



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové, ve věci

žalobců: a) P. T. H.,
b) N. V. M
oba zastoupeni Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
se sídlem v Brně, Příkop 8,

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
se sídlem Loretské náměstí 5, Praha 1

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122401-2/2020-OPL a
čj. 122423-2/2020-OPL

takto:

- I. Žaloba žalobkyně a) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122401-2/2020-OPL, se z a m í t á .
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122423-2/2020-OPL, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- III. Žalobkyně a) a žalovaný nemají právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný je povinen nahradit žalobci b) náklady soudního řízení ve výši 9.800 Kč k rukám jeho zástupce, a to ve lhůtě 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122401-2/2020-OPL, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a) proti rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále také jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 6. 2020, čj. 151-8/2020-HANOKO, kterým bylo dle § 169r odst. 4 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení o její žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny žalobkyně, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.
2. Rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122423-2/2020-OPL, bylo dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto jako nepřipustné odvolání žalobce b) proti témuž rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji ze dne 23. 6. 2020, čj. 151-8/2020-HANOKO, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně a) o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

II. Shrnutí žalobních bodů

3. Včas podanou žalobou se žalobci domáhali přezkoumání zákonnosti shora uvedených rozhodnutí a navrhli jejich zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Předně konstatovali, že obě napadená rozhodnutí jsou postavena na závěru žalovaného, že žalobce b) není účastníkem řízení, a že správní orgán I. stupně s ním proto nebyl povinen jako s účastníkem řízení jednat. Uvedli, že žalobce b) ve svém odvolání namítal, že v řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt jeho manželky (tj. žalobkyně a/) s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, a namítal, že usnesení o přerušení řízení a výzva k odstranění vad žádosti proto měly být doručeny i jemu, aby měl možnost vady žádosti odstranit. Pokud takto správní orgán I. stupně nepostupoval, nemohl řízení zastavit podle § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žalobce b) v odvolání zároveň požádal dle § 41 správního řádu o prominutí zmeškání úkonu - odstranění vad žádosti a doložil spolu s tímto podáním veškeré doklady, které správní orgán I. stupně požadoval doložit po žalobkyni a). Poukázal na § 72 ve spojení s § 76 odst. 3 správního řádu, dle kterých se usnesení, včetně usnesení o přerušení řízení, obsahujícího výzvu k odstranění vad žádosti, doručuje všem účastníkům řízení, a proto mělo být doručeno i jemu. O vadách žádosti své manželky tak nevěděl a nemohl je, jakožto účastník řízení, sám odstranit dříve.
5. Žalobci označili za nesprávný postup a nesprávnou argumentaci žalovaného, že žalobce b) není účastníkem řízení, proto k porušení zákona nedošlo a že proto nerozhodoval ani o žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Konstatovali, že žalovaný svoje názory opírá o znění zákona o pobytu cizinců, přičemž v jeho jednotlivých ustanoveních zvýrazňuje slova „žadatel“ nebo „cizinec“ a z toho dovozuje, že právo podat odvolání proti usnesení měla jen žalobkyně a), protože ona je žadatelkou. K tomu namítli, že právo podat odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení mají všichni účastníci řízení, nikoli pouze žadatel. To dle jejich názoru vyplývá z ustanovení § 81 správního řádu, který uvádí, že odvolání může podat účastník a neomezuje toto právo pouze na žadatele. Zákon o pobytu cizinců v tomto směru žádnou speciální úpravu neobsahuje.
6. Odkaz žalovaného na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. 7. 2019, C 680/17, žalobci označili za irelevantní, protože rozsudek se týká žádosti o

krátkodobé vízum, které se řídí tzv. Vízovým kodexem. Na věc žalobců se Vízový kodex nevztahuje, ale řídí se obecnou právní úpravou (správním řádem a zákonem o pobytu cizinců), podle které je v případech žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny účastníkem řízení i nositel oprávnění ke sloučení, tedy ten z manželů, který již pobývá na území České republiky. K tomu poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2019, „čj. Azs 256/2019-2004“ (poznámka soudu: z dalšího kontextu vyplývá, že zřejmě mělo být uvedeno čj. 9 Azs 256/2019-24). Dle názoru žalobců se na jejich věc vztahuje Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 23. 9. 2003, o právu na sloučení rodiny, dle jejíhož čl. 18 členské státy zajistí, aby osoba usilující o sloučení nebo její rodinní příslušníci měli možnost obrátit se na soud. Pokud tedy oba žalobci mají zmíněnou směrnici zaručeno právo obrátit se na soud, musejí mít vnitrostátní úpravou zaručeno i právo na odvolání, jehož využití je podmínkou pro podání správní žaloby podle soudního řádu správního.

7. Žalobci dále namítli, že pokud by se žalobcem b) bylo v souladu se zákonem jednáno jako s účastníkem řízení, měl by možnost využívat svoje práva, což znamená i seznamovat se se stavem řízení a předkládat důkazy a podklady, které by byly způsobilé výsledek řízení ovlivnit. Dle jejich názoru je proto usnesení správního orgánu I. stupně nezákonné a nezákonná jsou rovněž obě rozhodnutí žalovaného.
8. Závěrem žalobci namítli i to, že žalovaný v úvodu odůvodnění rozhodnutí čj. 122423-2/2020-OPL uvedl, že žalobcem b) byly spolu s odvoláním zaslány pouze prosté kopie cestovního dokladu žadatelky, oddacího listu a potvrzení o bezúhonnosti. Uvedené doklady však byly ve skutečnosti zaslány v originále a Velvyslanectví ČR v Hanoji z nich samo pořídilo kopie a originály poté vrátilo právnímu zástupci žalobců.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby žalobkyně a) a odmítnutí žaloby žalobce b).
10. K věci žalobkyně a) žalovaný zdůraznil, že jediným důvodem, pro který bylo řízení zastaveno, byla existence procesní vady spočívající v nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti, což žalobkyně nikterak nezpochybňuje. Ačkoliv žalobkyně a) byla povinna již spolu s podáním žádosti ze dne 7. 2. 2020 o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny předložit stanovené náležitosti dle § 42b zákona o pobytu cizinců a lhůta pro splnění této povinnosti jí byla přiměřeně prodloužena do 18. 6. 2020, žalobkyně a) v této lhůtě, ani do vydání prvostupňového rozhodnutí ze dne 23. 6. 2020, ani později, do vydání žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 14. 10. 2020, tak neučinila. Proč takto neučinila do vydání rozhodnutí, jímž bylo řízení o její žádosti zastaveno, nikterak neodůvodnila. Žalobkyně nepředložila ani jakékoliv doklady potvrzující příbuzenský vztah za účelem společného soužití rodiny, existence manželství a osoby manžela žalobkyně a) ze správního spisu nikterak nevyplývala. Bylo odpovědností a povinností výhradně žalobkyně a), aby zákonem požadované náležitosti doložila.
11. Žalovaný konstatoval, že skutečnost, že žalobkyně zákonné náležitosti nepředložila ani po více než čtyřech měsících od podání své žádosti, nemůže následně zhojit skrze námitku účastenství jejího manžela, jelikož takovýto postup zákon o pobytu cizinců neumožňuje. Dle jeho názoru je zákon o pobytu cizinců *lex specialis* ke správnímu řádu

a manželovi žalobkyně a) možnost účastenství na řízení před Zastupitelským úřadem v Hanoji nedává. S poukazem na ustanovení § 169i odst. 1 a § 42a odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců zdůraznil, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec/žadatel na zastupitelském úřadu, přičemž cizinec/žadatel je povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny předložit stanovené náležitosti podle § 42b. Dle názoru žalovaného lze tedy dospět k jedinému logickému závěru, že v souladu se zákonem o pobytu cizinců žalobce b)/manžel nebyl účastníkem řízení o žádosti žalobkyně a) před zastupitelským úřadem, tedy ani osobou oprávněnou podat odvolání proti usnesení ve věci žalobkyně a).

12. Ve vztahu k námitce týkající se vlivu článku 18 směrnice Rady 2003/86/ES na věc žalobců žalovaný poukázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 256/2019-22, z něhož citoval tu část, v níž je uvedeno, že čl. 18 směrnice zaručuje pouze právo na přístup k soudní ochraně, a to jen vůči tam uvedeným meritorním rozhodnutím, nikoliv právo na podání odvolání v rámci správního řízení. Žalovaný zdůraznil, že dle efektivního uplatnění čl. 18 směrnice přístup k soudní ochraně rodinného příslušníka neznamena automaticky právo být též účastníkem správního řízení o sloučení rodiny. Takové právo směrnice nezakotvuje a nelze je automaticky dovodit ani z práva podat žalobu k soudu. Žalovaný poukázal i na čl. 5 směrnice, z něhož vyplývá, že členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt za účelem uplatňování práva na sloučení rodiny podá osoba usilující o sloučení rodiny nebo rodinný příslušník nebo příslušníci. V České republice zákon o pobytu cizinců jednoznačně stanoví, že takovou osobou je „cizinec“ tedy „žadatel“, nikoliv rodinní příslušníci. Žalovaný rovněž zdůraznil, že před zastupitelskými úřady probíhají řízení ve fázi zpracování žádosti spočívající v organizaci systému přijímání žádostí a prvotního osobního kontaktu s žadatelem před zastupitelským úřadem, ve kterých činí veškeré úkony vůči tomuto úřadu výhradně žadatel. Naproti tomu řízení před Ministerstvem vnitra je ve fázi samotného posouzení skutkového stavu rozhodnutí v meritru věci o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Dle žalovaného nelze závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 256/2019-22 o účastenství bez dalšího vztáhnout na fázi zpracování žádosti spočívající v organizaci systému přijímání individuálních žádostí žadatelem před zastupitelským úřadem. V této souvislosti je osobou oprávněnou podat odvolání proti napadenému usnesení ve věci žalobkyně a) právě jen žalobkyně jakožto adresát subjektivních práv a povinností tohoto usnesení v její věci, neboť právě jen ona má přímý specifický zájem podat proti tomuto usnesení odvolání.
13. Žalovaný dále uvedl, že řízení před zastupitelským úřadem a Ministerstvem zahraničních věcí jako odvolacím orgánem tvoří jeden celek. Nelze se tedy ztotožnit s argumentací, že ve správním řízení zahájeném na žádost žalobkyně a) je v průběhu řízení z vůle žadatelky (žalobkyně a/) okruh účastníků rozšířen. Takový postup by byl v rozporu s ustanovením § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle něhož žádost o udělení dlouhodobého víza je povinen cizinec podat osobně.
14. Závěrem žalovaný uvedl, že i kdyby přistoupil na argumentaci, že manžel žalobkyně a) je účastníkem řízení, dle § 152 odst. 5 ve spojení s § 82 odst. 4 správního řádu se však k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu řízení o odvolání přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalobkyně a) neuvedla žádné důvody,

proč zákonem požadované náležitosti v několikrát prodlužované lhůtě nebyly dodány v řízení před Zastupitelským úřadem v Hanoji jakožto správním orgánem I. stupně.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadená rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování předložených správních spisů dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.
16. Z listin založených v předložených správních spisech vyplynulo, že žalobkyně a) podala dne 7. 2. 2020 prostřednictvím svého právního zástupce Velvyslanectví České republiky v Hanoji jakožto správnímu orgánu I. stupně žádost o upuštění od povinnosti od osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve spojení s žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 42b téhož zákona. Žádosti o upuštění od povinnosti od osobního podání žádosti bylo vyhověno usnesením zastupitelského úřadu ze dne 20. 2. 2020.
17. Téhož dne byla žalobkyně a) vyzvána zastupitelským úřadem jako správním orgánem I. stupně usnesením čj. 1151-3/2020-HANOKO k uhrazení správního poplatku a odstranění vad podání ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu, tedy doložení náležitostí uvedených v § 42b zákona o pobytu cizinců. Byla současně poučena o tom, že v případě neodstranění vad řízení bude řízení zastaveno. Toto usnesení jí bylo, resp. jejímu zástupci, doručeno dne 21. 2. 2020. Správní poplatek byl uhrazen ve stanovené lhůtě, lhůta 30 dnů pro odstranění vad podání byla z důvodu vyhlášení nouzového stavu ze zákona přerušena ode dne 14. 3. do 11. 5. 2020. O pokračování v řízení a přepočtu nové lhůty k odstranění vad podání informoval správní orgán I. stupně dne 15. 5. 2020 žalobkyni a) telefonicky a jejího právního zástupce písemně. Dne 18. 5. 2020 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobkyně a) o prodloužení lhůty k odstranění vad podání, které bylo vyhověno a usnesením ze dne 20. 5. 2020 byla lhůta prodloužena o 30 dnů do 18. 6. 2020. Toto usnesení bylo právnímu zástupci žalobkyně a) doručeno dne 21. 5. 2020. Vzhledem ke skutečnosti, že chybějící náležitosti žádosti žalobkyně a) o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny doloženy nebyly, správní orgán I. stupně usnesením ze dne 23. 6. 2020, čj. 151-8/2020-HANOKO, řízení o její žádosti zastavil. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně a) odvolání, ve kterém namítala, že účastníkem řízení je rovněž její manžel (tj. žalobce b/), kterému měla být prvostupňová usnesení rovněž doručena, aby měl možnost vady její žádosti odstranit. Ke svému odvolání žádné doklady nepřiložila. Toto její odvolání následně žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
18. Pokud jde o žalobce b), ten podal rovněž odvolání proti usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 23. 6. 2020, čj. 151-8/2020-HANOKO, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně a) o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Spolu s odvoláním zaslal současně po žalobkyni a) předtím požadované doklady, konkrétně její cestovní doklad, 2 barevné fotografie její osoby, oddací list žalobkyně a) a žalobce b), doklad o zajištění ubytování na území ČR, doklad o

finančních prostředcích a potvrzení o její bezúhonnosti (včetně překladu). Odvolání žalobce b) žalovaný zamítl jako nepřipustné ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu z důvodu, že bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem řízení.

19. Krajský soud posoudil žaloby v řízení vycházejícím z dispoziční zásady vyjádřené v ustanovení § 71 odst. 1 písm. c) a d) a odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s., tj. v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů.
20. Dle ustanovení § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců *zastupitelský úřad řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu zastaví, jestliže k žádosti nebyly předloženy náležitosti podle tohoto zákona, jde-li o žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podanou na zastupitelském úřadě.*
21. Dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky správního řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.
22. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu stanoví, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.
23. Podle čl. 18 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 23. 9. 2003, o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“) členské státy zajistí, aby osoba usilující o sloučení rodiny nebo její rodinní příslušníci měli právo obrátit se na soud, pokud je žádost o sloučení rodiny zamítnuta nebo doba platnosti povolení k pobytu není prodloužena, nebo je povolení k pobytu odejmuto nebo je nařízeno navrácení.

K žalobě žalobkyně a)

24. Jak je již shora uvedeno, žalobkyně a) podala u zastupitelského úřadu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 42b zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 42b zákona o pobytu cizinců stanoví náležitosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, které je cizinec povinen předložit. V případě žalobkyně a) šlo o předložení platného cestovního dokladu, 2 ks fotografií, dokladu potvrzujícího příbuzenský vztah, dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem rodiny, dokladu o zajištění ubytování a dokladu o bezúhonnosti. K tomu byla vyzvána usnesením - výzvou zastupitelského úřadu ze dne 20. 2. 2020.
25. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobkyně a) byla jako žadatelka o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny povinna dle ustanovení § 42b zákona o pobytu cizinců doložit ke své žádosti zastupitelským úřadem požadované náležitosti (doklady), ty nepředložila. Není rovněž sporu o tom, že požadované náležitosti (doklady) nepředložila ani na výzvu, ani v následně prodloužené lhůtě, nepředložila je ani během odvolacího řízení.
26. Správní orgán I. stupně, tj. zastupitelský úřad, tedy zcela v souladu s ustanovením § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců řízení o její žádosti zastavil. V odvolání žalobkyně poukazovala pouze na opomenuté účastenství svého manžela v řízení o její

žádosti s tím, že jemu v průběhu řízení nebyla doručována usnesení správního orgánu I. stupně, včetně usnesení obsahujícího výzvu k odstranění vad žádosti. Její odvolání žalovaný zamítl, neboť je neshledal důvodným.

27. V žalobě žalobkyně a) v podstatě namítala, že právo podat odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení mají všichni účastníci řízení, nikoli pouze ona jako žadatelka (tedy, že toto právo má i její manžel), že jemu tak bylo upřeno využívat svoje práva, tj. seznamovat se se stavem řízení a předkládat důkazy a podklady, a že proto jsou rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně nezákonná.
28. Takovým žalobním námitkám však krajský soud přisvědčit nemohl, neboť žalobkyně a) se žalobou nemůže úspěšně domáhat ochrany práv jiného subjektu. Jak vyplývá z ustálené judikatury, žalobce může v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl on sám zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je pak nutno rozumět zkrácení nejen na právech hmotných, ale i procesních. Žalobkyně a) se tedy může domáhat ochrany pouze proti porušení těch vlastních práv, na nichž byla rozhodnutím sama zkrácena, nemůže se však domáhat ochrany porušení práv jiného subjektu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Jedině manžel žalobkyně a) tak mohl být dotčen na svých procesních právech tím, že mu nesvědčilo postavení účastníka řízení, a pouze on se tedy může bránit proti tomu, že nebyl vzat jako účastník správního řízení vedeného s jeho manželkou. To ostatně sám také podáním své žaloby učinil.
29. Nad rámec uvedeného krajský soud dále uvádí, že pokud by šlo o předložení předmětných dokladů, které měla povinnost předložit právě a jen žalobkyně a) jako žadatelka během řízení před orgánem I. stupně, ale byly předloženy až v rámci odvolacího řízení, nutno připomenout, že dle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu platí, že *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*
30. V tomto směru lze poukázat i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36 nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017-36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti přitom je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení.
31. V nyní projednávané věci je zřejmé, že žalobkyně a), ač byla řádně vyzvána k doložení chybějících zákonem stanovených náležitostí její žádosti, zůstala nečinná. Nejvyšší správní soud již judikoval, že správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 10. 3. 2010, čj. 6 As 57/2009-72). Zákon o pobytu cizinců má v současnosti v ustanovení § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců již speciální úpravu, která upravuje zastavení řízení zastupitelským úřadem v případě řízení o žádosti o vydání povolení

k dlouhodobému pobytu, jde-li o žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podanou na zastupitelském úřadě.

32. Byla to tedy žalobkyně, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost, než řízení o její žádosti zastavit podle § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců. V odvolacím řízení pak neuvedla žádné důvody, pro které nemohla požadované náležitosti (doklady) předložit dříve.

K žalobě žalobce b)

33. Žalobce b) namítal porušení svých práv v tom, že správní orgány postupovaly nesprávně, jestliže jej jako manžela žadatelky (žalobkyně a/) o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nepovažovaly za účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, že mu bylo upřeno využívat svoje práva, tj. seznamovat se se stavem řízení a předkládat důkazy a podklady během správního řízení vedeného s jeho manželkou.
34. Účastenstvím rodinných příslušníků ve správním řízení podle zákona o pobytu cizinců se judikatura již zabývala a potvrdila, že v úvahu přichází pouze účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud nejprve ve vztahu k vyhoštění např. v rozsudcích ze dne 11. 10. 2017, čj. 9 Azs 214/2017-58, ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 Azs 284/2015-25, nebo ze dne 26. 11. 2009, čj. 5 As 95/2008-73. Poté tak Nejvyšší správní soud učinil i ve vztahu k udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, a to v rozsudku ze dne 23. 10. 2019, čj. 9 Azs 256/2019-22. Právě na tento rozsudek žalobci zejména poukazovali v žalobě i předtím ve svých odvoláních proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci žalobkyně a). Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „... podmínkou účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu je, aby byl rodinný příslušník správním rozhodnutím přímo dotčen, resp. aby dotčení na jeho právech potenciálně hrozilo. Takové dotčení se vztahuje přímo k rodinnému příslušníkovi - zde k manželce žadatele. NSS v tomto případě shledal, že stěžovatelka byla rozhodnutím správních orgánů ve věci žádosti jejího manžela o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny přímo dotčena, a měla být tedy účastnicí správního řízení. Jak bylo uvedeno výše, NSS již právo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu potvrdil blízkým rodinným příslušníkům osob, kterým bylo uděleno správní vyhoštění. ... NSS ani nyní neshledal žádný důvod, pro který by tento závěr neměl vztáhnout na projednávanou věc. Stěžovatelka jako manželka žadatele je jedním z jeho nejbližších rodinných příslušníků a způsob vyřízení jeho žádosti se jí dotýká, ač není přímo rozhodováno o jejích právech nebo povinnostech. NSS se tedy ztotožňuje s názorem městského soudu, že stěžovatelce svědčilo účastenství ve správním řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.
35. Stejně jako tomu bylo v případě řešeném právě citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, i v nyní projednávané věci blízký rodinný příslušník žalobce b) - jeho manželka (tj. žalobkyně a/) podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky. Způsob vyřízení žádosti manželky žalobce b) se osoby žalobce zcela zřejmě dotýká, jak bezesporu vyplývá i z citovaného rozsudku. Krajský soud neshledal žádný důvod k tomu, aby se odchýlil od zcela jednoznačné judikatury Nejvyššího správního soudu.

36. Dle názoru krajského soudu tedy bylo povinností žalovaného považovat žalobce b) za osobu, která měla být podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem řízení. Jestliže žalovaný dospěl k závěru opačnému, postupoval nesprávně a žalobci b) tím upřel zákonem přiznaná procesní práva účastníka řízení.
37. Takové dotčení se vztahuje přímo k rodinnému příslušníkovi, v tomto případě k manželovi žalobkyně a). Krajský soud proto v projednávaném případě v souladu s rozsudkem čj. 9 Azs 256/2019-22, shledal, že žalobce b) byl rozhodnutím správních orgánů ve věci žádosti své manželky (žalobkyně a/) o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny přímo dotčen, a měl být tedy účastníkem správního řízení. Protože jde o podstatnou vadu řízení, rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122423-2/2020-OPL, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání jako nepřipustné, zrušil.
38. Dle názoru krajského soudu neobstojí argumentace žalovaného, že se závěr Nejvyššího správního soudu o účastenství uvedený v rozsudku čj. 9 Azs 256/2019-22 nevztahuje na fázi řízení spočívající ve zpracování žádosti před zastupitelským úřadem. Jestliže je zastupitelský úřad oprávněn dle § 169r odst. 4 písm. c) zákona o pobytu cizinců rozhodnout o zastavení řízení v případě nepředložení náležitostí podle tohoto zákona, pak jde o konečný způsob vyřízení žádosti, který se manžela žadatele jako jednoho z jeho nejbližších rodinných příslušníků dotýká, ač není rozhodováno o jeho právech nebo povinnostech. Nemůže být ani rozhodné, zda o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu žadatele rozhoduje zastupitelský úřad (potažmo Ministerstvo zahraničních věcí) nebo Ministerstvo vnitra, neboť podmínka účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, tj. přímé dotčení rodinného příslušníka správním rozhodnutím, resp. hrozba potenciálního dotčení na jeho právech, nemůže být odvislá o toho, který správní orgán ve věci rozhoduje. Rozhodné pak nemůže být ani to, zda je řízení ukončeno meritorním rozhodnutím či rozhodnutím procesním. Otázka účastenství musí být správním orgánem vyjasněna již na počátku správního řízení, nikoliv až těsně před vydáním rozhodnutí v závislosti na tom, jaké rozhodnutí správní orgán zamýšlí vydat (zda meritorní či procesní). Nelze proto ani argumentovat tím, že jestliže správní řízení bylo zahájeno na žádost žadatele (tj. žalobkyně a/), v průběhu řízení nemůže být z jeho vůle okruh účastníků rozšířen, protože by to bylo v rozporu s povinností cizince/žadatele podat žádost osobně. Dotčení rodinného příslušníka žadatele správním rozhodnutím vydaným ohledně jeho žádosti nemění nic na samotné povinnosti, kdo a jakým způsobem žádost musí podat.
39. Pro úplnost lze dodat, žalobci namítali i to, že žalovaný v odůvodnění rozhodnutí čj. 122423-2/2020-OPL uvedl, že žalobcem b) byly spolu s odvoláním zaslány pouze prosté kopie cestovního dokladu žadatelky (manželky), oddacího listu a potvrzení o její bezúhonnosti, přestože předložil jejich originály. Otázka, zda byly předloženy originály či kopie předmětných dokladů, byla však s ohledem na žalovaným předestřené důvody zamítnutí odvolání pro posouzení věci zcela nepodstatná. Je totiž zcela nepochybné, že žalovaný tuto skutečnost ani v žádném ohledu nehodnotil jako důvod pro nevyhovění podaným odvoláním, ani z ní nevyvozoval žádný závěr pro věc.

V. Závěr a náklady řízení

40. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu žalobkyně a) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122401-2/2020-OPL, jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. (výrok I.).
41. Žalobu žalobce b) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122423-2/2020-OPL, krajský soud shledal důvodnou, proto rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení v souladu s ustanovením § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. (výrok II.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem soudu v tomto rozsudku vysloveným (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
42. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně a) neměla ve věci své žaloby proti rozhodnutí ze dne 14. 10. 2020, čj. 122401-2/2020-OPL, úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činností vznikly (výrok III.).
43. Žalobce b) byl ve věci své žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2020, čj. 122423-2/2020-OPL, úspěšný, krajský soud mu proto výrokem IV. přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a náhradě nákladů právní služby poskytnuté advokátem, jehož odměna vychází z vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Ten učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žalobního návrhu) po 3.100 Kč, k tomu má nárok na úhradu 2 režijních paušálů po 300 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d/ a § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Krajský soud uložil vyčíslené náklady zaplatit k rukám zástupce žalobce, neboť jde o advokáta (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 19. ledna 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu