



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobkyně: **V.K.**, st. příslušnost Ruská federace
bytem XYZ

zastoupené JUDr. Matějem Šedivým, advokátem
sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem Hrdinů 1634/3, Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 2. 2021, čj. MV-200883-4/SO-2020,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 9. 3. 2021 domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 15. 2. 2021, čj. MV-200883-4/SO-2020 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 27. 7. 2020, čj. OAM-26017-20/DP-2018 (dále též

„**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobkyně o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon č. 326/1999 Sb.**“), s tím, že ve stanovené lhůtě nebyly předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 15. 2. 2021.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh odvolacího řízení a reprodukovala odvolací argumentaci žalobkyně. Dále pak vyložila důvody, pro které se ztotožnila se závěry správního orgánu prvního stupně. Zdůraznila, že žalobkyně ačkoli byla v řízení vyzvána k odstranění vad podané žádosti a byla poučena o důsledcích jejich případného neodstranění, do vydání Prvostupňového rozhodnutí vytýkanou vadu neodstranila. Správní orgán prvního stupně tak podle žalované postupoval v daném případě správně, pokud žádost žalobkyně podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. zamítl, neboť doložené potvrzení od společnosti EWTCOON s.r.o. ze dne 27. 8. 2019 nesplňovalo podmínky dokladu prokazujícího studium dle § 64 zákona č. 326/1999 Sb. Obsah těchto závěrů, jakož i závěrů k otázce přiměřenosti zásahu spočívajícího ve vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti do soukromého a rodinného života žalobkyně, soud na tomto místě podrobněji nerekapituloval, neboť žalobkyně proti těmto závěrům v podané žalobě nijak nebrojila.
4. K odvolacím námitkám poukazujícím na porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), žalovaná konstatovala, že výzva k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 8. 6. 2020 byla vydána v souladu s uvedeným ustanovením. V předmětné výzvě byla žalobkyně poučena o tom, že své případné písemné vyjádření může zaslat správnímu orgánu prvního stupně specifikovaným způsobem a ve specifikované formě, a to ve lhůtě 10 dnů od doručení výzvy. Výzva přitom byla podle žalované doručena žalobkyni dne 22. 6. 2020, avšak žalobkyně se ve stanovené lhůtě do 2. 7. 2020 nevyjádřila.
5. Žalovaná zdůraznila, že v situaci nouzového stavu trvajícího do 17. 5. 2020 nebylo možno postupovat jiným, než zvoleným způsobem, kdy bylo žalobkyni prostřednictvím výzvy sděleno, z jakých konkrétních podkladů bude při rozhodování o její žádosti správní orgán prvního stupně vycházet. Z předmětné výzvy přitom podle žalované nikterak nevyplývá, že by správní orgán prvního stupně v daném případě interpretoval, co si o výše uvedených listinách myslí, a že by rezignoval na povinnost seznámit žalobkyni s podklady pro vydání rozhodnutí.

III. Žaloba

6. Žalobkyně v podané žalobě předeslala, že dne 29. 8. 2018 podala žádost dle § 45 zákona č. 326/1999 Sb., kterou se domáhala vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu. V

rámci řízení bylo zjištěno, že žalobkyně byla vyloučena ze střední školy, načež začala studovat na jazykových kurzech, které svým obsahem nenaplní parametry požadovaného pobytu. Žalobkyně byla vyzvána k nápravě, kterou však nezabezpečila, v důsledku čehož vydal správní orgán prvního stupně Prvostupňové rozhodnutí, kterým podanou žádost zamítl. Žalobkyně uvedla, že brojila proti Prvostupňovému rozhodnutí odvoláním, v rámci kterého uvedla, že byla zkrácena na procesním právu dle § 36 odst. 3 správního řádu, pokud jí nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a namísto toho byla toliko vyzývána k tomu, aby se vyjádřila k listinám, jejichž obsah jí však nebyl prezentován.

7. Žalobkyně namítala, že skutečně byla zkrácena na právu zaručeném ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu, neboť ačkoliv bylo o podané žádosti rozhodnuto meritorním zamítnutím, nebylo jí umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť nebyla vyzvána k osobnímu prostudování podkladového materiálu a namísto toho byla toliko vyzývána k tomu, aby se vyjádřila k listinám, jejichž obsah jí však nebyl prezentován. Podle žalobkyně je smyslem uvedeného ustanovení prezentace obsahu spisového materiálu a zároveň možnost učinit k tomuto poslední vyjádření. Žalobkyně sice obdržela výzvu, avšak ta ji nevyzývala k možnosti seznámit se s obsahem spisového materiálu, nýbrž toliko k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, které jí ovšem prezentovány nebyly. Zákonný požadavek na prezentaci podkladů pro vydání rozhodnutí nelze podle žalobkyně zaměňovat s prezentací výčtu listin, ze kterých plánuje správní orgán vycházet, natož se sdělením jejich podstatného obsahu, neboť právem účastníka řízení je seznámit se s podklady dle jeho uvážení. Oproti tomu není podle žalobkyně úlohou správního orgánu, aby jí v této souvislosti interpretoval, co si o těchto listinách myslí.
8. K poukazu správních orgánů na nouzový stav žalobkyně konstatovala, že z žádného pramene práva nevyplývá, že by byl správní orgán oprávněn rezignovat na povinnost dle § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán tak měl podle žalobkyně dvě možnosti postupu, a sice (i.) vyhodnotit úkon jako neodkladný a tím pádem umožnit jeho konání, nebo (ii.) jej vyhodnotit jako úkon, který snese odkladu, a nařídit jej v době, kdy bude schopen jeho výkon umožnit. Žalobkyně zopakovala, že *„je-li smyslem vyjádření reakce na podkladový materiál, tak je vcelku zjevné, že nelze reagovat na něco, co nebylo prezentováno“*.
9. Žalobkyně dále uvedla, že v této souvislosti odkázala v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí na právní názor nadřízeného orgánu vyjádřený v rozhodnutí čj. MV-76205-4/SO-2020, týkající se skutkově identické věci, avšak ani tímto se žalovaná nevypořádala, a to i přes skutečnost, že ve shodné věci rozhodla přinejmenším ve dvaceti případech doručovaných k rukám téhož zástupce zcela opačně, než ve věci žalobkyně.

IV. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 8. 1. 2021 navrhla, aby soud žalobu proti Napadenému rozhodnutí zamítl.

11. K námitce žalobkyně, že byla zkrácena na právu dle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jí nebylo před meritorním rozhodnutím umožněno, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí, žalovaná odkázala na závěry uvedené na str. 7 Napadeného rozhodnutí.
12. K odkazovanému právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí čj. MV-76205-4/SO-2020 týkajícím se skutkově identické věci, kdy bylo rozhodnuto zcela opačně, tedy shledáno, že žalobce byl zkrácen na právu dle § 36 odst. 3 správního řádu, žalovaná uvedla, že jí nejsou známy případy, kdy by tak v dalších případech výše uvedený postupem bylo rozhodováno. Ostatně další případy žalobkyně podle žalované ani sama neuvedla. Žalovaná naopak v mnoha případech (např. čj. MV-145348-7/SO-2020 a čj. MV-172732-4/SO-2020) shledala, že postup správního orgánu prvního stupně, kdy účastníky řízení seznamuje s podklady pro vydání rozhodnutí v případech meritorních rozhodnutí prostřednictvím písemné výzvy, v níž jsou uvedeny podklady, ze kterých podkladů bude vycházet, je v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.
13. Žalovaná dále uvedla, že s ohledem na trvající bezpečnostní opatření v souvislosti s pandemií COVID-19 a podle krizového opatření Vlády České republiky (usnesení vlády č. 217/2020) je omezen přístup veřejnosti na pracoviště správního orgánu prvního stupně, a to pouze pro neodkladné záležitosti (např. osobní přítomnost cizince při doložení cestovního dokladu); tím však podle žalované za současného stavu není seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. S ohledem na právě uvedené proto správní orgán prvního stupně využívá podle žalované u záležitostech, které nejsou neodkladné, a tedy nevyžadují osobní přítomnost cizince, jako je tomu v případě seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, písemné formy.
14. V podrobnostech žalovaná odkázala na Napadené rozhodnutí.

V. Jednání

15. Při jednání konaném dne 14. 6. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a dříve uplatněné argumentaci. Žalobkyně výslovně připustila, že byla ve svém procesním postupu vedena obstrukčními záměry a zdržovací taktikou s cílem prodloužit dobu řízení a oddálit okamžik meritorního rozhodnutí. Dle ní přitom nelze trvat na tom, že byla povinna se v řízení před prvostupňovým správním orgánem proti jeho postupu ohradit. Žalobkyně zdůraznila, že nedostatek reakce na námitku poukazující na jiné rozhodnutí, v němž byly rozhodné otázky posouzeny opačně, mohl vyústit v porušení § 68 odst. 3 správního řádu.
16. Soud při jednání provedl k důkazu žalobkyní předloženou „vzorovou“ „Výzvu o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí“ ze dne 18. 5. 2021, čj. OAM-6094-6/TP-2021.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad,

k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

18. V posuzované věci byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zamítnuta žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že žalobkyní v řízení doložené potvrzení nesplňovalo podmínky dokladu prokazujícího studium dle § 64 zákona č. 326/1999 Sb.
19. Žalobkyně v podané žalobě nebrojí proti závěrům správních orgánů založeným na aplikaci § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. Nezpochybňuje, že v posuzované věci nepředložila doklad prokazující studium odpovídající zákonným požadavkům, a nenamítá, že správní orgány proto nebyly oprávněny její žádost s poukazem na uvedená zákonná ustanovení zamítnout. Žalobkyně se v rámci své žalobní argumentace omezuje fakticky na jedinou žalobní námitku, když tvrdí, že byla zkrácena na svém právu vyplývajícím z § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jí nebylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně nesouhlasí s žalovanou a namítá, že správní orgán prvního stupně nedostál povinností vyplývajícím z předmětného ustanovení, pokud ji obsah podkladů, z nichž při vydání Prvostupňového rozhodnutí vycházel, neprezentoval, a namísto toho ji seznámil toliko s výčtem listin, ze kterých zamýšlel při vydání rozhodnutí vyjít. Žalobkyně poukazuje na to, že je právem účastníka řízení seznámit se s podklady dle jeho uvážení, přičemž naopak není úlohou správního orgánu, aby v této souvislosti interpretoval, co si o těchto listinách myslí.
20. Pokud jde o skutkové poznatky související s předmětnými spornými otázkami, soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně písemností označenou jako „Výzva k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí“ ze dne 8. 6. 2020, čj. OAM-26017-17/DP-2018 (dále též „Výzva“), žalobkyni informoval o tom, že ve věci její žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky byly shromážděny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí. Z Výzvy se podává, že správní orgán prvního stupně žalobkyni s odkazem na § 36 odst. 3 správního řádu vyrozumívá „o možnosti vyjádřit se k níže uvedeným podkladům pro vydání rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění“. Správní orgán prvního stupně přitom ve Výzvě výslovně uvedl, že „za tímto účelem správní orgán níže uvádí, z jakých podkladů bude při rozhodování vycházet a co je jejich podstatným obsahem“, přičemž žalobkyni poučil o tom, jakým způsobem a jakou formou může své případné vyjádření ve stanovení lhůtě předložit. Správní orgán prvního stupně doplnil, že s ohledem na opatření přijatá Ministerstvem zdravotnictví k zamezení šíření onemocnění COVID-19 bylo nutné regulovat přístup veřejnosti na pracoviště správního orgánu, a to na záležitosti vyžadující osobní přítomnost cizince, s tím, že takovou záležitostí není podle správního orgánu prvního stupně „povinnost správního orgánu dát účastníku řízení před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí“, přičemž „identifikovat podklady pro vydání rozhodnutí, popsat, co z jejich obsahu vyplývá, a vyzvat účastníka řízení k tomu, aby se k nim vyjádřil, je možné i písemně“.

21. V návaznosti na uvedené pak správní orgán prvního stupně ve Výzvě skutečně vypočetl a identifikoval pod celkem devíti body podklady, z nichž zamýšlí při rozhodování o žádosti žalobkyně vycházet, přičemž u některých z nich připojil stručnou poznámku, jaké poznatky z uvedených podkladů dovozuje; pod posledním bodem pak za podklad rozhodnutí označil rovněž případné vyjádření žalobkyně a doklady, které žalobkyně případně později v reakci na tuto Výzvu doloží. Správní orgán prvního stupně přitom ve Výzvě žalobkyni explicitně poučil o tom, jaký doklad potvrzující účel pobytu na území České republiky musí být v případě účelu studia, které nesplňuje podmínky dle § 42d zákona č. 326/1999 Sb., ale splňuje podmínky § 64 odst. 1 tohoto zákona, předložen.
22. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně na uvedenou Výzvu, která ji byla podle doručenký založené ve správním spisu doručena dne 22. 6. 2020, ve stanovené lhůtě nijak nereflektovala, zaslala toliko oznámení o převzetí právního zastoupení, přičemž ani do vydání Prvostupňového rozhodnutí žalobkyně žádné vyjádření k podkladům pro rozhodnutí či jiné podání k věci nepředložila, neoznačila jiné další podklady pro vydání rozhodnutí ani nenavrhlá důkazní prostředky, které by v řízení o žádosti požadovala provést.
23. Soud zdůrazňuje, že řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
24. Soud k žalobkyni uváděným žalobním námitkám nejprve poznamenává, že je žalobkyně v reakci na vydání Napadeného rozhodnutí a znění jeho odůvodnění v zásadě beze změny přenesla do žaloby ze svého odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí. Žalobkyně tudíž *de facto* zcela ignorovala skutečnost, že se předmětnými námitkami zabývala žalovaná v Napadeném rozhodnutí. Žalobkyně v důsledku toho v podané žalobě vůbec nereagovala na závěry, které žalovaná vyslovila k téměř identickým odvolacím námitkám žalobkyně v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Nijak nereflektovala, že žalovaná předmětné námitky vypořádala a zdůvodnila závěr o jejich neopodstatněnosti. V tomto ohledu platí, že žalobkyně tím, že v žalobě zopakovala argumenty vznesené v odvolání, aniž by reagovala na odůvodnění Napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaná s předmětnou argumentací vypořádala a přezkoumatelným způsobem popsala a vysvětlila, na základě jakých konkrétních úvah uzavřela o nedůvodnosti tohoto okruhu námitek, značně snížila svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za ni nemohl domýšlet další argumenty.
25. Městský soud se tak mohl věnovat žalobkyni uváděným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sama žalobkyně vznesla (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Zdejší soud připomíná, že pokud žalobkyně v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace uzavírá, že se v podstatě samé ztotožnil s argumentací, kterou již dříve, v návaznosti na odvolací námitky žalobkyně, uvedla žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, neboť žalobní námitky se ve všem podstatném překrývají s žalobkyní uplatněnými odvolacími námitkami.

26. Je třeba připomenout, že podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí, že *„nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal“*.
27. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že smyslem a účelem úpravy obsažené v § 36 odst. 3 správního řádu je zajistit, aby účastník řízení seznal všechny podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užity, a poskytnout mu procesní prostor seznámit se s obsahem spisu v době, kdy mezi seznámením s podklady rozhodnutí a vydáním rozhodnutí již není správní spis dále doplňován o další důkazní prostředky (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2013, čj. 1 As 85/2013 - 51, ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009 - 243, č. 2073/2010 Sb. NSS). Jak judikoval Nejvyšší správní soud, *„ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu speciálně upravuje právo účastníka vyjádřit se bezprostředně před vydáním rozhodnutí ke všem shromážděným podkladům. Jelikož určení okamžiku, kdy lze zjištěný skutkový stav věci považovat za dostatečný (a lze proto přistoupit k vydání rozhodnutí) závisí na postoji správního orgánu, je logické, že účastník řízení může toto právo využít až poté, kdy je správním orgánem o tomto stavu řízení vyrozuměn. Konsekventně je proto povinností správního orgánu účastníka řízení na tento fakt upozornit, s čímž je logicky spojena i povinnost stanovit mu lhůtu, kdy lze toto procesní oprávnění vykonat“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, čj. 3 As 209/2017 - 51).
28. Soudy v minulosti potvrdily, že neposkytne-li správní orgán účastníkovi možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, může takové porušení nabýt až rázu protiústavnosti (např. náleze ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04). Ostatně právě proto judikatura vychází z teze, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí patří mezi stěžejní procesní práva účastníka správního řízení; v ústavní rovině je garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011 - 101).
29. Judikatura správních soudů tedy chrání účastníky, jejichž práva na seznámení se spisem byla skutečně porušena (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 9 As 226/2015 - 44, č. 3408/2016 Sb. NSS). Současně však ustáleně akcentuje, že procesní práva nelze uplatňovat samoúčelně, ale vždy jen ve vazbě na práva hmotná, k jejichž ochraně řádné zajištění procesních práv účastníka řízení slouží. Porušení § 36 odst. 3 správního řádu tak může být důvodem ke zrušení rozhodnutí tehdy, pokud mělo vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 7 As 225/2018 - 116, ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009 - 243, ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013 - 28, ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005 - 86, ze dne 26. 11. 2008,

čj. 2 As 54/2008 - 80 či ze dne 22. 1. 2009, čj. 6 As 16/2008 - 90). Podle konstantní rozhodovací praxe správních soudů je ostatně ve správním soudnictví vždy nutno posoudit, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, čj. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, čj. 6 A 51/2001 - 30, č. 494/2005 Sb. NSS).

30. Správní soudy přitom v této souvislosti opakovaně judikovaly, že je to žalobce, kdo má tvrdit a dokládat, jak se nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu konkrétně dotklo jeho práv. V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 28/2011 - 78 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„(n)amítl-li žalobce v posuzované věci nemožnost seznámit se s podklady rozhodnutí, je (...) pro úspěšnost dané námítky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo.“*
31. Jak bylo uvedeno výše, žalobkyně v nyní posuzované věci v žalobě toliko reprodukovala obsah svých odvolacích námitek, jimiž shodně poukazovala na to, že postupem správního orgánu prvního stupně byla zkrácena na právu zaručeném jí právě ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jí obsah podkladů založených ve správním spisu, z nichž správní orgán zamýšlel při vydání rozhodnutí vycházet, nebyl nijak prezentován, resp. nebyla vyzvána, aby se s jejich obsahem fyzicky seznámila.
32. Ze shora provedené rekapitulace východisek plynoucích z relevantního ustanovení správního řádu a navazující rozhodovací praxe správních soudů se podává, že smyslem regulace obsažené v předmětném ustanovení je (s jistým zjednodušením řečeno) jednak (i.) vyjavit účastníku řízení úmysl přistoupit k vydání rozhodnutí, resp. jej informovat o tom, že ve věci zjištěný skutkový stav umožňuje k vydání rozhodnutí přistoupit, a dále (ii.) zajistit, aby účastník řízení seznal všechny podklady, které jsou při rozhodování v jeho věci užity, poskytnout mu procesní prostor seznámit se s nimi v době, kdy mezi seznámením s podklady rozhodnutí a vydáním rozhodnutí již není správní spis dále doplňován, a umožnit mu k věci se vyjádřit, případně vznést další důkazní návrhy.
33. Soud neměl pochybnosti o tom, že správní orgán prvního stupně uvedeným požadavkům v nyní posuzované věci dostál, když Výzvou žalobkyni zpravil o tom, že v probíhajícím řízení o její žádosti již shromáždil potřebné podklady pro vydání rozhodnutí, vyrozuměl jí o tom, že je oprávněna se k těmto podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, popř. navrhnout jejich doplnění, přičemž jí současně informoval o tom, z jakých konkrétních podkladů zamýšlí při vydání rozhodnutí vycházet a (v relevantních případech také) o tom, co z nich dovozuje. Jak bylo uvedeno výše, správní orgán prvního stupně ve Výzvě konkrétně specifikoval písemnosti, z nichž zamýšlí při rozhodování o žádosti žalobkyně vyjít, přičemž u většiny z nich připojil stručnou poznámku, jaké poznatky z uvedených podkladů dovozuje. Současně indikoval, že podkladem pro jeho rozhodování bude rovněž případné vyjádření žalobkyně a doklady, které by žalobkyně v reakci na tuto Výzvu doložila.

34. Pokud žalobkyně zůstala za této situace procesně pasivní, k podkladům se nevyjádřila a v dalším řízení se fakticky omezila toliko na zpochybňování procesního postupu správního orgánu prvního stupně, byl takový postup důsledkem volby její procesní taktiky, jejíž existenci sama při ústním jednání dne 14. 6. 2021 připustila. Je však třeba důrazně odmítnout, že by správní orgán prvního stupně zatížil na daném skutkovém půdorysu řízení vadou, pro kterou by nemohlo Napadené rozhodnutí obstát.
35. Povinnosti vyplývající pro něj z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu by mohl správní orgán prvního stupně v daném směru ve světle výše popsanych východisek porušit především tehdy, pokud by žalobkyni nedal najevo, že řízení o žádosti směřuje k vydání meritorního rozhodnutí, neumožnil by jí se před vydáním rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit, či by např. při vydání rozhodnutí vyšel z jiných podkladů, než z těch, s nimiž žalobkyni seznámil, resp. s jejichž obsahem měla žalobkyně možnost se před vydáním rozhodnutí seznámit. Takový nedostatek by jistě mohl zakládat procesní vadu, stran níž by posléze bylo nutno usuzovat, zda měla v konkrétním případě vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu.
36. V posuzovaném případě však k žádné takové situaci nedošlo. Správní orgán prvního stupně dal žalobkyni v souladu s výše uvedeným náležitě na vědomí, že se řízení chýlí ke konci a žalobkyně může uplatnit své celkové stanovisko k projednávané věci a k podkladům rozhodnutí, případně učinit závěrečná vyjádření, eventuálně navrhnout opatření dalších podkladů pro rozhodnutí ve věci. Současně specifikoval písemnosti založené ve správním spisu, které považuje za podklad pro vydání rozhodnutí a z nichž bude při rozhodování o žádosti vycházet, a to včetně představení jeho aktuálního procesního stanoviska k prokazování klíčové podmínky předložením dokladu prokazujícího studium, tedy žalobkyni prezentovaného účelu pobytu na území České republiky. Soud v tomto ohledu dílčím způsobem koriguje závěr žalované, jež v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v této souvislosti poukazovala na to, že z Výzvy nikterak nevyplývá, že by správní orgán prvního stupně v daném případě interpretoval, co si o výše uvedených listinách myslí. Přestože tak správní orgán prvního stupně jistě nebyl povinen učinit (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2007, čj. 62 Ca 1/2007 - 153, publ. pod č. 2077/2010 Sb. NSS), není nicméně podle stanoviska soudu žádnou procesní vadou, pokud správní orgán ve Výzvě v případech některých podkladů zpravil žalobkyni o tom, jaký z nich v aktuální fázi řízení činí předběžný závěr, či ji v souladu s výše uvedeným informoval o důkazní hodnotě jí předkládaného potvrzení o studiu ze dne 27. 8. 2019.
37. Žalobkyně nijak netvrdí, jakým konkrétním způsobem se měl výše popsáný postup správního orgánu prvního stupně konkrétně negativně projevit v její právní sféře. Netvrdí, že by jí nebyl úmysl přistoupit k vydání rozhodnutí vyjeven, ani nepoukazuje na to, že se nemohla před vydáním rozhodnutí k některému z podkladů pro rozhodnutí vyjádřit, či že by snad správní orgán prvního stupně vycházel ve svém Prvostupňovém rozhodnutí z podkladů, které jí zůstaly utajeny. Pokud se přitom žalobkyně ve svých námitkách fakticky omezuje na argumentaci, že jí nebyl obsah podkladů pro rozhodnutí před vydáním Prvostupňového rozhodnutí představen, resp. ji nebylo umožněno se s nimi fyzicky seznámit, je třeba znovu zdůraznit, že žalobkyně byla nade vší pochybnost

jednoznačně seznámena s tím, z jakých podkladů bude správní orgán prvního stupně vycházet, jakož i s tím, jaké ve vztahu k relevantním z nich činí poznatky. Naprostá většina těchto podkladů zmiňovaných správním orgánem prvního stupně v jeho Výzvě pod jednotlivými devíti body přitom byla žalobkyni obsahově známa. U některých z nich byla žalobkyně jejich původcem, ostatní představují písemnosti, jež jí byly v předchozím průběhu řízení adresovány ze strany správního orgánu prvního stupně.

38. Jedinou výjimkou je případ sdělení Gymnázia Prachatice Zlatá stezka ze dne 22. 2. 2019 o vyloučení žalobkyně ze studia, jež však fakticky nebylo pro meritorní závěry správního orgánu prvního stupně rozhodné. Žalobkyně totiž následně dne 27. 8. 2019 sama předložila správnímu orgánu prvního stupně jiné potvrzení o studiu ze dne 27. 8. 2019 vystavené společností EWTCON s.r.o. dokládající skutečnost, že je žalobkyně studentkou jiného studia, a to intenzivního kurzu anglického jazyka od 1. 9. 2019 do 31. 8. 2020, přičemž mj. i s poukazem na uvedený doklad žádala žalobkyně podáním z téhož dne o povolení změny obsahu žádosti z účelu „studium“ na účel „ostatní“. Tato žádost přitom byla zamítnuta usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 5. 2020, čj. OAM-26017-12/DP-2018. Žalobkyně proti závěrům vysloveným v předmětném usnesení ovšem v dalším průběhu správního řízení nikterak nebrojila, žádné relevantní související námitky v tomto ohledu neuplatnila ani v podané žalobě, v níž naopak také sama výslovně připustila, že ve správním řízení bylo zjištěno, že byla z předchozího studia vyloučena (přitom jí nic nebránilo, alespoň následně, o nahlédnutí do spisu za tímto účelem požádat). Žalobkyně pak v podané žalobě (ani předtím v podaném odvolání) nijak netvrdila, zda a jakým konkrétním způsobem byla na svých právech zkrácena tím, že jí nebyl predestřen obsah předmětné písemnosti adresované správnímu orgánu prvního stupně ze strany gymnázia. Jak bylo poznamenáno výše, žalobkyně nijak nezpochybnila ani závěr správních orgánů o tom, že účel pobytu na území, tedy studium, nebyl předloženým potvrzením o studiu ze dne 27. 8. 2019 vystaveným společností EWTCON s.r.o. prokázán, neboť nejde o doklad prokazující studium dle § 64 zákona č. 326/1999 Sb. Soud pro úplnost poznamenává, že obdobné závěry platí i ve vztahu k dalšímu podkladu založenému ve správním spise, a to sdělení cizinecké policie ze dne 14. 6. 2019 zachycujícím ukončení studia Soukromé SOŠ a SOU s.r.o. Třebíč, z něhož vyplývá, žalobkyně byla ke studiu na uvedené škole přijata dne 14. 9. 2018, avšak studium bylo dne 27. 8. 2018 ukončeno z důvodu přestupu na jinou školu (na tento doklad nicméně správní orgán prvního stupně ve Výzvě ani v Prvostupňovém rozhodnutí nepoukazoval, když i ten byl pro jeho meritorní závěry fakticky irrelevantní).
39. Soud zdůrazňuje, že ze spisu nevyplývá a žalobkyně to ani netvrdí, že by se snad v reakci na doručení Výzvy neúspěšně domáhala fyzického nahlížení do správního spisu za účelem seznámení se s některým z podkladů, nebo neúspěšně žádala o jeho zaslání v elektronické podobě do datové schránky jejího zástupce.
40. Vzdor výše vyloženým požadavkům tedy žalobkyně nijak neupřesnila podklady, jež neměla k dispozici, ani to, jakým způsobem takové pochybení správního orgánu prvního stupně mělo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Nespecifikovala, jaké námitky, tvrzení či důkazní návrhy by uplatnila, pokud by jí byly podklady, z nichž správní orgán prvního

stupně při vydání Prvostupňového rozhodnutí vyšel, obsahově před vydáním rozhodnutí zpřístupněny, tj. jak by se její situace změnila, pokud by k jí tvrzené procesní vadě nedošlo. Soud přitom opětovně zdůrazňuje, že za situace, kdy žalobkyně obsah všech relevantních písemností, z nichž správní orgán prvního stupně při vydání rozhodnutí vycházel, z předchozího průběhu řízení znala (byla jejich původcem či jí byly v řízení zaslány), přičemž jedinou výjimku tvoří písemnosti, jež nebyly pro meritorní rozhodnutí na daném skutkovém půdorysu rozhodné, a současně se žalobkyně sama v reakci na Výzvu dalšího zpřístupnění podkladů pro rozhodnutí, nahlížení do správního spisu či doručení některých písemností nedomáhala, nebylo řízení před správním orgánem prvního stupně zatíženo vadou, pro kterou by Napadené rozhodnutí nemohlo v soudním přezkumu obstát.

41. Žalované lze vytknout toliko nedostatek výslovné reakce na dílčí poznámku žalobkyně v jejím odvolání poukazující (prostřednictvím uvedení čísla jednacího) na jiné rozhodnutí, v němž měla žalovaná obsahově obdobnou námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu shledat důvodnou.
42. Městský soud v Praze nepřehlédl, že Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Soud či správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicite* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se orgán veřejné moci vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008 - 13, a ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, a ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).
43. Soud v tomto ohledu považoval za významné, že žalobkyně v podaném odvolání v návaznosti na uplatnění námitek obsahově odpovídajících těm žalobním toliko uvedla, že „odkazuje na právní názor nadřízeného orgánu vyjádření v rozhodnutí č.j.: MV-76205-4/SO-2020“. Za situace, kdy se žalobkyně v odvolacím řízení omezila na tuto stručnou poznámku a nevznášela žádné další námitky, jimiž by např. poukazovala na porušení principu ochrany legitimního očekávání či materiální rovnosti ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, nezatížila žalovaná podle přesvědčení soudu Napadené rozhodnutí vadou zakládající porušení § 68 odst. 3 správního řádu, pokud se k uvedené poznámce výslovně nevyjádřila, avšak současně v odůvodnění Napadeného rozhodnutí podrobně vyložila důvody, pro které podle ní k porušení pravidel vyplývajících z § 36 odst. 3 správního řádu v daném případě nedošlo.

44. Ani v žalobě ostatně žalobkyně v daném směru svou námitku blíže nerozvedla, doplnila jí toliko o další paušální, obecné a především nijak neprokazované tvrzení o tom, že žalovaná rozhodla zcela opačně přinejmenším v dalších 20 případech, v nichž cizince zastupuje tentýž zástupce. Žalobkyně přitom tyto případy nekonkretizovala a své tvrzení neprokazovala ani v reakci na vyjádření žalované k podané žalobě, v němž žalovaná tuto námitku odmítla a činila tvrzení žalobkyně sporným. Žalobkyně tak neučinila ani při ústním jednání dne 14. 6. 2021. Soud tak toliko v mezích obecnosti, v jaké žalobkyně uvedené tvrzení vznáší, poukazuje na to, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, konstatoval, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).*“ Legitimní očekávání však obecně mohou založit „*pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy secundum et intra legem, nikoli contra legem, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani praeter legem [...]. Nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit nemůže, neboť nezákonnou správní praxí [...] nemůže být správní orgán do budoucna vázán*“. Přestože podle judikatorní praxe správních soudů lze ve zcela mimořádných situacích od tohoto požadavku ustoupit, a to při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, v zájmu obecné spravedlnosti a (samozřejmě) se zohledněním individuálních okolností daného případu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2017, čj. 6 As 98/2016 - 54), žalobkyně v posuzovaném případě žádné konkrétnější skutečnosti k tvrzené praxi žalované, jež by zdejšímu soudu umožňovaly její námitky věcně posoudit, nedokládá. Z výše vyložených závěrů je přitom zjevné, že námitky poukazující na porušení § 36 odst. 3 správního řádu musí být posuzovány přísně individuálně v návaznosti na konkrétní skutkové okolnosti jednotlivých případů.

45. Žalobní námitky tak nemohly být z popsaných důvodů shledány důvodnými.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

47. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 14. června 2021

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu