



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **S. T. A W.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Zemanem, advokátem se sídlem Jana Uhra 13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 3. 2017, čj. MV-166980-5/SO-2014, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 8. 2018, čj. 62 A 79/2017-54,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení předmětu řízení

[1] Žalobce podal 25. 6. 2014 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 44a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále „správní orgán I. stupně“) řízení rozhodnutím ze dne 8. 10. 2014, čj. OAM-27319-11/DP-2014, zastavilo, neboť žalobce ani přes výzvu správního orgánu I. stupně ze dne 25. 6. 2014 neodstranil ve lhůtě 30 dnů vady žádosti, konkrétně nepředložil doklad o účelu pobytu (potvrzení o studiu podle § 64 zákona o pobytu cizinců) a doklad o cestovním zdravotním pojištění. Žalobce 15. 10. 2014 předložil správnímu orgánu I. stupně

doklad o cestovním zdravotním pojištění, dále potvrzení, že je zapsán do kurzu českého jazyka a doklad o zajištění ubytování. Dne 16. 10. 2014 proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání, ve kterém poukázal na předložené doklady. Žalobcovo odvolání žalovaná shora označeným rozhodnutím zamítla.

[2] Rozhodnutí žalované žalobce napadl u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), který jej v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil pro nepřezkoumatelnost. Žalované vytkl, že se nijak nevypořádala s doklady vztahujícími se k jeho studiu na Lékařské fakultě Masarykovy univerzity, které žalobce předložil v průběhu odvolacího řízení. Žalovaná podle krajského soudu postupovala v rozporu se zákonem, jelikož neuvedla, z jakého důvodu k těmto dokladům nepřihlédla, případně proč jejich předložení není pro vyhovění žalobcovy žádosti dostatečné.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti shora označenému rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek krajského soudu považuje za vnitřně rozporný, neboť soud v odůvodnění uvádí, že bylo namístě v odvolacím řízení uplatnit zásadu koncentrace a že žalovaná postupovala v souladu se zákonem, pokud nepřihlédla k dokladům předloženým až v odvolacím řízení. Zároveň však soud rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu, že se stěžovatelka nevypořádala s doklady předloženými žalobcem v průběhu odvolacího řízení (v letech 2015-2016). Rozsudek krajského soudu tak obsahuje logický rozpor, pokud konstatuje, že odvolací orgán nemůže bez dalšího přihlédnout k dokladům předloženým po lhůtě k jejich podání nebo je věcně posuzovat, ale zároveň klade stěžovateli k tíži, že se s doklady předloženými po vydání prvostupňového rozhodnutí nevypořádala. Rozsudek krajského soudu je tak nepřezkoumatelný, neboť je nesrozumitelný a je založen na nedostatku důvodů rozhodnutí.

[4] Krajský soud rovněž nesprávně posoudil doklady předložené v průběhu správního řízení jako součást správního spisu. Stěžovatelka se domnívá, že jí nelze vytýkat, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádala s podklady, které žalobce neoznačil jako doplnění jím podaného odvolání. Žalobce tyto doklady osobně předložil správnímu orgánu I. stupně po vydání prvostupňového rozhodnutí; správní orgán I. stupně doklady (potvrzení o studiu na Lékařské fakultě Masarykovy univerzity ze dne 16. 2. 2015, 1. 6. 2015 a ze dne 13. 7. 2016 a rozhodnutí o přijetí ke studiu ze dne 22. 5. 2015) zaslal stěžovateli, aniž by k nim doložil jakékoliv průvodní podání, v němž by byl uveden účel jejich předložení. Není jasné, z čeho správní orgán I. stupně dovodil souvislost s odvolacím řízením, neboť žalobce sám neučinil žádné podání, v němž by takovou souvislost deklaroval. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2017, čj. 6 Azs 216/2017-32, „*správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo nechtěl učinit.*“ Z toho důvodu stěžovatelka neučinila tyto doklady součástí správního spisu o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a proto se k nim v odůvodnění rozhodnutí ani nevyjadřovala jako k podkladům.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána řádně a včas podle § 106 s. ř. s. Kasační stížnost je přípustná, neboť se jí stěžovatelka domáhá zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví a není dán žádný z důvodů nepřipustnosti dle § 104 s. ř. s.

[7] Zdejší soud se dále zabýval přezkumem napadeného rozsudku v rozsahu uplatněných kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Jde o natolik závažnou vadu, že se jí zdejší soud musí zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námítky stěžovatelky (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Stěžovatelka jako důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku namítá nesrozumitelnost a nedostatek důvodů rozhodnutí, které se projevují jeho vnitřní rozporností. Nejvyšší správní soud již dříve vymezil uvedené důvody nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75. Uvedl, že „[z]a nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo z něž nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, rozhodnutí, z něž nelze seznat, co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

[11] V nyní projednávané věci nelze se stěžovatelkou souhlasit, že by byl rozsudek krajského soudu podle výše citované judikatury nepřezkoumatelný. Z napadeného rozsudku lze seznat, jak krajský soud ve věci rozhodl, kterých subjektů se rozhodnutí týká a jaké právní následky vytváří. Napadený rozsudek dále obsahuje výrok i odůvodnění, které je s tímto výrokiem v souladu a které není logicky rozporné. Krajský soud jednoznačně vysvětlil (viz bod 31. napadeného rozsudku), z jakých důvodů se měla stěžovatelka doloženými podklady v napadeném rozhodnutí zabývat, přičemž ani tato úvaha není se zbývajícím odůvodnění rozsudku v rozporu. Krajský soud jasně a srozumitelně odlišil podklady v podobě potvrzení o studiu z 24. 9. 2014 a doklad o zdravotním pojištění od později doložených potvrzení o studiu na lékařské fakultě. Napadený rozsudek není zatížen ani nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rozhodnutí, neboť krajský soud vycházel pouze z těch skutkových důvodů, které byly ve správním řízení zjištěny a které ani stěžovatelka nyní nezpochybňuje. Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumatelný, proto Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto kasační námitku za důvodnou.

[12] Dále se zdejší soud zabýval námitkou nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem ve vztahu k nevypořádání se s žalobcem předloženými dokumenty. Podle stěžovatelky jí nelze vytýkat, že se nezabývala dokumenty, které žalobce předložil v průběhu odvolacího řízení ke správnímu orgánu I. stupně, který je stěžovatelce postoupil, neboť se nestaly součástí správního spisu stěžovatelky, z něž při rozhodování vycházela. S takovým závěrem však nelze souhlasit. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), obsah správního spisu tvoří mj. podání účastníků řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, tvoří správní spis všechny dokumenty týkající se téže věci; odborná literatura k tomu dodává, že obsahem spisu je „*vše, co nějak souvisí s řešenou věcí a bylo předloženo účastníky řízení či opatřeno správním orgánem. Výjimku tvoří skutečnosti obecně známé, které nemusejí být zachyceny v obsahu spisu, neboť se ani nedokazují. V této souvislosti lze spíše doporučit zvolit takový postup, kdy v případě pochybností je vhodnější listinu součástí spisu učinit než naopak*“ (POTĚŠIL a kol.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 816 s.). Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány nemají neomezený prostor pro uvážení, jaké listiny budou do správního spisu zařazeny, a jaké nikoliv. Zároveň je nutno připomenout, že správní řízení vedené před správním orgánem I. stupně a odvolacím orgánem tvoří na základě zásady jednoty správního řízení jeden celek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 184/2018-40). Ačkoliv tedy může být správní spis vedený správním orgánem I. stupně a odvolacím správním orgánem rozdělen do zvláštních sběrných archů, je třeba jej rovněž posuzovat jako jednotný celek, jehož souhrnný obsah tvoří podklady pro rozhodování odvolacích správních orgánů.

[13] Žalobce provedl u správního orgánu I. stupně v době vedení odvolacího řízení několik osobních podání, která se stala součástí vedeného správního spisu (o čemž vypovídá evidence spisového materiálu, přidělení čísel jednacích těmto dokumentům a jejich fyzické zařazení do spisu), a které správní orgán I. stupně postoupil stěžovatelce z důvodu jí vedeného odvolacího řízení. Se stěžovatelčinou argumentací, že ze zaslaných podání nevyplývá, že by žalobce výslovně projevil vůli, aby tyto listiny byly zařazeny do správního spisu vedeného v odvolacím řízení, a proto do něj zařazeny být nemusí, se nelze ztotožnit. Předmětná podání totiž součástí správního spisu učinil v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu správní orgán I. stupně; stěžovatelka, která předložené dokumenty obdržela před rozhodnutím o odvolání tak nemohla dále posuzovat, zdali je za součást správního spisu považuje, či nikoliv. Ačkoliv jí už dříve správní orgán I. stupně postoupil jím vedený správní spis, nebyla vyloučena možnost, aby byl tento spis v průběhu odvolacího řízení dále doplňován o později doručené listiny. Tyto dokumenty stěžovatelka obdržela v průběhu odvolacího řízení, byly prokazatelně označeny podacím razítkem správního orgánu I. stupně a příslušným číslem jednacím, a zejména je sám správní orgán I. stupně v přípisech doručovaných společně s postoupenými dokumenty označil jako podkladové materiály k odvolání. Nebylo tedy na stěžovatelce, aby posoudila, jestli má postoupené dokumenty učinit součástí správního spisu, neboť ty jeho součástí učinil již správní orgán I. stupně. Není přijatelné, aby si odvolací správní orgány účelově vybíraly, jaké listiny považují za součást správního spisu, a tedy podklady k rozhodnutí ve věci, neboť takové jednání zavdává možné libovůli. Ačkoliv § 17 odst. 1 správního řádu obsahuje pouze demonstrativní výčet toho, co tvoří obsah správního spisu, nelze bez dalšího ze správního spisu vyřadit (resp. do něj nezařadit) podání účastníka řízení, tím spíše, jedná-li se o řízení zahajované na jeho žádost a může-li mít předmětné podání pro posouzení věci samé nějaký význam (v tomto směru je nutno upozornit rovněž na zásadu,

pokračování

že správní orgány včetně odvolacích, tedy v tomto případě stěžovatelky rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí). Pokud by správní orgány měly možnost z obsahu správních spisů taková podání vyřazovat či je do něj nezařazovat, byl by ohrožen samotný účel povinnosti vést správní spis, tedy ověřitelná evidence kroků, které byly ve správním řízení učiněny, do níž může účastník řízení nahlížet a jež může být předmětem přezkumu ve správním soudnictví.

[14] Z výše uvedených důvodů je zřejmé, že se stěžovatelka měla dokumenty doručenými v průběhu odvolacího řízení při rozhodování o odvolání žalobce zabývat a vysvětlit, jaký význam pro dané řízení mají. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se podle § 68 odst. 3 správního řádu mj. uvedou podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se správní orgán řídil při jejich hodnocení. V případě, že by stěžovatelka usoudila, že dokumenty předložené v průběhu odvolacího řízení nemohou na rozhodnutí o odvolání nic změnit, byla povinna tuto úvahu v napadeném rozhodnutí odůvodnit obdobně, jak učinila ve vztahu k potvrzení o studiu z 24. 9. 2014, resp. o existenci zdravotního pojištění, u kterých se současně věnovala otázce, zda je žalobce mohl uplatnit již dříve (viz § 82 odst. 4 správního řádu). Jinými slovy, stěžovatelka měla v odůvodnění rozhodnutí vysvětlit, proč k těmto později učiněným podáním stěžovatele případně nepřihlíží a proč není jejich obsah pro posouzení jeho odvolání rozhodující. Na takovém požadavku je nutno trvat zaprvé z toho důvodu, aby žalobce (tím spíše, jedná-li se o cizince) porozuměl, proč v odvolacím řízení neuspěl, a v jaké je z hlediska doložených podkladů procesní situaci. Zadruhé, dodržení uvedené povinnosti je nutné z důvodu přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ze strany správního soudu. Správní soud má za úkol přezkoumávat zákonnost a správnost napadeného rozhodnutí; pokud však z takového rozhodnutí v některé otázce nevyplývá, proč správní orgán postupoval tak, jak postupoval, jedná se o rozhodnutí nepřezkoumatelné. Závěr krajského soudu, že bylo třeba v napadeném rozhodnutí uvést, proč případně k těmto dokumentům doručeným žalobcem v průběhu odvolacího řízení stěžovatelka nepřihlédla, je tedy správný. Skutečnost, že stěžovatelka tato podání žalobce v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezohlednila, tak založila nepřezkoumatelnost rozhodnutí o jeho odvolání.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného došel k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalobci žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. srpna 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu