



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **T. D. P.**, narozený „X“,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem „X“,
zastoupený Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem,
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců,**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2019, č. j. MV-139453-4/SO-2018,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2019, č. j. MV-139453-4/SO-2018, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 21. 8. 2018, č. j. OAM-6189-8/DP-2018, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno správní řízení o žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny dle § 44a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce v poskytnuté lhůtě k výzvě neodstranil vadu žádosti, když nedoložil požadovanou náležitost [tj. doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců].

Žaloba

2. Žalobce v podané žalobě předně namítl, že žalovaný zásadním způsobem porušil povinnosti odvolacího orgánu, jeho rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, definujícím nároky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a současně je v rozporu i s požadavky na činnost odvolacího orgánu ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný dle žalobce též opomenul zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu. Správními orgány obou stupňů byla rovněž porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.
3. Dále žalobce uvedl, že k zastavení řízení o jeho žádosti došlo z důvodu, že nedoložil správním orgánem I. stupně požadované náležitosti. Žalobce v tomto ohledu namítl, že řízení nelze podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit při neodstranění jakýchkoliv vad žádosti, nýbrž pouze pokud jsou podstatného charakteru. V tomto smyslu nicméně správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí neuvedly, které vady považují za podstatné, tedy bránící pokračování řízení, přičemž tak jejich rozhodnutí budí dojem, že v případě nedoložení byť jediného dokumentu bude řízení vždy zastaveno. Tím dle názoru žalobce došlo k porušení principu právní jistoty.
4. V další námitce žalobce poukázal na to, že správní orgány porušily jeho právo na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Ačkoliv je rozhodnutí o zastavení řízení procesního charakteru, v projednávaném případě má prakticky stejné účinky jako rozhodnutí ve věci, neboť je jím fakticky řešena pobytová otázka žalobce, přičemž je mu znemožněn další pobyt na území České republiky. Žalobce by proto měl mít možnost se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit bez ohledu na to, jakou formou správní orgán ve věci rozhoduje.
5. Žalobce též namítl, že mu bylo znemožněno doplnit odvolání. Právní zástupce žalobce požádal o poskytnutí lhůty k doplnění odvolání, avšak o této žádosti nebylo vůbec rozhodnuto, a tudíž má za to, že nebyl řádně vyzván k doplnění odvolání. Předmětné řízení tak bylo stiženo zásadní vadou.
6. Závěrem žalobce uvedl, že se správní orgány v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí nezabývaly přiměřeností jejich dopadů do soukromého a rodinného života Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

žalobce. Žalovaný k tomu sice konstatoval, že zabývat se touto otázkou mu v případě zastavení řízení nepříslušelo, takovýto názor je však dle žalobce v rozporu např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 142/2011-62.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Současně vyslovil, že trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, přičemž odmítl námitky uvedené v žalobě a v podrobnostech odkázal právě na obsah napadeného rozhodnutí ve spojení se spisovým materiálem.
8. K samotným žalobním tvrzením pak žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí, jakož i usnesení správního orgánu I. stupně, bylo vydáno zcela v souladu se správním řádem a zákonem o pobytu cizinců, přičemž bylo postupováno v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů. V tomto ohledu žalovaný zdůraznil též judikaturu Nejvyššího správního soudu, týkající se obecně formulovaných žalobních námitek.
9. Žalovaný dále konstatoval, že zákon o pobytu cizinců v příslušných ustanoveních vymezuje, které náležitosti musí žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny obsahovat. Pokud tedy žalobce některou z obligatorně požadovaných náležitostí ani po výzvě správního orgánu I. stupně ve stanovené lhůtě, nejpozději však do vydání rozhodnutí (resp. usnesení správního orgánu I. stupně), nepředložil, jednalo se o podstatnou vadu žádosti, která bránila správnímu orgánu v pokračování řízení, přičemž tak byly dány důvody pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Bez doložení požadovaných dokladů konkrétně nebylo možno posoudit, zda žalobce splňuje podmínku podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Tento závěr je dle žalovaného také v souladu s konstantní judikaturou správních soudů.
10. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně správní řízení o žádosti žalobce procesně zastavil usnesením, nebyl povinen žalobce vyzývat podle § 36 odst. 3 správního řádu. Z uvedeného ustanovení je totiž dle žalovaného zřejmé, že právo vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí má pouze účastník řízení, o jehož řízení je meritorně rozhodováno. Usnesení správního orgánu I. stupně nelze považovat za meritorní rozhodnutí, a proto dle žalovaného nebyl žalobce zkrácen na svých právech.
11. Ze spisového materiálu je dle žalovaného též patrné, že správní orgán I. stupně vyzval zmocněného zástupce žalobce v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu k doplnění odvolání výzvou ze dne 14. 9. 2018. Zmocněný zástupce žalobce však podané blanketní odvolání ani přes danou výzvu nedoplnil. Správní orgán I. stupně současně vyrozuměním ze dne 13. 10. 2018 vyrozuměl zmocněného zástupce žalobce o možnosti nahlédnout do spisového materiálu, což tento učinil dne 25. 10. 2018. Do protokolu o nahlédnutí do spisového materiálu přitom zmocněný zástupce žalobce uvedl, že podané odvolání na základě učiněného nahlédnutí doplní do 5 dnů. Odvolání žalobce však doplněno nebylo. K tomu pak žalovaný dodal, že zmocněný zástupce žalobce v podaném odvolání neuvedl žádné konkrétní námitky, a tudíž bylo ve věci dále postupováno podle § 82 odst. 2 správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

12. K námitce žalobce, že se správní orgány v průběhu řízení nezabývaly přiměřeností svých rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobce, žalovaný upozornil, že § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nedává pro takový postup prostor, neboť usnesení správního orgánu I. stupně je procesní povahy. K tomu žalovaný poukázal také na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Posouzení věci soudem

13. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalovaný s takovýmto projednáním udělil svůj souhlas a žalobce nesdělil do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.
14. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady přitom vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během lhůty 30 dnů po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci zjištěny nebyly.
15. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Ze správního spisu postoupeného soudu žalovaným byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Z obsahu výpisu z evidence cizinců je zřejmé, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny (§ 42a zákona o pobytu cizinců) s platností od 6. 4. 2016 do 5. 4. 2018. Dne 3. 4. 2018 žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti nadepsaného povolení k dlouhodobému pobytu. Správní orgán I. stupně následně vyzval žalobce výzvou ze dne 6. 4. 2018 podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad podané žádosti, neboť tato neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti - konkrétně neobsahovala doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a dále žalobce nedoložil originál svého cestovního dokladu. K doložení výše uvedených náležitostí správní orgán I. stupně poskytl žalobci lhůtu 45 dnů od doručení této výzvy. Zároveň byl žalobce v předmětné výzvě poučen o možných negativních následcích neodstranění vad žádosti spočívajících v zastavení správního řízení. Výzvu k odstranění vad žádosti správní orgán I. stupně doručoval žalobci prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu, kterou žalobce v rámci vedeného řízení uvedl jako adresu trvalého pobytu (resp. i adresu pro doručování). Žalobce se však nepodařilo v místě doručení zastihnout, a proto bylo dne 11. 4. 2018 v místě jeho bydliště zanecháno poučení společně s výzvou k vyzvednutí zásilky. Zásilka poté byla uložena u poskytovatele poštovních služeb. Ke dni 23. 4. 2018 se pak tato zásilka považovala za doručenou. Lhůta k Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

odstranění vad žádosti a doložení požadované zákonné náležitosti tak uplynula dnem 7. 6. 2018. Žalobce přitom dne 21. 5. 2018 správnímu orgánu I. stupně předložil (osobně) svůj cestovní doklad. Doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců však žalobce správnímu orgánu I. stupně nedoložil. Vzhledem k tomu, že žalobce nedoložil chybějící náležitost, správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Správní orgán I. stupně tedy shora uvedeným unesením řízení o žádosti žalobce zastavil. Předmětné usnesení převzal žalobce osobně dne 28. 8. 2018.

17. Dne 6. 9. 2018 pak žalobce prostřednictvím svého zmocněného zástupce proti napadenému usnesení podal blanketní odvolání, ve kterém bylo uvedeno toliko, že odvolání bude doplněno ve lhůtě 7 dnů. Správní orgán I. stupně následně dne 14. 9. 2018 žalobce vyzval k odstranění vad podaného odvolání, a to k doložení plné moci pro svého právního zástupce a odůvodnění předmětného odvolání. K odstranění vad byla žalobci poskytnuta lhůta 5 dnů od doručení dané výzvy. Zmocněný zástupce žalobce poté dne 1. 10. 2018 správnímu orgánu I. stupně doložil plnou moc ze dne 31. 8. 2018 pro dané řízení, přičemž požádal o prodloužení lhůty k doplnění odvolání o 5 dnů ode dne nahlédnutí do spisového materiálu. Dne 19. 10. 2018 byl zmocněný zástupce žalobce vyrozuměn správním orgánem I. stupně o možnosti nahlédnout do spisového materiálu, a to ve lhůtě 5 dnů od doručení tohoto vyrozumění (v uvedených úředních hodinách). Z protokolu o nahlédnutí do spisového materiálu ze dne 25. 10. 2018 se pak podává, že zmocněný zástupce žalobce k podkladům pro vydání rozhodnutí uvedl, že „*odvolání bude doplněno do 5 dnů*“. Podané odvolání však žalobcem doplněno nebylo. Žalovaný poté ve věci rozhodl již shora rekapitulovaným rozhodnutím ze dne 16. 1. 2019.
18. Soud se ve věci nejprve zabýval posouzením přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí a postupu žalovaného jakožto odvolacího orgánu, neboť pokud by shledal uvedený žalobní bod důvodným, musel by přistoupit ke zrušení rozhodnutí bez dalšího.
19. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
20. S odkazem na shora citované ustanovení správního řádu soud konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí musí být vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, nebo ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002-25). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

39/2019

skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je tedy vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

21. V souvislosti s předmětnou námitkou soud rovněž poznamenává, že správní řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Jako jeden celek jsou tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25).
22. Vycházejí ze shora uvedeného je pak k předmětné blíže nespecifikované námitce žalobce třeba konstatovat, že v projednávaném případě lze z hlediska přezkoumatelnosti jednoznačně vysledovat úsudek žalovaného, který v napadeném rozhodnutí zcela přezkoumatelným (srozumitelným) způsobem zdůvodnil, z jakých důvodů a na základě jakých konkrétních okolností a ustanovení zákona daný případ řešil. Stejně tak je možné hodnotit i odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které nadepsaným judikатурním požadavkům stran přezkoumatelnosti správního rozhodnutí rovněž odpovídá. Ostatně žalobce spíše než s absencí úvah žalovaného ve smyslu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nesouhlasí právě s jeho vlastními závěry, resp. správního orgánu I. stupně, o důvodu, pro který bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno správní řízení o žádosti žalobce o prodloužení jeho povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny. Žalobce tedy polemizuje s konkrétními závěry správních orgánů ve věci, když namítá nesprávnost aplikace dotčeného ustanovení zákona o pobytu cizinců, což však samo o sobě svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí. Správnost či nesprávnost právních názorů žalovaného však není otázkou samotné přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž jeho zákonnosti. Předmětná námitka proto byla soudem shledána nedůvodnou.
23. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
24. V daném kontextu pak soud k obecné námitce žalobce, že v rámci odvolacího řízení žalovaný nepostupoval v souladu s nadepsaným ustanovením správního řádu, uvádí, že mu není vůbec jasné, v čem konkrétně žalobce shledává nesprávnost postupu žalovaného ve věci (konkrétně ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu), přičemž žádné takové pochybení neshledal. Ostatně žalobce sám podal toliko blanketní odvolání, které k výzvě do vydání napadeného rozhodnutí nedoplnil. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je přitom dle hodnocení soudu seznatelné, že žalovaný přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, a to způsobem plně odpovídajícím zákonným požadavkům.

25. Dále je ve věci nutno konstatovat, že zcela nekonkrétní tvrzení žalobce o porušení jeho procesních práv ve smyslu § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, jakož i o neúplném zjištění skutkového stavu (§ 3 správního řádu), soud shledal za nepřezkoumatelná, resp. vyhodnotil, že se nejedná o řádně uplatněné žalobní body, neboť z nich není patrné, jakých konkrétních nezákonností se měl žalovaný dopustit. Jinak řečeno, kterých zjištění, podkladů či postupů správního orgánu v rozporu se zákonem se namítaný nedostatek správního řízení týká, žalobce vůbec neuvedl. Náležitostmi žalobních bodů se přitom zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, ve kterém uvedl, že *„[ž]alobce je též povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. (...) Právě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. (...) Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.“* V nyní projednávaném případě přitom zdejší soud neshledal jakéhokoliv důvodu se od výše citovaných závěrů odchýlovat.
26. K tomu soud také upozorňuje, že není oprávněn namísto žalobce jakkoliv podřazovat pod obecná tvrzení obsažená v žalobě naprosto konkrétní skutečnosti plynoucí z obsahu soudního či správního spisu. Za této situace se tedy nejedná o řádně uplatněné žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odkázat je možno i na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, z něhož se podává, že *„[n]ení naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*
27. Dále se soud zabýval námitkou žalobce, týkající se zákonnosti samotného postupu správního orgánu I. stupně, jenž podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil řízení o jeho žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu neodstranění vad podání.
28. Podle § 44a odst. 4 věty první zákona o pobytu cizinců k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a dále doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j.
29. Dle § 42b odst. 1 písm. d) téhož zákona je cizinec k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny povinen předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet 1. částek životních minim členů rodiny a 2. nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

39/2019

kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny; na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu rodiny; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu člena rodiny, je povinen na požádání předložit též jeho prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti.

30. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
31. Žalobce v žalobě konkrétně argumentoval, že ve věci nebylo správně vyhodnoceno, jaké vady spočívající v nedoložení podkladů žádosti bylo možno považovat za podstatné. Postup správního orgánu I. stupně spočívající v zastavení řízení bez dalšího tedy byl dle jeho názoru nezákonný. K tomu soud považuje za nutné předně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, v němž byl vysloven i pro nyní projednávaný případ přílehlavý závěr, že „[s]právní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (...). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstraní podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. (...) Toto zjištění pak zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“
32. V návaznosti na shora citované soud uvádí, že i v právě projednávané věci byl žalobce před vydáním rozhodnutí o zastavení řízení nejprve v souladu se správním řádem vyzván, aby konkrétně vymezené chybějící (zákonné) podklady žádosti doložil, přičemž byl současně poučen o následcích, které nesplnění této povinnosti může mít. Protože však žalobce zůstal v tomto ohledu zcela nečinný, a to po dobu 4 měsíců ode dne doručení výzvy k odstranění vad podané žádosti až po vydání prvostupňového rozhodnutí (pozn. soudu - samotnou výzvou mu byla stanovena lhůta toliko 45 dnů ode dne doručení výzvy), byl postup správního orgánu I. stupně, jenž řízení pro podstatné vady podané žádosti zastavil, zcela správný. Správní orgán I. stupně přitom správně vycházel z toho, že shora citované ustanovení zákona o pobytu cizinců [§ 42b odst. 1 písm. d)] vymezuje jednu z podstatných náležitostí předmětné žádosti. Ve svém rozhodnutí tak správní orgán I. stupně jasně vymezil, který konkrétní doklad žalobce k žádosti přes výzvu nedoložil, a tudíž v souladu se zákonem uzavřel, že tato skutečnost představuje podstatnou vadu žádosti, pro kterou nebylo možno v řízení pokračovat, nýbrž to muselo být v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) zastaveno. Jinak řečeno, nepředložení v učiněné výzvě požadovaných dokladů v daném Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

39/2019

rozsahu bránilo meritornímu posouzení žádosti, přičemž procesní pasivita žalobce sama o sobě odůvodňovala zastavení předmětného řízení. Takovýto postup byl tedy v souladu s dotčenou právní úpravou, jakož i výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

33. Správní orgán I. stupně přitom nebyl jakkoliv povinen ve svém usnesení blíže osvětlovat či vykládat, které doklady považoval za podstatnou náležitost žádosti, a které nikoliv, neboť již jen z dikce samotného zákona o pobytu cizinců je naprosto zřejmé, že nezbytnou součástí žádosti jsou veškeré uvedené doklady a bez kteréhokoliv z nich tak nelze ve věci meritorně rozhodnout. V tomto ohledu soud dále odkazuje i na své dřívější rozhodnutí ze dne 7. 6. 2017, č. j. 15 A 63/2015-76, v němž v jiném případě uzavřel, že nepředložení originálu cestovního dokladu představuje podstatnou vadu žádosti o povolení k přechodnému pobytu, která brání pokračování v řízení, či na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2016, č. j. 30 A 137/2015-27, ve kterém soud vyslovil další obdobný názor, že důvodem pro zastavení řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia je podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu i nepředložení potvrzení o probíhajícím studiu. Rovněž tak je proto třeba hodnotit i ve vztahu k nepředložení požadovaných dokladů v nyní řešeném případě – tj. v řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Uvedená námitka je tak s ohledem na výše uvedenou argumentaci nedůvodná.
34. Pro úplnost lze v nadepsaném kontextu poukázat též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 Azs 413/2017-29, v němž bylo vysloveno, že *„[n]utno rovněž poukázat na skutečnost, že stěžovatel mohl k odstranění vady žádosti přistoupit v průběhu celého prvostupňového řízení; fakticky mu bylo poskytnuto k odstranění vad žádosti téměř pět měsíců, což je dle Nejvyššího správního soudu doba více než dostatečná. Každý cizinec, který chce pobývat na území České republiky, má povinnost zajistit si k tomu právní titul. Stěžovatel vlastní vinou zůstal v řízení o žádosti nečinný, pročez bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Jeho pokusy o ospravedlnění své pasivity poukazy na nepodstatná pochybení správního orgánu na tom nemohou ničeho změnit.“* Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu přitom obecně uvádí, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytoým věcem cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36).
35. Následně soud přistoupil k hodnocení námítky žalobce stran procesního pochybení správních orgánů, jež mělo spočívat v tom, že žalobci neumožnily seznámit se s podklady pro vydání žalobou napadených rozhodnutí.
36. 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.
37. K uvedené námitce soud konstatuje, že ačkoliv lze s žalobcem souhlasit, že mu správní orgán I. stupně výslovně neumožnil seznámit se s obsahem spisového materiálu ve smyslu výše uvedeného ustanovení správního řádu, v daném případě nedošlo s ohledem na povahu jeho rozhodnutí, jímž bylo ve věci rozhodnuto toliko procesně, nikoliv meritorně, Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

k porušení práv žalobce na spravedlivý proces. V daném ohledu soud upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016-48, ve kterém byla řešena otázka, zda v případě rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (pozn. soudu - konkrétně žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny) stíhá správní orgán povinnost postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž tak musí být účastníku řízení dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že uvedené ustanovení se týká pouze meritorních rozhodnutí, tedy takových, jimiž se zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Rozhodnutí o zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu však rozhodnutím ve věci není, neboť k němu dochází z důvodu nečinnosti žadatele. K meritornímu přezkumu oprávněnosti žádosti tak vůbec nedojde, jelikož správní orgán nemá k dispozici podklady, na základě kterých by splnění podmínek mohl posoudit. Zastavení řízení je poté pouze procesním důsledkem nespolupráce žadatele se správním orgánem a nemá povahu deklaratorního rozhodnutí (srov. též rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2017, č. j. 30 A 138/2016-48, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2019, č. j. 5 A 100/2015-39). S uvedeným právním názorem se zdejší soud ztotožňuje a ve věci uzavírá, že správní orgán I. stupně tudíž nebyl za daných okolností povinen dát žalobci možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, jež mělo toliko povahu procesního rozhodnutí (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28).

38. V daném kontextu je třeba žalobce upozornit též na skutečnost, že v právě projednávané věci tvořily součást spisu toliko podklady předložené přímo žalobcem samotným (vyjma výpisu z evidence rejstříku trestů a z evidence cizinců) a dále listiny o procesních úkonech (např. výzva k odstranění vad žádosti), jež mu byly zasílány do vlastních rukou. Ve všech případech se tedy jednalo o podklady, které žalobci měly být známy. Nad rámec již shora popsaného tak nelze hovořit o újmě na procesních právech žalobce i na základě tohoto faktu. Konečně nelze odhlédnout ani od okolnosti, že v rámci odvolacího řízení byl žalobce dne 19. 10. 2018 vyrozuměn o možnosti nahlédnout do správního spisu, a to v návaznosti na podané odvolání ve věci, čehož ostatně zmocněný zástupce žalobce dne 25. 10. 2018 také využil. Byť je nutné nahlížení do spisu a seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí považovat za rozdílné procesní instituty, mohl se žalobce fakticky při učiněném nahlédnutí do spisového materiálu se všemi relevantními podklady seznámit. Bez ohledu na tuto okolnost, nicméně soud v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu uzavírá, že správní orgány právo žalobce nijak v namítaném ohledu neporušily, přičemž je tak i tato námitka nedůvodná.
39. Soud poté nepřisvědčil ani námitce žalobce, že mu bylo znemožněno doplnit odvolání, když právní zástupce žalobce požádal o poskytnutí lhůty k doplnění, avšak o této žádosti nebylo rozhodnuto, a žalobce tak nebyl řádně vyzván k doplnění odvolání. K tomu je třeba zdůraznit již výše rekapitulovaný průběh odvolacího řízení, z něhož je zřejmé, že žalobce (resp. jeho zmocněný zástupce) byl k odstranění vad podání (mj. k uvedení důvodů odvolání) ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu řádně a zcela dostačujícím způsobem vyzván, přičemž mu bylo následně umožněno i nahlédnout do spisového materiálu, kdy se z protokolu o nahlédnutí do spisového materiálu ze dne 25. 10. 2018 podává konstatování zmocněného zástupce žalobce, že „*odvolání bude doplněno do 5 dnů*“. Podané odvolání však

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

i přes tyto skutečnosti žalobcem nebylo do dne vydání napadeného rozhodnutí (tj. dne 16. 1. 2019) doplněno. Nutno v nadepsaném kontextu též upozornit na skutečnost, že plná moc zmocněného zástupce žalobce byla, naproti uvedení důvodů podaného odvolání, k odkazované výzvě správního orgánu I. stupně obratem doložena, a žalobce (resp. i jeho zmocněný zástupce) si jí tudíž byl najisto vědom.

40. Soud současně zastává stanovisko, že je v této věci zapotřebí zohlednit i fakt, že zmocněným zástupcem žalobce v řízení před žalovaným byl advokát, tedy profesionál v oboru, který v řízení vystupuje jako odborné *alter ego* žalobce a spolu s přijetím zmocnění vstupuje do stavu řízení k danému okamžiku, včetně procesních úkonů dosud učiněných správním orgánem vůči jeho zmocniteli (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 79/2016-24). Případným je v řešené otázce poukázat také na okolnost, že plná moc zmocněného zástupce žalobce je datována dnem 31. 8. 2018, přičemž tento zmocněnec podal odvolání ve věci dne 12. 9. 2018, kdy výzva k odstranění vad byla zmocněnému zástupci žalobce doručena až dne 19. 9. 2018. Nelze proto ve věci konstatovat, že by zmocněný zástupce žalobce neměl možnost seznámit se s předmětem řízení, popř. že by mu bylo bráněno v seznámení se s obsahem správního spisu, jakož ani to, že by žalobce nebyl k doplnění odvolání řádně a v souladu se zákonem vyzván. Zdejší soud pak za této situace neshledal důvodu, pro který by mělo být ve věci přistoupeno k opakovanému vyzývání žalobce k odstranění přetrvávající (stejně) vady, když měl k jejímu odstranění (tj. od učiněné výzvy) žalobce fakticky téměř 4 měsíce, avšak v tomto ohledu zůstal zcela nečinný. V návaznosti na dříve konstatované je pak nutno poukázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, v němž bylo uvedeno, že „[u]platňování procesních práv účastníků ve správním řízení nemá vést k samoúčelné přehlídce zbytečných úkonů správních orgánů. Jinak by se správní řízení stalo vyprázdněným rituálem zcela neúčelných procesních postupů správního orgánu bez jakéhokoliv smysluplného obsahu. Přesně k těmto koncům by ovšem vedla povinnost správních orgánů poskytovat poučení či slovy § 37 odst. 3 správního řádu „pomáhat“ podateli odstranit nedostatky podání či ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, byť podatel byl již v mnoha jiných řízeních opakovaně poučován či mu bylo „pomáháno“ s tou samou otázkou. Poučení tu neplní naprosto žádnou funkci. „Pomáháno“ je někomu, kdo ve skutečnosti žádnou „pomoc“ nepotřebuje. Naopak veškeré své kroky činí jen proto, aby dosáhl právě oné „pomoci“; jinak a přesněji řečeno, aby správní orgán co nejvíce zatížil zbytečnými úkony. Jde tedy o šikanózní jednání, které je druhem zneužití práva.“
41. V namítané části tak soud neshledal vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zmocněný zástupce žalobce si byl nepochybně velmi dobře vědom toho, za jakého stavu vstupuje do předmětného řízení a že jím podané odvolání je toliko blanketní, neboť sám opakovaně uváděl, že takto podané odvolání doplní, a to v jím různě tvrzených lhůtách. Zjevnou pasivitu žalobce (resp. jeho zmocněného zástupce) v odvolacím řízení tak nelze klást k tíži žalovaného.
42. V kontextu dříve učiněného závěru o charakteru rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce poté soud dospěl ke stejnému hodnocení i ve vztahu k posouzení obecně tvrzené námitky, dle níž se měly správní orgány ve svých rozhodnutích zabývat též zkoumáním přiměřenosti jejich dopadů do života žalobce.
43. Podle § 174a zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

44. V návaznosti na shora konstatované soud poukazuje na skutečnost, že § 174a zákona o pobytu cizinců se uplatní toliko v rámci rozhodnutí správního orgánu ve věci samé (nadto nikoliv ve všech pobytových záležitostech); netýká se tak rozhodnutí procesního charakteru. Žalobce sice v tomto smyslu poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, ten se nicméně týkal poněkud odlišné situace, při níž k zastavení řízení došlo pro nepodání žádosti v zákonné lhůtě. Vyjma toho již od doby vydání žalobcem odkazovaného rozhodnutí existuje novější rozhodovací praxe, jež jednoznačně potvrzuje správnost postupu správních orgánů, které v případě zastavení řízení z procesních důvodů dospěly k závěru o absenci povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Dojde-li tedy k zastavení řízení, není správní orgán povinen jakkoliv zkoumat, zda jeho rozhodnutí může způsobit zásah do života cizince. K tomu je možné odkázat právě i na (aktuální) konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 163/2018-50, ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, ze dne 27. 9. 2019, č. j. 1 Azs 405/2018-67, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, a ze dne 18. 5. 2018, č. j. 8 Azs 12/2017-40. Sám žalobce přitom v průběhu řízení ve věci konkrétně neuvedl, v čem by namítaný zásah měl v jeho případě spočívat. Danou námitku proto soud vyhodnotil taktéž jako nedůvodnou.
45. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tak soud v projednávané věci uzavírá, že žádné z uplatněných žalobních tvrzení o pochybení žalovaného neshledal důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
46. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, přičemž tento ani jejich náhradu nepožadoval.

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 nejbližší 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

Ústí nad Labem 11. října 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)