



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobkyně: **E. K.**
státní příslušnice Ruské federace
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vyšehradská 415/9, Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 10. 2022, č. j. MV-126944-8/SO-2022,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a vyjádření účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítla žalobkynino odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 2. 6. 2022, č. j. OAM-32078-55/DP-2015 (dále jen „prvostupňové

rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zastavilo řízení o žalobkynině žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti.

2. V žalobě žalobkyně namítá, že správní orgány porušily ustanovení o správním řízení takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nesplňuje požadavky podle § 68 odst. 3 správního řádu, neboť není řádně odůvodněno zejména ve vztahu k přiměřenosti. Žalobkyně má též za to, že se žalovaná řádně nevypořádala s odvolacími námitkami. Dále se domnívá, že správní orgány v rozporu s § 3 správního řádu nevycházely ze spolehlivě zjištěného stavu věci a rovněž porušily § 2 odst. 3, 4 správního řádu, neboť nedbaly oprávněných zájmů žalobkyně a přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu.
3. Dále žalobkyně namítá, že žalovaná ukončila řízení o její žádosti z důvodu nedoložení požadovaných náležitostí. Takový postup je však možný pouze rozhodnutím učiněným v prvním stupni a pouze v případě nedoložení žádných podstatných podkladů, tj. těch, které jsou nutné pro ověření údajů v žádosti. Uvádí, že prvostupňové rozhodnutí má formu usnesení o zastavení řízení a ministerstvo před jeho vydáním nevyzvalo žalobkyni k seznámení s podklady podle § 36 správního řádu. Žalobkyně je přitom přesvědčena, že správní orgány měly o její žádosti rozhodnout meritorně, neboť podklady prokazující účel pobytu dodala správnímu orgánu včas a doklad o příjmu rodiny doložila v rámci odvolacího řízení. Nedoložení dokladu o zdravotním pojištění, dokladu o prodloužení nájemní smlouvy a dokladu o příjmech rodiny nemůže automaticky vést k zastavení řízení, neboť se jedná o pomocné podklady a žádný právní předpis neumožňuje zastavení řízení z důvodu nedoložení těchto dokladů. Navíc správní orgán si mohl tyto doklady dle principu dobré správy obstarat sám dožádáním u příslušného orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny. Doklad o zajištění ubytování měl správní orgán k dispozici s ohledem na trvalý pobyt žalobkyniných dětí. Žalobkyně připouští, že by bylo možné její žádost zamítnout z důvodu nedoložení dokladů ve stanovené lhůtě, pokud by tyto doklady sloužily k ověření údajů v žalobkynině žádosti, avšak nejprve by jí správní orgány musely umožnit seznámení s podklady. Jelikož správní orgány ve věci nerozhodly meritorně a neumožnily žalobkyni, aby se seznámila s podklady, domnívá se, že prvostupňové i napadené rozhodnutí jsou nezákonná.
4. Má též za to, že nelze rozhodnout o zastavení řízení před nabytím právní moci usnesení o nepřerušení daného řízení a o neprodloužení lhůty k odstranění nedostatků žádosti. Ačkoliv bylo toto usnesení vykonatelné doručením, žalobkyni stále plynula odvolací lhůta. Správní orgány měly rozhodnout o žádosti žalobkyně až po nabytí právní moci tohoto usnesení, jinak takové usnesení nemělo smysl. Bránit se odvoláním proti usnesení o nepřerušení řízení a prodloužení lhůty k odstranění nedostatků žádosti totiž nemá význam, pokud je řízení o žádosti již zastaveno.
5. Žalobkyně rovněž uvádí, že řízení o její žádosti se vede již od roku 2015. Ministerstvo její žádost třikrát zamítlo pro nesplnění podmínek uvedených v § 42a odst. 6 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“), neboť uzavřela manželství s cizincem, jemuž byla udělena mezinárodní ochrana, až po vstupu do České republiky. Žalovaná k odvolání žalobkyně zrušila a vrátila všechny tři předchozí rozhodnutí ministerstva o zamítnutí žádosti. Žalobkyně se proto domnívá, že jí ministerstvo klade překážky v jejím úsilí získat

požadované oprávnění. V této souvislosti zdůrazňuje, že je matkou 4 nezletilých dětí, které zde mají trvalý pobyt.

6. Výše uvedený postup správních orgánů je podle žalobkyně nezákonný, přepjatě formalistický a neodpovídá požadavkům dobré správy. Odkazuje na judikaturu, podle které se nelze formalisticky držet doslovného znění zákona a tím odůvodňovat zřejmou nespravedlnost.
7. Žalobkyně dále namítá, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se ministerstvo řádně nezabývalo jeho přiměřeností. Zastavení řízení přitom zcela nepřiměřeně zasahuje do jejího soukromého a rodinného života, neboť vede k nucenému odloučení žalobkyně od jejích 4 nezletilých dětí na dlouhou a nijak časově ohraničenou dobu. Správní orgány navíc opomněly postavení žalobkynina manžela, který se z bezpečnostních důvodů nemůže s rodinou vrátit do Ruské federace. Žalobkyně ani její děti by tam rovněž nebyly v bezpečí, neboť mohou být použity proti manželovi. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a tvrdí, že výčet v něm uvedený představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí. Správní orgány se proto musí vypořádat se všemi těmito faktory. Výjimku z této povinnosti představuje jen situace, kdy se správní orgán dotáže účastníka na zmíněné faktory, nicméně se mu nedostane komplexní odpovědi. Vzhledem k tomu, že je správní orgán povinen postupovat podle § 3 správního řádu tak, aby zjistil skutečný stav věci, je jeho povinností pokusit se o vyslechnutí účastníka řízení k problematice přiměřenosti rozhodnutí, nebo jej vyzvat, aby se k ní vyjádřil. Pokud tak neučiní, dopustí se porušení § 174a zákona o pobytu cizinců a § 3 správního řádu. Otázkou přiměřenosti rozhodnutí do soukromého a rodinného života se správní orgány musí zabývat též s ohledem na čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, namítá-li takový zásah cizinec ve správním řízení, a to i v případech, kdy to zákona o pobytu cizinců explicitně nevyžaduje. Žalobkyně přitom namítala nepřiměřenost rozhodnutí v odvolání. Navíc skutečnost, že má 4 nezletilé děti, vyplývala též ze správního spisu. Za těchto okolností měly správní orgány posoudit přiměřenost prvostupňového rozhodnutí, přestože se jednalo o usnesení o zastavení, jímž nebylo rozhodováno meritorně. Žalobkyně rovněž poukazuje na nejlepší zájem svých nezletilých dětí a domnívá se, že je způsobilý prolomit zásadu koncentrace řízení.
8. **Ve vyjádření k žalobě žalovaná** navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné. Setrvává na tom, že ministerstvo důvodně zastavilo řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně nedoložila platný doklad o zajištění ubytování, doklad prokazující, že úhrnný příjem rodiny odpovídá podmínkám podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a doklad o cestovním zdravotním pojištění včetně dokladu o zaplacení pojistného. Ty nejsou pomocnými doklady, neboť povinnost je doložit vyplývá pro žadatele přímo z § 46 odst. 1 a § 42b odst. 1 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jelikož žalobkyně ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nedoložila uvedené doklady, nemohlo ministerstvo její žádost posoudit a meritorně rozhodnout. Žalovaná v podrobnostech odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí, zejména odůvodnění v části III a na správní spis. Má za to, že dostatečně vypořádala všechny odvolací námitky. Nezabývala se výplatními páskami žalobkynina manžela, neboť byly doloženy až v doplnění odvolání. Na tyto doklady se stejně jako na pracovní smlouvu a mzdové výměry, jež byly doloženy k odvolání, uplatní koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Dodává, že žalobkyně k odvolání nedoložila ostatní doklady, tj. doklad o cestovním pojištění a platný doklad o zajištění ubytování. Ministerstvo neporušilo § 36 odst. 3 správního řádu, neboť povinnosti

seznámit účastníky s podklady pro vydání rozhodnutí se vztahuje pouze k rozhodnutí ve věci. Řízení o žalobkynině žádosti však bylo zastaveno. Z tohoto důvodu rovněž nebylo na místě posuzovat přiměřenost dopadů prvostupňového rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života. Žalobkyně ve správním řízení nenamítala porušení čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či Úmluvy o právech dítěte. K zastavení řízení došlo výlučně z důvodu nečinnosti žalobkyně, tuto skutečnost nemůže prolomit ani nejlepší zájem jejích nezletilých dětí. Žalovaná se s odvolací námitkou nepřiměřenosti prvostupňového rozhodnutí vypořádala na straně 8 napadeného rozhodnutí. Závěrem žalovaná uvádí, že žalobkyně má možnost požádat o udělení pobytu nad 90 dnů za účelem strpení, na základě kterého pobývala v České republice v minulosti. Následně si může podat novou žádost o povolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Podstatný obsah správního spisu

10. Dne 14. 9. 2015 žalobkyně podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Dle výpisu z cizineckého informačního systému měla v minulosti povolený dlouhodobý pobyt za účelem strpení s platností do dne 23. 10. 2016.
11. Ministerstvo žádost postupně třikrát zamítlo s ohledem na to, že manželství žalobkyně vzniklo až poté, co byla jejímu manželovi přiznána mezinárodní ochrana. Žalovaná všechna tato rozhodnutí zrušila a poukázala na nesprávnost aplikované právní úpravy.
12. Ministerstvo posléze žalobkyni dne 14. 9. 2021 vyzvalo k odstranění vad žádosti ze dne 14. 9. 2015. Ve výzvě je mimo jiné uvedeno, že žalobkyní doložený doklad o zajištění ubytování, tj. podnájemní smlouva ze dne 26. 2. 2019, platila pouze na dobu určitou od 1. 3. 2019 do 29. 2. 2020. Jelikož tato smlouva pozbyla platnosti, ministerstvo vyzvalo žalobkyni k předložení platné nájemní smlouvy či jiného dokladu o zajištění ubytování (strana 1-2). Zároveň jí vyzvalo k předložení dokladů prokazujících minimální příjem rodiny ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (strana 2-5) a dokladu o cestovním pojištění (strana 6). K doložení uvedených náležitostí ministerstvo stanovilo lhůtu 30 dnů od doručení výzvy a poučilo žalobkyni o tom, že pokud vady žádosti spočívající v chybějících náležitostech ve stanovené lhůtě neodstraní, zastaví řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a pokud neodstraní nedostatky již předložených náležitostí, tak žádost zamítne.
13. Žalobkyně žádostí ze dne 15. 10. 2021 žádala ministerstvo o prodloužení lhůty k odstranění nedostatků o 14 dní a o přerušení řízení na stejnou dobu. Ministerstvo usnesením ze dne 24. 1. 2022 nevyhovělo žádosti žalobkyně.
14. Následně ministerstvo opět vyzvalo žalobkyni k odstranění vad žádosti doložením výše uvedených dokladů, a to výzvou ze dne 21. 2. 2022. Stanovilo jí k tomu lhůtu 10 dnů od doručení výzvy. Zároveň poučilo žalobkyni o následcích neodstranění vad žádosti.

15. Žalobkyně dne 7. 3. 2022 žádala ministerstvo o prodloužení lhůty k odstranění nedostatků žádosti o 14 dní a přerušení řízení na stejnou dobu. Ministerstvo usnesením ze dne 31. 5. 2022 nevyhovělo žalobkynině žádosti.
16. Ve spise je rovněž založeno vyrozumění o možnosti nahlédnout do správního spisu ze dne 9. 11. 2021, které bylo žalobkyni doručeno dne 10. 11. 2021 a výzva k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 24. 1. 2022, jež byla žalobkyni doručena dne 25. 1. 2022. Z úředního záznamu ze dne 1. 2. 2022 (pol. 48 správního spisu) vyplývá, že ministerstvo neakceptovalo substituční plnou moc další zmocněnkyně žalobkyně (pol. 45 správního spisu) pro seznámení se spisem, ale pouze pro pořízení kopie. Zmocněnkyni bylo tedy umožněno pořídit kopii spisu, nikoliv učinit „úkon seznámení“.
17. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím zastavilo řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, resp. nedoložila veškeré zákonem požadované náležitosti žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Konkrétně nedoložila doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení odpovídá podmínkám stanoveným v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo ji k doložení těchto dokladů opakovaně vyzývalo a současně ji poučilo o následcích neodstranění vad žádosti. V důsledku nedoložení dokladů ministerstvo nemohlo věcně posoudit, zda žalobkyně splňuje zákonem stanovené podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za uvedeným účelem.
18. Žalobkyně podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Namítala, že ministerstvo nevyhovělo její žádosti o prodloužení lhůty, navíc vydalo prvostupňové rozhodnutí dřív, než usnesení o neprodloužení lhůty nabylo právní moci. Prvostupňové rozhodnutí měla za přepjatě formalistické. K odvolání doložila doklad o příjmu manžela, který podle ní dokládal, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí podmínky vyžadované zákonem o pobytu cizinců splňovala. Dále konstatovala, že je bezúhonná, nijak společensky nebezpečná a plní účel svého pobytu. Je matkou 4 nezletilých dětí, jež jsou držiteli povolení k trvalému pobytu. Zásada koncentrace řízení může být s ohledem na přiměřenost rozhodnutí a hospodárnost řízení prolomena, pokud žadatel doloží chybějící doklad v odvolacím řízení a zároveň nic nespovídá o tom, že by žádosti nemělo být vyhověno. V této souvislosti uvedla, že prvostupňové rozhodnutí je nepřiměřené. Jako občanka Ruské federace má kvůli probíhající válce ztížené postavení ve vízové oblasti. Navíc nemůže odcestovat do Ruska se svými dětmi, jejichž otec (azylant) pochází z Čečenska a proti Rusku bojoval. Obávala se, že by v Rusku mohla být využita k vydírání svého manžela. Prvostupňovým rozhodnutím dochází k nucenému oddělení dětí od jejich otce. Nakonec namítala, že se ministerstvo nezabývalo přiměřeností prvostupňového rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně k odvolání přiložila pracovní smlouvu a mzdový výměr svého manžela ze dne 20. 12. 2021.
19. Dle protokolu ze dne 29. 8. 2022 žalobkyně nahlížela do správního spisu.
20. Dne 12. 9. 2022 žalobkyně doložila výplatní pásky svého manžela za měsíce leden-červenec 2022.
21. Žalovaná dospěla v napadeném rozhodnutí k závěru, že odvolání není důvodné. V odůvodnění mimo jiné uvedla, že žalobkyně mohla podat odvolání proti usnesení o neprodloužení lhůty, ale neučinila tak. Toto usnesení proto nabylo právní moci dne 17. 6. 2022. Tato skutečnost neměla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť

odvolání proti uvedenému usnesení by podle § 76 odst. 5 správního řádu nemělo odkladný účinek. Prvostupňové rozhodnutí není přepjatě formalistické, neboť vytýkané vady žádosti bránily jejímu věcnému posouzení. Výrok o zastavení je proto v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jelikož žalobkyně nepředložila důkaz svědčící o tom, že nemohla pracovní smlouvu a mzdové výměry manžela doložit již v prvostupňovém řízení, žalovaná k těmto nově doloženým dokladům nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace (§ 82 odst. 4 správního řádu). Dle data uvedeného na pracovní smlouvě ji mohla předložit již dříve. Navíc žalobkyně ani v odvolacím řízení nedoložila další dva požadované doklady, a to doklad o cestovním zdravotním pojištění a platný doklad o zajištění ubytování. Nelze proto v jejím případě prolomit zásadu koncentrace řízení. S odkazem na judikaturu správních soudů žalovaná uzavřela, že jelikož bylo řízení zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, nebyl prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů prvostupňového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

Jednání před soudem dne 10. 9. 2024

22. Při jednání žalobkyně zrekapitulovala průběh řízení a odkázala na žalobu. Zdůraznila, že správní orgány musí vždy posoudit přiměřenost zásahu do osobního a rodinného života. Má čtyři nezletilé děti, postup správních orgánů byl proto necitlivý a formalistický. Připustila, že nepředložila všechny podklady, poskytnuté lhůty však byly příliš krátké. Řízení se přitom táhlo roky, vyhovění jejím žádostem o prodloužení lhůty by již řízení neprodloužilo o mnoho více. Na dotaz soudu uvedla, že v současné době na území pobývá na základě fikce pobytu v souvislosti s přiznaným odkladným účinkem žalobě. Její děti mají trvalý pobyt, manžel pak azyl. Žalovaná zopakovala, že žalobkyně ani v odvolacím řízení nepředložila kompletní podklady. Uvedla, že přiměřenost posuzovat nemusela.

Posouzení žaloby

23. Soud předesílá, že kvalita a preciznost ve formulaci žalobních bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108). Soud není oprávněn za žalobkyni vyhledávat či dotvářet žalobní body.
24. Podle § 46 odst. 1 věty třetí a čtvrté zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 je cizinec dále *povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění*, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Současně je povinen na požádání předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění.
25. Podle § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit *náležitosti uvedené v § 31 odst. 1 písm. a), d), e) a g)*. Dle § 31 odst. 1 písm. d) téhož zákona k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec *povinen předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území*.
26. Podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec *povinen předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec 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.

27. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
28. Podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
29. Podle § 174a odst. 1 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 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. Dle odstavce 3 téhož ustanovení *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*
30. Žalobkyně obecně namítá, že správní orgány zvláště závažným způsobem porušily ustanovení o správním řízení, což mohlo přivodit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Namítá také nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, nevypořádání odvolacích námitek, nedostatečně zjištěný skutkový stav a porušení § 68 odst. 3 a § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Tyto obecné výtky však nelze považovat za žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobním bodem je konkrétní (tj. ve vztahu k žalobkyni a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z něhož plyne, z jakých důvodů považuje žalobkyně napadený výrok rozhodnutí za nezákonný. Z žalobního bodu musí být patrné, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měla žalovaná v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo napadeným rozhodnutím dopustit, přičemž je žalobkyně též povinna ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Těmto požadavkům však úvodní výtky žalobkyně nedostály, neboť se jednalo toliko o pouhé konstatování výše uvedeného a parafráze ustanovení správního řádu. Žalobkyně přitom nekonkretizovala, jakým způsobem měly správní orgány porušit ustanovení o správním řízení, ani v čem spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, či jaké konkrétní odvolací námítka žalovaná nevypořádala. Neupřesnila, jaké skutečnosti měly správní orgány zjistit a nezjistily. Současně není zřejmé, k jakým specifickým okolnostem případu žalovaná nepřihlédla, ani jaké konkrétní oprávněné zájmy žalobkyně nešetřila. Žalobkyně tedy neuvedla žádné skutečnosti či právní argumentaci, o něž své tvrzení o nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného

rozhodnutí opírá. Soud se proto těmito námitkami nezabýval a napadené rozhodnutí přezkoumal pouze v rozsahu řádných žalobních bodů.

31. Žalobkyně nespornuje, že během správního řízení nepředložila doklad o cestovním zdravotním pojištění a platný doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území. Ze správního spisu je zřejmé, že doložila doklad o zajištění ubytování pouze na dobu určitou, a to do dne 29. 2. 2020. Rovněž není sporné, že doložila doklady o příjmu rodiny až v odvolacím řízení. Žalobkyně se však domnívá, že tyto doklady nebyly nezbytné pro posouzení její žádosti. Je proto přesvědčena, že ministerstvo nemělo zastavit řízení, nýbrž o její žádosti meritorně rozhodnout. Zároveň mělo dát žalobkyni možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení má též za nepřezkoumatelné, neboť se ministerstvo nezabývalo dopady do jejího soukromého a rodinného života. Domnívá se, že nejlepší zájem jejích nezletilých dětí je způsobilý prolomit zásadu koncentrace řízení, pročez by žalovaná měla akceptovat doklady o příjmu rodiny doložené v odvolacím řízení.
32. Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že zákon o pobytu cizinců stanoví povinnost předložit k žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny doklad o cestovním pojištění, doklad o zajištění ubytování a doklad o úhrnném příjmu rodiny. Možnost členského státu požadovat takové doklady po žadateli zakotvuje též čl. 7 odst. 1 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Tyto doklady totiž umožňují správnímu orgánu posoudit zájem žadatele pobývat na českém území s protichůdným zájmem státu regulovat počet cizinců na svém území za účelem ochrany ekonomické, politické a bezpečnostní stability. Konkrétně doklady potvrzující zajištění ubytování po dobu pobytu, existenci cestovního zdravotního pojištění a úhrnný měsíční příjem rodiny v minimální výši stanovené podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců umožňují minimalizovat riziko, že se cizinec stane přítěží pro sociální systém České republiky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 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). Pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon. Pokud tak nekoná, pak to pro něj může mít negativní následky, které si však způsobuje sám svou vlastní nečinností (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019-22). Jelikož bylo na žalobkyni, aby předložila zákonem požadované náležitosti ke své žádosti, nelze se ztotožnit s námitkami, že si ministerstvo mohlo obstarat doklad o pojištění žalobkyně u příslušného orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny. Zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, že doložení těchto podkladů je povinností žadatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57). Navíc si žalobkyně mohla sjednat zdravotní pojištění u jiné pojišťovny, než je Všeobecná zdravotní pojišťovna. Je třeba též upozornit na to, že žalobkyně nijak nekonkretizovala své obecné tvrzení o tom, že ministerstvo v průběhu správního řízení disponovalo platným dokladem o zajištění ubytování žalobkyně s ohledem na trvalý pobyt jejích dětí. Součástí správního spisu tento doklad není a není ani zřejmé, o jaký doklad mělo jít a v jakém řízení měl být předložen (tím méně pak k jakému období se vztahoval). Není přitom povinností soudu takový neupřesněný doklad bez odpovídajících tvrzení vyhledávat v jiných správních spisech jiných
33. Soud připomíná, 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. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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). Pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon. Pokud tak nekoná, pak to pro něj může mít negativní následky, které si však způsobuje sám svou vlastní nečinností (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019-22). Jelikož bylo na žalobkyni, aby předložila zákonem požadované náležitosti ke své žádosti, nelze se ztotožnit s námitkami, že si ministerstvo mohlo obstarat doklad o pojištění žalobkyně u příslušného orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny. Zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, že doložení těchto podkladů je povinností žadatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57). Navíc si žalobkyně mohla sjednat zdravotní pojištění u jiné pojišťovny, než je Všeobecná zdravotní pojišťovna. Je třeba též upozornit na to, že žalobkyně nijak nekonkretizovala své obecné tvrzení o tom, že ministerstvo v průběhu správního řízení disponovalo platným dokladem o zajištění ubytování žalobkyně s ohledem na trvalý pobyt jejích dětí. Součástí správního spisu tento doklad není a není ani zřejmé, o jaký doklad mělo jít a v jakém řízení měl být předložen (tím méně pak k jakému období se vztahoval). Není přitom povinností soudu takový neupřesněný doklad bez odpovídajících tvrzení vyhledávat v jiných správních spisech jiných

účastníků a nebyla-li žalobkyně dostatečně konkrétní v řízení před správními orgány, neměly takovou povinnost ani ony. Ani tato námitka proto není důvodná.

34. Nelze pominout, že ministerstvo žalobkyni opakovaně vyzývalo k odstranění vad žádosti, resp. k doložení dokladů, a to nejprve ve lhůtě 30 dnů a následně ve lhůtě 10 dnů od doručení výzvy. Obě výzvy přitom obsahovaly poučení o tom, že pokud žalobkyně nedoloží požadované náležitosti, bude řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. body 12 a 14 tohoto rozsudku). Žalobkyně v reakci na obě výzvy žádala o prodloužení lhůty o 14 dní a přerušení správního řízení. Ministerstvo těmto žádostem nevyhovělo, nicméně v obou případech tak učinilo po téměř 3 měsících od podané žádosti. Poprvé žalobkyně žádala o prodloužení lhůty dne 15. 10. 2021, přičemž ministerstvo této žádosti nevyhovělo usnesením ze dne 24. 1. 2022 a následně žalobkyni opět vyzvalo k odstranění vad žádosti. V druhém případě žalobkyně žádala o další prodloužení lhůty dne 7. 3. 2022 a ministerstvo této žádosti nevyhovělo usnesením ze dne 31. 5. 2022. Žalobkyně tudíž měla k předložení požadovaných dokladů víc času, než o kolik žádala. Přesto do vydání rozhodnutí nepředložila doklad o pojištění ani platný doklad o zajištění ubytování. Žalobkyně navíc neuvedla, z jakého důvodu tyto doklady nepředložila.
35. Jelikož správní orgány nemohly bez doložení výše uvedených dokladů obsahově posoudit žádost žalobkyně a věc tak meritorně rozhodnout, nezbylo jim nic jiného než řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24). Za těchto okolností postup správních orgánů nemohl být přepjatě formalistický.
36. Soud dodává, že žalobkyně nebyla zkrácena na procesních právech ani tím, že ministerstvo vydalo prvostupňové rozhodnutí dřív, než nabylo právní moci usnesení o neprodloužení lhůty a nepřerušení řízení ze dne 31. 5. 2022. Jak sama správně podotkla žalovaná, toto usnesení nemělo odkladný účinek, a bylo tedy předběžně vykonatelné. Navíc jelikož podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, nic jí nebránilo v tom, aby podala odvolání též proti usnesení ze dne 31. 5. 2022.
37. Žalobkyně předložila doklady prokazující příjem rodiny během odvolacího řízení. Neodůvodnila však, proč je nemohla doložit ke své žádosti dříve. Žalovaná tedy správně shledala, že nově předložené doklady nepředstavují novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 věty první správního řádu, a proto k nim v rámci odvolacího řízení nepřihlédla.
38. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 4/2020-41, jehož se žalobkyně dovolává, nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení pouze za předpokladu, že nic nebrání vydání požadovaného povolení. Konstatoval přitom, že stěžovatelka nepředložila všechny předepsané doklady k žádosti ani v rámci odvolacího řízení, protože nebylo možné důvodně předpokládat, že by její žádosti bylo vyhověno. Pouze pokud by spolu s odvoláním předložila všechny podklady požadované zákonem pro náležité posouzení věci, byly by správní orgány povinny zkoumat, zda zastavení řízení o žádosti bylo z hlediska nejlepšího zájmu nezletilé stěžovatelky přiměřené. V nyní posuzované věci však žalobkyně nedoložila veškeré zákonem předepsané podklady žádosti (doklady o pojištění a platný doklad o zajištění ubytování), a to ani v odvolacím řízení. Správní orgány proto neměly povinnost posuzovat, zda bylo prvostupňové rozhodnutí přiměřené z hlediska nejlepšího zájmu žalobkyniných nezletilých dětí.
39. Judikatura správních soudů dovodila, že v případě zastavení řízení se přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele neposuzuje, neboť o žádosti není

meritorně rozhodováno. Na tom nic nemění skutečnost, že žalobkyně v odvolání vznesla námitku nepřiměřenosti prvostupňového rozhodnutí. Pokud totiž nebyly splněny podmínky pro věcné projednání žádosti, nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019-39, a ze dne 12. 5. 2022, č. j. 8 Azs 38/2020-64). Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je navíc zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2023, č. j. 1 Azs 280/2022-32, a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35).

40. Na projednávanou věc nelze vztáhnout specifické závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, na něž žalobkyně odkazuje. Nejvyšší správní soud totiž v uvedeném rozsudku shledal, že správní orgány neměly řízení zastavit, nýbrž žádost věcně projednat, neboť k zastavení řízení došlo z důvodu nezávislého na vůli stěžovatelky (nemoc manžela). V nyní projednávané věci však ministerstvo postupovalo správně, pokud zastavilo řízení o žalobkynině žádosti. Žádné okolnosti nezávislé na žalobkynině vůli nestaly, resp. to žalobkyně ani netvrdí. Uplatní se tedy obecné pravidlo, dle něhož se v případě zastavení řízení přiměřenost dopadů podle § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neposuzuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, a ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 Azs 350/2017-43).
41. Jelikož správní orgány nemusely posuzovat dopady prvostupňového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, soud má za nedůvodnou též související námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu.
42. Nakonec soud nedal žalobkyni za pravdu ani v tom, že jí ministerstvo neumožnilo seznámit se s podklady. Ze správního spisu vyplývá, že ministerstvo výzvou ze dne 24. 1. 2022 žalobkyni řádně vyzvalo k seznámení s podklady prvostupňového rozhodnutí, načež se žalobkynina zmocněnkyně dostavila a pořídila si kopii správního spisu (srov. bod 16 tohoto rozsudku). Žalobkyně nahlížela do správního spisu též v odvolacím řízení (srov. bod 19 tohoto rozsudku). Navíc z § 36 odst. 3 věty první správního řádu vyplývá, že správní orgány musí dát účastníkovi řízení možnost seznámit se s podklady řízení před vydáním *rozhodnutí ve věci*, tedy nikoliv v případě zastavení řízení. Prvostupňové rozhodnutí se totiž fakticky neopírá o žádné podklady založené ve správním spise (srov. obdobně rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2015, č. j. 11 A 64/2013-50).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

43. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
44. Nad rámec nutného odůvodnění soud uvádí, že zamítnutí žaloby samo o sobě neznamená, že žalobkyně bude bezprostředně nucena opustit území. Je při tom na ní, případně na jejím právním zástupci, aby zvolila další postup. Ke zvážení se nabízí podání nové žádosti o některé pobytové oprávnění navázané na rodinné příslušníky (zejm. s ohledem na pobytový status nezletilých dětí), popř. související s eventuální nemožností návratu do vlasti v souvislosti s azylovými důvody manžela, které případně mohou odůvodňovat poskytnutí

mezinárodní ochrany samotné žalobkyni. Podá-li žalobkyně příslušné žádosti (a doloží-li všechny potřebné podklady), bude na správních orgánech, aby je řádný posoudily.

45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení žádné náklady nevznikly.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha 10. září 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu