



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **P. T. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2015, čj. MV-1583-3/SO/sen-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 8. 2016, čj. 30 A 118/2015-54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je státní příslušnicí Vietnamské socialistické republiky. Na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny - sloučení rodiny s tehdejším manželem, s platností od 17. 6. 2009 do 16. 6. 2011. Dne 1. 6. 2011 podala žalobkyně prostřednictvím zmocněnce u Ministerstva vnitra žádost o prodloužení dříve uděleného povolení k dlouhodobému pobytu.

[2] Jelikož žalobkyně k žádosti nepředložila zákonem požadovaný doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení, vyzvalo ji ministerstvo přípisem k odstranění této vady a poskytlo jí k tomu lhůtu 15 dnů. Společně s výzvou vydalo ministerstvo usnesení

o přerušení řízení. Žalobkyně ve lhůtě stanovené ve výzvě požadované podklady nedodala. Po uplynutí lhůty k odstranění vad žádosti ministerstvo pokračovalo v přerušeném řízení o žádosti. Před vydáním rozhodnutí upozornilo ministerstvo žalobkyni na možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a opětovně poukázalo na skutečnost, že žalobkyně nedoložila v řízení o žádosti doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení. Dne 15. 8. 2013 vydalo ministerstvo usnesení, podle něhož se řízení o žádosti zastavuje, jelikož žalobkyně nedoložila všechny zákonem stanovené náležitosti k žádosti a tuto vadu ani po opakovaných výzvách neodstranila.

[3] Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně dne 6. 11. 2013 odvolání. V odvolacím řízení žalobkyně doložila platební výměr manžela za zdaňovací období 2012 a dále manželovo i své přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2013. V doplnění odvolání ze dne 12. 2. 2014 žalobkyně uvedla, že doložené dokumenty prokazují úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení ve výši, která je dostačující pro splnění podmínek k prodloužení žádosti.

[4] Žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti usnesení o zastavení řízení v rozhodnutí ze dne 13. 8. 2015, citovaném v záhlaví tohoto rozsudku.

[5] Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou, kterou krajský soud výše označeným rozsudkem zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu stěžovatelka napadá v celém jeho rozsahu.

[7] Jádrem kasační stížnosti je argumentace stěžovatelky, že nebylo možné řízení o její žádosti zastavit, a to s ohledem na skutečnost, že ministerstvo neurčilo lhůtu k odstranění vad žádosti zákonem požadovaným způsobem, tj. formou usnesení podle § 39 správního řádu. K tomu stěžovatelka dodává, že ministerstvo rovněž nebylo oprávněno pokračovat v přerušeném řízení, jelikož stále existovala překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, tj. nebyly doloženy podklady pro rozhodnutí.

[8] Stěžovatelka poukazuje též na skutečnost, že chybějící podklady zaslala současně s odvoláním. Přestože si je vědoma zásady koncentrace správního řízení, měla by být tato zásada s ohledem na všechny okolnosti případu prolomena. Aplikování zásady je v daném případě přepjatým formalismem.

[9] V další části kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřiměřená vzhledem k tomu, jaký zásah do jejího života způsobí. Stěžovatelka je přesvědčena, že je nezbytné posuzovat přiměřenost dopadů i v případě rozhodnutí o zastavení řízení.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti obecně namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu. Za nepřezkoumatelná považuje též rozhodnutí správních orgánů.

pokračování

[11] Žalovaná v řízení o kasační stížnosti plně odkázala na své vyjádření k žalobě a na závěry v rozhodnutí krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[13] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu. Soud se nejprve zabýval námitkou nezákonné výzvy k odstranění vad žádosti [III.A.; § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], následně přezkoumal námitku nezákonného pokračování v přerušném řízení [III.B.; § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], poté se vypořádal s námitkou týkající se koncentrace řízení [III.C.; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nakonec posoudil námitku nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí [III.D.; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Hned v úvodu zdejší soud konstatuje, že zcela obecná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná (blíže k otázce nepřezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Odůvodnění rozsudku krajského soudu je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry [viz náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68, srov. též rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, věc *To & Mi Vdf.*, bod 41, a další]. Stejně tak není důvodná obecná námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí je nepochybně taktéž možné vycházet z výše uvedené judikatury (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, bod 22). Z odůvodnění obou správních orgánů je zcela zřejmé, jakými úvahami byly při posouzení vedeny a k jakým závěrům na jejich základě dospěly.

III.A. Námitka nezákonné výzvy k odstranění vad žádosti

[16] NSS se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, že krajský soud nesprávně posoudil zákonnost výzvy k odstranění vad žádosti. Dle stěžovatelky určilo ministerstvo lhůtu ve výzvě k odstranění vad žádosti v rozporu se zákonem, protože nepoužilo formu usnesení. Z toho stěžovatelka dovozuje, že lhůta pro odstranění vad žádosti nemohla začít plynout, a proto nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení.

[17] Zdejší soud k tomu uvádí následující. Stěžovatelka byla povinna dle § 42b odst. 1 písm. d) ve spojení s § 44a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny předložit doklad o úhrnném měsíčním příjmu

rodiny po sloučení. Je nesporné, že stěžovatelka tento doklad k žádosti nedoložila a tuto vadu žádosti neodstranila ani v následné lhůtě, kterou ministerstvo stěžovatelce poskytlo ve výzvě ze dne 26. 10. 2011. Samotná stěžovatelka v kasační stížnosti přiznává, že její *„žádost neobsahovala všechny náležitosti, které jsou dle zákona o pobytu cizinců nutné ke kladnému posouzení žádosti“*.

[18] Předmětem sporu mezi účastníky řízení je především otázka, v jaké formě lze učinit výzvu k odstranění vad žádosti. Zdejší soud se v tomto ohledu ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že lhůta k odstranění vad žádosti může být stanovena nejen usnesením, ale též neformální výzvou v podobě přípisu. Podle § 45 odst. 2 správního řádu, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vyzve správní orgán žadatele k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Uvedené ustanovení formu výzvy blíže nespecifikuje (srov. naopak § 39 odst. 1 správního řádu, podle něhož musí mít určení lhůty správním orgánem formu usnesení).

[19] Z judikatury vyplývá, že výzva učiněná podle § 45 odst. 2 správního řádu nemusí mít formu usnesení. NSS v této souvislosti konstatoval, že *„[p]odle § 76 odst. 1 správního řádu správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu ovšem pro výzvu k odstranění vad žádosti formu usnesení nepředepisuje, a nemohlo by tudíž zakládat povinnost správního orgánu usnesení vydávat. Nic na tom nemění ani dikce § 39 odst. 1 správního řádu, vztahující se ke lhůtám pro provedení úkonu. Toto ustanovení totiž nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán musí při stanovení jakékoli lhůty použít vždy usnesení“* (rozsudek NSS ze dne 6. 4. 2016, čj. 3 Azs 143/2015-37). K obdobným závěrům dospěl zdejší soud v řadě dalších rozhodnutí v pobytových věcech cizinců (srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 11. 2016, čj. 5 Azs 115/2016-34, ze dne 23. 9. 2016, čj. 7 Azs 123/2016-35 a ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43).

[20] Komentářová literatura potvrzuje, že určení lhůty k odstranění vad žádosti usnesením podle § 39 správního řádu *„není nezbytně nutné, a někdy by to mohlo znamenat i zbytečnou formalizaci řízení spojenou s doručováním takového usnesení a případným opravným prostředkem proti němu uplatněným. Je třeba přihlédnout i k tomu, že jde o řízení o žádosti, a mělo by tedy být především v zájmu samotného účastníka, aby doplnil žádost co nejdříve tak, aby o ní mohlo být rozhodnuto“* (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd., Bova Polygon, Praha 2012, s. 481).

[21] Ministerstvo tedy správně stěžovatelku vyzvalo k odstranění vad její žádosti přípisem, ve kterém jí stanovilo přiměřenou lhůtu k předložení dokladu. Výzva obsahuje také poučení o následcích neodstranění nedostatků, a tedy nevykazuje žádné formální vady.

[22] NSS dodává, že v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatelka, lhůta určená v přípisu začne plynout stejným způsobem, jako kdyby byla určena usnesením. Rozdíl je pouze v tom, že takto určená lhůta není závazná, ale pouze poskytuje žadateli přiměřenou lhůtu. V konečném důsledku to znamená, že se přihlíží i k podání učiněnému po stanovené lhůtě až do doby zastavení řízení.

pokračování

[23] Správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Určenou lhůtou se má na mysli lhůta určená jak usnesením, tak i neformální výzvou (Vedral, J. *cit. dílo*, s. 481). Forma výzvy k odstranění vad žádosti tedy nemá na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení vliv. Je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jen tehdy, je-li splněna podmínka podstatné vady, která brání pokračování v řízení. Doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny bezpochyby takovou vadou je, jelikož jde o náležitost žádosti povinnou ze zákona (§ 42b odst. 1 písm. d) ve spojení s § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců), a bez jeho doložení tedy není možné žádost obsahově posoudit.

[24] NSS uzavírá, že jelikož stěžovatelka neodstranila podstatnou vadu žádosti, nemohla být věc meritorně projednána a ministerstvo nepochybovalo, když řízení zastavilo. Forma výzvy k odstranění vad žádosti nemá na učiněný závěr vliv. NSS se proto ztotožnil s právní argumentací krajského soudu a konstatuje, že námitka stěžovatelky není důvodná.

III.B. Námitka nezákonného pokračování v přerušném řízení

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž nesouhlasí se závěry krajského soudu, pokud jde o další namítanou vadu v procesním postupu ministerstva. Dle stěžovatelky nebylo možné pokračovat v přerušném řízení, jelikož neodpadla překážka, která bránila projednání věci. Proto považuje rozhodnutí o zastavení řízení za nezákonné.

[26] NSS souhlasí se stěžovatelkou v tom, že vskutku nebylo možné v řízení pokračovat. Podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu může správní orgán současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 řízení přerušit. Podle § 65 odst. 2 správního řádu 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. V nynější kauze ministerstvo současně s vydáním výzvy k odstranění nedostatků žádosti řízení usnesením ze dne 26. 10. 2011 přerušilo. Poté, co uplynula lhůta k odstranění vad žádosti, pokračovalo ministerstvo v přerušném řízení, o čemž stěžovatelku informovalo vyrozuměním ze dne 2. 2. 2012. Ministerstvo tak učinilo přesto, že stěžovatelka nereagovala na výzvu k odstranění vad žádosti a požadovaný doklad nedoplnila. Doklad o úhrnném měsíčním příjmu je přitom vadou, která brání pokračování řízení (srov. bod [23]).

[27] Ministerstvo tedy nebylo oprávněno v řízení pokračovat, jelikož překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, neodpadla. Uplynutí lhůty k odstranění této překážky není důvodem pro pokračování v řízení. Ust. § 65 odst. 2 správního řádu umožňuje pokračovat v řízení pouze v případě uplynutí specifických lhůt určených dle § 64 odst. 2 nebo 3, což však není nynější případ. V tomto ohledu je proto nezbytné korigovat závěr krajského soudu, který v rozhodnutí konstatoval, že v řízení bylo pokračováno, neboť uplynula lhůta k odstranění vad žádosti.

[28] Dle krajského soudu z argumentace stěžovatelky vyplývá, že by řízení muselo zůstat přerušeno až do doby odstranění vady žádosti, což by trvale bránilo zastavení řízení. S tím nelze souhlasit. Zdejší soud v této souvislosti konstatoval, že „v řízení může správní

orgán pokračovat jen v případě, že odpadne překážka řízení, popř. uplyne lhůta, pokud ji určil dle § 64 odst. 2 nebo 3 spr. ř., což se v projednávaném případě nestalo. Pokud účastník řízení neodstraní podstatné vady žádosti, tedy neodpadne překážka řízení, musí správní orgán řízení zastavit. Správní orgán I. stupně měl, po uplynutí lhůty k odstranění podstatných vad žádosti, bez dalšího řízení zastavit [...]. Názor městského soudu, že pokračovat v řízení lze kdykoliv po uplynutí lhůty stanovené ve výzvě k odstranění vad, je chybný“ (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2016, čj. 9 Azs 210/2016-48, body 18 a 20).

[29] Není tedy pravda, že jediným možným způsobem, jak lze docílit ukončení řízení, je v něm po uplynutí lhůty k odstranění vad žádosti pokračovat, bez ohledu na to, zda byly odstraněny vady žádosti či nikoliv. Takový postup není možný. V případě, že nebudou odstraněny vady žádosti, má být řízení automaticky zastaveno, jelikož uplynutím lhůty k odstranění vad žádosti jsou naplněny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ministerstvo proto pochybilo. Správně mělo poté, co stěžovatelka nereagovala na výzvu k doložení dokladu o úhrnném měsíčním příjmu, řízení o žádosti stěžovatelky bez dalšího zastavit.

[30] Pochybení ministerstva v této věci však nemohlo mít žádný vliv na zákonnost pozdějšího rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti stěžovatelky. Ministerstvo ve vyrozumění ze dne 17. 6. 2013 opětovně poukázalo na skutečnost, že stěžovatelka nedoložila v řízení o žádosti doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení. Stěžovatelka proto nemohla předpokládat, že důvodem pokračování v řízení je to, že žádost byla zpětně uznána za kompletní. Stěžovatelka navíc díky procesnímu pochybení ministerstva získala více času na odstranění vad žádosti. Tím jí byl poskytnut lepší procesní standard. NSS v tomto ohledu konstatoval, že „je nutné vždy zvážit a vyhodnotit, jak se procesní vada dotkla právní sféry adresáta veřejné správy. Pokud se procesní vada právní sféry adresáta veřejné správy nedotkla, případně se na jeho postavení projevila pozitivním způsobem, není důvod takové správní rozhodnutí rušit pro nezákonnost“ (rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2013, čj. 4 As 71/2013-35, bod 15).

[31] S ohledem na vše výše uvedené NSS uzavírá, že byť nebyl procesní postup ministerstva správný, nemohlo to mít vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení. Přestože krajský soud v tomto dílčím bodě použil nesprávnou právní argumentaci, dospěl ke správnému závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení ministerstvo učinilo v souladu se zákonem.

III.C. Koncentrace řízení

[32] NSS dále přezkoumal námitku stěžovatelky, že krajský soud nesprávně posoudil uplatnění zásady koncentrace řízení. Stěžovatelka je přesvědčena, že doložením vyžadovaných dokladů v průběhu odvolacího řízení byla vada žádosti odstraněna. Dle stěžovatelky je uplatnění zásady koncentrace řízení v jejím případě přísné a přepjatě formalistické. Stěžovatelka je přesvědčena, že žalovaná měla v souladu s obecnými zásadami spravedlnosti, zásadou vstřícnosti a dobré správy a zásadou hospodárnosti vzít dodatečně doložené doklady v potaz a záležitost věcně projednat.

pokračování

[33] NSS dospěl k následujícím závěrům. Zásada koncentrace řízení je vyjádřena v § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého 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.

[34] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS).

[35] Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc.

[36] NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. Ministerstvo poprvé upozornilo stěžovatelku na skutečnost, že žádost trpí podstatnými vadami, pro které lze řízení zastavit, výzvou ze dne 26. 10. 2011. Na totéž ministerstvo opětovně poukázalo ve vyrozumění ze dne 17. 6. 2013. Stěžovatelka přesto potřebné doklady v řízení I. stupně nedoložila. Nutno rovněž poukázat na skutečnost, že stěžovatelka mohla k odstranění vady žádosti přistoupit v průběhu celého řízení, fakticky jí byly poskytnuty k odstranění vady žádosti namísto 15 dnů téměř 2 roky (srov. bod [22]).

[37] Každý cizinec, který chce pobývat na území České republiky, má povinnost zajistit si k tomu právní titul. Stěžovatelka vlastní vinou zůstala v řízení o žádosti nečinná. Nelze přihlédnout ani k tomu, že všechny písemnosti byly stěžovatelce v prvostupňovém správním řízení doručovány fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu. I kdyby stěžovatelka o výzvě k odstranění vad žádosti nevěděla, stalo se tak důsledkem jejího vlastního pochybení. Měla se aktivně zajímat o svá práva a přebírat poštu, nota bene v situaci, kdy věděla, že ministerstvo vede řízení o její žádosti. Pokud se stěžovatelka na toho času hlášené adrese v Praze již nezdržovala, byla povinna v souladu s § 98 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tuto změnu ohlásit.

[38] Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně.

III.D. *Posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí*

[39] NSS se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že rozhodnutí o zastavení řízení je nepřiměřené vzhledem k dopadům, jaké v jejím soukromém a rodinném životě způsobí. Stěžovatelka nesouhlasí se závěry krajského soudu, že správní orgány jsou povinny zabývat se dopady rozhodnutí do života žadatele pouze v případě, že se jedná o rozhodnutí ve věci samé. Zastavení žádosti má dle stěžovatelky stejné dopady, jako kdyby byla žádost zamítnuta po jejím věcném posouzení. Stěžovatelka poukazuje také na kontext práva EU, ve kterém převažuje zájem na sloučení rodiny.

[40] NSS souhlasí se závěry krajského soudu, že pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí nebyl prostor. Povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná dle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, bod 23, a ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015-27, bod 11). Typicky se posoudí přiměřenost rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, tj. například v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a některých dalších rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců v § 174a obsahuje demonstrativní výčet kritérií, ke kterým správní orgány přihlédnou při posuzování přiměřenosti. V případě řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny zákon výslovně povinnost posoudit dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života nestanoví.

[41] Judikatura specifikovala, že přiměřenost dopadů nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno a o žádosti nebylo meritorně rozhodováno (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016-41, bod 22). V obdobné kauze, jako je nyní posuzovaná věc, zdejší soud dovodil, že „*to byl 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*“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 35). Správní orgány ani krajský soud se nemohly zabývat věcnou stránkou žádosti (srov. bod [23]). Proto nepochybily, pokud se nezabývaly ani případným zásahem zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[42] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani obecná námitka stěžovatelky, že je nutné přihlédnout k evropskému kontextu, ve kterém převažuje zájem na sloučení rodiny. Je nepochybné, že při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o žádosti do soukromého a rodinného života stěžovatelky je nutné vycházet z mezinárodních smluv a dokumentů reflektujících základní lidská práva. V tomto ohledu je vhodné poukázat zejména na čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

pokračování

či na úrovni unijního práva na směrnici Rady č. 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny.¹ Právo na respektování soukromého a rodinného života není dle uvedených pramenů absolutní.

[43] Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod připouští v čl. 8 odst. 2, že státní orgán může do výkonu tohoto práva zasahovat v případech, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti, například v zájmu hospodářského blahobytu země. Podmínka doložení úhrnného příjmu v určité minimální výši dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je v tomto ohledu legitimním zásahem do práva na sloučení rodiny. Jejím účelem je totiž zamezit tomu, aby cizinec žádající o dlouhodobý pobyt, resp. celá jeho rodina, byli předem zřejmou zátěží pro sociální systém České republiky.

[44] V této souvislosti navíc také směrnice o právu na sloučení rodiny v čl. 7 bodě 1. písm. c) připouští, že členský stát je oprávněn požadovat, aby při podání žádosti o sloučení rodiny cizinec prokázal stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu.

[45] NSS tedy konstatuje, že ministerstvo bylo oprávněno vyžadovat od stěžovatelky doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny. Jedná se o procesní podmínku řízení, bez které nemůže být žádost stěžovatelky věcně posouzena (viz bod [23]).

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. ledna 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu

¹ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny