jakýmkoli způsobem dokládala, že s ní její nezletilé dítě nemůže, byť dočasně (např. za účelem podání žádosti o jiné pobytové oprávnění), z území ČR vycestovat. Důvodem pro takový závěr přitom nemůže být sama o sobě ani okolnost, že má dítě na území ČR otce – žalobkyně nijak netvrdí (natož aby k takovým případným tvrzením vznesla jakékoli důkazní návrhy), že otec dítěte odmítá žalobkyni umožnit vycestování s dítětem, popř. odmítá spolu s žalobkyní a jejich nezletilým dítětem odcestovat do země původu žalobkyně. Žalobkyně pak netvrdí ani nedokládá žádné skutečnosti, které by např. svědčily pro závěr o tom, že případné (dočasné) vycestování dítěte nelze na daném skutkovém půdorysu legitimně požadovat (např. nepřiměřeně nízký věk dítěte, nepříznivý aktuální zdravotní stav apod.).
66. Soud nemohl ponechat bez povšimnutí, že přestože v odůvodnění usnesení o nepřiznání odkladného účinku žalobkyni vytkl, že „neprokázala, že její syn existuje, a dále neprokázala (a ani dostatečně konkrétně netvrdila), kdo je jeho otcem a zda má otec povolen pobyt na území České republiky“, žalobkyně v tomto směru nijak svůj přístup k plnění povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní nezměnila a setrvala v tomto ohledu procesně zcela pasivní.
67. Ani námitky uplatněné žalobkyní pod druhým žalobním bodem proto soud neshledal opodstatněnými.
68. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
69. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

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. května 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu