



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem ve věci

žalobkyně: **E. L.**, nar. ,
státní příslušností Ruská federace,
bytem ,

zastoupené JUDr. Dmitrym Rozhdestvenskiym, advokátem,
sídlem Karla IV. 941, Horoměřice,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2024, č. j. MV-11146-4/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2024, č. j. MV-11146-4/SO-2024, **se ruší** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí jejího odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 11. 2023, č. j. OAM-11862-6/DP-2023, které bylo potvrzeno a kterým bylo zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia.

2. Žalobkyně namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu závažného porušení právních předpisů správními orgány. Uvedla, že žalovaná shledala její odvolání nedůvodným, neboť dle jejího názoru podací lístek pouze prokazuje podání zásilky, není z něj však patrné, co bylo obsahem, a tedy nebylo prokázáno, že doklad o účelu pobytu byl doložen. Dále žalovaná shledala, že již nebylo povinností správního orgánu I. stupně žalobkyni opětovně vyzývat a upozorňovat ji, že v zásilce doručené dne 6. 10. 2023 nebyl doklad potvrzující účel pobytu na území. Žalovaná neshledala relevantní důvod pro prolomení zásady koncentrace řízení ve smyslu v § 82 odst. 4 správního řádu. Dle názoru žalované se jednalo o nečinnost žalobkyně, která neprokázala, že by jí jakákoli závažná překážka bránila předložit potvrzení o studiu ve stanovené lhůtě. Žalobkyně k tomu namítla nezákonné zastavení řízení ze strany správního orgánu I. st. s tím, že v řízení nebyla nečinná. Naopak ve stanovené lhůtě zaslala požadované doklady včetně potvrzení o studiu ze dne 26. 9. 2023. Skutečnost, že z obálky předmětné potvrzení o studiu vypadlo, jí nelze přičítat k tíži. Dle žalobkyně ji měl správní orgán opakovaně vyzvat k doložení potvrzení, případně vyzvat k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, aby měla možnost zjistit, že součástí spisu není potvrzení o studiu, a včasně jej doložit. Po nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení žalobkyně již nemůže žádat o prodloužení povolení k pobytu, musí se vystěhovat do Ruska. Poukázala na nařízení vlády č. 200/2022 Sb., o nepřijatelnosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech a usnesení vlády ze dne 21. 2. 2024 č. 116. Správní orgán řízení nezákonně zastavil, čímž zbavil žalobkyni možnosti situaci vyřešit.
3. Dále namítla nepřihlížení k v odvolacím řízení doloženému potvrzení o studiu. Uvedla, že žalované předložila k odvolání potvrzení o studiu, které bylo vydáno dne 26. 9. 2023, tj. několik dnů před zasláním zásilky s dodatky. Dále doložila k odvolání podací lístek, ze kterého je patrné, že zásilka ze dne 5. 10. 2023 vážila 33 g. Je všeobecně známo, že při odeslání písemností doporučeným dopisem České pošty neexistuje žádný způsob prokázat jeho obsah. Závěr žalované, že žalobkyně neprokázala, že předmětným dopisem ze dne 5. 10. 2023 odeslala mimo jiného potvrzení o studiu, je nesprávný. Žalobkyně ani nemohla prokázat, že potvrzení o studiu spolu s jinými doklady odeslala. Z doručeného potvrzení o studiu je vidět, že bylo vystaveno před odesláním zásilky. Pokud si žalobkyně obstarala potvrzení o studiu dne 26. 9. 2023, a odeslala zásilku dne 5. 10. 2023, není důvod zpochybňovat její tvrzení, a tvrdit, že jeden z dokladů neodeslala, protože neprokázala opak. Dále žalobkyně zmínila, že na důkaz svých tvrzení zašle dvě zásilky, kdy jedna bude obsahovat potvrzení o zajištění prostředků k pobytu a doklad o pojištění, druhá zásilka bude obsahovat navíc i potvrzení o studiu. Dle žalobkyně byly v jejím případě dány důvody k prolomení koncentrace řízení.
4. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení byl dostatečně popsán v napadeném rozhodnutí. K námitce, že žalobkyně doložila požadovaný doklad o účelu pobytu a že jí předložený podací lístek toho dostatečným důkazem, žalovaná dodala, že dle jejího názoru pouze z podacího lístku a skutečnosti, že doklad o účelu pobytu byl vystaven před podáním dané zásilky, nelze bez dalšího dovozovat, že daný doklad žalobkyně do zásilky vložila. Žalovaná dále sdělila, že nesouhlasí s tím, že by správní orgán I. stupně byl povinen opětovně žalobkyni vyzývat a upozorňovat ji na to, že doklad o účelu pobytu nebyl v zásilce obsažen. Taktéž se neztotožnila s námitkou, že měl správní orgán I. stupně žalobkyni vyzvat k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť v daném případě bylo usnesením rozhodnuto o zastavení řízení, nebylo rozhodováno ve věci. K námitce uplatnění koncentrace řízení žalovaná uvedla, že ve smyslu této zásady dle § 82 odst.

4 správního řádu je vyloučeno, aby v odvolání či v průběhu odvolacího řízení byly uplatňovány i takové skutečnosti a důkazy, o kterých účastník řízení věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je bez potíží uplatnit (viz. Komentář ke správnímu řádu, II. vydání, JUDr. Josef Vedral, Ph.D.). Žalobkyně byla dne 2. 5. 2023 vyzvána k odstranění vad žádosti a byla poučena mimo jiné o nutnosti doložit doklad potvrzující účel pobytu na území. Požadovaný doklad doložila až spolu s odvoláním dne 23. 11. 2023, ačkoliv měla tento doklad k dispozici již dne 26. 9. 2023 a neprokázala, že by doklad v řízení v I. stupni doložila. Dále žalovaná odkázala na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek, č. j. 9 Azs 438/2017-25 ze dne 5. 4. 2018.

5. V doplnění žaloby žalobkyně soudu sdělila, že mu byly odeslány dvě v žalobě avizované zásilky, jedna s hmotností 0,032 kg bez potvrzení o studiu a druhá o hmotnosti 0,033 kg, která potvrzení obsahovala. Následně soud tyto zásilky obdržel.
6. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro řízení podstatné skutečnosti.
7. Žalobkyně dne 2. 5. 2023 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.
8. Vzhledem k tomu, že nepřiložila k žádosti veškeré potřebné doklady, byla téhož dne (2. 5. 2023) vyzvána k jejich dodání, a to ve lhůtě 160 dnů od doručení výzvy. Výzva zároveň obsahovala poučení, že pokud nebudou požadované doklady ve lhůtě dodány, bude řízení o žádosti zastaveno.
9. Dne 14. 11. 2023 bylo Ministerstvem vnitra vydáno usnesení č. j. OAM-11862-6/DP-2023, kterým bylo rozhodnuto o zastavení řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to z důvodu nedoložení dokladu prokazujícího účel pobytu. Správní orgán I. st. v rozhodnutí mj. konstatoval, že dne 6. 10. 2023 mu byly od žalobkyně doručeny tyto dokumenty: výpis z účtu ze dne 26. 9. 2023, doklad cestovním zdravotním pojištěním, doklad o účelu pobytu však doložen nebyl.
10. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém uvedla, že dne 5. 10. 2023 odeslala v zásilce prostřednictvím provozovatele poštovních služeb všechny požadované doklady včetně dokladu o účelu pobytu, kterým bylo potvrzení o studiu vystavené dne 26. 9. 2023 ČZU v Praze. Poukázala na to, že po celou dobu měla za to, že všechny podmínky splnila a byla v dobré víře, že správní orgán vše potřebné obdržel.
11. Žalovaná napadeným rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu I. st. potvrdila s tím, že z podacího lístku není zřejmé, co bylo obsahem zásilky ze dne 5. 10. 2023, proto bylo vycházeno z toho, že potvrzení o studiu bylo doloženo až v odvolacím řízení, tj. opožděně.
12. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Není sporu o tom, že zde je povinnost účastníka řízení doložit veškeré potřebné listiny správnímu orgánu I. st., a to řádně a včas. Správní orgán I. st. vycházel při svém rozhodnutí z informací, které měl k dispozici ke dni rozhodnutí, přičemž měl konkrétně k dispozici doklady doručené žalobkyní zásilkou ze dne 5. 10. 2023, kdy však dle jeho závěrů tato zásilka neobsahovala potvrzení o studiu. S ohledem na absenci dokladu prokazujícího účel pobytu proto správní orgán I. st. řízení zastavil.

14. Žalobkyně v této souvislosti uvedla, že ji měl správní orgán I. st. opětovně vyzvat k doložení potvrzení o studiu, pokud zjistil, že toto nemá k dispozici. Dle názoru žalobkyně ji mohl případně také vyzvat k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí.
15. K tomu soud uvádí, že i dle konstantní judikatury správních soudů zde obecně není povinnost vyzývat účastníka řízení opakovaně v případě, že jím zaslaná zásilka neobsahuje veškeré potřebné doklady. Žalobkyně byla řádně vyzvána výzvou ze dne 2. 5. 2023, přičemž jí byla k doložení poskytnuta dostatečná lhůta v délce 160 dnů od doručení výzvy a výzva také obsahovala řádné poučení o následcích nedodání potřebných dokumentů. Je pravdou, že v některých případech správní orgán I. st. postupuje tak, že pošle účastníkovi řízení ještě opakovanou výzvu, ale toto není pravidlem ani jeho povinností.
16. Lze k tomu poukázat na závěry uvedené v rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 3 A 57/2022 – 75 ze dne 30. 1. 2024: *„Soud uvádí, že naopak z výzvy vyplývá konkrétně srozumitelně, jak měl žalobce postupovat, co měl dodat a v jaké lhůtě. Poskytnutá 60 denní lhůta je v daném případě více než dostatečná, aby žalobce si potvrzení dle výzvy mohl zajistit, popř. mohl požádat o její prodloužení, což neučinil. (...) Žalobce též uvádí, že prvostupňový orgán ho měl znovu vyzvat k doložení dokladu, popř. si doklad obstarat sám. Soud uvádí, že žalobce si svá práva měl hlídat sám. Z právní úpravy nevyplývá povinnost správních orgánů opakovaně požadovat po účastnících doklady, které, jak již bylo uvedeno, v návrhovém řízení mají účastníci sami předkládat správním orgánům. Taková povinnost není správním orgánům zákonem uložena. Rovněž z ničeho nevyplývá povinnost, aby správní orgány si samy zajišťovaly doklady o účelu pobytu žadatelů, tato povinnost je dána zákonem žadatelům. Naopak lze konstatovat, že prvostupňový orgán v rámci dobré správy žalobci poskytl dostatečně dlouhou lhůtu, aby žalobce doklad mohl předložit. Též z ničeho nevyplývá povinnost státu poskytovat (prodlužovat) pobyt na svém území cizincům nedodržujícím jeho zákony. V daném případě soud žádnou tvrzenou nezákonnost neshledal, ani porušení základních zásad činnosti správních orgánů.“*
17. Dále lze zmínit závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku č. j. 10 Azs 206/2016 – 48 ze dne 19. 1. 2017: *„NSS dodává, že v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatelka, lhůta určená v přípisu začne plynout stejným způsobem, jako kdyby byla určena usnesením. Rozdíl je pouze v tom, že takto určená lhůta není závazná, ale pouze poskytuje žadateli přiměřenou lhůtu. V konečném důsledku to znamená, že se přiblíží i k podání učiněnému po stanovené lhůtě až do doby zastavení řízení. (...) NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. Ministerstvo poprvé upozornilo stěžovatelku na skutečnost, že žádost trpí podstatnými vadami, pro které lze řízení zastavit, výzvou ze dne 26. 10. 2011. Na totéž ministerstvo opětovně poukázalo ve vyrozměnění ze dne 17. 6. 2013. Stěžovatelka přesto potřebné doklady v řízení I. stupně nedoložila. Nutno rovněž poukázat na skutečnost, že stěžovatelka mohla k odstranění vady žádosti přistoupit v průběhu celého řízení, fakticky jí byly poskytnuty k odstranění vady žádosti namísto 15 dnů téměř 2 roky (srov. bod [22]).“*
18. Soud dále konstatuje, že zde není ani povinnost správního orgánu vyzývat účastníka řízení k seznámení podklady pro vydání rozhodnutí, neboť rozhodnutí o zastavení řízení není rozhodnutím meritorním. K tomu lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016 – 48, ve kterém se Nejvyšší správní soud v souvislosti shodné námitky zabýval otázkou povahy rozhodnutí správního orgánu I. st., kterým je rozhodováno o zastavení řízení z důvodu vad podané cizincem podané žádosti. V tomto rozhodnutí mj. uvedl: *„Nejprve je nutno posoudit, zda vůbec bylo povinností správního orgánu I. stupně postupovat v projednávaném případě dle § 36 odst. 3 spr. ř., neboť rozhodnutí*

žalovaného je založeno primárně právě na tom, že podle tohoto ustanovení správní orgán I. stupně vůbec postupovat nemusel. Pokud by byl tento závěr správný, pak by byla nadbytečná úvaha, zda správní orgán I. stupně toto ustanovení porušil, nebo nikoliv. Uvedené ustanovení se týká pouze „rozhodnutí ve věci“. (...) Podstatné pro posouzení sporné otázky je, zda usnesení o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. je rozhodnutí ve věci, či ne, tedy zda „zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“. Za této situace dochází k zastavení řízení z důvodu nečinnosti nebo částečné nečinnosti žadatele. K meritornímu přezkumu oprávněnosti žádosti, zda žadatel splňuje nároky dané určitým zákonem k vydání pozitivního rozhodnutí, vůbec nedojde, jelikož správní orgán nemá k dispozici podklady, na základě kterých by splnění podmínek mohl posoudit. Zastavení řízení z důvodu neodstranění vad žádosti není vyslovení názoru správního orgánu k meritu posuzované otázky, ale jde o procesní důsledek nespolupráce žadatele se správním orgánem. Lze tak dospět k jednoznačnému závěru, že usnesení o zastavení řízení § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti a ani nemá povahu deklaratorního rozhodnutí.“

19. Citované závěry jsou uplatnitelné rovněž v nyní řešené věci žalobkyně, kdy dne 14. 11. 2023 bylo rozhodnuto o zastavení řízení o její žádosti ze dne 2. 5. 2023 podala žádost o prodloužení pobytového oprávnění za účelem studia. Správním orgánem I. st. ani žalovanou nebylo rozhodováno meritorně, správní orgány se v odůvodnění svých rozhodnutí nevyjadřovaly k obsahu žalobkyní doložených podkladů, neboť žalobkyně jeden z vyžadovaných podkladů – potvrzení o studiu nedodala. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále uvedl, že: „Důvod, pro který zákonodárce volil takto přísné podmínky ve vztahu k žadateli, je ten, že žadateli nic nebrání, aby podal žádost novou. Tím vyvolal nové řízení, kde bude moci odstranit všechny vady, které způsobily zastavení předcházejícího řízení. Překážka věci rozhodnuté dle § 48 odst. 2 spr. ř. se zde neuplatní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 4 Ads 165/2011 – 151).“ Ani žalobkyni by obecně nic nebránilo podat novou žádost, nicméně jak uvedla v žalobě, je státní příslušnicí Ruské federace a vztahují se na ni současné omezení.
20. Soud nicméně shledal v dané věci důvodnou námitku žalobkyně týkající se zásady koncentrace řízení, kdy za rozhodnou skutečnost soud v dané věci považuje, že tato zásada byla v případě žalobkyně ve správním řízení aplikována příliš přísně.
21. Soud úvodem obecně poukazuje na zásadu koncentrace řízení. Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu, kdy *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*
22. Dále lze uvést rozsudek zdejšího soudu č. j. 8 A 112/2021 -26 ze dne 25. 4. 2023, ve kterém k této zásadě mj. uvedl: „*Jak konstatuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, zásada koncentrace řízení je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh (tedy řízení o žádosti). V takovém řízení (o žádosti) je koncentrace řízení plně namístě. Je tak v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, publ. pod č. 1856/2009 Sb. NSS). Ze shora citovaných ustanovení správního řádu rovněž vyplývá, že prvostupňové řízení mohlo být koncentrováno až tím, že byla žalobkyně správně vyzvána, k prokázání jí tvrzených skutečností, o čemž není v řízení sporu. (...) Jak uvedl NSS ve svém rozsudku ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021 – 56: „K tomu soud uvádí, že*

standardním postupem je doložit všechny potřebné doklady již s podáním žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Azs 349/2017 - 45).“

23. *S ohledem na znění shora citovaného ustanovení je totiž povinností účastníka již se žádostí předložit všechny zákonem vyžadované doklady. Pokud tak neučinila, ačkoliv byla ze strany správního orgánu poučena, o čemž není mezi účastníky sporu, bylo namístě její žádost zamítnout. Soud nesushlasí se žalobkyní v tom, že je obecně uznávanou zásadou, že odvolací orgán vychází ze (skutkového) stavu ke dni vydání odvolacího rozhodnutí. Naopak dle ust. 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, rozuměj právními předpisy platnými a účinnými ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Z tohoto ustanovení zcela explicitně plyne, že odvolací orgán posuzuje zákonnost rozhodnutí, a tedy i správnost zjištěného skutkového stavu, ke dni rozhodnutí prvostupňového. (...) Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 12. 8. 2016, č.j. 10 A 104/2016 – 21: „Zásada koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu vychází z toho, že správní řízení se má zásadně odehrávat před správním orgánem I. stupně. Jedná se o procesní institut, který je součástí komplexu práv a povinností účastníka řízení a povinností správního orgánu v řízení v prvním stupni. Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79). V řízení zahájeném na návrh účastníka je tak tvrzení účastníka určující pro vymezení správním orgánem posuzovaného skutkového stavu, a proto je okamžik koncentrace řízení dán vydáním rozhodnutí dle § 71 odst. 2 správního řádu, tedy jeho vypravením.“*
24. *Žalovaná se zásadou koncentrace v odůvodnění svého rozhodnutí zabývala. Poukázala k tomu mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 Azs 237/2017 – 26 ze dne 3. 10. 2017, dle kterého: „Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od dosavadní judikatury odchýlit a neztotožnil se závěrem krajského soudu, který v postupu stěžovatelky shledal podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. V dané věci je nesporné, že žalobce současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nepředložil všechny zákonem vyžadované doklady. Neučinil tak ani dodatečně, a to přes opakovanou výzvu ministerstva. Tyto chybějící doklady předložil až poté, co bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Neuvedl rovněž žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasném dodání předmětných dokladů již v řízení před správním orgánem I. stupně. Zásadu vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu není důvodu omezovat pouze na řízení, v nichž je řízení završeno meritorním rozhodnutím o žádosti. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by nebylo lze koncentrační zásadu uplatnit rovněž v řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia dle § 44a zákona č. 326/1999 Sb. Doklady vyžadované v odst. 6 tohoto ustanovení, které musí žadatel o prodloužení pobytu předložit, osvědčují existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o prodloužení pobytu (zde faktu, že žadatel má zajištěno ubytování a dostatek finančních prostředků pro dobu studia). Jsou tedy důkazními prostředky, kterými je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností. Jestliže žadatel předkládá již dříve řádně požadované doklady až po vydání prvostupňového rozhodnutí, nelze jeho počínání posoudit jinak, než že navrhuje odvolacímu orgánu věc rozhodnout i se zřetelem k jím posléze předloženým důkazům. Pak je však třeba uzavřít, že stěžovatelka postupovala v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, jestliže dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení*

nezohlednila. Krajský soud proto pochybil, když rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.“

25. Jak soud již uvedl, není žádná pochybnost o tom, že účastník řízení má povinnost doložit veškeré potřebné listiny správnímu orgánu I. st., a to řádně a včas. Soud v této souvislosti považuje nicméně ve věci žalobkyně za podstatné, že argumentace žalobkyně nestojí pouze na tvrzení, že by potvrzení o studiu předložila až v odvolacím řízení, nýbrž je založena na tom, že žalobkyně uvádí, že toto potvrzení bylo součástí její zásilky doručené správnímu orgánu dne 6. 10. 2023.
26. Dle soudu je ve věci žalobkyně přítomna celá řada skutečností, které (tím spíše v jejich souhrnu) svědčí o tom, že žalobkyně mohla potvrzení o studiu skutečně zaslat již v zásilce dne 5. 10. 2023, k čemuž měla žalovaná přihlídnout, neboť opačný přístup se soudu jeví přehnaným formalismem. Dle soudu by zásada koncentrace řízení neměla zcela bránit tomu, aby v situaci, kdy bylo ze strany cizince postupováno tak, jak bylo možné od něj očekávat, avšak došlo k nějaké nepředvídatelnosti typově odpovídající právě věci žalobkyně, bylo možné i procesní prvostupňové rozhodnutí zvrátit.
27. Soud má za to, že takovou skutečností by bezesporu předně bylo, pokud by žalobkyně prokázala, že potvrzení o studiu správnímu orgánu I. st. v zásilce ze dne 5. 10. 2023 odeslala. Poté by bylo zcela na místě rozhodnutí správního orgánu I. st. o zastavení řízení zrušit. Soud se shoduje s žalobkyní, že v jejím případě bylo prokázání toho, že potvrzení o studiu ze dne 26. 9. 2023 bylo v zásilce ze dne 5. 10. 2023, fakticky nemožné, neboť z podacího lístku lze obecně vyčíst toliko údaj o datum odeslání zásilky či její hmotnosti, odesílateli a adresátovi, nelze však nijak ověřit, co bylo či nebylo jejím obsahem. Soud má nicméně za to, že vše nasvědčuje tomu, že potvrzení o studiu odeslala včas.
28. Předně lze uvést, že potvrzení o studiu je datováno ke dni 26. 9. 2023, tj. ke stejnému dni jako jiný žalobkyní dokládaný dokument (výpis z účtu). Pomine-li soud nepravděpodobnou variantu, že by si mohl cizinec dopsat datum na potvrzení sám později, svědčí datace potvrzení o tom, že si jej žalobkyně obstarala ve stejnou dobu jako výpis z účtu, tedy jej ke dni odesílání zásilky 5. 10. 2023 již měla a nebyl zde žádný důvod jej neposlat vyjma toho, že by jej žalobkyně zapoměla vložit do obálky, čemuž však může v dané věci obdobnou logikou odpovídat proti argumentace, že potvrzení mohlo ze zásilky vypadnout.
29. Soud jako další podstatnou skutečnost vnímá, že žalobkyně sice nepodala žádost se všemi dokumenty, ale na výzvu správního orgánu reagovala řádně a včas a ve stanovené lhůtě dodala všechny podklady s tím, že dodání potvrzení o studiu je jediné, o kterém jsou pochybnosti. Soudu jednak, jak již uvedl, nedává smysl, pokud žalobkyně potvrzení měla, proč by jej neodeslala, jednak pak považuje za vhodné zmínit, že potvrzení představuje jediný dokument, který žalobkyně údajně nedodala, vše ostatní doložila. Dle soudu je třeba zohlednit chování žalobkyně a odlišit jej od jiných případů, kdy účastník řízení je například nekontaktní, zašle dokumenty po lhůtě, chybí více dokumentů atd. U žalobkyně jsou pochybnosti toliko ohledně jednoho dokladu.
30. Soud shledal v daném kontextu relevantní také argumentaci žalobkyně ohledně hmotnosti zásilky. Jakkoli nelze důkazní hodnotu této informace přeceňovat, jestliže je uváděn rozdíl 1 g, jedná se dle soudu o další podstatnou skutečnost v celkovém souhrnu, která svědčí ve prospěch žalobkyně. Žalobkyně konkrétně soudu dodala dvě zásilky ve formátově shodné obálce, kterou bylo doručováno předtím správnímu orgánu I. st. Do jedné zásilky vložila k ostatním dokumentům navíc originál potvrzení o studiu, přičemž přiložila k oběma podací

lístek a fotografii z poštovní váhy dokládající, jaké dokumenty byly váženy. Soud následně ověřil, že zásilka s uváděnou hmotností 0,032 kg, tj. ta lehčí, byla zásilkou bez potvrzení o studiu, zatímco zásilka o 1 g těžší potvrzení obsahovala.

31. Soud si je vědom nutné opatrnosti, se kterou je potřeba k těmto skutečnostem přistupovat, jestliže jde o takto malý rozdíl, nicméně hmotnostní rozdíl byl poštou zdokumentován. Soud pak v tomto kontextu přihlédl i k tomu, jak žalobkyně též uváděla, že potvrzení o studiu je malý papír, který může snadno ze zásilky vypadnout. Potvrzení o studiu má v tomto ohledu skutečně značně nešťastný formát, neboť se jedná o lehký papír velikosti přibližně A6, proto je také obtížné argumentovat rozdílem hmotností zásilky. Soud má za to, že žalobkyně prokázala maximální snahu prokázat, že potvrzení správnímu orgánu doručila. Soud také poznamenává, že v daném případě nelze skutečně vyloučit ani verzi, že potvrzení správní orgán vytratil při manipulaci se zásilkou, kdy soud se o obtížné možnosti nalezení dokladu i sám přesvědčil. Když totiž obdržel od žalobkyně v žalobě zmíněné zásilky, pracovník podatelny soudu potvrzení o studiu nezařadil jako další dokument do soudního spisu, ale ponechal jej v obálce, tedy jej zřejmě pro jeho malou velikost přehlédl.
32. Je tedy sice možné, že žalobkyně potvrzení správnímu orgánu I. st. opomenula vložit do obálky, ale stejně tak je možné i to, že potvrzení se ztratilo správnímu orgánu při otevírání zásilky, kdy dle soudu by tato otázka neměla v dané věci být k tíži žalobkyně, která potvrzení doložila ke svému odvolání.
33. V této souvislosti soud opětovně poznamenává, že situace žalobkyně není taková, že by žalobkyně na povinnost doložit listiny správnímu orgánu řádně a včas rezignovala. Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 125/2018 - 36 ze dne 31. 8. 2020: „Nejvyšší správní soud v již citovaném rozhodnutí ze dne 7. 8. 2016 rovněž uvedl, že „[z]ákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Nejednalo se proto o přepjatě formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem.“ (...) „V neposlední řadě je pak pro posouzení věci i podstatné, kdy byly předmětné listiny žalobcem vůbec vyžádány od příslušných úřadů. V případě potvrzení finančního úřadu je totiž ze zjištěného skutkového stavu zřejmé, že k tomu došlo již dne 5. 10. 2016, tedy ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení. Pokud tedy žalobce již danou listinou disponoval, není soudu zřejmé, proč ji prvostupňovému orgánu nepřeložil. V případě jejího následného zaslání již k ní proto žalovaný v odvolacím řízení nemohl přihlížet, neboť se nejednalo o skutečnost novou, která však nemohla být z objektivních důvodů předložena dříve. Co se pak týče potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení, tu sice žalobce skutečně obdržel až po vydání rozhodnutí o zastavení řízení. Zde však pro změnu nijak žalovanému v odvolacím řízení (a ani nyní soudu v žalobě) neosvětlil, proč k jejímu vyžádání přistoupil až po vydání prvostupňového rozhodnutí, nikoliv již v řízení o něm. Ani zde tedy žalovaný nemohl v důsledku koncentrace řízení k uvedené (byť nové) skutečnosti nijak přihlížet a jeho postup byl proto zcela v souladu se správním řádem. Námitka týkající se koncentrace řízení je tudíž též nedůvodná.“
34. Žalobkyně na rozdíl od citovaného případu poskytla vysvětlení, z jakého důvodu potvrzení o studiu nebylo správnímu orgánu I. st. k dispozici. Přestože její žádost neobsahovala všechny potřebné dokumenty a byla následně správním orgánem I. st. vyzývána k doplnění potřebných listin, nejednalo se u ní o situaci, kdy by vůbec na výzvu nereagovala.

35. Žalovanou poukazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 237/2017 – 26 ze dne 3. 10. 2017 se pak týkal rovněž skutkově odchylné situace, kdy v tomto rozsudku bylo uvedeno, že: „Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1. 9. 2013 do 31. 8. 2014. Dne 10. 7. 2014 žalobce podal ministerstvu žádost o prodloužení doby platnosti uvedeného povolení. Téhož dne ministerstvo vyzvalo žalobce k odstranění vad jeho žádosti, neboť součástí žádosti nebyl doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, doklad o účelu pobytu na území, doklad o zajištění prostředků k pobytu a fotografie. K odstranění vad žádosti ministerstvo poskytnulo žalobci lhůtu 80 dnů od doručení výzvy, přičemž zároveň jej poučilo o negativních následcích nedoložení požadovaných náležitostí žádosti spočívajících v zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Výzvu si žalobce převzal osobně dne 10. 7. 2014. Žalobce dne 24. 9. 2014 doložil ministerstvu fotografie a doklad o účelu pobytu na území, konkrétně potvrzení o studiu vystavené Českým vysokým učením technickým v Praze, Fakultou biomedicínského inženýrství s platností od 19. 9. 2014 do 20. 9. 2015. Dne 6. 11. 2014 ministerstvo opětovně vyzvalo žalobce k doložení dokladu o zajištění prostředků k pobytu na území a dokladu o zajištění ubytování na území a poskytlo mu k odstranění vad žádosti lhůtu 7 dnů. Výzva byla žalobci doručena dne 2. 1. 2015 prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 25 odst. 1 správního řádu. Žalobce však požadované náležitosti žádosti nedoložil. Dne 27. 1. 2015 ministerstvo vydalo usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to z důvodu nepředložení zákonem stanovených náležitostí. Předmětné usnesení převzal žalobce osobně dne 5. 2. 2015. Téhož dne žalobce ministerstvu doložil nájemní smlouvu ze dne 8. 9. 2014 a potvrzení Bank AVB o existenci účtu vystaveného na jméno žalobce, na kterém byla ke dni 25. 8. 2014 částka 5.235,76 EUR. Dne 9. 2. 2015 pak žalobce podal proti usnesení o zastavení správního řízení odvolání, které stěžovatelka zamítla žalobou napadeným rozhodnutím.“ V žalovanou odkazované věci byl tedy cizinec opakovaně vyzýván, přičemž na druhou výzvu nereagoval.
36. Je odpovědností účastníka řízení, jaký způsob podání žádosti správnímu orgánu zvolí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2023 č. j. 2 Ads 290/2022-21: „Důkazní břemeno o včasnosti podání zásluky k poštovní přepravě a z toho plynoucí využití benefícia doručování prostřednictvím držitele poštovní licence totiž leží na účastníku řízení, neboť na něm je i volba způsobu doručování písemnosti. Průkazným dokladem toho, kdy bylo podání předáno k poštovní přepravě, je přitom pouze podací lístek, jímž pošta stvrzuje příjem zapsaných zásluk (nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1997, sp. zn. IV. ÚS 325/96, nebo nález ze dne 20. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 4/06; s odkazem na citované nálezy viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 Afs 79/2017-34).“ Dále dle rozsudku NSS ze dne 20. 9. 2016 č. j. 7 As 164/2016-38: „Nutno doplnit, že je odpovědností účastníka řízení, jaký zvolí v řízení procesní postup, včetně volby komunikačních prostředků a akceptace rozdílů, které z povahy jednotlivých komunikačních prostředků plynou (podpůrně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2008, č. j. 8 Afs 55/2008 - 70, ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 6/2015 - 37, ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46). Prokazování doručení na elektronickou podatelnu orgánu veřejné moci je obtížnější než u jiných klasických forem doručení (poštou atp.). V případě odesílání zásluky klasickou poštou postačuje prokázat pouze předání k přepravě, zatímco v případě e-mailu je třeba zpravidla prokázat předání, tj. doručení, do elektronické podatelny správního orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 32, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014 - 44, či rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 2361/08 a sp. zn. I. ÚS 250/05).“

37. Důkaz podacím lístkem je v tomto světle možné využít spíše k prokázání včasnosti odeslání zásilky, o kterém u žalobkyně není pochyb, nicméně soud nevidí důvod, proč by nebylo možné jej využít i k prokázání obsahu zásilky, minimálně pokud jde o její hmotnost, byť důkaz hmotností zásilky nelze v dané věci přeceňovat pro možnou nahodilost odlišnosti váhy značně lehkého papíru, s tím, že toto byla součást rizika odesílání zásilek poštovním přepravcem. Možnost takového důkazu zde ale je, ostatně zdejší soud se podobnou otázkou týkající se důkazu spočívajícího v hmotnosti zásilky zabýval například v rozsudku ze dne 16. 8. 2016 č. j. 10 Af 67/2013 – 36, ve kterém uvedl: „*Jiný důkaz k prokázání skutečnosti, že obsahem zásilky ze dne 25. 6. 2013 bylo i přiznání ke spotřební dani (např. svědecká výpověď osoby odlišné od faktického odesílatele, vnitřní systém evidence odeslané pošty žalobce apod.), však žalobce nenavrhl. Nad rámec možných důkazních prostředků uvedených v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo přitom přinejmenším možné požadovat alespoň prosté převážení zásilky založené ve správním spisu žalovaného, neboť je znám hmotnostní údaj žalobcem podané zásilky. Ani provedení tohoto důkazu, jenž by bez pochyb byl způsobilý prokázat, že v odeslané zásilce bylo případně nějaké další podání, z důvodů, jež jsou známy patrně pouze žalobci, nebylo navrženo.*“
38. Lze tedy shrnout, že soud nezpochybňuje obecně platnou zásadu koncentrace řízení, kdy účastník má vše potřebné doložit správnímu orgánu I. st. ve lhůtě. Není zde ani povinnost jej opakovaně vyzývat či jej vyzývat k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Ve věci žalobkyně je však soud názoru, že žalobkyně doručila dne 6. 10. 2023 správnímu orgánu potvrzení o studiu, neboť tomu nasvědčuje celá řada skutečností (hmotnost zásilky, fakt, že žalobkyně byla aktivní, datum uvedené na potvrzení o studiu - 26. 9. 2023).
39. Ze shora uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, neboť nebyly dány podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný je tak povinen znovu rozhodnout o odvolání žalobkyně, jakkoli bude rozhodnutí zjevně totožné, jestliže dle sdělení ČZU byla žalobkyně povinna splnit studijní povinnosti do 31. 5. 2024, kdy jí končí maximální doba studia. Soud však rozhoduje na základě skutkového i právního stavu ke dni napadeného rozhodnutí žalovaného.
40. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 7 s. ř. s., dle kterého *jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává*. Soud má za to, že žalobkyně svým konáním vytvořila danou spornou situaci, jestliže již v prvotním podání nepředložila primární doklad pro prodloužení povolení k pobytu - pokračování studia, v čemž vzhledem k okolnostem věci soud shledává *důvody zvláštního zřetele hodné*, aby žalovaný nenesl další náklady přesahující obnovení řízení o žádosti žalobkyně, a proto náhradu nákladů soudního řízení žalobkyni soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. nepřiznal.

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, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Pokud svým významem kasační stížnost podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-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, 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.

V Praze dne 31. 3. 2025

Mgr. Kamil Tojner, v. r.

soudce