



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Jakuba Kroupy a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: V. V. L., narozený „X“, státní příslušnost Vietnam
bytem „X“
zastoupený advokátem Mgr. Vratislavem Polkou
sídlem Vinohradská 1233, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2018, č. j. MV-18559-4/SO-2017

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2018, č. j. MV-18559-4/SO-2017, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 17. 10. 2016, č. j. OAM-11564-16/DP-2016, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

podané dle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), s odůvodněním, že k žádosti nebyly doloženy veškeré zákonem stanovené náležitosti.

Žaloba

2. Žalobce v úvodu žaloby konstatoval, že žalovaný dle jeho názoru porušil povinnosti odvolacího orgánu, když žalobou napadené rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 i § 89 odst. 2 správního řádu a ve věci nedošlo ani k řádnému zjištění stavu věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu.
3. K zastavení řízení o žádosti žalobce došlo z důvodu, že nedoložil správním orgánem I. stupně požadované náležitosti. K tomu měl nicméně žalobce za to, že řízení nelze podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit při neodstranění jakýchkoliv vad, nýbrž pouze pokud jsou podstatného charakteru. V tomto smyslu však správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí nijak neuvedly, které vady považují za podstatné, tedy bránící pokračování řízení, a jejich rozhodnutí tak budí dojem, že v případě nedoložení byť jediného dokumentu bude řízení vždy zastaveno. Tím dle názoru žalobce došlo k porušení principu právní jistoty.
4. Nad uvedené je pak ve věci dále podstatné, že vytýkané nedostatky se žalobce pokusil odstranit alespoň dodatečně v rámci odvolacího řízení. Žalovaný ale uzavřel, že k doložení listin měl žalobce dostatek času v řízení před správním orgánem I. stupně a k novým důkazům již nepřihlížel. K takovému postupu ale nebyl podle žalobce oprávněn, neboť ten doklady v prvostupňovém řízení doložit reálně nemohl, a proto tak učinil až v rámci odvolání. Uvedené jednání žalovaného lze dle názoru žalobce hodnotit jako přepjatý formalismus v rozporu se zásadou materiální pravdy a ve smyslu konstantní judikatury Ústavního soudu jakož i Nejvyššího správního soudu jako v podstatě sofistifikované odůvodňování zřejmé nesprávnosti. Žalovaný se dle něj byl oprávněn od znění zákona odchýlit, neboť to vyžadoval účel a smysl zákona.
5. V další námitce poukázal žalobce na to, že správní orgány porušily jeho právo na seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Ačkoliv je rozhodnutí o zastavení řízení procesního charakteru, v daném případě má prakticky stejné účinky jako rozhodnutí ve věci, neboť je jím fakticky řešena pobytová otázka cizince a tomu znemožněn další pobyt na území České republiky. Měl by proto mít možnost se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit bez ohledu na to, jakou formou správní orgán rozhoduje.
6. Závěrem žalobce namítl, že správní orgány se v odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí nezabývaly přiměřenosti jejich dopadů do soukromého a rodinného života žalobce. Žalovaný sice k této otázce uvedl, že zabývat se touto otázkou v případě zastavení řízení nepřislušelo, takovýto názor je však dle žalobce v rozporu např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 142/2011-62.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že žalobce byl povinen požadované doklady – konkrétně doklad o svém příjmu a příjmech s ním společně posuzovaných osob, potvrzení, že nemá žádné vymahatelné nedoplatky u finančního úřadu ani nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti – předložit podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců již společně s žádostí, svou povinnost však ani po Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

řádném poučení a výzvě správního orgánu I. stupně nesplnil. Pokud tedy podle žalovaného zákon o pobytu cizinců jednoznačně stanoví, které náležitosti musí žádost o povolení k pobytu obsahovat, pak jejich nesplnění je podstatnou vadou, která brání jejímu projednání, a jsou dány důvody pro zastavení řízení. Správní řád totiž správnímu orgánu v tomto případě nedává možnost správního uvážení, proto byl postup správního orgánu I. stupně zcela v souladu se zákonem, nikoliv přepjatě formalistický, jak uváděl žalobce. Tento závěr přitom dle žalovaného potvrzuje i judikatura soudů, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 99/2016.

8. K dalším námitkám žalovaný konstatoval, že usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je rozhodnutím procesním, u něž se přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince neposuzuje. Žalobcem odkazovaná judikatura je navíc podle žalovaného pro věc nepřipadná. Pokud pak žalobce namítal, že neměl možnost se seznámit s poklady pro vydání rozhodnutí, žalovaný k tomu poznamenal, že v době vydání usnesení neobsahoval správní spis žádné podklady, jež by nebyly žalobci známy, neboť byl tvořen toliko listinami, které sám doložil. V tomto smyslu žalovaný odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 54/2013-50 a Městského soudu v Praze č. j. 11 A 134/2015-29.
9. Konečně co se týče koncentrace řízení, žalovaný k argumentaci žalobce namítl, že ze správního spisu nevyplývá žádná skutečnost, jež by svědčila o nemožnosti doložit doklady již v řízení před správním orgánem I. stupně. Naopak z potvrzení finančního úřadu jednoznačně plyne, že bylo žalobci předáno již dne 5. 10. 2016, a předložit jej v rámci prvostupňového řízení tedy mohl. Naproti tomu je z potvrzení o stavu splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti zjevné, že o jeho vydání požádal žalobce až dne 2. 11. 2016, tedy po doručení prvoinstančního rozhodnutí. S ohledem na uvedené nemohlo být k listinám v průběhu odvolacího řízení přihlédnuto.

Posouzení věci soudem

10. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalovaný s takovýmto projednáním udělil svůj souhlas a žalobce nesdělil do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.
11. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z ní vyplývá, že soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty ode dne doručení napadeného rozhodnutí, jak stanoví ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. a ustanovení § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení odůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlédnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky v projednávané věci nebyly zjištěny.
12. Z obsahu spisové dokumentace, kterou soudu předložil žalovaný, byly zjištěny následující podstatné skutečnosti. Dne 23. 5. 2016 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Protože však k žádosti nebylo doloženo potvrzení finančního úřadu o tom, že nemá žádné vymahatelné nedoplatky včetně penále, ani potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá žádné splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, vyzval jej správní orgán I. stupně k odstranění těchto vad ve lhůtě 10 dnů od doručení této výzvy a současně jej poučil, že nebudou-li požadované listiny ve lhůtě předloženy, řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaví. Výzvu si žalobce osobně převzal u poskytovatele poštovních služeb dne 7. 9. 2016, avšak uvedené vady žádosti ve lhůtě neodstranil. S ohledem na uvedené správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 17. 10. 2016, č. j. OAM-11564-16/DP-2016, řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.

13. Dne 14. 11. 2016 bylo správního orgánu I. stupně doručeno potvrzení Finančního úřadu pro Ústecký kraj ze dne 5. 10. 2016, z něhož vyplynulo, že u žalobce nejsou evidovány žádné daňové nedoplatky a dále potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Děčín ze dne 9. 11. 2016 vydané na základě žádosti žalobce ze dne 2. 11. 2016, o tom, že nemá žádné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.
14. Dne 29. 11. 2016 podal žalobce prostřednictvím svého tehdejšího zmocněnce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání s žádostí o prominutí zmeškání lhůty. Dne 8. 12. 2016 bylo zmocněnci doručeno vyrozumění o možnosti nahlédnout do správního spisu. Dne 16. 1. 2017 pak žalovaný zaslal zmocněnci žalobce usnesení, jímž zmeškání lhůty pro podání odvolání prominul, a dále jej vyzval k odstranění vad odvolání. Obě rozhodnutí byla zmocněnci doručena dne 16. 1. 2017.
15. Dne 24. 1. 2017 obdržel žalovaný přípis, jímž žalobce prostřednictvím svého tehdejšího zmocněnce vymezil jednotlivé žalobní body. Dne 18. 5. 2018 pak žalovaný rozhodl o podaném odvolání žalobou napadeným rozhodnutím tak, jak bylo uvedeno shora.
16. Vyjma soudem shora popsanych listin obsahuje správní spis již pouze protokoly o předání bytového štítku žalobci a lustrace z cizineckých databází.
17. Soud se nejprve zabýval posouzením přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí a postupu žalovaného jakožto odvolacího orgánu, neboť pokud by shledal uvedený žalobní bod důvodným, musel by přistoupit ke zrušení rozhodnutí bez dalšího.
18. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu platí, že v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
19. Podle § 89 odst. 2 správního řádu platí, že odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
20. Soud s odkazem na shora citované ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu konstatuje, že z odůvodnění rozhodnutí musí být vždy zřejmé, z jakých skutkových zjištění správní Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

orgán ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl. Správní rozhodnutí, které takovouto skutkovou a právní úvahu neobsahuje, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, dostupný obdobně jako všechna dále citovaná rozhodnutí na www.nssoud.cz), neboť nemůže plnit svou základní funkci, tedy osvětlit účastníkům řízení, na základě jakých skutečností bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Jak přitom uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011-79, „[v]ýrok rozhodnutí, jehož konkrétní znění je výsledkem užití správního uvážení, se při faktické absenci jakékoliv úvahy o tom, proč má být přistoupeno k jedné z několika v úvahu připadajících variant, bude výsledkem buď rozhodování automatického anebo rozhodování svévolného. Automatismus příslušná právní norma nezakládá, svévole je pak naprosto nepřípustná [...]. Takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“

21. Rovněž však žalobní námitky musí být precizovány dostatečně konkrétně, aby se jimi byl schopen soud relevantně zabývat, což ostatně potvrdil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008. Pokud však, jako v daném případě, poukazuje žalobní bod uplatněný žalobcem pouze obecně na porušení povinností odvolacího orgánu, rozpory napadeného rozhodnutí s požadavky stanovenými ve správním řádu a nedostatečné zjištění skutkového stavu, aniž by přesně definoval, v čem tyto vady spatřuje, nemůže být úkolem soudu, aby dovozoval, čeho se vlastně žalobce domáhá a proti čemu brojí. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42, obsah a kvalita žaloby vždy předurčuje následný obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není úkolem soudů ve správním soudnictví, aby za účastníky dotvářely jejich právní názory – tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem. Je naopak odpovědností účastníka, aby v žalobě specifikoval skutkové a právní důvody, pro které rozhodnutí správních orgánů napadá.
22. S ohledem na uvedené soud přezkoumal obsah žalobou napadeného rozhodnutí toliko v obecné rovině, přičemž zjistil, že jeho odůvodnění zahrnuje nejprve dosavadní shrnutí zjištěného skutkového stavu správním orgánem I. stupně, včetně vymezení odvolacích námitek, aby se žalovaný následně již věnoval vymezení relevantní právní úpravy, aplikaci skutkového stavu na ni a (byť stručnému) vypořádání se s žalobcem namítanými nedostatky prvostupňového rozhodnutí. Soud proto uzavírá, že žalovaný jakožto odvolací orgán požadavky kladené na něj zejména v § 89 odst. 2 správního řádu nepochybně splnil a rovněž jím vydané rozhodnutí je v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu plně přezkoumatelné. Uvedená námitka je proto nedůvodná.
23. V dalším žalobním bodu žalobce napadal samotný postup správního orgánu I. stupně, v rámci nějž došlo k zastavení řízení o jeho žádosti s odůvodněním, že k ní nebyly doloženy veškeré zákonem stanovené náležitosti.
24. Podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců platí, že k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e), doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, jde-li o cizince, který je statutárním orgánem obchodní společnosti anebo družstva nebo jeho členem, dále potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že tato obchodní společnost nebo družstvo nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že tato obchodní společnost nebo družstvo nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, na požádání platební výměr daně z příjmu, doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a na požádání doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění.

25. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
26. Jak je zřejmé ze shora citované právní úpravy, zákon o pobytu cizinců v § 46 odst. 7 jednoznačně vymezuje požadavky na listiny, které je účastník povinen předložit ke své žádosti o povolení (v daném případě prodloužení povolení) k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Pokud tedy žadatel uvedenou povinnost být z části nesplní, trpí jeho podání vadou. V této souvislosti žalobce namítal, že zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu lze pouze v případě neodstranění podstatných vad, přičemž ty správní orgán I. stupně ani později žalovaný ve svých rozhodnutích nijak nevymezili. K uvedené problematice se však již v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud, jenž např. v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, konstatoval, že „řízení lze zastavit jediné tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení.“
27. Rovněž v právě projednávané věci byl žalobce před vydáním zastavujícího rozhodnutí nejprve v souladu se správním řádem vyzván, aby konkrétně vymezené chybějící podklady žádosti doložil, přičemž současně byl poučen i o následcích, které nesplnění této povinnosti může mít. Protože však zůstal v tomto zcela nečinný, a to po celou dobu takřka 5 měsíců od podání žádosti až po vydání rozhodnutí, byl postup správního orgánu I. stupně, jenž následně řízení pro podstatné vady zastavil, zcela správný. Ten pak rovněž nepochybil ani ve vztahu k přezkoumatelnosti jeho rozhodnutí, v němž konkrétně vymezil, které konkrétní listiny žalobce k žádosti přes výzvu nedoložil, a poté uzavřel, že tato skutečnost představuje podstatnou vadu žádosti, pro niž není možné v řízení pokračovat, nýbrž to musí být v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) zastaveno. Takovýto Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

postup je jednak v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a současně i právní úpravou. Opačný názor žalobce deklarovaný v žalobní námitce, proto soud považuje za nepřijatelný.

28. V následné námitce se soud zabýval tím, zda podstatné vady žádosti mohl žalobce zhojit předložením listin alespoň dodatečně v rámci odvolacího řízení.
29. Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.
30. Jak vyplynulo ze skutkových zjištění provedených soudem, dne 14. 11. 2016, tedy cca měsíc po vydání rozhodnutí o zastavení řízení byly správního orgánu I. stupně požadované listiny (tj. potvrzení Finančního úřadu pro Ústecký kraj ze dne 5. 10. 2016 a potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Děčín ze dne 9. 11. 2016) žalobcem předloženy. Otázkou tedy zůstalo, zda měl žalovaný v následném odvolacím řízení k těmto dokladům přihlídnout a podniknout příslušné kroky k vydání meritorního rozhodnutí ve věci.
31. Nejvyšší správní soud již v minulosti k obdobným skutkovým okolnostem v rozsudku ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, poznamenal, že „[ž]alovaný na základě podaného odvolání přezkoumával postup a rozhodnutí ministerstva, tj. vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného usnesení o zastavení řízení. Jak bylo výše uvedeno, předmětné usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť stěžovatel neodstranil podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení. Skutečnost, že tak učinil až dodatečně v průběhu odvolacího řízení, na tom nemůže nic změnit, neboť chybějící listiny stěžovatel mohl a měl 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 přihlídnout v průběhu odvolacího řízení.“ Obdobně v rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 7 Azs 132/2018-25, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]těžovatelce byla dána v řízení před správním orgánem I. stupně opakovaně možnost doložit mj. úhrnný měsíční příjem ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. [...] Teprve v odvolacím řízení, ve kterém se uplatňuje zásada koncentrace (viz rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48), pak předložila nový podklad [...] S ohledem na shora uvedenou zásadu koncentrace řízení nebyla žalovaná povinná takový (nový, v prvoinstančním řízení nepředložený) podklad zohlednit.“
32. Aplikováno na právě projednávanou věc je zjevné, že ani v řízení před správním orgánem I. stupně žalobce bez jakéhokoli zdůvodnění či vysvětlení nedoložil, ba ani netvrdil, proč nemohl požadované listiny předložit v jeho průběhu. Svou povinnost tedy splnil až opožděně, proto bylo na žalovaném, aby v souladu se zásadou koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu k dodatečně doloženým podkladům nepřihlédl. Tento postup přitom nelze označit za přepjatý formalismus, jak to činil žalobce v žalobě, neboť Nejvyšší správní soud v již citovaném rozhodnutí ze dne 7 Azs 99/2016-36 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 přepjatý formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem.“
33. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 přihlédnout a jeho postup byl proto zcela v souladu se správním řádem. Námitka týkající se koncentrace řízení je tudíž též nedůvodná.

34. Dále se soud zabýval namítaným procesním pochybením správních orgánů, jež mělo spočívat v tom, že žalobci neumožnily seznámit se s podklady pro vydání žalobou napadených rozhodnutí.
35. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
36. K uvedené námitce soud konstatuje, že ač lze ze skutkových zjištění souhlasit s žalobcem, že mu správní orgány výslovně neumožnily seznámit se s obsahem spisového materiálu ve smyslu § 36 odst. 3 věty první správního řádu, v daném případě nedošlo s ohledem na povahu zejména prvoinstančního rozhodnutí, jímž bylo ve věci rozhodnuto toliko procesně, nikoliv meritorně, k porušení práv žalobce na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud již v této souvislosti, např. v rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, konstatoval, že „[n]elze přisvědčit ani námitce, že ministerstvo porušilo svou povinnost stanovenou v § 36 odst. 3 správního řádu. [...] Otázkou, zda je správní orgán povinen postupovat podle citovaného ustanovení v případě zastavení řízení, se správní soudy zabývaly v řadě svých rozhodnutí. V daném případě ministerstvo rozhodlo o zastavení řízení [...], nerozhodovalo tak o meritu věci. Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. [...] Ve shodě s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 Azs 170/2016-29, lze připomenout, že již v základním ustanovení pro řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí - § 65 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že ochrana se účastníkům poskytuje vždy proti porušení konkrétního hmotného práva, k němuž může dojít i v důsledku porušení jejich procesních práv v předcházejícím řízení. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak uvedené konkretizuje tak, že soud zruší správní rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. [...] Základní skutkové okolnosti, které byly rozhodné pro závěr žalovaného o splnění podmínek pro zastavení řízení o žádosti, tak byly stěžovatelce známy. Další podklady, se kterými by bylo třeba stěžovatelku seznámit, nejsou ve správním spise založeny. Námitka o porušení § 36 odst. 3 správního řádu proto není důvodná.“
37. Rovněž v právě projednávané věci tvořily součást spisu toliko podklady předložené přímo žalobcem, dále listiny o procesních úkonech (např. výzva k odstranění vad žádosti), jež mu byly zasílány do vlastních rukou a taktéž protokoly o předání pobytových šitků, které si žalobce musel převzít a převzetí podepsat již jen z podstaty osobně. Ve všech případech se

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

tedy jednalo o podklady, jež mu byly známy, a proto v dané věci nemohlo dojít k porušení § 36 odst. 3 věty první správního řádu či újme na jeho procesních právech. Konečně nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že v rámci odvolacího řízení byl žalobce vyrozuměn o možnosti nahlédnout do správního spisu. Byť je nutné nahlížení a seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí považovat za zcela rozdílné procesní instituty, mohl se žalobce fakticky při nahlédnutí se všemi relevantními podklady seznámit – svého práva však nevyužil. Bez ohledu na uvedené nicméně soud uzavírá, že správní orgány právo žalobce nijak neporušily, a tato námitka je tedy nedůvodná.

38. V závěrečné námitce soud posuzoval, zda bylo povinností správních orgánů se zabývat přiměřeností dopadů žalobou napadených rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce i v případě procesního rozhodnutí o zastavení řízení.
39. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že 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.
40. Jak vyplývá ze shora citovaného § 174a zákona o pobytu cizinců, uvedený právní předpis v případě určitých rozhodnutí předpokládá zkoumání přiměřenosti jejich dopadů do soukromého a rodinného života cizince. Zatímco je však např. v rámci zrušení platnosti některých povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu daná povinnost stanovena správnímu orgánu přímo v textu příslušného ustanovení a v případě dalších ji dovodila judikatura soudů, neznamená to, že by platila paušálně, tedy že by byl správní orgán vždy povinen přiměřenost dopadů rozhodnutí zkoumat bez výjimky.
41. Mezi případy, kdy ke zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí nedochází, lze přitom jednoznačně považovat i právě projednávanou věc, v níž došlo k zastavení řízení pro nesplnění procesních náležitostí, konkrétně nepředložení požadovaných podkladů žádosti. Žalobce sice v tomto smyslu poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, ten se nicméně týkal poněkud odlišné situace, při níž k zastavení řízení došlo pro nepodání žádosti v zákonné lhůtě. Vyjma toho již od doby vydání žalobcem odkazovaného rozhodnutí existuje novější rozhodovací praxe, jež jednoznačně potvrzuje správnost postupu správních orgánů, které v případě zastavení řízení z procesních důvodů dospěly k závěru o absenci povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti např. v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 163/2018-50, konstatoval, že „v dané věci je rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím procesního charakteru, protože správní orgán zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž nebylo možné v tomto řízení pokračovat [§ 66 odst. 1 písm. c) s. ř.], nebyl povinen o žádosti stěžovatele rozhodnout meritorně. Přitom platí, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé, a to jen v případě, kdy je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28 nebo ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57). Rozhodl-li správní orgán prvního stupně o zastavení řízení pro nesplnění podmínek podle správního řádu, nebylo jeho povinností, aby se zabýval také otázkou přiměřenosti rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

[...] Nejvyšší správní soud pro shora uvedené nesdílí názor stěžovatele, podle nějž správní orgány pochybily, pokud se přiměřeností zásahu rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života nezabývaly. Stěžovatel k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředložil všechny zákonem požadované dokumenty. [...] V posuzované věci se přitom jednalo o doklady, které byl stěžovatel k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona [§ 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 a § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona o pobytu cizinců]. Správní orgán prvního stupně proto postupoval zcela v souladu se zákonnými požadavky, pokud řízení v souladu s ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. zastavil, neboť dospěl k závěru, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti a tyto vady bránily v pokračování řízení; zároveň nepochybil, pokud se nezabýval přiměřeností rozhodnutí ve vztahu ke stěžovatelovu soukromému a rodinnému životu.“

42. S uvedeným názorem se ztotožňuje i soud zdejší, proto má námitku žalobce za nedůvodnou, když povinnost správních orgánů zkoumat přiměřenost dopadů jejich rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nebyla v daném případě dána.
43. S ohledem na výše uvedené skutečnosti pak soud uzavírá, že žádné ze žalobních tvrzení o pochybení žalovaného či správního orgánu I. stupně neshledal důvodným, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku v plném rozsahu zamítl.
44. Současně s tím soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a navíc je ani nepožadoval.

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, 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 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.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Ústí nad Labem 31. srpna 2020

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)