



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **P. H. T.**, bytem K. V.
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 2. 2018, č. j. MV-523-4/SO-2018

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu [usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 3. 11. 2017, č.j. OAM-26947-10/DP-2017, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 12. 2. 2018, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

MV-523-4/SO-2018].

Žalobní body

2. Správní orgán v odůvodnění rozhodnutí neuvedl nic, z čeho dovozuje, že vady žádosti byly podstatné a jejich neodstranění brání pokračování v řízení. Odpověď na tuto otázku neposkytuje ani napadené rozhodnutí. Závěr, že v případě žalobkyně nebylo pouze na základě předložených dokladů možné žádosti vyhovět, lze mít za daných okolností za legitimní. Nelze však souhlasit s tím, že nepředložení dokladu o zdravotním pojištění by správnímu orgánu jakkoli bránilo pokračovat v řízení obvyklým způsobem – shromáždit podklady pro vydání rozhodnutí, umožnit žalobkyni seznámení se s nimi a o žádosti meritorně rozhodnout.
3. Postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je spojen s mnoha nepříznivými důsledky pro účastníci řízení, proto pro užití tohoto postupu musí být dány opravdu silné důvody. Pokud nejsou dány silné důvody pro zastavení řízení, je správní orgán povinen v zájmu ochrany práv a oprávněných zájmů žalobkyně posoudit žádost meritorně. Tím, že správní orgán bez existence silných důvodů pro zastavení řízení zvolil pro účastníci řízení nepříznivý postup a řízení zastavil, dopustil se porušení základních zásad správního řízení.
4. Na podporu svých tvrzení žalobkyně uvádí, že v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2016, č.j. MV-119345-6/SO-2016, odvolací orgán v obdobném případě doslova uvedl: „*Správní orgán I. stupně tedy pochybil, když řízení procesně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., neboť bylo jeho povinností o žádosti meritorně rozhodnout. Citované ustanovení zákona by bylo možné aplikovat pouze v případě absolutní nečinnosti účastnice řízení, tj. pokud by do řízení nepředložila žádný doklad požadovaný správním orgánem I. stupně. V takovém případě by byl správní orgán I. stupně oprávněn řízení procesně zastavit, aniž by se zabýval meritem věci, neboť žádost by v důsledku chybějící náležitosti trpěla podstatnou vadou. Uvedený závěr vyplývá i z rozsudku č. j. 6 As 57/2009-72 ze dne 10. 3. 2010, ve kterém NSS judikoval, že „správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení (§ 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb.)“.*
5. Žalobkyně v tomto směru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 4 As 11/2012. Žalobkyně má za to, že v jejím případě nešlo o v tomto rozsudku uvedenou výjimku. Nezákonnost rozhodnutí lze pak sledovat nejen v porušení ustanovení § 66 odst. 1 písm. c), resp. § 9 správního řádu, ale též v porušení zásady legitimního očekávání stanovené v § 2 odst. 4 správního řádu, neboť v jejím případě došlo k jasnému odchýlení se od ustálené správní praxe odvolacího orgánu.
6. Žalobkyně přiložila k odvolání aktuální doklad o cestovním zdravotním pojištění. V této souvislosti poukazuje žalobkyně na to, že odvolací orgán v rozhodnutích č.j. MV-97861-4/SO/sen-2014, č.j. MV-130924-4/SO-2015 a č.j. MV-129085/SO-2017 umožnil prolomení koncentrační zásady dle § 82 odst. 4 správního řádu v případě, že se jedná o řízení o žádosti, jehož jediným účastníkem je žadatel, neboť nemůže přijetím nových důkazů být zasaženo do práv a oprávněných zájmů jiných osob ani do veřejného zájmu a koncentrace řízení by v těchto případech znamenala přepjatý formalismus. Žalobkyně má za to, že tato úvaha odvolacího orgánu je správná a v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu má být aplikována i na její případ. Ani zde totiž nemůže být zasaženo do práv a oprávněných zájmů jiných osob ani do veřejného zájmu a koncentrace řízení by v těchto případech znamenala přepjatý formalismus. V prvním jmenovaném rozhodnutí šlo dokonce o skutkově téměř identický případ, kdy v rámci odvolacího řízení byl rovněž doložen

doklad o zdravotním pojištění.

7. Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, jestliže obecný soud aplikuje na daný případ právní předpisy sice formálně souladně s jejich textem, avšak odhlédne od reálných společenských vztahů, dopustí se přepjatého formalismu. Takovým postupem poruší stěžovatelovo právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech.
8. K uvedené argumentaci je třeba přihlídnout i z toho důvodu, že žalobkyně sama není právně znalá a v době řízení před správním orgánem prvního stupně nebyla zastoupena advokátem. V takovém případě měl správní orgán o to více šetřit jejích práv, zejména s ohledem na to, že žádala o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, tedy z důvodu naplňování jejího práva na rodinný život zakotveného mj. v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V souladu se zásadou klientského přístupu obsaženou v § 4 odst. 1 správního řádu a dalšími zásadami činnosti veřejné správy vyjádřenými v § 2 odst. 3, § 3 a § 4 odst. 2 a 4 uvedeného zákona měl dát žalobkyni možnost negativní rozhodnutí správního orgánu zvrátit, a to minimálně tím, že ji vyrozumí o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.
9. Žalobkyně napadá nezákonnost rozhodnutí i pro rozpor s § 174a zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, sp. zn. 8 As 68/2012. V napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jakékoli posouzení přiměřenosti rozhodnutí co do dopadu do rodinného a soukromého života žalobkyně absentuje. Je pravdou, že při zastavení řízení dle § 66 správního řádu zákon posuzování přiměřenosti výslovně nepožaduje. V případě žalobkyně však měl správní orgán rozhodnout meritorně a v takovém případě by byl dle zákona výslovně povinen zásah do soukromého a rodinného života zkoumat. Tato povinnost nevyplývá jen ze zákona, ale i z čl. 17 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na slučování rodin. Dle názoru žalobkyně nelze „zamítnutí“ dle této směrnice bez dalšího interpretovat jako „zamítnutí“ dle českého vnitrostátního práva, ale je nutné pod tento pojem zahrnout všechny případy, kdy je žádost o prodloužení pobytu za účelem sloučení rodiny negativně vyřízena, tedy i zastavení řízení. Je tedy zjevné, že správní orgány porušily povinnost zkoumat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a jejích rodinných příslušníků, čímž zatížily svá rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

Vyjádření žalované k žalobě

10. K námitce žalobkyně, že nemělo dojít k zastavení řízení, žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2014, č.j. 10A 274/2010-43. V posuzované věci se nadto jedná o řízení o žádosti, ovládané zásadou dispoziční, v němž je postup správního orgánu do značné míry předurčen a také determinován aktivními úkony a konkrétními návrhy ze strany účastnice řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č.j. 2 As 17/2009-60). Z uvedeného vyplývá, že správní orgán prvního stupně postupoval správně, když zastavil řízení ve věci žádosti žalobkyně, jelikož nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění.

11. Žalobkyně byla ve výzvě konkrétně informována, jakou vadu podání má odstranit, tj. doložit potvrzení o cestovním pojištění, byla i řádně poučena o následcích neodstranění vad. Žalovaná je toho názoru, že nedoložení dokladů, které jsou dle zákona o pobytu cizinců povinnou náležitostí žádosti o vydání či prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, představuje podstatnou vadu řízení, která znemožňuje, aby byla žádost meritorně posouzena. Žalobkyni byla poskytnuta náležitá a dostatečná součinnost, aby nedostatky své žádosti odstranila, což však neučinila.
12. Dle názoru žalované je v rozporu se smyslem a účelem správního řízení a zásadou hospodárnosti, aby byl účastník řízení opakovaně vyzýván a upozorňován na odstranění konkrétní vady. Žalobkyně při podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu měla a mohla vědět, které zákonné náležitosti je třeba doložit, aby její žádosti bylo vyhověno. K rozhodnutí ze dne 25. 10. 2016, č.j. MV-119345-6/SO-2016, žalovaná uvádí, že je prolomeno pozdější rozhodovací praxí (viz např. rozhodnutí ze dne 23. 10. 2017, č.j. MV-32682-4/SO-2017, a ze dne 20. 2. 2018, č.j. MV-140122-5/SO-2017).
13. K námitce žalobkyně, že v řízení o žádosti, jehož jediným účastníkem je žadatel, je prolomena zásada koncentrace, žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č.j. 7 Azs 237/2017-28. K rozhodnutím č.j. MV-97861-4/SO/sen2014 a č.j. MV-130924-4/SO-2015 žalovaná uvádí, že jsou z roku 2015 a jsou individuálními rozhodnutími v určitém specifickém případě, kde žalovaná zohlednila veškeré okolnosti a dospěla k názoru, že není možné čistě formálně aplikovat koncentraci řízení bez ohledu na další podstatné zásady správního řízení. V případě žalobkyně však žalovaná po zohlednění specifických okolností případu a po zohlednění zásad správního řízení dospěla k názoru, že aplikace koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je zcela na místě a touto aplikací nedojde k rozporu s jinými zásadami správního řízení.
14. K námitce žalobkyně, že nebyl přezkoumán dopad rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30.

Jednání před soudem

15. Při jednání před soudem dne 21. 8. 2019 zástupkyně žalobkyně a žalovaná zopakovaly, doplnily a prohloubily své argumentace uplatněné v žalobě a ve vyjádření žalované k ní.

Posouzení věci krajským soudem

16. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
17. Žaloba není důvodná.
18. Ustanovení § 44a odst. 4 věty první a druhé zákona o pobytu cizinců stanoví: *K žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a dále **doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Na požádání je současně povinen předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění.***
19. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu stanoví: *Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání*

pokračování v řízení.

20. Ze správního spisu bylo zjištěno, že žalobkyně dne 4. 9. 2017 podala Ministerstvu vnitra žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Výzvou ze dne 21. 9. 2017 Ministerstvo vnitra vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti, a to k předložení 1) dokladu o úhrnném měsíčním příjmu rodiny a 2) dokladu o cestovním zdravotním pojištění a dokladu o zaplacení pojistného uvedeného v tomto dokladu. K předložení výše uvedených dokladů byla žalobkyni stanovena lhůta 10 dnů od doručení výzvy, přičemž byla žalobkyně poučena, že neodstraní-li v uvedené lhůtě specifikované vady žádosti, bude řízení o její žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Výzva k odstranění vad byla žalobkyni doručena dne 26. 9. 2017, posledním dnem lhůty k předložení dokladů byl tudíž pátek 6. 10. 2017. Dne 4. 10. 2017 žalobkyně předložila pracovní smlouvu, platový výměr a výplatní pásky a dále pracovní smlouvu svého manžela. Doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad o zaplacení pojistného žalobkyně správnímu orgánu ve stanovené lhůtě (ani do dne vydání prvoinstančního rozhodnutí) nepředložila. Žalobkyně ani nepožádala o prodloužení lhůty k předložení těchto dokladů. Usnesením ze dne 3. 11. 2017, č.j. OAM-26947-10/DP-2017, Ministerstvo vnitra řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně nepředložila všechny požadované doklady, takže neodstranila podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Proti tomuto usnesení správního orgánu prvního stupně se žalobkyně odvolala. K odvolání žalobkyně přiložila náhradní průkaz pojištění VZP ČR ze dne 16. 11. 2017 s platností od 16. 11. 2017 do 15. 2. 2018 a hromadné oznámení zaměstnavatele za období 6/2017 ze dne 4. 9. 2017. Rozhodnutím ze dne 12. 2. 2018, č. j. MV-523-4/SO-2018, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobkyně zamítla a odvoláním napadené usnesení Ministerstva vnitra potvrdila.
21. Žalobkyně namítala nezákonnost zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť správní orgán měl pečlivě zvážit, zda vady, které žádost žalobkyně obsahovala, byly vadami podstatnými a zda bránily pokračování v řízení. V odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí však správní orgán uvedl, že jelikož šlo o náležitosti stanovené zákonem, jedná se dle jeho názoru o vadu podstatnou, která brání věcnému posouzení žádosti.
22. Zdejší soud s tímto názorem souhlasí a odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2019, č.j. 8 Azs 249/2018-57, kde bylo řečeno: „*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. rozsudek 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). Jak správně uvedl krajský soud, 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). [...] V případě dokladu o zdravotním pojištění je stejně jako v případě výše uvedených dokladů smyslem tohoto požadavku ověření, zda se daná osoba nestane zátěží pro sociální systém hostitelského státu, konkrétně veřejného zdravotnictví. Nepochybně se tedy jedná o jednu z legitimních podmínek, o nichž hovoří výše citované pasáže preambule směrnice 2004/38/ES (ke smyslu tohoto požadavku viz také důvodovou zprávu k zákonu č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců. [...]) Soud proto zastává názor, že nepředložení dokladu o zdravotním pojištění v daném případě bránilo pokračování*

v řízení, a proto byly splněny zákonem stanovené podmínky pro zastavení řízení.“. Jelikož šlo o téměř totožný případ, jsou závěry Nejvyššího správního soudu aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc. V případě nedoložení podstatné náležitosti v podobě dokladu o zdravotním pojištění bylo zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zcela na místě.

23. Soud akceptuje i vyjádření žalované, že argumentace z rozhodnutí Komise ze dne 25. 10. 2016, č.j. MV-119345-6/SO-2016, byla prolomena pozdější rozhodovací praxí (viz např. rozhodnutí Komise ze dne 23. 10. 2017, č.j. MV-32682-4/SO-2017, a ze dne 20. 2. 2018, č.j. MV-140122-5/SO-2017).
24. Další námitka žalobkyně směřovala k prolomení koncentrace řízení, když v případě žádosti žalobkyně nemůže přijetím nových důkazů být zasaženo do práv a oprávněných zájmů jiných osob ani do veřejného zájmu, a tedy koncentrace řízení by znamenala přepjatý formalismus.
25. Zdejší soud k tomu uvádí, že k prolomení zásady koncentrace řízení zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu v odůvodněných případech dojít může. Nelze však přijmout závěr, že nezasahuje-li přijetí nových důkazů do práv a oprávněných zájmů jiných osob ani do veřejného zájmu, měla by být zásada koncentrace řízení odvolacím orgánem prolomena vždy. Odporovalo by to tak jejímu účelu. Veškeré podstatné skutečnosti a argumenty mají být uplatněny v rámci řízení v prvním stupni, nelze zapomínat, že řízení zahajovaná na žádost jsou ovládána zásadou dispoziční, a je v zájmu žadatele, aby k žádosti předložil veškeré potřebné náležitosti.
26. Aplikací koncentrační zásady v řízení ve věci prodloužení doby platnosti povolení k pobytu na území České republiky se soudní praxe opakovaně zabývala.
27. V žalovanou citovaném rozsudku ze dne 9. 4. 2014, č.j. 10A 274/2010-43, zaujal Městský soud v Praze tento názor: *„Nepředložení byť jen jediného dokladu, který je povinnou náležitostí žádosti, a v tomto případě i nedoložení celé požadované doby pojištění, je podstatnou vadou žádosti. Jestliže tato vada není přes výzvu správního orgánu prvního stupně odstraněna, je správní orgán povinen řízení o žádosti žalobkyně pro neodstranění vad žádosti zastavit. Na uvedeném závěru pak nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobkyně dne 12.5.2010 společně s odvoláním proti rozhodnutí o zastavení řízení chybějící doklad o pojistné smlouvě o základním zdravotním pojištění cizinců u VZP s pojistnou dobou od 1.1.2011 do 29.2.2012 předložila, neboť s ohledem na zásadu koncentrace správního řízení vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu k tomuto dokladu nemohly správní orgány přihlédnout.“.*
28. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č.j. 10 Azs 206/2016-48, došel Nejvyšší správní soud k tomuto závěru: *„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 (odvolací řízení ve věci neprodloužení povolení k pobytu – poznámka soudu) 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 namístě (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 nepřipouštějí 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. Ministerstvo poprvé upozornilo stěžovatelku na skutečnost, že žádost trpí podstatnými vadami, pro které lze řízení zastavit, výzvou ze dne 26. 10. 2011. Na totéž ministerstvo opětovně poukázalo ve vyrozměnění ze dne 17. 6. 2013. Stěžovatelka přesto potřebné doklady v řízení I. stupně nedoložila. [...] 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.“

29. Uvedené závěry lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou a rozhodovanou věc.
30. Soud aprobejuje i vyjádření žalované, že rozhodnutí Komise z roku 2015 č.j. MV-97861-4/SO/sen2014 a č.j. MV-130924-4/SO-2015 jsou individuálními rozhodnutími v určitém specifickém případě, kde žalovaná zohlednila veškeré okolnosti a dospěla k názoru, že není možné čistě formálně aplikovat koncentraci řízení bez ohledu na další podstatné zásady správního řízení. V případě žalobkyně však žalovaná po zohlednění specifických okolností případu a po zohlednění zásad správního řízení dospěla k názoru, že aplikace koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je zcela na místě a touto aplikací nedojde k rozporu s jinými zásadami správního řízení.
31. Žalobkyně tedy nemohla legitimně očekávat, že až k odvolání přiložené doklady samy o sobě zvrátí předchozí zastavení řízení správním orgánem prvního stupně. Očekávání žalobkyně totiž není podpořeno ani soudní praxí a ani správní praxí, když předestřené případy byly výjimkou z obvyklé praxe a takový postup byl následně – i s ohledem na názory správních soudů – překonán.
32. K přiměřenosti dopadů rozhodnutí soud uvádí, že podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. K tomu soud konstatuje, že pro případ zastavení řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny zákon o pobytu cizinců povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí nestanovuje.
33. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č.j. 10 Azs 249/2016-47: „Povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, jak se nesprávně domnívá stěžovatel (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30, bod 23, a ze dne 18. 11. 2015, č.j. 6 Azs 226/2015-27, bod 11). Správní orgán má naopak posuzovat přiměřenost jen těch rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (např. dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a dalších).“
34. V širších souvislostech o této otázce pojednal Nejvyšší správní soud v žalované citovaném rozsudku ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30: „Skutečnost, že zákonodárce do zákona výslovně nezakotvil nutnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nepovažuje

Nejvyšší správní soud za náhodnou. Nastavení podmínek pro zrušení trvalého pobytu dle daného ustanovení je totiž takové povahy, že nutně nevyžaduje korektiv v podobě zkoumání přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců. (...) Zcela jistě se mohl zákonodárce rozhodnout do zákona vložit požadavek na zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců do soukromého a rodinného života. K tomuto kroku však u daného ustanovení nepřistoupil. Zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle zmíněného ustanovení do soukromého a rodinného není nezbytné ani z hlediska čl. 8 odst. 1 Úmluvy [o ochraně lidských práv a základních svobod].

35. Přímo ve vztahu k § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu byl výše uvedený názor potvrzen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24: „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.“
36. Jelikož v daném případě bylo užito ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, správní orgány nepochybily, jestliže neposuzovaly přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.
37. Vzhledem k výše uvedenému se soud ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně i žalované, když námitky žalobkyně neshledal důvodnými.

Rozhodnutí soudu

38. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

39. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 21. srpna 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu