



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: N. T. T. M., v České republice pobytem Ch.,
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem, se sídlem Praha 1,
Opletalova 25

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem
Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2018, č.j. MV-140629-6/SO-2017

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2018, č.j. MV-140629-6/SO-2017 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto její odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvoinstanční orgán*“) ze dne 25. 9. 2017, č.j. OAM-11473-10/TP-2017 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že zásadním způsobem nesouhlasí s argumentací žalované, již odůvodňuje zastavení řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu. Dle názoru žalobkyně žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem a zatížila tak své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
3. Žalobkyně v první řadě namítala, že prvoinstanční orgán naprosto pochybil, když správní řízení o žádosti zastavil místo toho, aby vydal meritorní rozhodnutí, a žalovaná se následně dopustila stejného pochybení, když tento postup svým rozhodnutím aprobovala. Žalobkyně v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č.j. 4 As 11/2012, dle kterého „*správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.“ ... Na podporu tohoto závěru lze poukázat na § 9 správního řádu, který jako primární účel správního řízení deklaruje vydání meritorního správního rozhodnutí, tedy „rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“ (srov. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 197). Podmínkou vydání takového rozhodnutí je přitom věcné posouzení žádosti účastníka. Zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti v tomto smyslu představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat...“.*
4. Další žalobkynina námitka se týkala porušení zásady materiální pravdy, tedy povinnosti správních orgánů zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. K tomu žalobkyně uvedla, že prvoinstanční orgán svou vlastní činností (výše uvedené lustrace v systémech) očividně seznal určité pochybnosti o tom, zda žalobkyně je oprávněna žádat o povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“). Místo řádného zjištění skutkového stavu však bez dalšího procesně rozhodl o zastavení řízení a následně v odvolacím řízení svaluje vinu nedostatečného prokázání skutkového stavu na žalobkyni. Ta však nemohla objektivně o pochybnostech správního orgánu vědět. Kdyby však správní orgán dostal svým zákonným povinnostem a skutkový

stav řádně zjistil, a to alespoň tak, že by vyzval žalobkyni k odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu nebo alespoň umožnil žalobkyni uplatnit její procesní právo seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí (viz níže), mohla žalobkyně pochybnosti správního orgánu uvést na pravou míru. Vzhledem k tomu, že však prvoinstanční orgán a následně i žalovaná na své povinnosti rezignovaly, neumožnily žalobkyni ovlivnit rozhodnutí o její žádosti a svá rozhodnutí zatížily zjevnou nezákonností.

5. Žalobkyně dále namítala, že žalovaná se v odůvodnění svého rozhodnutí nedostatečně vypořádala s odvolací námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu, tedy pochybení spočívající v tom, že žalobkyni nebylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. V tomto postupu lze dle žalobkyně spatřovat porušení § 89 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně dále uvedla, že na této námitce trvá. Smyslem tohoto institutu je umožnit účastníku řízení seznat, že správní orgán je připraven vydat rozhodnutí, a představuje poslední šanci účastníků řízení toto rozhodnutí ovlivnit, a sice seznat, z jakých podkladů hodlá správní orgán vycházet, a na základě toho pak tyto podklady doplnit. Důležitost tohoto procesního práva pak ve své judikатурní praxi opakovaně zdůraznily správní soudy. Žalobkyně v této souvislosti poukazuje např. na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 22. 3. 2011, č.j. 59 A 87/2010: *„Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Uvedené ustanovení je třeba vykládat tak, že správní orgán musí účastníky před vydáním rozhodnutí vyzvat, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili. ... Smyslem uvedeného ustanovení není pouze to, aby byl účastník řízení seznámen s obsahem jednotlivých podkladů. Smyslem je také to, aby účastník řízení seznal, že správní orgán shromáždil veškeré podklady, na základě kterých již hodlá rozhodnutí vydat. V daném případě byl sice žalobci znám obsah listin, které se poté staly podkladem i pro vydání rozhodnutí ... V řízení, které předcházelo vydání přezkoumávaných rozhodnutí, tak žalobce nebyl v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu vodoprávním úřadem vyzván k tomu, aby se seznámil s podklady před vydáním rozhodnutí, a nemohl tak před vydáním prvostupňového rozhodnutí seznat, že shromažďování podkladů pro zjištění stavu věci a následné rozhodnutí je ze strany správního orgánu dokončeno, a nemohl proto uplatnit své procesní právo ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu, tedy navrhopvat případné doplnění důkazů až do vydání rozhodnutí.“* Problematikou práva na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí se samozřejmě mnohokrát zabýval i Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudku ze dne 14. 11. 2003, č.j. 7 A 112/2002, jehož publikovaná právní věta uvádí, že *„smyslem § 33 odst. 2 správního řádu (nyní § 36 odst. 3 tzv. nového správního řádu) je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno, z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.“* Na toto klíčové rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud mnohokrát odkazoval a založil na něm svou další judikaturní praxi, viz např. rozsudek ze dne 3. 2. 2016, č.j. 2 As 284/2015: *„Právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv správního řízení, které je současně zárukou základního práva podle článku 38 odstavce 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Možnost znát podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, případně navrhnout doplnění řízení, respektive uplatnit ve smyslu*

ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu další důkazy či návrhy z pohledu účastníka správního řízení, znamená významný moment, díky němuž se výsledek předmětného řízení stává předvídatelným a tedy souladným s principem předvídatelnosti aktů veřejné moci a ochranou legitimních očekávání adresátů veřejné správy. Uvedené právo ovšem neznamená jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit. Správní orgán musí vyzvat účastníky řízení, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili. ... Smyslem daného procesního práva je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.“ K dané problematice se samozřejmě vyjádřil též Ústavní soud, a to v nálezu sp.zn. II. ÚS 329/04: „Namítané pochybení se týkalo především skutečnosti, že správní orgán nedal stěžovateli možnost vyjádřit se před vydáním správního rozhodnutí k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. ... Na základě výše uvedených skutečností je namístě uzavřít, že Nejvyšší správní soud nerespektoval princip právního státu, zakotvený v čl. 1 Ústavy, a svým rozhodnutím porušil dále ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, které zakotvuje právo na soudní ochranu a soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, ale také čl. 90 Ústavy, který soudům ukládá, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.“ Žalobkyně uzavřela, že s ohledem na pochybení správního orgánu bylo závažným způsobem zasaženo nejen do jejích procesních práv, ale též do jejích práv ústavně zaručených a v důsledku toho následně k vydání nezákonného a nepřezkoumatelného rozhodnutí.

6. Žalobkyně dále namítala, že ve svém odvolání doložila dokumenty, pro které bylo řízení o její žádosti zastaveno. Má za to, že tyto dokumenty lze považovat za novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti pak k přípustnosti nových skutečností ve správním řízení o žádosti odkazuje na rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2015, č.j. MV-130924-4/SO-2015, ve kterém se tato vyjádřila následovně: „Dle § 82 odst. 4 správního řádu se sice k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání, přihlédne pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti a důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, avšak dle názoru Komise není v případě správního řízení o žádostech, kde je jediným účastníkem řízení žadatel, striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na místě a je nutné přihlédnout i k základním zásadám činnosti správních orgánů. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, jehož jediným účastníkem je žadatel, nemůže zrušením napadeného rozhodnutí dojít k žádnému zásahu do práv a oprávněných zájmů dalších osob. Komise rovněž uvádí, že uvedeným postupem nebude zasaženo do veřejného pořádku.“ Nepřihlédnutí k doloženým dokumentům tedy bylo v rozporu se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Vzhledem k povinnosti správního orgánu rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp.zn. 1 As 24/2011), má žalobkyně za to, že žalovaná měla k dokumentům doloženým společně s odvoláním přihlédnout. Je pak naprosto zřejmé, že žalobkyně splňuje veškeré zákonné podmínky pro vyhovění žádosti, resp. že doložila veškeré zákonem (resp. správním orgánem) požadované doklady.
7. Žalobkyně také namítala, že prostřednictvím nesprávného a nezákonného postupu prvoinstančního orgánu, tedy v důsledku procesního usnesení dle správního řádu namísto vydání meritorního rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců, se správní orgány obou

stupňů účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Dle § 174a zákona o pobytu cizinců je správní orgán povinen při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohlednit zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Pro úplnost žalobkyně uvádí, že výčet uvedený v citovaném ustanovení je výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí, tedy i žalobou napadené rozhodnutí, přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. Citované ustanovení zákona nabízí onen minimální výčet okruhů, jimiž se správní orgán musí ve svém meritorním rozhodnutí vypořádat. V této souvislosti nemůže obstat, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo se s nimi nevypořádá vůbec. Správní orgány obou stupňů se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřily vůbec. I kdyby soud této námitce nepřisvědčil, žalobkyně uvádí, že to, že rozhodnutí musí být přiměřené, vyplývá též z § 2 odst. 4 správního řádu. Dále pak 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 dále poukázala na naprosto aktuální rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č.j. 57 A 6/2016-81, ve kterém se uvádí doslova následující: „Soud k této námitce uvádí, že řízení o žádosti podle zákona o pobytu cizinců lze rozdělit na dvě části. V části první je cizinec po podání žádosti vyzýván k předložení příslušných dokladů. Poté, kdy cizinec na základě výzvy správního orgánu určité doklady předloží, zjišťuje správní orgán, zda doklady předložené k žádosti umožňují rozhodnout o žádosti. V případě, že požadované doklady nejsou doloženy nebo jsou nedostatečné, přesouvá se správní řízení do části druhé. Ve druhé části správní orgán zjišťuje, zda je či není rozhodnutí (tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti) přiměřené a je povinen tuto přiměřenost zkoumat i ve vztahu k tvrzením žalobce. Dle konstantního názoru zdejšího soudu je v případě řízení o pobytu cizince pro zjištění skutkového stavu v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí důležitý výsledek cizince, neboť cizinec je neznalý práva a jazyka. Soud také odkazuje na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 7. 2015, č.j. 57A 75/2014-52, kde byl výsledek považován nejen za zcela standardní, ale rovněž za podstatný úkon ve správním řízení. Tamtéž zdejší soud dovodil, že: „Provedení výsledku žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je podstatným úkonem ve správním řízení, neboť v průběhu výsledku dostává žadatel možnost přednést svá tvrzení ohledně věci samé, tj. uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (...) Procesní pochybení správních orgánů mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť nebylo-li žalobci umožněno uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, (...) je předčasné dospět k závěru, že žalobce tyto skutečnosti netvrdil, neprokázal a správními orgány rozporované skutečnosti nevyvrátil. Dle názoru soudu výsledek slouží k tomu, aby cizinec předestřel svá tvrzení, která jsou potřebná pro vydání rozhodnutí. A to samozřejmě nejenom ve vztahu k první části řízení, kdy správní orgán zkoumá účel pobytu nebo naplnění podmínek, ale také v části druhé, kdy správní orgán zjišťuje, zda je rozhodnutí přiměřené. Soud má za to, že pokud žádost cizince nebude v první fázi úspěšná, správní orgán by měl cizince vyzvat, aby

uvedl skutečnosti, ve kterých spatřuje důvod pro to, zda je rozhodnutí z jeho pohledu nepřiměřené nebo tak správní orgán může učinit výsledkem. Správní orgán, ale neprovedl nic z uvedeného, co by vedlo k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci dle § 3 správního řádu, proto soud tuto námitku považuje za důvodnou.“ Žalovaná i prvoinstanční orgán tedy pochybily, pokud se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti, jak je jejich povinností, a ani neprovedly tak základní úkon jako je výslech žalobkyně. Žalobkyně dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č.j. 1 Azs 81/2016-33, ve kterém tento judikuje, že 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 postupovala i v rozporu s takovýmto požadavkem. V situaci, kdy je tedy správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, tak je jeho povinností, aby se minimálně pokusil o to, že žalobkyni buďto vyslechne k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo ji jakýmkoliv jiným způsobem vyzve k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřila, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu neobsahuje úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, tedy v rozporu s požadavky § 174a zákona o pobytu cizinců (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Rovněž správní orgán tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobní námitky považuje za nedůvodné, přičemž plně odkazuje na obsah spisového materiálu, zejména na napadené rozhodnutí a prvoinstanční rozhodnutí. V napadeném rozhodnutí jsou dle názoru žalované srozumitelným a přezkoumatelným způsobem popsány důvody, pro které bylo odvolání žalobkyně zamítnuto.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

9. Žalobkyně při jednání setrvala na svých dosavadních tvrzeních, žalovaná se k jednání s omluvou nedostavila.

V.

Posouzení věci soudem

10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

A.

11. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování

v řízení.

12. Výkladem aplikace citovaného ustanovení správního řádu se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28.7.2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). V bodech 26 až 29 uvedl: „V nyní řešeném případě je tedy zřejmé, že žalobce, ač řádně vyzván k doložení chybějících zákonem stanovených náležitostí jeho žádosti, zůstal nečinný, resp. správnímu orgánu I. stupně nepředložil požadované doklady. Konkrétně se jednalo o doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince splňující zákonné požadavky a potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, tj. náležitosti uvedené v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které je cizinec k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit. Nejvyšší správní soud již dříve judikoval v rozsudku ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 – 72, že „[s]právní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jediné tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. Krajský soud tedy nesprávně vyhodnotil, že správní orgány vůbec nevyložily, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti. Ve správním řízení vyšlo najevo, že žalobce zákonem požadované doklady k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepředložil. Toto zjištění pak zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně přitom nebyl povinen ex officio vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel požadované doklady nepředložil. Lze proto uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nezjišťovaly, jaké byly důvody toho, že žalobce nedoložil chybějící zákonem stanovené náležitosti jeho žádosti a dále nereagoval na výzvu správního orgánu I. stupně, v níž byl rovněž poučen o následcích své případné nečinnosti.“ Nejvyšší správní soud dále v bodu 35 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. Na tomto závěru nemůže změnit nic ani to, že pasivita stěžovatele byla dána selháním jím zvoleného zmocněnce – bylo totiž věcí stěžovatele a v jeho moci, aby svého zmocněnce aspoň rámcově kontroloval a ujistil se, že vše potřebné ve věci prodloužení pobytu zmocněnec činí, jak má. 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.“

13. Závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud, jsou zcela aplikovatelné také na případ žalobkyně.
14. Podle § 70 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území (§ 71 odst. 1); to neplatí, jde-li o cizince, který žádá o povolení k trvalému pobytu podle § 67 nebo jde-li o cizince podle § 87, který žádá o povolení k trvalému pobytu po dosažení věku 18 let z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. a); na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu cizince a společně s ním posuzovaných osob; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu s ním společně posuzované osoby, je povinen na požádání předložit též její prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti.
15. Podle § 70 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit doklad o zajištění ubytování na území (§ 71 odst. 2).
16. K tomu, aby mohl správní orgán posoudit, zda žalobkyně splňovala či nesplňovala podmínky pro vydání rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu, bylo nezbytné, aby žalobkyně krom jiného tvrdila a prokázala, že má „zajištěny prostředky k trvalému pobytu na území“ a „zajištěno ubytování na území“. Za situace, kdy žalobkyně netvrdila konkrétní skutečnosti, na základě kterých by bylo možné posoudit, zda má či nemá „zajištěny prostředky k trvalému pobytu na území“ a „zajištěno ubytování na území“, resp. nepředložila žádný „doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území“ a „doklad o zajištění ubytování na území“, nebylo vůbec možné splnění či nesplnění podmínek pro vydání rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu posoudit. Tedy pokračovat v řízení k vydání rozhodnutí o věci samé.
17. Prvoinstanční orgán tak za této situace postupoval zcela správně, když žalobkyni podrobně odůvodněnou „výzvou k odstranění vad žádosti, výzvou k poskytnutí součinnosti při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí“ ze dne 4. 8. 2017 krom jiného vyzval k předložení „dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území“ a „dokladu o zajištění ubytování na území“ a současně ji poučil o tom, že „pokud specifikované vady žádosti spočívající v chybějící náležitosti v uvedené lhůtě neodstraní, tj. pokud náležitost nebude doložena, bude řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“
18. Vzhledem k tomu, že žalobkyně na výzvu ve stanovené lhůtě nijak nereagovala, prvoinstanční orgán zcela správně přistoupil k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení.
19. V dané věci nemohlo dojít k porušení „zásady materiální pravdy“, neboť v řízení o žádosti bylo zcela na žalobkyni, aby tvrdila a prokázala, že má „zajištěny prostředky k trvalému pobytu na území“ a „zajištěno ubytování na území“. V této své povinnosti nemohla být jakkoli zastoupena správními orgány již z toho prostého důvodu, že „poměry“ žalobkyně znát nemohou. Dlužno doplnit, že předložit „doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území“ a „doklad o zajištění ubytování na území“ je povinností žadatele, nikoli správních orgánů.

B.

20. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla: „Dle ustanovení § 36 odst. 3 věta první správního řádu platí následující: „Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“ V daném případě vydalo Ministerstvo vnitra usnesení o zastavení řízení, tedy procesní rozhodnutí, které není rozhodnutím ve věci samé. Z výše citované ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu však vyplývá, že povinností správních orgánů dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, se vztahuje pouze na případy, ve kterých má být vydáno meritorní rozhodnutí. V daném případě tedy Ministerstvo vnitra nepochybovalo, když před vydáním procesního rozhodnutí nevyzvalo odvolatelku k seznámení se resp. k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Námitka odvolatelky proto není důvodná.“
21. Vypořádání odvolací námitky žalobkyně o porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je zcela dostatečné a současně správné.
22. Podle ustanovení § 36 odst. 3 věta první správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
23. Předně žalobkyně vůbec neuvedla, jak by namítaným procesním pochybením mohla být zkrácena na svých právech. Bez ohledu na tuto skutečnost je nezbytné uvést, že v případě žalobkyně došlo k zastavení řízení, tedy procesnímu skončení věci. Rozhodným tedy bylo pouze to, zda byly či nebyly splněny podmínky pro zastavení správního řízení. Při činění tohoto závěru vycházely správní orgány toliko z listin, které žalobkyně předložila, tj. žádost a její přílohy, nebo které jí byly doručeny, tj. výzva k odstranění vad žádosti. Nebyla zde tedy žádná listina, se kterou by žalobkyně měla být před vydáním rozhodnutí seznamována a ke které by se měla vyjadřovat.

C.

24. 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 přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.
25. K porušení právě citovaného ustanovení nedošlo, neboť všechny žalobkyní v odvolacím dodatečně předložené listiny byly vyhotoveny před vydáním prvoinstančního rozhodnutí. Nemohlo se tedy jednat o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Ostatně žalobkyně nic takového ani konkrétním způsobem netvrdila.
26. Pro posouzení zákonnosti prvoinstančního rozhodnutí byl rozhodný skutkový stav ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí, k novým skutečnostem či novým důkazům by bylo možné přihlídnout jen při splnění podmínek uvedených v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. „Nepřihlédnutím k doloženým dokumentům nebylo v rozporu se zásadou legitimního očekávání“, neboť pro jasné zákonné znění nemohlo oprávněné očekávání žalobkyně vůbec vzniknout. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu je jednoznačné, tj. nejsou-li splněny podmínky v něm stanovené, nelze k novým skutečnostem nebo důkazům přihlížet.

D.

27. Došlo-li k zastavení řízení, nebyly správní orgány oprávněny zkoumat ani zjišťovat skutečnosti pro posouzení otázky přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.
28. Zákon takovou povinnost stanoví pouze pro případ vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí o zastavení řízení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu není rozhodnutím „o věci samé“, tj. deklarací toho, zda zde jsou či nejsou splněny podmínky pro povolení k trvalému pobytu, tedy není rozhodnutím o zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
29. Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Vzhledem k tomu, že správní rozhodnutí byla vydána zcela v souladu se zákonem, resp. byl dán důvod pro zastavení řízení zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nemohlo dojít k porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu ani žádného jiného žalobkyní zmíněného ustanovení.

VI.

Rozhodnutí soudu

30. Soud neshledal žádný z žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VII.

Náklady řízení

31. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 20. listopadu 2018

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu