



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Veroniky Burianové a JUDr. Ondřeje Szalonnáse ve věci

žalobkyně: **B. T. K. Ch.**, nar. X, státní příslušnost X,
zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, Opletalova 1417/25,
110 00 Praha 1,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064,
náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 9. 2018, č.j. MV-72176-4/SO/sen-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 19. 10. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 22. 10. 2018, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 9. 2018, č.j. MV-72176-4/SO/sen-2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Žalovaná napadeným rozhodnutím dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla odvolání

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo“ nebo „prvoinstanční správní orgán“), ze dne 7. 6. 2018, č.j. OAM-4602-11/DP-2018 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, neboť žalobkyní nebyly doloženy všechny potřebné doklady.

2. Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[III] Žaloba

3. Žalobkyně nesouhlasila s argumentací žalované, již odůvodnila zamítnutí, resp. potvrzení zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná aplikovala zákonná ustanovení nesprávným způsobem, nepřiléhavým konkrétní situaci žalobkyně, a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Z rozhodnutí správního orgánu vyplývá, že žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla zamítnuta proto, že žalobkyně nedoložila všechny zákonem stanovené náležitosti.
4. Žalobkyně úvodem namítala, že správní orgán postupoval v rozporu se zásadou vstřícnosti obsaženou v § 4 odst. 1 správního řádu. Ve spisu jsou doloženy opětovné žádosti o prodloužení lhůty k doložení požadovaných náležitostí, v nichž žalobkyně zdůrazňovala, že v řízení vyžadované dokumenty jsou v dispozici jejího manžela. Sama žalobkyně poskytla veškerou možnou součinnost, oznámila rovněž změny na její straně, včetně zahájení provozování volné živnosti, a rovněž souběžně s doplněním odvolání předložila další dokumenty. Žalovaná však tyto skutečnosti adekvátně nereflektovala. Není možné v žádném případě tvrdit, že by během řízení v prvním stupni nebo v odvolacím řízení byla žalobkyně nečinná.
5. V návaznosti na žalovanou zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009-72, žalobkyně souhlasila s tím, že správní řád obecně spojuje zastavení řízení s žadatelovou nečinností, to však ani zdaleka není tento případ. Naopak, žalobkyně celou dobu pravdivě uváděla, že dokumenty může obstarat pouze její manžel. Podle § 39 odst. 1 správního řádu platí, že usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Manžel žalobkyně sice nebyl účastníkem daného řízení, ze skutkového stavu věci však bylo zcela zjevné, že právě manžel žalobkyně je takovou osobou, mělo mu tedy být rovněž doručeno. To se však nestalo a manžel žalobkyně se formou osobního dopisu adresovaného soudu přimlouval za vyhovění žalobě a poskytnutí možnosti pochybení napravit.
6. Pokud žalobkyně okamžitě nepředložila všechny požadované podklady, bylo to z důvodů, které po celou dobu řízení uváděla. Správní orgán si tohoto byl vědom. Prokázal však jen minimální dávku pochopení a vstřícnosti vůči žadatelce, když lhůtu, samu o sobě krátkou, prodloužil pouze jednou. Druhé žádosti o prodloužení nevyhověl ze zcela formálních důvodů. K předložené žádosti přistupoval zcela bez zohlednění jejího smyslu, účelu a podstaty toho, o co žalobkyně žádala. Odvolávat se na nemožnost prodloužení lhůty, respektive vyčkání s vydáním rozhodnutí skrze jazykový výklad „prodloužení lhůty“ je zcela v rozporu se zásadou dobré správy. Pokud již správní orgány trvaly na jazykovém výkladu, měly by rovněž sledovat, zda zákon hovoří o běžící lhůtě. Pokud půjdeme do

důsledku, rozhodnutí Ministerstva ze dne 12. 4. 2018, č.j. MV-33837-3/OAM-2018, rovněž prodlužovalo již uplynulou lhůtu. Pokud k této situaci tehdy prvoinstanční správní orgán přistoupil jako k určení další lhůty, jak vyplývá ze znění usnesení, neexistuje formální problém vypořádat žádost o prodloužení lhůty s ohledem na její obsah právě takto. Správnímu orgánu bylo zcela zřetelné, k čemu žádost žalobkyně směřuje a odkazovat na jakousi „logickou nemožnost“ je v kontextu jeho předchozího rozhodování (jakož i v rámci předpokladu jakési elementární racionality správních rozhodnutí) téměř absurdní.

7. Nelze se pak ubránit podezření, že ze strany správního orgánu šlo primárně o neochotu žádosti vyhovět, neboť prostřednictvím zmocněného zástupce bylo žalobkyni doručeno vyrozumění o důvodech neprodloužení lhůty dne 6. 6. 2018 a hned 7. 6. 2018 již bylo vyhotoveno usnesení o zastavení řízení. A dále, souběžně s žádostí o opakované prodloužení lhůty žalobkyně doložila další dokument dokládající její ekonomickou aktivitu, což správní orgán nijak nerefletoval, a to ani v tom smyslu, že by ji vyzval k doložení aktuálně chybějících dokumentů, ani toliko, že by s vydáním usnesení o zastavení řízení přinejmenším nespěchal nad rámec běžné praxe. Promptnost, se kterou byla žádost žalobkyně „vyřízena,“ totiž do běžně praktikovaných lhůt rozhodně nespadá.
8. Nemělo by pak patrně být překvapující, že se napadené rozhodnutí vyznačuje značnými nejasnostmi a rozpory se spisovým materiálem i s prvoinstančním rozhodnutím, a to v takové míře, že v souhrnu to způsobuje nesrozumitelnost, potažmo zmatečnost rozhodnutí. Na str. 2 prvoinstančního rozhodnutí Ministerstvo například uvádí, že výzva č.j. OAM-4602-6/DP-2018 byla vyhotovena dne 16. 3. 2018. Ze samotného usnesení však plyne, že výzva pod tímto číslem jednacím byla vyhotovena 20. 3. 2018. Vzhledem k oběma číslům není možné, že by šlo o pouhý přepis. Rovněž žádost zmocněného zástupce o prodloužení lhůty byla správnímu orgánu doručena až 29. 3. 2018, zatímco v rozhodnutí se vyskytuje datum dřívější. Nakonec, žalovaná tvrdí, že usnesení o zastavení řízení, které bylo předmětem odvolacího řízení, bylo vydáno dne 7. 8. 2018. Ve skutečnosti však bylo vydáno již 7. 6. 2018. V kontextu napadeného rozhodnutí je objasnění tohoto data zcela zásadní. V případě, že by odpovídalo uvedené datum 7. 8. 2018, nebyly by tak důvodné pochybnosti o korektním přístupu správního orgánu, neboť ten by tak nevydával meritorní rozhodnutí den po doručení oznámení o nevyhovění žádosti o prodloužení lhůty. Skutečnost je však taková, že dne 6. 6. 2018 byla žalobkyně vyrozuměna o nevyhovění její žádosti o prodloužení lhůty a hned 7. 6. 2018 již bylo vyhotoveno rozhodnutí o zastavení řízení o její žádosti.
9. Žalovaná se rovněž zcela nedostatečně vypořádala se skutečností, že současně s podáním odvolání proti usnesení o zastavení řízení dodal zmocněný zástupce prostřednictvím datové schránky potvrzení o zdravotním pojistném a daňové bezdlužnosti manžela žalobkyně, stejně jako ony postrádané doklady potvrzující příjem (tj. výpis z účtu manžela ze dne 22. 1. 2018 a platební výměr). Tuto skutečnost žalovaná pouze vágně zmiňuje bez jakékoliv reflexe v kontextu probíhajícího řízení a především bez vysvětlení významu pro napadené rozhodnutí. Stejně jako v případě dokumentu přiloženého k žádosti o prodloužení lhůty, správní orgán neposkytl jakoukoliv reakci na daný úkon, kterou by vyjádřil, zda jsou doložené dokumenty postačující či nikoliv, a přistoupil místo spolupráce s žalobkyní k vydání rozhodnutí.
10. Žalobkyně v neposlední řadě namítala porušení § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu, které spatřovala v nedostatečném vypořádání odvolacích námitek proti úvahám ohledně přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalovanou. Dle § 174a zákona o

pobytu cizinců je správní orgán povinen „při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední 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.“ Dle žalobkyně je výčet uvedený v citovaném ustanovení výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí. Je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, znamená to vypořádat se se vším uvedeným, pokud je to v případě účastníka relevantní. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé 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, a zároveň dostát § 3 správního řádu, který stanovuje povinnost správního orgánu dostatečně zjistit skutkový stav. V této souvislosti nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře a své úvahy postaví na domněnkách a nepodložených tvrzeních.

11. Žalovaná se zcela zprostila povinnosti takový přezkum v jakékoliv míře provést, což je v rozporu s článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. V tomto smyslu také Nejvyšší správní soud judikoval ve svém rozsudku ze dne 31. 5. 2018, č.j. 5 Azs 46/2016-53, kterým upřesnil zákonnou povinnost správních orgánů tento přezkum provést tak, že zároveň má být v souladu s požadavky evropských lidskoprávních dokumentů. Odepřením povolení k setrvání na území České republiky dojde k fatálnímu zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Ona a její manžel jsou rodiči dvouletého dítěte, jehož životní situace je zrcadlovým odrazem životní situace matky. Znemožněním prokázání jejího nároku na prodloužení pobytového oprávnění tak správní orgán stejně drasticky zasáhl do jeho života a v neposlední řadě do rodinného života jedné úplné rodiny. Navzdory tomu však ani žalovaná, ani správní orgán prvního stupně nepovažoval za nutné nebo jen vhodné tuto skutečnost zohlednit. Žalobkyně je neprodloužením dlouhodobého pobytu de facto nucena vycestovat do země původu a vzhledem k podmínkám na zastupitelském úřadu v Hanoji je velmi pravděpodobné, že toto vycestování bude dlouhodobého charakteru. To může mít značné důsledky na její sociální vazby v České republice. Jelikož nelze hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců, jedná se o porušení § 3 správního řádu. Správní orgán rovněž tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

12. Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 12. 12. 2018. Argumentačně vycházela z obsahu prvoinstančního i napadeného rozhodnutí a navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[IV] Posouzení věci soudem

13. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
14. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

15. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, *soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.*
16. Při jednání před soudem dne 8. 12. 2020 zástupce žalobkyně i žalovaná setrvali na svrchu rekapitulované argumentaci.
17. Žaloba není důvodná.
18. Prvoinstančním rozhodnutím 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, neboť žalobkyní nebyly doloženy všechny potřebné doklady.
19. 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.*
20. Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, *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 1. částek životních minim členů rodiny a 2. 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; 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 rodiny; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu člena rodiny, je povinen na požádání předložit též jeho prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti. Za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije.*
21. Podle § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, *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. To neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4. Jestliže byl nositeli oprávnění ke sloučení rodiny udělen azyl, je cizinec povinen předložit pouze cestovní doklad. Platnost povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto povolení (§ 46a).*
22. Žalobkyně disponovala povolením k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, a to do dne 16. 3. 2018. Dne 5. 3. 2018 žalobkyně podala žádost o jeho prodloužení. Žádost však nebyla úplná, a tak Ministerstvo vyzvalo žalobkyni výzvou ze dne 16. 3. 2018 (dne 20. 3. 2018 doručenou tehdejšímu zástupci žalobkyně) k doplnění žádosti o prodloužení pobytu s termínem splnění do dne 3. 4. 2018. Konkrétně chyběl *a)* doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny a *b)* doklad o cestovním zdravotním pojištění. Žalobkyně požádala dne 28. 3. 2018 o prodloužení lhůty, když její žádosti bylo vyhověno a byl stanoven nový termín ke splnění, tentokrát do dne 30. 4. 2018. Další žádosti o prodloužení lhůty (Ministerstvu byla doručena dne 28. 5. 2018) nebylo vyhověno

(= přípisem ze dne 6. 6. 2018 označeným Informace o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti). Dne 7. 6. 2018 pak bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí, tedy usnesení, kterým bylo řízení zastaveno pro nedoložení požadovaných dvou dokladů.

23. Stran prvé námitky (= porušení zásady vstřícnosti) soud uvážil následovně.
24. Soud se neztotožnil s tím, že by správní orgán nebyl vůči žalobkyni vstřícný. Žalobkyninou povinností bylo předložit všechny náležitosti spolu s žádostí. Ta byla podána dne 5. 3. 2018. To, že není úplná, se žalobkyně dozvěděla z výzvy datované dne 16. 3. 2018. Původní termín ke splnění povinnosti (dne 3. 4. 2018) byl správním orgánem prodloužen do dne 30. 4. 2018 a až dne 7. 6. 2018 bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí. Žalobkyně tak měla k dispozici tři měsíce, aby absentující doklady dodala správnímu orgánu. To, že tak neučinila, nelze přičítat nevstřícnosti správního orgánu. Vliv na to nemohlo mít ani tvrzení, že se požadované listiny nacházejí v moci nikoliv žalobkyně, ale jejího manžela. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně měla mít vše v pořádku a předložit požadované náležitosti již dne 5. 3. 2018. Správní orgán projevil dobrou vůli a termín k předložení listin posunul až na konec dubna. Námitka o absenci jeho vstřícnosti tak nebyla důvodná.
25. Nedůvodná byla i námitka týkající se postupu podle § 39 odst. 1 věty třetí správního řádu („*Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.*“) ve vztahu k manželu žalobkyně. Povinnost předložit potřebné doklady byla výlučně povinností žalobkyně, nikoliv jejího manžela; pro postup podle § 39 odst. 1 věty třetí správního řádu vůči žalobkyninu manželovi zde nebyl důvod.
26. Soud rovněž nepřítakal tvrzením stran nepřesností v rozhodnutí. Ty totiž nemohly způsobit jeho nepřezkoumatelnost či zmatečnost. Nebylo pochyb o tom, o jaké listiny, podání, či výzvy se jednalo, ostatně i žalobkyně na ně v žalobě reagovala.
27. Nedůvodná byla i tvrzení co do nevypořádání se s doručením dokladu prokazujícím úhrnný měsíční příjem rodiny. Pro věc totiž bylo podstatné, že ani ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalobkyně nedodala správnímu orgánu druhý z požadovaných dokladů (o cestovním zdravotním pojištění); důvod k zastavení řízení tu proto byl a trval.
28. Konečně, soud se neztotožnil ani s námitkou týkající se zásahu do žalobkynina soukromého a rodinného života. V souzené věci došlo prvoinstančním správním orgánem k zastavení řízení, tedy šlo o procesní skončení věci, kde zákon o pobytu cizinců nepožaduje zkoumání přiměřenosti rozhodnutí. Judikatura správních soudů se ustálila v názoru, že aplikace ustanovení mezinárodních úmluv, kterými je Česká republika vázána, je u procesně skončených řízení namístě v případech mimořádných co do okolností a možných dopadů. Žádnou takovou mimořádnost však soud v předmětné věci nenalezl. Ostatně, žalobkyně sice hovořila o „drastickém zásahu“ do rodinného života, avšak nikde se nezminila o tom, že by jí cokoliv bránilo realizovat rodinný život (tedy s manželem a dcerou) např. v zemi původu.
29. Vzhledem k tomu, že žádná z uplatněných námitek nebyla důvodná, soud žalobu ve smyslu § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.

[V] Náklady řízení

30. 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 žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

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 8. 12. 2020

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu