



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: P.T.M.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. srpna 2015, čj. MV-1583-3/SO/sen-2014,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou ze dne 10. září 2015 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. srpna 2015, čj. MV-1583-3/SO/sen-2014 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Rozhodnutím ze dne 13. srpna 2015, čj. MV-1583-3/SO/sen-2014, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „*Komise*“) zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 15. srpna 2013, čj. OAM-41045-11/DP-2011, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 42a ve spojení s § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pobytu cizinců*“ nebo „*zákon č. 326/1999 Sb.*“).

II. Žaloba

Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný správní orgán porušil zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, jeho rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaná rovněž nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční, je v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

Správní řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno, neboť žalobkyně nedoložila správním orgánem požadované náležitosti. Dle § 37 odst. 3 platí, že *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*. Obdobou tohoto ustanovení je § 45 odst. 2 správního řádu, který v podstatě obsahuje totožné pravidlo, přičemž je podstatné především to, že v případě, že správní orgán požaduje po účastníkovi řízení doplnění jeho žádosti, poskytne mu k odstranění nedostatků dostatečnou lhůtu.

Přitom v souladu s dikcí § 39 odst. 1 správního řádu je nepochybné, že v případě, že správní orgán určí účastníkovi řízení lhůtu pro provedení úkonu, není možné tak učinit pouhým dopisem, nýbrž takový úkon musí být formalizovaný, a to v podobě usnesení. *Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.* Správní spis v dané věci obsahuje mimo jiné přípis, kterým byla žalobkyně vyzvána k odstranění vad podané žádosti a zároveň jí byla stanovena lhůta, ve které bylo nutné toto doplnění učinit. Vzhledem k tomu, že správní orgán neučinil danou výzvu ani stanovení lhůty potřebným způsobem, tedy vydáním usnesení, je žalobkyně toho názoru, že lhůta pro doložení potřebných dokladů nemohla začít plynout a tedy ani

uplynout a nebyl tedy dán základní důvod zastavení řízení o žádosti. Pokud správní orgán vyzval žalobkyni k doplnění podkladů v rozporu se zákonem, bylo rovněž zastavení řízení učiněno v rozporu se zákonem. Žalobkyně též považuje za nezákonný další postup správního orgánu, který po uplynutí nezákonně stanovené lhůty pokračoval ve správním řízení. Dle § 65 odst. 2 správního řádu platí, že *správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3*. Jelikož řízení nebylo přerušeno dle § 64 odst. 2 ani § 64 odst. 3 správního řádu, je na místě vycházet z první věty tohoto ustanovení, tedy že v řízení se pokračuje, jakmile odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. Vzhledem k tomu, že dle názoru správního orgánu nebyla požadovaná náležitost doložena, nebylo možné pokračovat v přerušeném řízení, neboť chyběl úkon, který by pokračování v řízení umožnil. Navíc správní orgán pokračoval v přerušeném řízení, aniž by o této skutečnosti informoval účastníci řízení. Vzhledem k tomu, že správní orgán požadoval po účastnících řízení doložení zcela zásadního podkladu, přičemž účastnice řízení byla přesvědčena, že doplnila vše potřebné, neměla účastnice řízení na základě postupu správního orgánu důvod se domnívat, že některé doklady ještě chybí. Postup správního orgánu tedy byl zcela v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

Žalobkyně poukazuje na skutečnost, že podklady, jejichž absence je jí správním orgánem vytýkána, doložila v rámci odvolacího řízení. Dle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů přihlédne v průběhu odvolacího řízení jen tehdy, pokud je účastník řízení nemohl uplatnit dříve. Žalobkyně namítá právě s ohledem na nezákonnou výzvu k doložení dokladů a následný protiprávní postup ve věci, že jí nebylo umožněno doložit doklady v rámci řízení před správním orgánem I. stupně, a tudíž je nutno reflektovat na jejich doložení v rámci odvolacího řízení. Žalobkyně se domnívá, že postup správních orgánů byl výsledkem přepjatého formalismu a neodpovídá požadavkům na výkon dobré správy. Splnění zákonných podmínek pro posouzení žádosti je zjevné a vydání meritorního rozhodnutí nic nebránilo. Správní orgán je při své činnosti vázán zásadou materiální pravdy a je povinen hledat při svém rozhodování spravedlivá řešení. Při aplikaci těchto zásad je správním orgánům uloženo odhlédnout od formalistického přístupu a v nevyšší možné míře se zaměřit na nalézání správných řešení. I kdybychom připustili, že žalobkyni doložené doklady jsou nepřijatelnými novotami, měl správní orgán dostatek podkladů pro to, aby dospěl k závěru, že žalobkyně splňuje zákonné podmínky pro vydání povolení k pobytu nebo alespoň pro meritorní posouzení žádosti. K možnosti a především správnosti takového přístupu, oproti přístupu, který slepě trvá na doslovném znění zákona, je třeba odkázat na fakt, že Ústavní soud již mnohokrát konstatoval, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19). Při výkladu

a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. 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. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité. Ve věci tzv. přepjatého formalismu již rozhodoval v souladu s výše uvedenými názory taktéž Nejvyšší správní soud (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56). Žalobkyně je přesvědčena, že v jejím případě bylo rozhodováno v rozporu s výše uvedenými principy. Žalobkyně je osobu práva neznalou, navíc cizinkou, v řízení byla zastoupena toliko obecným zmocněncem, tudíž nikoliv kvalifikovaně a všechny tyto okolnosti by dle názoru žalobkyně měly být hodnoceny v její prospěch.

Žalobkyně v souvislosti s výše uvedeným rovněž namítá, že jí správní orgány neumožnily seznámit se s podklady pro vydání daného rozhodnutí, a to ani v prvním ani v druhém stupni. Ačkoliv správní rozhodnutí je tzv. procesního charakteru, tedy řízení o žádosti účastníka řízení bylo zastaveno, je nepochybné, že svou podstatou je toto rozhodnutí prakticky totožné s rozhodnutím ve věci, neboť je fakticky vyřešena pobytová otázka cizince a tomuto je znemožněn další pobyt na území. V takovém případě však měla být žalobkyně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí bez ohledu na to, jakou formou správní orgán rozhodoval. Žalobkyně tak, i s ohledem na předchozí pochybení správního orgánu, který ji k doložení potřebných náležitostí vyzýval v rozporu se zákonem, neměla možnost zjistit pochybení na své straně a toto odstranit.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Komise ve svém vyjádření k žalobě shrnula průběh správního řízení. K žalobním důvodům uvádí, že žalobkyně podala podle ustanovení § 44a zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny.* Z citovaného ustanovení § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. vyplývá požadavek na doložení dokladů k prokázání určité výše čistého úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení pro účely ověření, zda je dán předpoklad, že tyto osoby budou mít k pobytu na území České republiky dostatek prostředků. Správnímu orgánu I. stupně toto ustanovení ukládá porovnat výši úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení, vypočtenou na základě žadatelem předložených dokladů, se srovnávací částkou potřebného úhrnného měsíčního příjmu rodiny. Jelikož žalobkyně doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení k žádosti nedoložila, postupoval správní orgán I. stupně v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 správního řádu, vyzval jí k odstranění vad žádosti a poskytl jí k tomu přiměřenou

lhůtu. Současně bylo řízení s odkazem na ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu po dobu trvání lhůty k odstranění vad žádosti přerušeno. Ve výzvě byly podrobněji specifikovány příklady podkladů, které je možné předložit k prokázání příjmů. Výzva a usnesení o přerušení řízení byly žalobkyni doručeny dne 18. 11. 2011. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu v souvislosti s výzvou k odstranění vad žádosti výslovně hovoří o poskytnutí lhůty, nikoliv o jejím závazném určení. Byť postup dle ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu v souvislosti s výzvou k odstranění vad žádosti není vyloučen, správní řád v § 45 odst. 2 nepochybně správním orgánům neukládá, aby vždy při vydání výzvy k odstranění vad žádosti byla lhůta k provedení úkonu určována závazně. Takovou povinnost pak nelze dovodit ani z ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, které výslovně odkazuje na § 45 odst. 2 uvedeného zákona a neváže možnost vydání usnesení o přerušení řízení na určení závazné lhůty k odstranění vad žádosti. Podle názoru Komise v daném případě bylo odpadnutí překážky, pro niž bylo řízení přerušeno, nepochybně spojeno s marným uplynutím výše zmíněných lhůt. Povinností správního orgánu I. stupně bylo dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu poskytnout žalobkyni v souvislosti s podanou žádostí, která neměla předepsané náležitosti, patřičnou součinnost spočívající ve výzvě k odstranění vad žádosti a poskytnutí přiměřené lhůty k tomuto kroku. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pak umožňuje řízení zastavit v případě, kdy podstatná vada žádosti není odstraněna, a byť toto ustanovení hovoří o určené lhůtě, bezpochyby dopadá i na situace, kdy je lhůta k odstranění vad žádosti poskytnuta dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu výzvou správního orgánu, která nemá formu usnesení. O možnosti zastavit řízení v souvislosti s tím, že žadatel ve lhůtě dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu neodstranil podstatnou vadu žádosti, hovoří rovněž komentářová literatura (srov. Vedral, J.: Správní řád - komentář. II. aktualizované vydání: Polygon, 2012, s. 591). Není pravdou, že žalobkyně nebyla v souladu s ustanovením § 65 odst. 2 správního řádu vyrozuměna o tom, že správní orgán I. stupně pokračuje v řízení. Takové vyrozumění bylo žalobkyni, jak je zmíněno výše, doručeno dne 17. 2. 2012, tedy několik měsíců před vydáním usnesení správního orgánu I. stupně, kterým řízení o žádosti zastavil.

K námitkám, že žalobkyni nebylo umožněno doložit doklady v rámci řízení před správním orgánem I. stupně, a tudíž je nutno reflektovat na jejich doložení v rámci odvolacího řízení, Komise konstatuje, že žalobkyně předložila platební výměr manžela ze dne 13. 11. 2013 a své daňové přiznání za zdaňovací období 2013 až v rámci odvolacího řízení, přestože se jedná o podklady, které bezpochyby měla či mohla mít k dispozici v době řízení před správním orgánem I. stupně. Zásada koncentrace řízení upravená v § 82 odst. 4 správního řádu výrazně omezuje možnost žalobkyně uvádět v odvolání nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů. Uvedené ustanovení je vedeno snahou vyloučit, aby účastníci řízení přicházeli v odvolání nebo v odvolacím řízení s novými skutečnostmi a návrhy důkazů, které jim byly známy a které mohli uplatnit v řízení před správním orgánem I. stupně. Žalobkyně v odvolání neuvedla žádné relevantní důvody či objektivní překážky, jež jí bránily shora citovaný doklad doložit. Stejně tak nelze souhlasit s tvrzením žalobkyně, že správní orgán měl dostatek podkladů pro meritorní posouzení žádosti, neboť chybějící doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení, je podle § 44a odst. 4 věty první zákona č. 326/1999 Sb. jednou ze zákonných náležitostí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Jak vyplývá z výše citovaného ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., je to právě žalobkyně jakožto žadatelka, které

zákon ukládá povinnost předložit správnímu orgánu I. stupně k žádosti doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny. Nesplnění této povinnosti je spojeno s nepříznivým důsledkem v podobě zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně proto řízení procesně zastavil, aniž se zabýval meritem věci. O možnosti takového postupu byla žalobkyně poučena ve výzvě k odstranění vad žádosti. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*, přičemž podstatnou vadou žádosti je pouze taková vada, která brání tomu, aby bylo možno žádost z obsahového hlediska projednat. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v posuzovaném případě nedoložila všechny zákonem požadované náležitosti k žádosti, správní orgán I. stupně nemohl předmětnou žádost z obsahového hlediska projednat a vydat meritorní rozhodnutí, jelikož mu nebyly předloženy podklady k posouzení toho, zda žalobkyně splňuje jednu ze základních podmínek pro vyhovění žádosti a zároveň správní orgány nedisponují žádnou možností, aby si takové podklady opatřily samy.

K námitce porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu Komise uvádí, že správní orgán I. stupně v daném případě neměl povinnost vyzvat žalobkyni k tomu, aby se vyjádřila k podkladům pro rozhodnutí, neboť správní řízení bylo usnesením zastaveno, aniž by bylo prováděno dokazování. Usnesení o zastavení řízení má povahu rozhodnutí procesního a nikoli rozhodnutí ve věci samé. Komise v této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013, čj. 1 As 54/2013-50, podle něhož *„smyslem a účelem takto vymezených procesních práv účastníka řízení je, aby žalobce znal všechny podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užité. Materiálním předpokladem užití § 36 správního řádu z roku 2004 je situace, kdy skutkový stav doznal změn, zejména byly provedeny důkazy, o nichž žalobce neví.“* Stejně tak i k namítanému porušení § 174a zákona č. 326/1999 Sb. Komise uvádí, že usnesení o zastavení řízení je procesního charakteru a jeho vydání bylo důsledkem neposkytnutí součinnosti ze strany žalobkyně, které byl k doložení podkladů poskytnut dostatek času. Správní orgán není povinen zkoumat přiměřenost dopadu takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Tu je povinen zkoumat v zákonem stanovených případech, rozhoduje-li ve věci.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

Při jednání před soudem dne 24. 8. 2016 zástupce žalobkyně setrval na výše uvedené argumentaci. Žalovaná se z účasti na jednání omluvila.

V. Podstatný obsah správního spisu

Dne 1. 6. 2011 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Následně byla dne 26. 10. 2011 vyzvána k odstranění vad žádosti doložením dokladu prokazujícím úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení a zároveň bylo řízení o žádosti přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Výzva s usnesením o přerušení řízení byla žalobkyni zaslána na adresu hlášeného pobytu (...), k doručení došlo na základě fikce dle § 24 odst. 1 správního řádu dne 18. 11. 2011. Žalobkyně byla ve výzvě upozorněna, že k žádosti nedoložila doklad

prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení, byla poučena, kdo jsou osoby společně posuzované, a kterými dokumenty lze příjmy prokázat. Žalobkyně byla poučena, že pokud nedoplní náležitosti žádosti, bude řízení zastaveno. Přípisem ze dne 1. 2. 2012 byla žalobkyně vyrozuměna o pokračování v řízení (doručeno fikcí dne 17. 2. 2012). Na dokumentu „Oznámení změn“ ze dne 18. 3. 2013, který je podepsán žalobkyní, žalobkyně jako místo svého bydliště nadále uvádí adresu ... Následně bylo dne 17. 3. 2013 žalobkyni zasláno vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení a dne 15. 8. 2013 usnesení o zastavení řízení (dle údajů pošty nebylo možné zásilku vložit do schránky). Dne 2. 9. 2013 žalobkyně nahlásila správnímu orgánu adresu nového bydliště v ... Dne 19. 9. 2013 zaslal správní orgán usnesení o zastavení řízení ze dne 15. 8. 2013 na tuto nově nahlášenou adresu. Jelikož se opět nepodařilo zásilku doručit poštou, bylo usnesení o zastavení řízení ze dne 15. srpna 2013, čj. OAM-41045-11/DP-2011, žalobkyni doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky v souladu s § 25 správního řádu dne 24. 10. 2013.

Proti rozhodnutí o zastavení řízení podala žalobkyně dne 7. 11. 2013 odvolání. Až poté žalobkyně předložila správnímu orgánu platební výměr manžela ze dne 13. 11. 2013 a své daňové přiznání za zdaňovací období 2013.

VI. Vlastní argumentace soudu

VI.1 Určení lhůty pro odstranění vad žádosti

Žalobkyně namítá, že jí měla být lhůta k odstranění vad žádosti správním orgánem určena formou usnesení v souladu s § 39 správního řádu. Žalovaná má za to, že tato lhůta může být závazně určena v usnesení, může být však také stanovena neformálně ve výzvě, která nemá formu usnesení.

Soud neshledal tento žalobní bod důvodným. Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny cizinec povinen předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny*. Tento dokument žalobkyně ke své žádosti nepřiložila. Ustanovení § 45 odst. 2 ukládá správnímu orgánu povinnost poskytnout žadateli pomoc s odstraněním nedostatků žádosti na místě nebo jej vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu přiměřenou lhůtu. Správní orgán I. stupně žalobkyni vyzval k doložení chybějících listin ve lhůtě 15 dnů. Tuto lhůtu považuje soud za přiměřenou, neboť je reálně možné v takovém časovém úseku získat potřebné dokumenty, pokud by je účastník dosud neměl k dispozici. Zároveň byla žalobkyně poučena, že pokud náležitosti žádosti nedoplní, bude řízení zastaveno.

Lhůtu pro odstranění vad žádosti může správní orgán poskytnout účastníkovi řízení neformálně, nebo ji může formálně určit usnesením. Lhůta stanovená formou usnesení je pro účastníka závazná, na úkon učiněný po závazně stanovené lhůtě nebere správní orgán zřetel. Naopak úkon učiněný po uplynutí neformálně poskytnuté lhůty musí správní orgán

reflektovat, a to aniž by účastník musel žádat o prominutí jejího zmeškání. (Podrobnější výklad viz Vedral, J.: Správní řád - komentář. II. aktualizované vydání: Polygon, 2012, s. 443 a 481.) Žalobkyně tedy fakticky mohla odstranit vady žádosti až do vydání rozhodnutí o zastavení řízení, ke kterému došlo 15. 8. 2013. Ustanovení § 39 správního řádu je třeba vnímat jako nástroj poskytnutý správnímu orgánu, který může účastníku řízení závazně stanovit lhůtu v případech, kdy tato není určena zákonem. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu vyžaduje, aby byl žadateli poskytnut dostatečný časový úsek k odstranění vad žádosti, není-li možné odstranit je na místě, nestanovuje však povinnost učinit tak formou usnesení. Lhůta nemusí být správním orgánem stanovena formálně, což má za následek, že je tuto lhůtu povinen respektovat pouze správní orgán (nemůže před jejím uplynutím řízení zastavit), nikoliv však žadatel. K podobě výzvy podle § 45 odst. 2 správního řádu a současnému přerušení řízení se vyjadřuje též další komentářová literatura: „Z jazykového výkladu § 64 odst. 1 písm. a)(slov „současně s výzvou“) by bylo vhodnější, aby výzva nebyla součástí usnesení o přerušení řízení, ale samostatným úkonem, pro který nejsou předepsány žádné formální náležitosti. Přestože by se mělo jednat o samostatný úkon, není vyloučeno zasílat tuto výzvu současně (i např. v jednom dopise) s usnesením o přerušení řízení, jako součást tohoto usnesení“. (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 246)

VI.2 Pokračování v řízení po přerušení

Žalobkyně považuje za nezákonný další postup správního orgánu, který po uplynutí stanovené lhůty pokračoval ve správním řízení. Jelikož řízení nebylo přerušeno dle § 64 odst. 2 ani § 64 odst. 3, je dle žalobkyně na místě vycházet z první věty § 65 odst. 2 správního řádu, tedy že v řízení se pokračuje, jakmile odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. Vzhledem k tomu, že nebyla požadovaná náležitost doložena, nebylo možné pokračovat v přerušném řízení, neboť chyběl úkon, který by pokračování v řízení umožnil. Navíc správní orgán pokračoval v přerušném řízení, aniž by o této skutečnosti žalobkyni informoval.

Správní orgán přerušil řízení o žádosti současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti, jak mu to umožňuje § 64 odst. 1 písm. a). Na tuto výzvu žalobkyně nijak nereagovala. Pokud žádost neobsahuje zákonné náležitosti, není možné o ní meritorně rozhodnout, správní orgán proto řízení zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c), neboť *žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*. Tento postup považuje soud za správný a jediný možný.

Dne 2. 2. 2012 zaslal správní orgán žalobkyni přípis Vyrozumění o pokračování v řízení (doručeno na základě fikce dne 17. 2. 2012). V řízení bylo pokračováno, neboť uplynula lhůta pro odstranění vad žádosti. Výklad, který je předestřen v žalobě, tedy že řízení musí zůstat přerušeno, dokud neodpadne překážka spočívající v nedoplnění náležitostí žádosti, by ve svém důsledku mohl vést k absurdním závěrům, a proto jej nelze připustit. Nečinnost žadatele by pak správnímu orgánu mohla trvale bránit v ukončení řízení.

Žalobkyně v souvislosti s výše uvedeným rovněž namítá, že jí správní orgány neumožnily seznámit se s podklady pro vydání daného rozhodnutí, a to ani v prvním ani v druhém stupni. Právní doktrínou není jednoznačně vyřešena otázka, zda je možné právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, resp. právo být o této možnosti poučen, omezit pouze na situace, kdy se správní orgán chystá rozhodnout meritorně. Například komentář prof. Josefa Vedrala ke správnímu řádu z roku 2012 (Vedral, J.: Správní řád - komentář. II. aktualizované vydání: Polygon, 2012, s. 406) ponechává tuto otázku otevřenou. Soud se v projednávaném případě přiklonil k názoru, že vzhledem k průběhu řízení a k obsahu spisu, který sestával především z dokumentů předložených žalobkyní a písemností, které jí byly zasílány, tedy z listin, jejichž obsah jí byl znám, nebyl správní orgán povinen poučovat žalobkyni o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. Obdobně se vyjádřil v jiné věci též Krajský soud v Ústí nad Labem v rozhodnutí ze dne 29. 2. 2016, čj. 15 A 196/2013-49. „*Ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 se vztahuje výlučně na rozhodnutí ve věci, a nikoliv na pouhá procesní rozhodnutí, mezi něž dozajista patří i rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) téhož zákona.*“

Je třeba podotknout, že správní orgán doručoval žalobkyni na adresu, kterou uvedla v žádosti a která byla zároveň adresou jejího hlášeného bydliště. Cizinec je povinen hlásit změnu místa pobytu na území v souladu s § 98 zákona o pobytu cizinců. Pokud by žalobkyně na této adrese pravidelně přebírala poštovní zásilky, byla by o průběhu řízení před správním orgánem lépe informována.

VI.3 Koncentrace řízení

Žalobkyně namítá, že podklady, jejichž absence je jí správním orgánem vytýkána, doložila v rámci odvolacího řízení. Žalobkyně má za to, že s ohledem na nezákonnou výzvu k doložení dokladů a následný protiprávní postup ve věci jí nebylo umožněno doložit doklady v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně, a tudíž je nutno reflektovat na jejich doložení v rámci odvolacího řízení. Žalobkyně se domnívá, že postup správních orgánů byl výsledkem přepjatého formalismu.

Podle § 82 odst. 4 správního řádu se *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*

Žalobkyně neuvádí relevantní důvody, které by jí bránily předložit v I. stupni správního řízení dokumenty prokazující výši příjmů žalobkyně a společně posuzovaných osob, resp. prokázat že tyto příjmy přesahují rozhodnou částku. V souladu s § 36 odst. 1 správního řádu byla žalobkyně oprávněna navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Pokud žalobkyně nepředložila tyto dokumenty jako přílohu žádosti, mohla tak učinit na základě výzvy k odstranění vad žádosti, nebo kdykoli později až do vydání rozhodnutí v prvním stupni.

V této souvislosti soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, dle něhož „*smyslem tohoto ustanovení (tj. § 82 odst. 4 správního řádu) je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních 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.*“

VI.4 Ostatní námitky

Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný správní orgán porušil zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, jeho rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný rovněž nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu. Napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční, je v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

Vzhledem k obecnosti argumentace žalobkyně, soud může uvést toliko to, že napadené rozhodnutí je dostatečně odůvodněné, vnitřně nerozporné a vypořádává se námitkami uvedenými v odvolání. V řízení o žádosti leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní především na žadateli. Nepředložila-li žalobkyně zákonné náležitosti žádosti, správní orgán řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) zastavil. Jelikož nebylo meritorně rozhodováno, nebyl vytvořen prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Úspěch ve věci samé podle názoru soudu pohlcuje dílčí neúspěch v akcesorickém řízení o žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě. Žalovanému správnímu orgánu však žádné zvláštní náklady řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 24. srpna 2016

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

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková