



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **V. T. M.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2016, č. j. 11 A 56/2014 – 49,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 3. 2014, č. j. MV-119202-5/SO/sen-2013, Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 12. 7. 2013, č. j. OAM-38104-12/DP-2011, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území.

**II.**

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 19. 5. 2016, č. j. 11 A 56/2014 – 49.

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že na základě zjištěného skutkového stavu dospěl k závěru, že žalobkyně ani po dvou výzvách (ze dne 18. 5. 2011 a 5. 3. 2012) nedoložila

všechny zákonem požadované náležitosti k tomu, aby mohlo být vyhověno její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Pokud ministerstvo za této situace řízení zastavilo, nelze mu nic vytknout, neboť postupovalo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ministerstvo navíc v obou výzvách žalobkyni řádně poučilo o možnosti zastavit řízení v případě neodstranění vad.

[4] Městský soud měl za prokázané, že žalobkyně doložila dne 16. 8. 2013, tedy týden poté, co podala blanketní odvolání, platební výměry svého manžela, zřejmě jako požadovaný doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení. Tyto listiny tak byly ministerstvu doručeny až po té, co z důvodu nevyhovění výzvě ze strany žalobkyně řízení zastavilo.

[5] Ze správního spisu městský soud nezjistil, že by žalobkyně bez své viny nemohla požadované listiny předložit dříve v rámci prvostupňového řízení. Ani sama žalobkyně netvrdila žádné konkrétní skutečnosti, které by jí bránily v předložení těchto listin. Žalovaný proto hodnotil s ohledem na zásadu koncentrace stav v době vydání prvostupňového rozhodnutí a přezkoumatelným způsobem odůvodnil závěr o zamítnutí podaného odvolání.

[6] Městský soud rovněž neshledal důvodnou žalobní námitku, že ministerstvo neumožnilo žalobkyni vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci ke shromážděným podkladům. Ze správního spisu je patrné, že žalobkyně byla řádně poučena o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a skutečnost, že této možnosti nevyužila, nelze v žádném případě přičíst žalovanému. K tvrzení žalobkyně, že byla přesvědčena, že řádně splnila veškeré své povinnosti, městský soud uvedl, že žalobkyně byla již v den podání žádosti prokazatelně poučena o tom, že žádost není kompletní a že jí proto musí doplnit právě o doklady prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení. Tvrzení žalobkyně, že o vadách nevěděla, je proto v rozporu s učiněnými zjištěními a je účelové.

[7] K námitce, že se správní orgány dostatečně nezabývaly posouzením přiměřenosti rozhodnutí v souladu s § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), městský soud uvedl, že řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Pokud nebyly ministerstvu předloženy povinné náležitosti žádosti, nemohlo o ní věcně rozhodnout, a tudíž nevznikl prostor pro posouzení životní situace žalobkyně. Správní orgány proto nepochybily, jestliže v daném případě neposuzovaly přiměřenost dopadů zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu do života žalobkyně.

[8] Městský soud se neztotožnil s žalobkyní, která ze skutečnosti, že byla vyzvána k odstranění vad žádosti výzvami ze dne 18. 5. 2011 a 5. 3. 2012, aniž by tyto výzvy měly formu usnesení, dovozovala porušení procesních pravidel, které jí zkrátilo na jejích právech. Ministerstvo sice mohlo vyzvat žalobkyni usnesením, avšak pokud tak neučinilo a žalobkyni vyzvalo přípisem, ve kterém jí stanovilo lhůtu k předložení dokladů, žádného pochybení se nedopustilo a žalobkyně v důsledku tohoto postupu nebyla nijak poškozena.

[9] Pokud žalobkyně v podané žalobě namítla v obecné rovině, že při rozhodování správních orgánů nebyla naplněna ustanovení § 2 odst. 3, 4 a § 4 odst. 1 a 4 správního řádu, považoval městský soud za nutné ve stejné obecné rovině uvést, že porušení citovaných ustanovení neshledal, neboť žalovaný své rozhodnutí řádně odůvodnil a to i s ohledem na odvolací námitky žalobkyně. Správní orgány řádně zjistily stav věci a při svém rozhodování postupovaly v souladu se zásadami uvedenými v § 2 správního řádu.

pokračování

### III.

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka namítla, že se městský soud nedostatečně, respektive nesprávně vypořádal s žalobní námitkou, že správní orgány postupovaly vůči ní nepřiměřeně přísně a v důsledku celkového přepjatě formalistického přístupu nakonec došlo k vydání rozhodnutí, která jsou zjevně nespravedlivá.

[12] Předmětné správní řízení (tj. řízení o prodloužení oprávnění k dlouhodobému pobytu) bylo zahájeno na žádost stěžovatelky a tato žádost skutečně neobsahovala všechny náležitosti, které jsou podle zákona o pobytu cizinců nutné k jejímu kladnému posouzení. Konkrétně chyběl doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení. Ministerstvo proto vyzvalo stěžovatelku k odstranění tohoto nedostatku. Stěžovatelka požadované listiny doložila již podáním ze dne 1. 6. 2011. Stěžovatelka neví, jak si vysvětlit skutečnost, že ministerstvo potřebné doklady neobdrželo. S odesláním potřebných dokladů ministerstvu pomáhala stěžovatelce paní D. K., která před městským soudem při jednání předložila na důkaz svého tvrzení dodejku ze dne 1. 6. 2011. Městský soud však uzavřel, že tvrzení stěžovatelky a svědkyně nevěří, neboť v žalobě stěžovatelka uváděla odlišné datum a navíc z dodejky nelze zjistit, co bylo obsahem dopisu. Stěžovatelka se domnívá, že městský soud postupoval nesprávně. Z provedených výslechů před soudem stejně jako z předloženého důkazu je vysoce pravděpodobné, že potřebné doklady skutečně byly zaslány ministerstvu řádně a včas a z neznámého důvodu se nestaly součástí správního spisu. I kdyby však ministerstvo z jakéhokoli důvodu neobdrželo potřebné doklady v prvoinstančním řízení, byly tyto dokumenty žalovanému zaslány podáním ze dne 14. 8. 2014.

[13] Žalovaný však k tomuto nepřihlížel s odkazem na koncentraci správního řízení. Tuto zásadu však nelze uplatňovat bezvýjimečně, za každou cenu a v každém případě. Naopak je třeba v určitých výjimečných případech přistoupit k prolomení této zásady. Zásada koncentrace správního řízení na prvním stupni je totiž pouze jednou z několika základních zásad činnosti správních orgánů. Zásada koncentrace se zjevně dostala do konfliktu s ostatními zásadami správního řízení, nemluvě o základních zásadách práva a spravedlnosti obecně. Stěžovatelka je přesvědčena, že právě v jejím případě měly správní orgány v souladu se zásadou vstřícnosti a zásadou dobré správy a hospodárnosti upustit od rigidního lpění na koncentraci řízení, měly k dodatečně doloženým dokladům přihlídnout a vzhledem ke splnění všech hmotněprávních podmínek žádosti vyhovět. Správní orgány obou stupňů však zvolily přístup přepjatě formalistický, který v souhrnu všech okolností tohoto případu vede k rozhodnutí, které je v rozporu s požadavkem spravedlnosti a nelze je tedy vnímat jakožto rozhodnutí souladné s právem. Podle názoru stěžovatelky došlo k vadě, jejíž zhojení lze akceptovat i v odvolací fázi správního řízení, a to zejména za situace, kdy ministerstvo vyzývalo k odstranění vad žádosti, avšak stěžovatelce bylo doručováno pouze fikcí. Nadto nelze považovat tuto vadu za natolik zásadní, aby správní orgán nemohl vydat kladné rozhodnutí ve věci samé.

[14] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud nesprávně posoudil žalobní námitku, směřující proti postupu ministerstva při stanovení lhůty k odstranění vad žádosti, a to zejména v důsledku nesprávného výkladu § 45 odst. 2 a 39 odst. 1 správního řádu. Městský soud nesprávně interpretuje předmětná ustanovení správního řádu, když tvrdí, že přiměřená lhůta nemusí být stanovena usnesením, neboť se nejednalo o lhůtu podle § 39 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelka se v souladu s ustálenou správní judikaturou domnívá, že k určení přiměřené lhůty musí dojít usnesením. Právní výklad městského soudu je nesprávný a napadený rozsudek na něm postavený

je proto nezákonný. Stěžovatelka rovněž namítla, že řízení před správním orgánem vykazovalo zásadní procesní vady, když navzdory opakovanému neúspěšnému doručování nebyl stěžovatelce ustanoven opatrovník.

[15] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### IV.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[19] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[20] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka podala dne 18. 5. 2011 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Tato žádost neobsahovala veškeré zákonem stanovené náležitosti (viz § 42b odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a proto byla stěžovatelka výzvou ze dne 18. 5. 2011 vyzvána, aby ve lhůtě 30 dnů doložila doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení. Tuto výzvu si stěžovatelka osobně převzala dne 18. 5. 2011. Protože na výzvu stěžovatelka nereagovala, vydalo ministerstvo dne 5. 3. 2013 další výzvu, která byla stěžovatelce doručena fikcí dne 21. 3. 2013. Na tuto v pořadí druhou výzvu stěžovatelka rovněž nereagovala. Protože stěžovatelka nedoložila ve stanovené lhůtě všechny požadované doklady, bylo řízení o žádosti usnesením ministerstva ze dne 12. 7. 2013 zastaveno.

[21] Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

pokračování

[22] Náležitosti, které je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území předložit, taxativně stanoví zákon o pobytu cizinců v § 42b odst. 1.

[23] Je nesporné, že stěžovatelka nedoložila k žádosti zákonem požadované náležitosti, a že je nedoložila ani v následně správním orgánem stanovené lhůtě, která s ohledem na doručení výzvy stěžovatelce dne 18. 5. 2011, uplynula dne 17. 6. 2011. Tvzení stěžovatelky, že tak učinila dne 1. 6. 2011, shledal městský soud nevěrohodným. Městský soud tento závěr odůvodnil tím, že při jednání svědkyně D. K. uvedla, že dne 1. 6. 2011 zaslala ministerstvu jménem stěžovatelky přehled plateb na sociální a zdravotní pojištění za roky 2010 a 2011. Z dodejky ze dne 1. 6. 2011, kterou svědkyně soudu předložila, pak vyplynulo, že skutečně jménem stěžovatelky zaslala dopis na ministerstvo, ale nelze z ní zjistit, co bylo obsahem této zásilky. Skutečnost, že požadovaný doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny po sloučení nebyl ministerstvu ve stanovené lhůtě zaslán, pak vyplývá z obsahu správního spisu, kde se tento nenachází. Podle městského soudu rovněž tvrzení o tom, že zaslala požadovaný doklad již dne 1. 6. 2011, stěžovatelka poprvé uvedla až při soudním jednání. V podané žalobě naopak tvrdila, že tak učinila dne 18. 7. 2012. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je výše uvedený poukaz městského soudu správný, neboť předmětné tvrzení stěžovatelky nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu.

[24] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v určené lhůtě neodstranila podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení, ministerstvo postupovalo v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavilo. Zákon 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 stěžovatelka, ale o postup v souladu se zákonem. Navíc je třeba poukázat na skutečnost, že ministerstvo řízení zastavilo usnesením ze dne 12. 7. 2013, tj. více než dva roky poté, co uplynula lhůta k doložení zákonem stanovených náležitostí. Stěžovatelka měla reálně k dispozici dobu v délce téměř 26 měsíců k odstranění vad své žádosti, zůstala však nečinná.

[25] Rovněž nedůvodná je námitka stěžovatelky, že žalovaný neměl respektovat zásadu koncentrace správního řízení a že měl přihlédnout k dodatečně předloženým dokladům a žádosti vyhovět. Žalovaný na základě podaného odvolání přezkoumával postup a rozhodnutí ministerstva. Jak bylo výše uvedeno, předmětné usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť stěžovatelka neodstranila podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení. Skutečnost, že tak učinila až dodatečně v průběhu odvolacího řízení, na tom nemůže nic změnit, neboť chybějící listiny stěžovatelka mohla a měla předložit v průběhu řízení v prvním stupni. Tyto listiny proto nelze považovat za nové důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení.

[26] Nedůvodná je i námitka stěžovatelky, že ministerstvo vydalo výzvy k odstranění vad v rozporu se zákonem, neboť neměly formu usnesení. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že taková výzva nemusí splňovat formální podobu usnesení. V rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č. j. 3 Azs 143/2015 - 37, zdejší soud uvedl, že „Podle § 76 odst. 1 správního řádu totiž správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu ovšem pro výzvu k odstranění vad žádosti formu usnesení nepředepisuje, a nemohlo by tudíž zakládat povinnost správního orgánu usnesení vydávat. Nic na tom nemění ani dikce § 39 odst. 1 správního řádu, vztahující se ke lhůtám pro provedení úkonu. Toto ustanovení totiž nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán musí při stanovení jakékoli lhůty použít vždy usnesení.“ Ministerstvo proto nepochybil, když stěžovatelku vyzvalo k odstranění vad její žádosti přípisem, ve kterém jí stanovilo přiměřenou lhůtu k předložení dokladu. V obou výzvách stěžovatelku rovněž zřetelně poučilo, že v případě nedoplnění náležitosti bude řízení zastaveno. Stěžovatelka tedy byla zcela určitým

způsobem zpravena o tom, které náležitosti žádosti správní orgán dosud postrádá a též o následcích nedoplnění žádosti.

[27] Námitkou, že řízení před správním orgánem vykazovalo zásadní procesní vady, pokud navzdory opakovanému neúspěšnému doručování nebyl stěžovatelce ustanoven opatrovník, se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Tuto námitku totiž stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohla, a proto se jedná o nový, a tedy nepřijatelný, důvod kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Na základě zásady *vigilantibus iura scripta sunt* lze proto po stěžovatelce spravedlivě žádat, aby nesla nepříznivé následky spojené s neuplatněním tohoto bodu již v řízení o žalobě (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publikován pod č. 1743/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publikován pod č. 419/2004 Sb. NSS).

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. září 2016

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu