



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **L. H. B.,**
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
se sídlem Příkop 834/8, Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 4. 2017 č.j. MV-10020-7/SO-2017

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

zamítla odvolání žalobce a současně potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 12. 2016 č.j. OAM-11119-19/ZM-2016 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla dle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) 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“) zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty (dále jen „předmětná žádost“).

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobce podal dne 21. 10. 2015 u Zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji předmětnou žádost. V Centrální evidenci byla předmětná žádost evidována pod č. 255802387 na volné pracovní místo u zaměstnavatele Clean Masters, družstvo, se sídlem Kaprova 42/14, 110 00 Praha 1, IČO: 035 66 056 (dále jen „Clean Masters“), druh práce: pomocní manipulační pracovníci, místo výkonu práce: Praha. Výzvou ze dne 15. 9. 2016 vyzval správní orgán I. stupně žalobce mimo jiné k doložení dokladu o zajištění ubytování s poučením o náležitostech takového dokladu. Na základě uvedené výzvy žalobce správnímu orgánu I. stupně doložil smlouvu o podnájmu ze dne 16. 9. 2016 uzavřenou mezi Clean Masters a žalobcem (dále jen „podnájemní smlouva“) a dále souhlas pana B. D. D. s podnájemem (dále jen „souhlas s podnájemem“). V podnájemní smlouvě byla zmíněna nájemní smlouva ze dne 9. 9. 2016 uzavřená mezi nájemcem Clean Masters a panem B. D. D. (dále jen „nájemní smlouva ze dne 9. 9. 2016“), která však nebyla správnímu orgánu I. stupně předložena. Ve smlouvě o podnájmu bylo uvedeno, že nájemce se zavazuje místnost č. 2 ve druhém nadzemním patře bytového domu uvedeného v čl. I dané smlouvy přenechat podnájemci – žalobci do podnájmu k zajištění bytových potřeb. V článku I smlouvy však žádná konkrétní nemovitost identifikována nebyla. Správní orgán I. stupně tak konstatoval, že ze smlouvy o podnájmu není zřejmé, kde má žalobce bydlet. Identifikaci předmětu nájmu či podnájmu neobsahoval ani souhlas s podnájemem.
3. Správní orgán I. stupně následně vyrozuměl právního zástupce žalobce o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, čehož tento využil dne 24. 11. 2016. Usnesením ze dne 1. 12. 2016 č.j. OAM-11119-17/ZM-2016 správní orgán I. stupně stanovil žalobci lhůtu k vyjádření a důkazním návrhům do 6. 12. 2016. Ve vyjádření ze dne 6. 12. 2016 žalobce požádal správní orgán I. stupně o vstřícnost a o to, aby mu byly sděleny skutečnosti, které by správní orgán I. stupně vedly k zamítnutí předmětné žádosti tak, aby mohl její případné vady odstranit či napravit. Správní orgán I. stupně následně vydal rozhodnutí, kterým předmětnou žádost podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítl s tím, že po vyhodnocení předložených dokladů se nepodařilo ověřit údaje (o zajištění ubytování žalobce) uvedené v žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
4. Žalobce podal proti rozhodnutí ministerstva odvolání, které na výzvu správního orgánu doplnil dne 10.1.2017. V doplnění odvolání namítl, že dle spisového materiálu správní orgán I. stupně zjišťoval informace o nemovitosti zajištěné k ubytování žalobce. Pokud měl jakékoliv pochybnosti o stavbě či dokladech, mohl využít cizineckou policii k prověření pravosti ubytování žalobce, kontaktování vlastníka nemovitosti či provedení výsledku. K doplnění odvolání žalobce přiložil nájemní smlouvu ze dne 9. 1. 2017 uzavřenou mezi vlastníkem nemovitosti panem B. D. D. a Clean Masters a potvrzení o zajištění ubytování na adrese Pod Stárkou 150/17, 140 00 Praha 4. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011 č.j. 5 As 7/2011 – 48, podle nějž je povinností správního orgánu prvního stupně před vydáním rozhodnutí účastníka řízení poučit o koncentraci

řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu, jinak je účastník řízení oprávněn předkládat nové důkazy i v průběhu odvolacího řízení bez omezení stanoveného uvedeným ustanovením. Správní orgán I. stupně žalobce v tomto smyslu nepoučil, takže žalobce mohl nové doklady v průběhu odvolacího řízení předložit. Žalobce v odvolání rovněž namítl, že tyto doklady nemohl uplatnit dříve, neboť správní orgán I. stupně v rozporu se zákonem nepřerušil řízení.

5. Žalovaná v rámci vypořádání odvolacích námitek nejprve citovala relevantní ustanovení právních předpisů a poté konstatovala, že rozhodnutí ministerstva bylo vydáno v souladu se zákonem. Ze žádného dokladu předloženého v řízení před správním orgánem I. stupně nevyplynulo, ve které nemovitosti by měl mít žalobce zajištěno ubytování, ani jaká nemovitost měla být předmětem nájmu či podnájmu. V tiskopise předmětné žádosti byla jako místo pobytu žalobce na území ČR uvedena tato adresa: X, avšak doložené doklady uvedenou skutečnost neprokázaly a neprokazují ji ani doklady doložené žalobcem v odvolacím řízení, které potvrzují jeho ubytování na adrese: X. Podle žalované je běžnou praxí, že správní orgán I. stupně prověřuje relevantní informace stran ubytovatelů cizinců, k čemuž používá i informace získané z internetu. Žalovaná dále poznamenala, že nemovitost na shora uvedené adrese ve vlastnictví pana B. D. D. nefigurovala v žádném dokladu doloženém žalobcem v řízení v prvním stupni.
6. K odvolací námitce stran koncentrace řízení žalovaná uvedla, že žalobce, přestože byl upozorněn na vady předmětné žádosti a na možný důvod jejího zamítnutí, tyto vady neodstranil, a to ani v odvolacím řízení, když jím doložené doklady byly platné a aktuální až od 9. 1. 2017, tedy až v době po vydání prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti žalovaná s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu uvedla, že k dokladům předloženým účastníkem řízení v odvolacím řízení není možné s ohledem na zásadu koncentrace řízení přihlédnout. Nadto odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2016 č.j. 3 Azs 143/2016 – 37 a podotkla, že žalobce měl od výzvy k odstranění vad předmětné žádosti na předložení bezvadného dokladu o ubytování téměř tři měsíce.
7. K odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011 č.j. 5 As 7/2011 – 48 žalovaná uvedla, že jím citovaná část se vztahuje na řízení z moci úřední. Poslední odvolací námitku vytykající správnímu orgánu I. stupně nepřerušování správního řízení žalovaná označila za irrelevantní, neboť správní orgán I. stupně řízení nejenže přerušil, ale lhůtu k doložení náležitostí předmětné žádosti žalobci na jeho žádost také prodloužil.
8. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce předně namítl, že postup správního orgánu I. stupně při ověřování adresy jeho ubytování neodpovídal významu slovního spojení „*vyhodnocení předložených dokladů*“, z něhož dle žalobce vyplývá povinnost správního orgánu vyvinout myšlenkový proces vyžadující zvýšené duševní úsilí.
9. Žalobce dále poukázal na to, že ve správním spise se nachází výtisk z katastru nemovitostí pořízený pracovníkem správního orgánu, z něhož je zřejmé, že správní orgán I. stupně zjišťoval informace o nemovitosti zajištěné k ubytování žalobce. Ve spise je rovněž výtisk z vyhledávače Google Maps, na základě kterého správní orgán I. stupně dovodil, že se nejedná o dvoupodlažní nemovitost, což není pravda, neboť předmětná nemovitost je dvoupodlažní, jak dokládá žalobcem pořízený výtisk ze stejného prohlížeče, na kterém je zřetelné druhé nadzemní podlaží. Z uvedeného je zřejmé, že ze žalobcem předložených dokladů mohl správní orgán zjistit dostatek informací, které mu umožňovaly ověřit, zda a kde má žalobce zajištěno ubytování. Měl-li správní orgán I. stupně nějaké pochybnosti o

stavbě či dokladu, bylo v jeho možnostech využít cizineckou policii k provedení pobytové kontroly za účelem prověření pravosti ubytování žalobce.

10. Dále žalobce namítl, že k odvolání předložil doklady o zajištění ubytování na nové adrese (nájemní smlouvu mezi majitelem nemovitosti panem B. D. D. a Clean Masters a potvrzení o zajištění ubytování vystavené žalobci ze strany Clean Masters) a uvedl, že se jednalo o novou skutečnost vzniklou až po vydání rozhodnutí ministerstva, kterou v řízení nemohl uplatnit dříve. Žalovaná však k těmto dokladům a k nové skutečnosti, kterou prokazují, nepřihlédla s odkazem na zásadu koncentrace řízení, což žalobce považuje za nesprávný postup, protože nebyl správním orgánem I. stupně o koncentraci řízení poučen. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011 č.j. 5 As 7/2011 – 48 žalobce dovozuje, že nebyl-li správním orgánem o koncentraci řízení poučen, koncentrace se na něj nevztahuje. Koncentrace řízení se na něj nevztahovala také z toho důvodu, že se jednalo o nové skutečnosti a důkazy, které nemohl uplatnit dříve. Na nové adrese měl totiž zajištěno ubytování teprve od 9. 1. 2017, tedy až v době po vydání prvostupňového rozhodnutí. Dle žalobce není logické, proč by k novým důkazům a skutečnostem vzniklým a uplatněným v průběhu odvolacího řízení nemělo být přihlíženo, když tyto mohou být po právní moci rozhodnutí důvodem pro vedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu.
11. V další žalobní námitce vytkl žalobce správnímu orgánu I. stupně, že mu přes jeho výslovnou žádost neposkytl před vydáním svého rozhodnutí informaci o tom, z jakých důvodů nebude předmětné žádosti vyhověno. Žalobce v důsledku toho nemohl v plné míře uplatnit svá procesní práva tak, aby mohl rozhodnutí správního orgánu zvrátit (nemohl učinit vyjádření k podkladům a navrhnout důkazy tak, aby reagoval přesně na ty úvahy správního orgánu, na základě kterých hodlal předmětné žádosti nevyhovět). Postupuje-li správní orgán podle § 36 odst. 3 správního řádu, znamená to, že žádosti nebude v plném rozsahu vyhověno. Pokud se účastník řízení dozví úvahy správního orgánu až z odůvodnění rozhodnutí, koncentrace řízení omezuje možnost jeho reakce. To je dle mínění žalobce v rozporu se zásadou umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva, se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti a se zásadou vstřícnosti. Správní orgán tím porušil také obecnou zásadu rovnosti před zákonem. Žalobce by totiž měl mít stejné možnosti jako účastník řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 odst. 3 správního řádu. V opačném případě by se dostávalo účastníkům uvedeného řízení výhod, které žalobce neměl, čímž by došlo k nerovnosti účastníků řízení.
12. V závěru žaloby žalobce namítl, že v případě, že by byl seznámen s tím, že předmětná žádost bude zamítnuta na základě nesprávného zahrnutí matky do okruhu společně posuzovaných osob a na základě údajně nevěrohodného prokázání nákladů na bydlení, obratem by na to mohl reagovat a s vysokou pravděpodobností by zamítnutí předmětné žádosti odvrátil.
13. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě konstatovala, že skutkový stav a průběh správního řízení byl dostatečně popsán v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Také co do důvodů zamítnutí předmětné žádosti žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dodala, že pro zamítnutí žádosti byly splněny veškeré podmínky a že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a byla řádně odůvodněna. Neztotožnila se s názorem žalobce, že byl-li vyzooměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, bylo mu tím dáno na vědomí, že jeho žádosti nebude vyhověno. Smyslem uvedeného ustanovení je to, aby byli účastníci řízení

vyrozumění o blížícím se vydání rozhodnutí a měli možnost se k podkladům pro jeho vydání vyjádřit. Správní orgán nemá povinnost účastníkům předem sdělovat, jaké bude jeho rozhodnutí a jaké budou případně důvody zamítnutí žádosti.

14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
15. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).
16. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůty doklady za účelem ověření údaje uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.
17. Podle § 36 odst. 3 správního řádu 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.
18. Podle § 82 odst. 4 správního řádu 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. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
19. Podle § 144 odst. 3 správního řádu v řízení s velkým počtem účastníků lze výzvu podle § 36 odst. 3 pro účastníky podle § 27 odst. 2 nahradit zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námítky a navrhopat doplnění řízení. Po zveřejnění konceptu nelze uplatňovat námítky, které účastník mohl uplatnit již dříve v řízení.
20. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
21. První námitka žalobce, že správní orgán I. stupně nevyhodnotil předložené doklady, protože nevyvinul myšlenkový proces vyžadující zvýšené duševní úsilí, je zcela nedůvodná. Závěry rozhodnutí ministerstva jsou založeny právě na vyhodnocení dokladů, které žalobce správnímu orgánu ohledně zajištění svého ubytování na území ČR předložil. Míra duševního úsilí, které má správní orgán při vyhodnocení dokladů předložených účastníkem řízení vyvinout, není zákonem stanovena (dle názoru soudu lze důvodně pochybovat o tom, zda by to vůbec bylo možné), a jakákoliv polemika žalobce v tomto směru je tudíž z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní.
22. Poukaz žalobce na to, že správní orgán I. stupně si při rozhodování v dané věci sám opatřil výtisk z katastru nemovitostí ohledně nemovitosti ve vlastnictví pana B. D. D. na adrese X, rovněž není způsobilý zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že adresa této nemovitosti nekorespondovala s údajem o místě pobytu žalobce uvedeném v předmětné žádosti (X) a nebyla uvedena ani na žádném z dokladů o zajištění ubytování, které žalobce správnímu orgánu I. stupně do dne vydání jeho rozhodnutí předložil, mohl správní orgán na základě jím opatřeného výtisku z katastru nemovitostí učinit toliko jediné

zjištění, a sice že B. D. D. je vlastníkem nemovitosti v X. Z této listiny však rozhodně nemohl dovozovat, že žalobce má zajištěno ubytování právě v této nemovitosti.

23. Související argumentace žalobce, že nemovitost ve vlastnictví pana B. D. D. v X je dvoupodlažní a že správní orgán I. stupně mohl ze žalobcem předložených dokladů zjistit dostatek informací o místě, kde má žalobce zajištěno ubytování, jakož i o charakteru předmětné stavby, svědčí o tom, že údaj o místě pobytu žalobce uvedený v předmětné žádosti byl nepravdivý a že žalobce měl mít ubytování od počátku řízení o předmětné žádosti, nejpozději však ke dni rozhodování správního orgánu I. stupně, zajištěno právě v nemovitosti ve vlastnictví pana B. D. D., která se nachází v X. Tato skutečnost však spolehlivě vyvrací tvrzení žalobce, že doklady jím předložené spolu s doplněním odvolání jsou novými důkazy, které se týkají nové skutečnosti a které žalobce nemohl uplatnit dříve.
24. Soud podotýká, že to, zda rodinný dům ve vlastnictví pana B. D. D. v Praze 4 má jedno či dvě nadzemní podlaží, je zcela nepodstatné, neboť důvodem zamítnutí předmětné žádosti nebyl charakter této stavby.
25. Žalobce správnímu orgánu I. stupně na základě výzvy k odstranění vad předmětné žádosti, ve které byl mj. podrobně poučen o tom, jakými důkazy má doložit zajištění ubytování v ČR, předložil toliko podnájemní smlouvu ze dne 16.9.2016 a souhlas pana B. D. D. s podnájemem. Co se týče těchto dvou dokladů, soudu nezbyvá než přisvědčit závěrům správních orgánů obou stupňů, že z nich nebylo možno ověřit údaje uvedené v předmětné žádosti, tedy to, zda má žalobce zajištěno ubytování na adrese uváděné v žádosti. Ani v jednom z těchto dokumentů totiž není konkrétně specifikována žádná nemovitost, v níž by mělo být ubytování pro žalobce zajištěno. Ve smlouvě o podnájmu bylo totiž v čl. 1.1. uvedeno, že nájemce (Clean Masters) má „na základě nájemní smlouvy ze dne 9.9.2016 uzavřené s vlastníkem nemovitosti B. D. D., (dále pouze „pronajímatel“), právo užívat 1 (počet) místností označené čísly 2 v 2. nadzemním patře nemovitosti bytového domu (dále pouze „předmět nájmu“)“. V souhlasu s podnájemem pak bylo uvedeno, že „Na základě Žádosti nájemce o udělení souhlasu k podnájmu ze dne 9. 9. 2016 (dále pouze „Žádost“) adresované pronajímateli pronajímatel tímto uděluje nájemci souhlas k tomu, aby nájemce uzavřel se svými zaměstnanci nebo členy (uvedenými v čl. 1 odst. 2 Žádosti a/nebo třetími osobami, jež se zaměstnanci a/nebo členy nájemce stanou v budoucnu) podnájemní smlouvy“. Mezi podnájemci výslovně uvedenými v tomto souhlasu sice figurovalo i jméno žalobce, nicméně nájemní smlouva, na kterou oba shora uvedené dokumenty odkazovaly, žalobcem předložena nebyla. Je tedy třeba dát správním orgánům za pravdu, že žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně věrohodně neprokázal, že by měl ubytování zajištěno na adrese, která byla uvedena v předmětné žádosti – X, resp. že z jím předložených dokladů se nepodařilo tyto údaje ověřit. To, že by měl mít zajištěno ubytování na jiné adrese, žalobce v řízení netvrdil, a do doplnění odvolání ani ničím neprokázal.
26. Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit ani výše zmíněná skutečnost, že správní orgán I. stupně nad rámec svých povinností zjišťoval, jaké nemovitosti jsou ve vlastnictví žalobcem v předložených dokumentech tvrzeného pronajímatele pana B. D. D. Jestliže nebylo v žalobcem předložených písemnostech specifikováno, v jaké konkrétní nemovitosti má žalobce zajištěn podnájem, je logické, že se správní orgán I. stupně pokusil zjistit informace o tom, zda tvrzený pronajímatel vůbec na území ČR vlastní nějakou nemovitost, která by odpovídala specifikacím uvedeným ve smlouvě o podnájmu. To ale nemění nic na tom, že se v posuzovaném případě jednalo o řízení o žádosti, a bylo tedy na žalobci, aby uváděl relevantní (a samozřejmě pravdivá) tvrzení a zároveň prokazoval

skutečnosti jím tvrzené. Úřední povinností správního orgánu I. stupně nebylo zjišťovat rozhodné skutečnosti nad rámec skutečností tvrzených samotným žadatelem či dokonce iniciovat pobytovou kontrolu ze strany cizinecké policie, jestliže samotný žalobce neoznačil konkrétní nemovitost, kde by měl mít zajištěno ubytování.

27. Soud nevešel na námitku žalobce, že zajištění ubytování na nové adrese v X, které doložil v průběhu odvolacího řízení, bylo novou skutečností, kterou nemohl uplatnit v řízení před správním orgánem I. stupně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu upravuje zásadu koncentrace správního řízení, která vychází z premisy, že správní řízení se má zásadně odehrávat před správním orgánem I. stupně. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25.10.2017 č.j. 8 Azs 152/2017 – 31 „*zásada koncentrace vyjádřená v § 82 odst. 4 spr. ř. zřetelně a bez výhrad stanoví, že se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přiblíží jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Cílem citovaného ustanovení je zefektivnění správního řízení. Koncentrační zásada se typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízeních o žádosti. Je totiž především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak žadatel neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti a neochotě poskytnout správnímu orgánu prvního stupně součinnost. Toto pochybení nemůže být zhojeno ani cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání.*“ Soud k tomu dodává, že zásada koncentrace správního řízení upravená v § 82 odst. 4 správního řádu je formulována zcela jednoznačně a v řízeních zahajovaných na návrh platí bez výhrad, přičemž zákon její aplikaci nepodmiňuje předchozím poučením ze strany správního orgánu, ani nestanoví, že při absenci předchozího poučení nelze ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu aplikovat.
28. Ve výzvě k odstranění vad žádosti datované dnem 15.9.2016 správní orgán I. stupně řádně poučil žalobce, jakým způsobem má vytčené vady předmětné žádosti odstranit. Žalobce byl výslovně poučen také o tom, jakými doklady má doložit údaj o zajištění ubytování. Přípisem ze dne 19.11.2016 byl žalobce vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Usnesením ze dne 1.12.2016 č.j. OAM-11119-17/ZM-2016 byla žalobci určena lhůta do 6.12.2016 k uplatnění jeho práva navrhnout důkazy, činit jiné návrhy a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Ve stanovené lhůtě žalobce žádné nové důkazy neoznačil; ve vyjádření z 6.12.2016 konstatoval, že „žádost byla doložena veškerými zákonem stanovenými a správním orgánem požadovanými doklady.“
29. Zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh účastníka řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 96/2008-115 uvádí, že je „*v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně.*“
30. Ačkoliv zásada koncentrace dopadá na všechny účastníky řízení zahajovaného na návrh, mohou nastat situace, za kterých některým účastníkům není umožněno jejich povinnosti vyplývající z koncentrační zásady splnit, a proto lze připustit, aby uváděli nové skutečnosti i po skončení řízení v prvním stupni. Takový případ by mohl nastat například tehdy, pokud by správní orgán I. stupně v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu dostatečně nepoučil některého účastníka o zahájení správního řízení či možnosti se k němu vyjádřit, případně pokud by existoval opomenutý účastník. Takové situace však v nyní

projednáváné věci nenastaly. Žalobce měl možnost podávat návrhy na doplnění dokazování a k podkladům rozhodnutí se mohl vyjádřit. V posuzovaném správním řízení se neuplatní žádná výjimka, pro kterou by nebylo namístě zásadu koncentrace aplikovat. Soud zjistil, že správní orgán I. stupně dostatečně splnil svoji poučovací povinnost, a umožnil tak žalobci, aby se mohl k předmětu řízení vyjádřit a navrhopvat důkazy. Bylo proto otázkou míry jeho bdělosti, zda se k řízení v dostatečném rozsahu vyjádří a potřebné důkazy navrhne již před správním orgánem I. stupně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2012 č.j. 1 As 114/2012 – 27).

31. Žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně nedoložil relevantní doklady prokazující zajištění ubytování na adrese uvedené v předmětné žádosti (ani na jiné adrese). Toto pochybení nemohl zhojit tím, že až v odvolacím řízení předložil doklady o zajištění ubytování na jiné adrese, které byly navíc vyhotoveny až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Na základě nově předložených dokladů předně nemohly být ověřeny údaje uvedené v předmětné žádosti, jež směřovaly k úplně jinému místu, kde měl mít žalobce zajištěno ubytování. Pravdivost údajů uvedených v předmětné žádosti tedy žalobce nikdy a zhora ničím nedoložil. Navíc ze související žalobní argumentace (viz výše bod 23) jednoznačně plyne, že žalobce měl mít ubytování zajištěno právě a pouze v rodinném domě pana B. D. D. v X. Nejenže měl tuto skutečnost uvést již v předmětné žádosti, ale relevantní doklady o zajištění ubytování v této nemovitosti v takovém případě mohl a měl předložit již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně. Za této situace se nemůže jednat o skutečnosti nebo důkazy, které nemohl uplatnit dříve, takže v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nelze k dokladům, které žalobce správnímu orgánu předložil spolu s doplněním odvolání, přihlížet.
32. Za nemístný považuje soud žalobcův odkaz na § 101 písm. b) správního řádu, kterým je řešena situace, kdy v době existence pravomocného rozhodnutí dojde ke změně okolností týkajících se žadatele nebo předmětu řízení, které odůvodňují vyhovění žádosti, která byla dříve *pravomocně* zamítnuta. Z logiky věci vyplývá, že uvedená podmínka nemohla být splněna v průběhu odvolacího řízení.
33. Nedůvodná je i námitka žalobce, že mu správní orgán I. stupně přes jeho výslovnou žádost neposkytl před vydáním rozhodnutí informaci o tom, z jakých důvodů nebude předmětné žádosti vyhověno. Správnímu orgánu zákon žádnou takovou povinnost neukládá. Jeho povinností je, aby žadatele případně vyzval k odstranění vad žádosti a před vydáním rozhodnutí jej seznámil s poklady pro jeho vydání a poskytl mu možnost se k těmto podkladům vyjádřit. Všem těmto povinnostem správní orgán I. stupně před vydáním rozhodnutí bezezbytku dostál. Soud se v této souvislosti neztotožnil ani s tvrzením žalobce, že vzhledem k neposkytnutí uvedených informací nemohl v plné míře uplatnit svá procesní práva. Správní orgán I. stupně poskytl žalobci v řízení dostatečný prostor pro odstranění vad předmětné žádosti, které ve výzvě k odstranění vad jasně specifikoval a navíc žalobci k tomu původně stanovenou lhůtu na základě jeho žádosti prodloužil a řízení za tímto účelem přerušil. Skutečnost, že žalobce ani poté nedoložil takové doklady, které by potvrzovaly údaje uvedené v předmětné žádosti, samozřejmě nemůže jít k tíži správního orgánu.
34. Soud neshledal důvodným ani žalobcem tvrzené porušení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, zásady vstřícnosti a zásady rovnosti před zákonem. Porušení zásady vstřícnosti nelze v žádném případě spatřovat v tom, že správní orgán I. stupně nevyrozuměl žalobce před vydáním rozhodnutí o konkrétních důvodech, pro které bude předmětná žádost zamítnuta. Jak již bylo soudem uvedeno shora, takovou povinnost

zákon správnímu orgánu neukládá, a žalobci tedy nesvědčí právo znát odůvodnění zamítavého rozhodnutí ještě před jeho vydáním. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7.11.2012 č.j. 1 As 114/2012 – 27, „(n)elze připustit ani námitku porušení základních zásad správního řízení uvedených v § 2 odst. 3 (zásada ochrany dobré víry) a v § 3 (zásada materiální pravdy) správního řádu použitím zásady koncentrace v řízení zahájeném na návrh. Jestliže je koncentrační zásada zákonnou podmínkou předmětného správního řízení, nemůže její aplikace znamenat porušení základních zásad tohoto řízení.“ Na porušení zásady rovnosti pak nelze usuzovat na základě srovnání procesní úpravy týkající se řízení o předmětné žádosti s úpravou obsaženou v § 144 odst. 3 správního řádu, která se týká řízení s velkým počtem účastníků. Řízení o předmětné žádosti není řízením s velkým počtem účastníků, a již z tohoto důvodu není možné dovozovat, že žalobce je v rovném postavení s účastníky takového řízení. Nadto žalobcem zmiňovaná možnost nahradit výzvu podle § 36 odst. 3 pro účastníky podle § 27 odst. 2 zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí je toliko oprávněním, které ustanovení § 144 odst. 3 správního řádu přiznává správnímu orgánu v řízení s velkým počtem účastníků, a nikoliv povinností, jak se mylně domnívá žalobce.

35. Za zcela mimoběžnou je nutno označit námitku, že žalobce nebyl (předem) seznámen s tím, že důvodem zamítnutí jeho žádosti bude nesprávné zahrnutí matky žalobce do okruhu společně posuzovaných osob a nevěrohodné prokázání nákladů na bydlení. V odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů není o těchto žalobcem tvrzených „důvodech“ ani zmínka.
36. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, aniž by došlo k porušení žalobcem namítaných zákonných ustanovení či základních zásad činnosti správních orgánů. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. o věci samé rozhodl bez nařízení jednání.
37. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalované žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 21. dubna 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.

Mgr. Martin Kříž, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. H.