

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **P. B. N.**, zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2012, č. j. MV-141220-3/SO-2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 A 54/2012 - 44,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2016, č. j. 6 A 54/2012 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 2. 8. 2011 žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (správní orgán prvního stupně) ji 31. 8. 2011 ve smyslu § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vyzval k odstranění vad žádosti, k čemuž jí poskytnul lhůtu 30 dnů od doručení výzvy. Zároveň řízení podle § 64 odst. 1 správního řádu přerušil.

[3] Vzhledem k tomu, že žalobkyně na výzvu nezareagovala (nedoplnila svou žádost o potřebné dokumenty), správní orgán prvního stupně řízení o její žádosti usnesením ze dne 7. 11. 2011 č. j. OAM-8812-11/TP-2011 zastavil.

[4] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání. Uvedla, že 6. 10. 2011 (tedy ještě před vypršením lhůty pro odstranění vad podání) zaslala správnímu orgánu prvního stupně žádost o přerušení řízení a o prodloužení lhůty k odstranění vad do 31. 10. 2011. Na tuto žádost však správní orgán nijak nereagoval a následně řízení zastavil, což byl dle žalobkyně nezákonný postup.

[5] Žalovaná odvolání zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. V souladu s § 17 odst. 1 správního řádu provedla kontrolu spisu, zjistila, že v něm taková žádost není obsažena a uvedla, že ani žalobkyně své tvrzení o jejím zaslání správnímu orgánu v odvolání nijak nedoložila. S ohledem na neexistenci žádosti posoudila tedy žalovaná námitku jako bezpředmětnou.

II.
Řízení před městským soudem

[6] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedla, že v odvolání namítala, že ve správním řízení podala žádost o přerušení řízení a o prodloužení lhůty k odstranění vad, na kterou správní orgán nijak nezareagoval. Žalobkyně v této situaci legitimně očekávala, že před vydáním rozhodnutí správní orgán prvního stupně splní svoji povinnost, na základě její žádosti řízení přeruší, a ona tak bude mít čas k doložení náležitostí. Správní orgán prvního stupně však řízení nepřerušil - rovnou je zastavil. Jednalo se tak o nezákonný postup v rozporu s § 64 odst. 2 správního řádu a v rozporu se zásadami správního řízení. Žalovaná poté odvolání nevyhověla s odůvodněním, že žádná taková žádost nebyla správnímu orgánu doručena, resp. toto tvrzení nebylo věrohodně prokázáno. Dle žalobkyně však nebylo na ní, aby spolu s odvoláním prokazovala, že podala žádost o prodloužení lhůty a přerušení řízení. V době podání odvolání nemohla z ničeho vyrozumět, že její žádosti nejsou ve spise obsaženy, protože legitimně očekávala, že spis je řádně veden. Pokud žalovaný toto podání ve spise nenašel, měl v zájmu ochrany legitimního očekávání žalobkyni na tuto skutečnost upozornit a umožnit jí, aby existenci podání doložila. Nic takového žalovaný neučinil – aniž by žalobkyni poskytl jakoukoli možnost procesně reagovat na nedostatky vedení spisu, odvolání rovnou zamítl.

[7] Městský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobkyně sice existenci žádosti namítala ve svém odvolání i ve správní žalobě, nicméně ani v jednom případě nikterak nedoložila, např. dokladem vystaveným držitelem poštovní licence, či jiným doručovatelem, že by takovou žádost správnímu orgánu skutečně adresovala. Nelze tedy nijak ověřit, že se její tvrzení zakládá na pravdě. Správní orgán postupoval v souladu s právními předpisy, jestliže řízení poté, co uplynula lhůta k doplnění žádosti a náležitosti nebyly ze strany žalobkyně řádně doplněny, zastavil. Požadované doklady zaslala žalobkyně správnímu orgánu až po obdržení usnesení o zastavení řízení. Žalovaný správní orgán k nim v rámci odvolacího řízení v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlížel, odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

[8] K poukazu žalobkyně na nesprávný postup správního orgánu soud uvedl, že žalobkyně ani v průběhu správního řízení ani v průběhu řízení o žalobě nepředložila

žádný doklad, který by potvrzoval její tvrzení o podané žádosti. Navíc řízení bylo přerušeno již usnesením správního orgánu ze dne 31. 8. 2011, nebylo by tedy ani třeba znovu usnesení o přerušení řízení vydávat. Ostatně usnesení o zastavení řízení bylo vydáno až počátkem listopadu 2011, žalobkyně pak měla možnost dle svého tvrzení chybějící dokumenty dodat do konce října 2011. Ani tuto tvrzenou lhůtu tedy nedodržela. Rozhodující pro posouzení věci je to, že žalobkyně měla a mohla předmětné doklady správnímu orgánu předložit ve stanovené lhůtě. Pokud tak neučinila, nemůže se dovolávat nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu.

III.
Kasační stížnost

[9] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností namítaje jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost, tedy důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Uvádí, že v žalobě namítala, že byl nesprávný postup žalovaného, který zamítl odvolání s konstatováním, že pokud ve spise nenašel její žádost o prodloužení lhůty a přerušení řízení, bylo na stěžovatelce, aby její existenci prokazovala. Dále stěžovatelka v žalobě poukazovala na skutečnost, že nemohla vědět, že ve spise správního orgánu její podání chybí, a tudíž neměla důvod jeho existenci dokládat, a to ani v průběhu odvolacího řízení. O tom, že ve spise něco chybí, se dozvěděla až z rozhodnutí žalovaného. V souvislosti s tím stěžovatelka v žalobě namítala, že pokud žalovaný ve spise nenalezl podání, o kterém v odvolání tvrdila, že je podala, neměl odvolání bez dalšího zamítat, ale měl stěžovatelku v souladu se zásadami správního řízení na tuto skutečnost upozornit a dát jí možnost prokázat, že podání skutečně učinila. S takto formulovanou námitkou se však soud vůbec nevypořádal, proto považuje stěžovatelka rozsudek za nepřezkoumatelný.

[11] Dále stěžovatelka uvádí, že bylo povinností správního orgánu prvního stupně poučit účastníka řízení před vydáním rozhodnutí o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, jinak se na něj ustanovení nevztahuje a účastník je oprávněn předkládat nové důkazy v průběhu odvolacího řízení bez omezení. Správní orgán prvního stupně stěžovatelku před vydáním usnesení nepoučil o tom, že v odvolacím řízení nebude moci uplatňovat nové důkazy. Vzhledem k nesplnění této povinnosti byla stěžovatelka oprávněna předložit doklady i v rámci odvolacího řízení, což také učinila.

[12] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že trvá na zákonnosti a správnosti svého rozhodnutí a označila kasační námitky jako nedůvodné.

IV.
Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je projednatelná a je také důvodná.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Vlastní přezkum rozsudku je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí

srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[15] Klíčovou, a dle stěžovatelky nezodpovězenou, žalobní námitkou bylo její tvrzení, že ji měla žalovaná upozornit na skutečnost, že se žádosti, na které v odvolání poukazuje, ve spise nenacházejí a umožnit jí, aby jejich existenci v rámci odvolacího řízení doložila. Žalovaná to však neučinila, a aniž by stěžovatelce poskytla jakoukoliv možnost procesně reagovat na nedostatky vedení spisu, odvolání rovnou zamítla.

[16] K této stěžejní žalobní námitce se městský soud ve svém (celkově velmi stručném) právním hodnocení věci vůbec nevyjádřil. Tím zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, a ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 111). Je třeba, aby se městský soud touto námitkou v dalším řízení zabýval, až poté bude případně moci jeho právní závěry k ní přezkoumat Nejvyšší správní soud.

[17] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu je v části nepřezkoumatelný, nebrání tato skutečnost přezkumu rozsudku z pohledu dalších kasačních námitek napadajících závěry, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelné části rozsudku (viz též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Takovou oddělitelnou kasační námitkou je stěžovatelčino tvrzení, že nebyla správním orgánem prvního stupně poučena o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, proto se na ní toto ustanovení nevztahovalo a mohla předkládat nové důkazy i v průběhu odvolacího řízení.

[18] Nicméně tuto námitku stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ačkoliv tak učinit mohla, soud se jí proto v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nezabýval. Nejvyšší správní soud totiž přezkoumává pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (srov. rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155).

V.
Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Městský soud v následujícím řízení posoudí, zda byl postup žalovaného, který za daných okolností bez jakékoliv další komunikace se stěžovatelkou její odvolání zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu