



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **žalobkyně: I. S.**, nar., státní příslušnost , bytem , zastoupené JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 18, 120 00 Praha 2, proti **žalovanému: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2012, čj. MV-34634-3/SO-2012,

t a k t o :

- I.** Žaloba **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Praze dne 29. 6. 2012 domáhá zrušení výše označeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl její odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 16. 2. 2012, čj. OAM-10392-18/PP-2011, a toto rozhodnutí potvrdil. Tímto usnesením správní orgán I. stupně rozhodl o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), ve věci žádosti žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu pro občany EU a jejich rodinné příslušníky, neboť žalobkyně ve stanovené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení (za tyto podstatné vady považoval správní orgán nepředložení dokladu o zajištěném ubytování opatřeného souhlasem majitele nemovitosti a nepředložení nově vyplněného tiskopisu žádosti).

Žalobkyně především připomněla, že ke své žádosti o povolení k přechodnému pobytu přiložila cestovní doklad a oddací list a současně požádala o přerušení správního řízení z důvodu doložení chybějících náležitostí. Této žádosti správní orgán I. stupně vyhověl, řízení

přerušil a k odstranění nedostatků žádosti stanovil lhůtu 3 měsíce (požadoval doložení platného cestovního dokladu, dokladu o zajištění ubytování, 2 fotografií a dokladu o zdravotním pojištění). V době podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobkyně předložila nové doklady o ubytování a nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Žalobkyně má za to, že z pohledu veřejného zájmu tak splnila všechny předpoklady pro získání přechodného pobytu v ČR. Její situace se nezměnila, stále plní účel pobytu, je vdaná, pobývá se svým manželem na území ČR. Podle žalobkyně bylo v možnostech žalovaného i z důvodů ekonomických zhojit dané skutečnosti a pokračovat v řízení o povolení přechodného pobytu za účelem sloučení rodiny. Žalobkyně si je vědoma svého pochybení, pouze v daném okamžiku nechápe z jejího pohledu zbytečnou prodlevu jejího řízení o povolení přechodného pobytu. Žádá proto, aby rozhodnutí bylo zrušeno, i když po formální stránce je v pořádku a skutečnosti zde uvedené jsou pravdivé.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zrekapituloval průběh správního řízení a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Připomněl dále, že podle § 87b odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), je k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinný příslušník povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2 téhož zákona [s výjimkou § 87a odst. 2 písm. b)]. Podle § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců předloží cizinec k žádosti cestovní doklad, doklad potvrzující účel pobytu, fotografie, doklad o zdravotním pojištění, doklad o zajištění ubytování na území. Jak žalovaný dále zdůraznil, 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. Jelikož žalobkyně byla správním orgánem I. stupně náležitě vyzvána a upozorněna na nutnost vady žádosti odstranit a lhůta k odstranění vad byla dostatečně dlouhá, nejedená se o skutečnost nezávislou na vůli žalobkyně, která by jí mohla zabránit v předložení dokladu o zajištění ubytování a nově vyplněného tiskopisu žádosti v rámci řízení, které bylo vedeno správním orgánem I. stupně.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně vyjádřila svůj nesouhlas s tím, že byla správním orgánem I. stupně náležitě vyzvána a upozorněna na nutnost vadu žádosti odstranit a lhůta k odstranění vad byla dostatečně dlouhá. Žalobkyně o doručení zásilek od správního orgánu I. stupně vůbec nevěděla a o chybě ve svém postupu při podání žádosti se dozvěděla až při zastavení řízení. Při doručování výzvy k odstranění vad dané žádosti doručovatelka chybně místo toho, aby zásilku vložila do schránky žalobkyně, ji po 10 dnech vrátila zpět (to, že na dané adrese žalobkyně s manželem bydlí, plyne z prověření informace ze dne 16. 11. 2011). Žalobkyně se sama chodila ptát na policii, kdy bude vyřízena její žádost o povolení k přechodnému pobytu, stejně jako v prosinci 2011, kdy se ústně dozvěděla, že se má ve lhůtě 7 dnů dostavit na pracoviště Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (tato výzva jí opět nebyla doručena). Dne 5. 1. 2012 se žalobkyně na policii dostavila v dobré víře, že vše je v pořádku, a že jí konečně bude povolen pobyt. Nikdo ji neupozornil ani neměl zájem říci o chybách z její strany.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“)], jakož i řízení předcházející vydání rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žádný z účastníků v zákonné lhůtě na základě výzvy soudu

neprojevil svůj nesouhlas s takovým postupem soudu. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

Ze správního spisu soud v dané věci zjistil následující relevantní skutečnosti: Dne 15. 8. 2011 podala žalobkyně Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, pracoviště Rakovník, žádost o povolení k přechodnému pobytu pro občany EU a jejich rodinné příslušníky.

Téhož dne podala žalobkyně žádost o přerušení řízení, které správní orgán vyhověl usnesením ze stejného dne čj. OAM-10392-2/PP-2011, a dané správní řízení přerušil „*do doby předložení platného cestovního dokladu, dokladu o zajištění ubytování, 2 fotografií a zdravotního pojištění žadatelky, maximálně na dobu 3 měsíců od doručení tohoto usnesení.*“ Toto usnesení ještě uvedeného dne žalobkyně osobně převzala.

Dne 29. 8. 2011, 7. 9. 2011 a 12. 9. 2011 žalobkyně postupně správnímu orgánu I. stupně doložila dohodu o užívání bytu, nájemní smlouvu, nový oddací list, doklad o zdravotním pojištění a potvrzení o zajištěném ubytování vystavené Z. B..

Správní orgán I. stupně žalobkyni dne 31. 10. 2011 odeslal vyrozumění čj. OAM-103-11/PP-2011, o tom, že dnem 31. 10. 2011 bude pokračovat v řízení ve věci její žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Dne 1. 11. 2011 pak žalobkyni odeslal výzvu čj. OAM-10392-12/PP-2011, k odstranění vad žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Dne 11. 12. 2011 jí pak odeslal výzvu čj. OAM-10392-16/PP-2011, k vyjádření účastníka řízení před vydáním rozhodnutí. Všechny tyto písemnosti byly správnímu orgánu vráceny, neboť se je nepodařilo doručit.

Dne 5. 1. 2012 se žalobkyně dostavila ke správnímu orgánu I. stupně, kde do protokolu o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí uvedla, že se chce s těmito podklady seznámit, s tím, že k otázce vyjádření se k těmto podkladům výslovně uvedla „*Nechci se vyjádřit k řízení*“.

Usnesením ze dne 16. 2. 2012, čj. OAM-10392-18/PP-2011, správní orgán I. stupně rozhodl tak, že řízení o žádosti žalobkyně podané dne 15. 8. 2011 o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců se zastavuje, a to dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jak z odůvodnění tohoto usnesení především plyne, ke dni jeho vydání žalobkyně nepředložila doklad o zajištěném ubytování splňující požadované náležitosti a nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu.

Proti shora uvedenému usnesení podala žalobkyně dne 9. 3. 2012 odvolání, v němž mimo jiné uvedla, že „*při seznámení dne 5. 1. 2012 se žadatelka chybně domnívala, že podpisem bude spis uzavřen a jí bude povolen přechodný pobyt na území ČR. K dnešnímu dni jsou již u žadatelky k dispozici nové doklady o zajištěném ubytování a nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu.*“ Žalovaný toto odvolání svým rozhodnutím (napadeným touto žalobou) ze dne 13. 6. 2012, čj. MV-34634-3/SO-2012, zamítl a napadené usnesení správního orgánu I. stupně potvrdil.

Podle ustanovení § 87b zákona o pobytu cizinců „*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“ (odst. 1). „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), doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a jde-li o cizince podle § 15a odst. 1 písm. d), také doklad potvrzující, že je nezaopatřenou osobou“ (odst. 2). Ze zmiňovaného ustanovení § 87a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, na který § 87b odst. 2 téhož zákona odkazuje, se pak podává, že „k žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území občan Evropské unie předloží a) cestovní doklad, b) doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium, c) fotografie, d) doklad o zdravotním pojištění; to neplatí, je-li účelem pobytu zaměstnání, podnikání nebo jiná výdělečná činnost a e) doklad o zajištění ubytování na území.“

Podstatou podané žaloby a jediným žalobním bodem, který je z textu žaloby seznatelný, je v projednávané věci námitka žalobkyně, podle níž v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně předložila nové doklady o ubytování a nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Za těchto okolností podle žalobkyně z pohledu veřejného zájmu splnila všechny předpoklady pro získání povolení k přechodnému pobytu (je si vědoma svého pochybení; napadené rozhodnutí by však mělo být zrušeno, i když po formální stránce je v pořádku). Ve vztahu k namítanému procesnímu pochybení správního orgánu I. stupně spočívajícímu v tom, že žalobkyně nebyla řádně vyzvána a upozorněna na odstranění vad žádosti (výzva jí nebyla řádně doručena), je soud nucen konstatovat, že tato námitka je až součástí repliky žalobkyně k vyjádření žalovaného. Vzhledem k tomu, že podle § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. lze rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby, se soud touto námitkou (žalobním bodem) nemohl věcně zabývat (napadené rozhodnutí žalovaného bylo žalobkyni doručeno dne 18. 6. 2012, replika k vyjádření žalovaného podána k poštovní přepravě až dne 22. 8. 2012, přičemž lhůta pro podání žaloby, resp. její rozšíření, skončila již dne 18. 7. 2012).

Spornou otázkou v projednávané věci tedy zůstává, zda měl žalovaný správní orgán v rámci odvolacího řízení zohlednit žalobkyni nově předložené doklady k její žádosti o povolení přechodného pobytu, které nebyly předloženy v řízení před správním orgánem I. stupně. Relevantní právní úpravu ve vztahu k posouzení, zda a za jakých okolností odvolací správní orgán přihlíží k novým skutečnostem (návrhům na provedení důkazů) uvedeným v průběhu odvolacího řízení, obsahuje ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož *„k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlíží jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve“*. Z výše citovaného ustanovení správního řádu tak lze dovodit, že právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se toto řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, přičemž další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení se připouštějí jen výjimečně. Citované ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve (v řízení před správním orgánem I. stupně). Výkladem tohoto ustanovení se ve své judikatuře již zabýval i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012-27 (www.nssoud.cz), výslovně zdůraznil, že *„citované ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů I. stupně, tak účastníků řízení; správních orgánů zejména vzhledem ke splnění jejich poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2 správního řádu), účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu. Zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh účastníka řízení“*. Jak bylo naznačeno v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se uplatní typicky

u řízení zahajovaných na návrh (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 I. stupně. Je třeba připustit, že použití zásady koncentrace správního řízení má také své výjimky. Především může být omezeno dalšími principy správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Jde zejména o řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Zde je správní orgán povinen v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; typicky se tak zásada koncentrace nepoužije v přestupkovém řízení (srov. též závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS).

Řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců pro občany EU a jejich rodinné příslušníky nepochybně představuje nejen co do svého označení ale i co do své podstaty typické řízení návrhové (o žádosti) ve smyslu ustanovení § 44 a § 45 správního řádu. V návaznosti na shora zmiňované úvahy soudu proto lze učinit závěr o tom, že aplikace koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu byla v projednávané věci zcela na místě. Ke skutečnostem (návrhům důkazů) nově uváděným až v řízení o odvolání tedy žalovaný měl přihlížet pouze za předpokladu, že by se jednalo o skutečnosti (důkazy), které žalobkyně nemohla uplatnit dříve (v řízení před správním orgánem I. stupně). Vzhledem k tomu, že v průběhu odvolacího řízení žalobkyně nově předložila především doklady o zajištěném ubytování a nově vyplněný tiskopis žádosti o povolení k přechodnému pobytu, je možno konstatovat, že se jedná o důkazy (doklady), které nepochybně mohla uplatnit již dříve; ostatně ani v žalobě ani v odvolání žalobkyně (byť třeba jen nepřímou) neuvádí, že by tyto doklady již dříve uplatnit nemohla, případně proč se tak stalo. Rozhodnutí žalovaného, který odvolání žalobkyně zamítl a s odkazem na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení, tedy soud nezákonným neshledal. Posuzovaná námitka žalobkyně tedy není důvodná a soud žalobu zamítl.

O náhradě nákladů řízení pak rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má právo na náhradu nákladů řízení před soudem ten účastník, který měl ve věci plný úspěch. Ze soudního spisu v dané věci však nevyplývalo, že by žalovanému, který měl ve věci úspěch, nějaké náklady vznikly, takže mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 Praze dne 20. srpna 2013

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost :
Božena Kouřimová