



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **B. N. P.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2012 č. j. MV – 141220-3/SO – 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2017, č. j. 6 A 54/2012 – 67,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 2. 8. 2011 žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

[2] Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán prvního stupně“) žalobkyni dne 31. 8. 2011 ve smyslu § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyzval k odstranění vad žádosti, k čemuž jí poskytl lhůtu 30 dnů od doručení výzvy. Zároveň řízení podle § 64 odst. 1 správního řádu přerušil.

[3] Vzhledem k tomu, že žalobkyně na výzvu nezareagovala (nedoplnila svou žádost o potřebné dokumenty), správní orgán prvního stupně řízení o její žádosti usnesením ze dne 7. 11. 2011, č. j. OAM-8812-11/TP-2011 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zastavil.

[4] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání. Uvedla, že dne 6. 10. 2011 (tedy ještě před vypršením lhůty pro odstranění vad podání) zaslala správnímu orgánu prvního stupně žádost o přerušení řízení a o prodloužení lhůty k odstranění vad do 31. 10. 2011. Na tuto žádost však správní orgán nijak nereagoval a následně řízení zastavil, což byl dle žalobkyně nezákonný postup.

[5] Žalovaná odvolání zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Konstatovala, že v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu provedla kontrolu spisu, zjistila, že v něm taková žádost není obsažena, a uvedla, že žalobkyně své tvrzení o zaslání žádosti správnímu orgánu v odvolání nijak nedoložila. S ohledem na neexistenci žádosti posoudila tedy žalovaná námitku jako bezpředmětnou.

II. Řízení před městským soudem

[6] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, ve které namítala, že ve správním řízení podala žádost o přerušení řízení a o prodloužení lhůty k odstranění vad, na kterou správní orgán nijak nezareagoval, a řízení zastavil. Správní orgán prvního stupně tak dle žalobkyně postupoval v rozporu § 64 odst. 2 správního řádu a v rozporu se zásadami správního řízení. Žalovaná poté odvolání nevyhověla s odůvodněním, že žádná taková žádost nebyla správnímu orgánu doručena, resp. toto tvrzení nebylo věrohodně prokázáno. Dle žalobkyně však nebylo na ní, aby spolu s odvoláním prokazovala, že podala žádost o prodloužení lhůty a přerušení řízení. V době podání odvolání nemohla z ničeho vyrozumět, že její žádosti nejsou ve spise obsaženy, protože legitimně očekávala, že spis je řádně veden. Pokud žalovaná toto podání ve spise nenašla, měla v zájmu ochrany legitimního očekávání žalobkyně na tuto skutečnost upozornit a umožnit jí, aby existenci podání doložila.

[7] Městský soud tuto žalobu zamítl rozsudkem ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 A 54/2012 – 44. Ve stručném odůvodnění uvedl, že ačkoli žalobkyně existenci žádosti namítala ve svém odvolání i v žalobě, ani v jednom případě však nedoložila, že by takovou žádost správnímu orgánu skutečně adresovala. Městský soud nadto podotkl, že řízení bylo přerušeno již usnesením ze dne 31. 8. 2011, a nebylo by jej tedy třeba znovu přerušovat. Usnesení o zastavení řízení pak bylo vydáno 7. 11. 2011, tedy až po dni 31. 10. 2011, do kterého žalobkyně požadovala prodloužit lhůtu k doplnění chybějících dokumentů. Městský soud shrnul, že klíčové pro posouzení věci bylo, že žalobkyně měla a mohla předmětné doklady správnímu orgánu předložit ve stanovené lhůtě. Pokud tak neučinila, nemá možnost se dovolaávat nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[8] Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudkem ze dne 30. 11. 2016, č. j. 1 Azs 209/2016 – 30, pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nepřezkoumatelnost shledal v absenci vypořádání žalobní námitky ohledně povinnosti žalované upozornit žalobkyni na skutečnost, že se

žádosti, na které v odvolání poukazuje, ve spise nenacházejí a umožnit jí, aby jejich existenci v rámci odvolacího řízení doložila.

[9] Následně městský soud rozhodl shora označeným rozsudkem. V něm se v návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu zaměřil na námitku, že žalobkyně nebyla žalovanou upozorněna na to, že se ve spise nenachází tvrzená žádost o prodloužení lhůty a o přerušení řízení. Městský soud vyjádřil názor, že v daném případě nebylo možno považovat za porušení práv žalobkyně, jestliže ji žalovaná ze své iniciativy nevyzvala k prokázání předmětného tvrzení. Tvrzení o podané žádosti uvedená v odvolání nepředstavovala nedostatky či vady, k jejichž odstranění by měla být žalobkyně vyzvána podle § 37 odst. 3 správního řádu. Žalovaná měla dle názoru městského soudu oprávněně za to, že tvrzená žádost nebyla podána, jestliže ve správním spise nebyla založena a žalobkyně nepředložila žádný doklad, ze kterého by bylo seznatelné, že žádost podala. Za situace, kdy zde existovalo pouhé tvrzení žalobkyně, nebyla žalovaná povinna vyzývat k doplnění odvolání. Bylo na žalobkyni, aby se zajímala o to, proč bylo řízení přes podanou žádost o prodloužení lhůty zastaveno, a to tím spíše, pokud byla od podání této žádosti zastoupena advokátkou. Jestliže žalobkyně nijak své tvrzení o žádosti o prodloužení lhůty neprokázala, nemůže se dovolávat toho, že řízení o žádosti o povolení pobytu bylo zastaveno protiprávně a že nerespektování procesních ustanovení mělo za následek nezákonnost rozhodnutí.

[10] Ve zbytku městský soud zopakoval své posouzení z přecházejícího rozsudku, a to že ačkoli žalobkyně existenci žádosti namítala v odvolání i v žalobě, ani v jednom případě nedoložila, že by tuto žádost správnímu orgánu skutečně adresovala. Městský soud vyslovil, že správní orgán prvního stupně dle jeho názoru postupoval v souladu s právními předpisy, jestliže řízení poté, co uplynula lhůta k doplnění žádosti a náležitosti žádosti nebyly ze strany žalobkyně řádně doplněny, zastavil. Předmětné doklady zaslala žalobkyně až po obdržení usnesení o zastavení řízení. Postup žalované, která k nim v rámci odvolacího řízení v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlížela, odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila, shledal městský soud v souladu s právními předpisy.

[11] K námitce nesprávného postupu správního orgánu prvního stupně, který na základě žádosti žalobkyně podle § 64 odst. 2 správního řádu nepřerušil řízení, městský soud uvedl, že žalobkyně nepředložila žádný doklad, který by dokládal její tvrzení o podané žádosti. Městský soud znovu uvedl, že řízení bylo přerušeno již usnesením správního orgánu ze dne 31. 8. 2011, a nebylo by jej tedy třeba znovu přerušovat. Usnesení o zastavení řízení pak bylo vydáno 7. 11. 2011, tedy až po dni 31. 10. 2011, do kterého žalobkyně požadovala prodloužit lhůtu k doplnění chybějících dokumentů. Městský soud shrnul, že klíčové pro posouzení věci bylo, že žalobkyně měla a mohla předmětné doklady správnímu orgánu předložit ve stanovené lhůtě. Pokud tak neučinila, nemá možnost se dovolávat nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu. Správní orgán prvního stupně žalobkyni upozornil, že její žádost trpí podstatnými nedostatky, dal jí příležitost k tomu, aby tyto nedostatky v dostatečně dlouhé časové lhůtě napravila, a když se tak nestalo, tak správní řízení o žádosti zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[12] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právních otázek a neprovedení navrhovaného důkazu.

[13] Uvádí, že městský soud nesprávně posoudil, že poté, co správní orgán prvního stupně zastavil řízení usnesením, ve kterém nebyla žádost stěžovatelky zmíněna, bylo na stěžovatelce, aby její existenci prokazovala. Takový závěr je dle stěžovatelky v rozporu se základními zásadami správního řízení. Stěžovatelka má za to, že městský soud přenesl veškerou odpovědnost za pravděpodobnou ztrátu její žádosti správním orgánem prvního stupně na ni a neposkytl jí soudní ochranu, ačkoli postupovala v souladu se zákonem. Stěžovatelka rozvádí, že podala žádost o prodloužení lhůty pro doložení dokladů a přerušení řízení elektronickou cestou. Předpokládala, že správní orgán prvního stupně tuto žádost řádně zaeviduje, a v tištěné podobě založí do spisu. Z toho, že usnesení o zastavení neobsahovalo zmínku o této žádosti, nemohla stěžovatelka předpokládat, že byla ztracena. Při podání odvolání se domnívala, že se správní orgán prvního stupně s touto žádostí nevypořádal, ač byla založena ve spise, nebo ve spise založena nebyla, a na základě jejího odvolání ji dohledá žalovaná.

[14] Stěžovatelka dále objasňuje, že nikdy nepožadovala, aby ji žalovaná vyzvala k odstranění vad odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. S ohledem na to, že na svou žádost upozornila v odvolání, a správní orgán prvního stupně ani žalovaná ji ve spise nedohledali, však nebyla žalovaná oprávněna bez dalšího uzavřít, že stěžovatelka takové podání vůbec neučinila. Žalovaná měla v takovém případě stěžovatelku upozornit, že se její podání nepodařilo dohledat, a umožnit jí na tuto skutečnost reagovat. Tato povinnost dle stěžovatelky vyplývá ze základních zásad správního řízení, zejména z § 3, § 4 odst. 1 a 4 a § 5 správního řádu. Žalovaná však svoji povinnost nesplnila, a její rozhodnutí je proto nezákonné. Názor městského soudu, že žalovaná tuto povinnost neměla, stěžovatelka odmítla.

[15] Dále stěžovatelka uvádí, že v žalobě namítala nesprávnost postupu správního orgánu prvního stupně, který na základě její žádosti nepřerušil řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu. Městský soud k tomu opět uvedl, že stěžovatelka nedoložila skutečné zaslání předmětné žádosti, a její tvrzení tedy nelze ověřit. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že k prokázání existence podání své žádosti navrhla v žalobě jako důkaz doklady o podání žádosti o prodloužení lhůty na elektronickou podatelnu správního orgánu prvního stupně, městský soud však na tento důkazní návrh ve svém rozsudku nijak nereagoval. Stěžovatelka nadto poznamenala, že tyto doklady předložila Nejvyššímu správnímu soudu ke své předchozí kasační stížnosti v této věci.

[16] Žalovaná se k věci vyjádřila přípisem ze dne 11. 5. 2017, ve kterém navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Uvedla, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu a trvá na zákonnosti a správnosti svého rozhodnutí. Konstatovala, že druhá kasační stížnost stěžovatelky nepřinesla žádnou novou relevantní argumentaci, kasační námitky stěžovatelky označila žalovaná za nedůvodné, a odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a spisový materiál.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Předně je nutno poznamenat, že kasační stížnost je v nyní projednávané věci přípustná s ohledem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. pouze v rozsahu právních či skutkových otázek, které nebyly předmětem posuzování Nejvyšším správním soudem v řízení o první kasační stížnosti (tj. v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 1 Azs 209/2016 – 30).

[18] Kasační stížnost je projednatelná, na základě posouzení uvedeného níže však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[19] Pro nyní rozebíraný případ jsou zásadní konkrétní skutkové okolnosti. Stěžovatelka podala dne 2. 8. 2011 žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dle § 68 zákona o pobytu cizinců. Protože k ní však nepřiložila všechny požadované dokumenty, správní orgán prvního stupně ji usnesením ze dne 31. 8. 2011 vyzval k doplnění potřebných dokumentů, k čemuž jí stanovil lhůtu 30 dnů od doručení výzvy. Zároveň řízení podle § 64 odst. 1 správního řádu přerušil. Výzva i usnesení byly stěžovateli doručeny dne 7. 9. 2011. Posledním dnem pro doplnění byl tedy den 7. 10. 2011, stěžovatelka však do tohoto dne požadované dokumenty nedoplnila. Správní orgán prvního stupně proto vyrozuměním ze dne 14. 10. 2011, doručeným dne 20. 10. 2011, informoval stěžovatelku o pokračování v řízení. Až dne 7. 11. 2011 vydal správní orgán prvního stupně usnesení o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení (doručeno dne 21. 11. 2011).

[20] Stěžovatelka v odvolání tvrdila, že v žádosti ze dne 6. 10. 2011 požádala o prodloužení lhůty k odstranění vad, resp. doplnění dokumentů, do 31. 10. 2011. Potřebné dokumenty však stěžovatelka skutečně doplnila až podáním ze dne 23. 11. 2011, tj. více než tři týdny po lhůtě, kterou v tvrzené žádosti ze dne 6. 10. 2011 po správním orgánu prvního stupně žádala. Je třeba poukázat na skutečnost, že ačkoli z pohledu správního orgánu prvního stupně uplynula lhůta k doplnění dokumentů již 7. 10. 2011, nevydal usnesení o zastavení řízení ihned, ale až o měsíc později, dne 7. 11. 2011. Nelze dát stěžovateli za pravdu ani v tom, že by vydal toto usnesení bez dalšího, neboť po nedoplnění ve stanovené lhůtě správní orgán prvního stupně stěžovatelku nejprve upozornil na pokračování v řízení vyrozuměním ze dne 14. 10. 2011, které bylo stěžovateli doručeno dne 20. 10. 2011. Až v návaznosti na další nečinnost stěžovatelky správní orgán prvního stupně o další více než dva týdny později, dne 7. 11. 2011, vydal usnesení, kterým řízení zastavil. Stěžovatelka však zaslala požadované dokumenty až dne 23. 11. 2011 poté, co jí bylo dne 21. 11. 2011 usnesení o zastavení řízení doručeno.

[21] Z výše uvedeného vyplývá, že doplnění dokumentů stěžovatelkou nelze v žádném případě považovat za včasné, a to jak z pohledu lhůty skutečně uložené správním orgánem prvního stupně (tzn. do 7. 10. 2011), tak z pohledu lhůty, kterou stěžovatelka požadovala ve své tvrzené žádosti (tzn. do 31. 10. 2011). Ani v případě, že by správní orgán prvního stupně tvrzenou žádost stěžovatelky obdržel, a této žádosti vyhověl, nebylo by možno na doplnění nahlížet jako na včasné. V této souvislosti lze poznamenat, že ačkoli správní orgán prvního stupně lhůtu k doplnění potřebných dokumentů formálně neprodloužil,

fakticky tak učinil, když řízení zastavil až usnesením ze dne 7. 11. 2011, tedy měsíc po uplynutí uložené lhůty, a sedm dnů po dni, do kterého požadovala stěžovatelka lhůtu prodloužit. Protože se v nyní projednávaném případě neuplatnila koncentrace řízení (§ 36 odst. 1 správního řádu), měla stěžovatelka možnost požadované dokumenty doplnit až do chvíle než správní orgán prvního stupně řízení zastavil. Stěžovatelka se však příslušné dokumenty nepokusila doplnit ani poté, co dne 20. 10. 2011 převzala vyznění o pokračování v řízení, a tyto dokumenty zaslala až 23. 11. 2011, tj. poté, co jí bylo doručeno usnesení o zastavení řízení. Městský soud tak správně vyhodnotil, že postupem správních orgánů nebyla stěžovatelka zkrácena na svých právech, neboť nesplnila povinnost doložit požadované dokumenty k žádosti o povolení k trvalému pobytu v uložené lhůtě do 7. 10. 2011 ani ve stěžovatelkou požadované lhůtě do 31. 10. 2011.

[22] Je třeba dát stěžovateli za pravdu ohledně námitky, že ji měla žalovaná vyzvat k doložení žádosti, na kterou odkazovala v odvolání, a pokud tak neučinila, porušila žalovaná základní zásady správního řízení, a potvrzením tohoto postupu se pak městský soud dopustil nesprávného posouzení věci. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 – 49, a ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 – 93). Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 2 As 324/2015 – 16, uvedl, že „[p]odle § 3 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zásadu materiální pravdy je ovšem nutné vykládat v souvislosti s § 50 a 52 správního řádu. Z racionalizované zásady materiální pravdy vyplývá nejen povinnost správního orgánu opatřovat si podklady pro vydání rozhodnutí, ale také povinnost účastníků řízení při opatřování těchto podkladů poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu) a povinnost účastníků řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Tuto povinnost však nelze vykládat ve smyslu neunesení důkazního břemene, institutu civilního procesu, který je založen na zásadě formální pravdy (VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 523). V souhrnu lze konstatovat, že smyslem racionalizované zásady materiální pravdy je, aby účastník řízení a správní orgán postupovali ve vzájemné součinnosti za účelem zjištění všech důležitých okolností.“ V kontextu principu dobré správy je pak třeba dovodit, že v situaci, kdy stěžovatelka tvrdila existenci podání zaslání správnímu orgánu prvního stupně, měla žalovaná toto tvrzení ověřit, zejména s ohledem na to, že v době tohoto tvrzení, tj. v době podání odvolání, by nemohla stěžovatelka vědět, že předmětné podání není založeno ve spise, a že by tudíž měla jeho existenci prokazovat. Je proto nepřijatelné, aby měla žalovaná možnost zcela jednostranně takové tvrzení odmítnout, rovněž z toho důvodu, že v takovém případě není vyloučeno pochybení na straně správního orgánu při přijímání elektronických podání. V uvedené věci měla tedy žalovaná stěžovatelku vyzvat k prokázání předmětného tvrzení učiněného v odvolání. Je třeba trvat na tom, aby správní orgán v součinnosti s účastníkem řízení postupoval tak, aby byl náležitě objasněn skutkový stav, zejména v situaci, kdy okolnosti případu nenaznačují účelovost jednání účastníka řízení. S ohledem na výše uvedené však Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že v nynějším případě nebylo popsáno pochybení žalované důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Ani za situace, kdy by k pochybení nedošlo, by se totiž na právním postavení stěžovatelky nic nezměnilo.

[23] Co se týče námitky, že se městský soud nevyjádřil k důkazu dokladem o podání a doručení žádosti o přerušení řízení a prodloužení lhůty, který stěžovatelka navrhovala v žalobě, dal Nejvyšší správní soud stěžovatelce za pravdu, že napadený rozsudek skutečně neobsahuje výslovné odůvodnění, proč městský soud nepřistoupil k provedení tohoto důkazu. Z obsahu napadeného rozsudku je však zřejmé, že pro závěry městského soudu nebylo provedení navrhovaného důkazu nutné. Městský soud ve svém posouzení důkladně rozebral a vyložil skutečnosti, které jej vedly ke konečnému rozhodnutí. Podrobně se vyjádřil i ke skutečnostem ohledně tvrzené žádosti, jejíž existenci chtěla stěžovatelka navrhovaným důkazem prokazovat, přičemž pracoval s údaji, které dle stěžovatelky byly v této žádosti obsaženy. Ačkoli lze tedy městskému soudu vytknout, že se s neprovedením navrhovaného důkazu nevypořádal výslovně, Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že tato vada neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

[24] Žalobkyně se svými námitkami neuspěla; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť neměla ve věci úspěch. Žalované žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

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

V Brně dne 13. července 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu