



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: **F. G.**
zastoupený advokátem Mgr. Matějem Šedivým
sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2018, č. j. MV-44192-4/SO-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

2. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 22. 1. 2018, č. j. OAM-27036-8/DP-2017, jímž bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „*správní řád*“) zastaveno řízení ve věci žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem studia.

II.

Žaloba

3. V podané žalobě žalobce namítal, že žalovaná měla přihlédnout k doplnění dokladu v odvolacím řízení, protože byla povinna zjišťovat skutkový stav bez důvodných pochybností podle §§ 3 a 50 správního řádu a protože podle § 89 odst. 2 správního řádu byla povinna přezkoumávat zákonnost prvoinstančního rozhodnutí.
4. Dále žalobce namítl, že podle § 39 odst. 1 správního řádu měl prvoinstanční orgán vyzvat žalobce k předložení dokladu formou usnesení, a formálně vadná výzva nemohla způsobit marné uplynutí lhůty k předložení dokladu. Žalobce splnil všechny zákonné podmínky pro vyhovění žádosti, předložení dokladu v prvoinstančním řízení mu nebylo umožněno a nepřihlédnutí k předložení dokladu v odvolacím řízení je výrazem přepjatého formalismu.
5. Poslední žalobní námitkou bylo, že absence dokladu nepředstavovala podstatnou vadu žádosti, když šlo o omluvitelnou chybu mladého studenta. Žalovaný se ani nevypořádal s podpurným dopisem ČZÚ předloženým v odvolacím řízení.
6. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaná popřela, že by výzva ze dne 4. 9. 2017 musela mít formu usnesení. Žalovaná uvedla, že doklad měl žalobce k dispozici již v průběhu řízení před prvoinstančním orgánem a v odvolání neuvedl důvod prodlení s jeho předložením. Postupovala-li žalovaná v souladu se zákonem, nejde o přepjatý formalismus. Žalovaná dodala, že žalobce žalobní námitky neuvedl ve svém odvolání.
8. Žalovaná žádala, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

9. Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě i v podání ze dne 17. 8. 2018 a žalovaná ve vyjádření k žalobě s tímto postupem výslovně souhlasili, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

10. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

V.

Rozhodnutí soudu

11. Žaloba je nedůvodná.
12. Soud při posouzení žaloby vyšel z následující právní úpravy.
13. Podle § 44a odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. ve znění účinném ke dni 4. 9. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) je cizinec povinen k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a současně na požádání předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění.
14. § 45 odst. 2 správního řádu stanoví, že nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
15. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu stanoví, že řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
16. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.
17. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti: Dne 4. 9. 2017 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Výzvou ze dne 4. 9. 2017, doručenou žalobci téhož dne, vyzval prvoinstanční orgán žalobce mj. k doplnění dokladu o cestovním zdravotním pojištění (dále jen „doklad“), protože tento doklad nebyl přiložen k žádosti – současně byl žalobce poučen, že nebude-li doklad předložen ve stanovené lhůtě 30 dnů od doručení výzvy, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Lhůta k odstranění uvedené vady žádosti marně uplynula dnem 4. 10. 2017, aniž žalobce doklad předložil. Dne 22. 1. 2018 vydal prvoinstanční orgán rozhodnutí, jímž řízení o žádosti žalobce z tohoto důvodu a s odkazem na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Prvoinstanční rozhodnutí napadl žalobce odvoláním a v průběhu odvolacího řízení dne 4. 4. 2018 předložil doklad.
18. Žalobní námitky směřovaly především k tomu, že důvody pro zastavení řízení nebyly naplněny, protože žalobce doklad předložil v odvolacím řízení.
19. Tato žalobní námitka je nedůvodná.
20. Soud předepisuje, že v projednávané věci bylo ve správním řízení rozhodováno o žádosti žalobce a nejednalo se tedy o řízení zahájené z moci úřední. V rámci tohoto řízení bylo rozhodováno o tom, zda bude žalobci vydáno povolení k dlouhodobému pobytu či nikoliv. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu musí cizinec podle výše citovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění. Doklad je tedy nezbytnou náležitostí žádosti o vydání povolení k Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

dlouhodobému pobytu. Jelikož doklad s žádostí předložen nebyl, správní orgán I. stupně proto vyzval žalobce, jak je výše popsáno, aby ho doložil. Přitom správní orgán I. stupně řádně poučil žalobce, v čem spočívá nedostatek jeho žádosti, jak ho má odstranit a stanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu a také ho poučil o následcích nedoplnění žádosti. Žalobce však, ač řádně vyzván, doklad nedoložil. Vzhledem k tomu, že doklad je nezbytnou náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, neboť prokazuje, že má cizinec na území České republiky zajištěnou zdravotní péči, postupoval správní orgán I. stupně správně, pokud řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z tohoto důvodu zastavil.

21. Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 345/2019-22 ze dne 6. 11. 2019, podle něhož platí, že *„Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36). Z uvedené judikatury rovněž vyplývá, že pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Lze přiměřeně odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 Azs 66/2018 - 58, v němž je o povinnosti žadatele poskytnout potřebnou součinnost uvedeno, že v „řízení o žádosti je tato povinnost ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.“ Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon. Pokud tak nekoná, pak to pro něj může mít negativní následky, které si však způsobuje sám svou vlastní nečinností.“*
22. Pokud žalobce namítal, že žalovaná měla přihlédnout k předložení dokladu v odvolacím řízení, jde o námitku nedůvodnou. Tuto námitku žalobce odůvodnil tím, že žalovaná byla povinna zjišťovat skutkový stav bez důvodných pochybností podle §§ 3 a 50 správního řádu a podle § 89 odst. 2 správního řádu byla povinna přezkoumávat zákonnost prvoinstančního rozhodnutí.
23. Podle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v [§ 2](#).
24. § 50 odst. 3 správního řádu stanoví, že správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
25. Podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává 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.
26. Soud opakuje, že žalobci byla zákonem uložena povinnost předložit doklad spolu se žádostí. Doklad byl povinnou součástí žádosti, nikoli podkladem rozhodnutí zajišťovaným správním orgánem. Povinnost zjišťovat skutkový stav dle § 3 správního řádu se posuzované věci nijak netýká a správní orgány nijak nepochybily, pokud skutkový stav nezjišťovaly, když žalobce nesplnil zákonem stanovenou podmínku předložení dokladu k

žádosti. Pokud žalobce argumentuje § 50 odst. 3 správního řádu, pak ten se týká řízení odlišného od věci žalobce, neboť ve věci žalobce šlo o individuální subjektivní právo žalobce na pobytové oprávnění a řízení nebylo vedeno ve veřejném zájmu. Pokud žalobce argumentuje § 89 odst. 2 správního řádu, přehlíží, že toto zákonné ustanovení řeší soulad prvoinstančního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, proto nemá žádný vliv na posouzení otázky předložení dokladu teprve v odvolacím řízení. Úvaha žalobce, že žalovaná jako univerzální arbitr zákonnosti musí vždy k dokladům předloženým v odvolacím řízení přihlížet, nemá základ v správním řádu.

27. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. V daném případě je zřejmé, podle vlastních tvrzení žalobce v jeho odvolání (třetí odstavce čl. II doplnění odvolání ze dne 27. 3. 2018 a pojistná smlouva č. 1310038526 a kopie průkazky pojištěnce), že žalobce v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem měl doklad k dispozici (pojistnou smlouvu osobně uzavřel dne 14. 9. 2017 a předložil ji žalované až dne 4. 4. 2018). Z tohoto důvodu koncentrační zásada omezující dokazování na okamžik vydání správního rozhodnutí prolomena býti nemohla. Žalobce doklad nepochybně včas předložit mohl a v odvolání se ani nedomáhal toho, že by mu něco bránilo doklad včas předložit. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá (rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, č. j. 5 Azs 115/2016 – 34 nebo rozsudek čj. 8 Azs 249/2018-57 ze dne 15. 5. 2019), že žalovaný nemohl k předložení dokladu v odvolacím řízení přihlédnout vzhledem na koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu, neboť nešlo o skutečnost, kterou by žalobce nemohl uplatnit už v řízení před správním orgánem I. stupně. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je běžně používaný institut také v pobytových věcech cizinců a nepřipouští se zde žádné odchylky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 – 43). V rozsudku ze dne 3. října 2017 čj. 7 Azs 237/2017 - 26 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.“ I z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2019, č. j. 8 Azs 371/2018-50, vyplývá, že námitka, podle níž má odvolací orgán přihlédnout k předložení chybějících dokladů v odvolacím řízení, není důvodná. Odvolací orgán na základě podaného odvolání přezkoumává postup a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pokud chybějící listiny žadatel mohl a měl předložit v průběhu řízení v prvním stupni, nelze je považovat za nové důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2018, čj. 8 Azs 195/2018-59).
28. Pokud žalobce namítal, že absence dokladu nepředstavovala podstatnou vadu (vypořádat) žádosti, když šlo o omluvitelnou chybu mladého studenta. Námitce nelze přisvědčit, přičemž jde o otázku vyřešenou ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu: Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 99/2016 – 36 ze dne 29. srpna 2016 vyplývá, že pokud žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady své žádosti (nedoloží zákonem vyžadované listiny), musí být řízení o žádosti žadatele zastaveno. Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvažování, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. 35. Tyto právní závěry vyplývají ostatně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2019, č. j. 8 Azs 371/2018-50, podle něhož nedoložení dokladů

vyžadovaných zákonem jako příloha žádosti ve svém důsledku znamená nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, což znamená podstatné vady žádosti (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016 čj. 2 Azs 76/2015-24). V takovém případě je na místě řízení zastavit. Z popsané judikatury je zřejmé, že pokud spočívá vada žádosti ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v nepředložení listiny, již zákon označuje za povinnou součást žádosti, jde vždy o podstatnou vadu žádosti a řízení musí být zastaveno (tolik k žalobní námitce, že nešlo o podstatnou vadu žádosti).

29. Ani námitka, že se žalovaný nevypořádal s podpurným dopisem ČZU předloženým v odvolacím řízení, nemůže být úspěšná. Soud přisvědčuje, že žalovaná tento doklad v napadeném rozhodnutí pominula, ale toto pochybení nemohlo mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a nemůže tudíž být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí: Předmětný dopis České zemědělské univerzity v Praze (a ostatní listiny od ČZU) nemohou a nemohly změnit ničeho na jediném právním posouzení, které je rozhodné pro zákonnost napadeného rozhodnutí, tj. zda žalobce předložil nebo nepředložil v průběhu řízení před prvoinstančním orgánem doklad. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná tuto klíčovou otázku identifikovala a na zákonnost jejího rozhodnutí nemá vliv, že do napadeného rozhodnutí výslovně neuvedla, že listiny od ČZU jsou pro rozhodnutí věci právně bezvýznamné.
30. Námitka žalobce, že podle § 39 odst. 1 správního řádu měl prvoinstanční orgán vyzvat žalobce k předložení dokladu formou usnesení, a formálně vadná výzva nemohla způsobit marné uplynutí lhůty k předložení dokladu, též není důvodná. Především je nutno zdůraznit, že z žaloby není zřejmé, jak by se tato tvrzená vada výzvy ze dne 4. 9. 2017, která měla podle žaloby mít formu usnesení, měla projevit na nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Za prvé, žalobce ve správním řízení vadu formy výzvy nikterak nenamítal, proto napadené rozhodnutí tak nemůže být nezákonné z důvodu vadného posouzení této otázky. Za druhé, žalobce to netvrdí a soudu to není zřejmé, jaký vliv na průběh správního řízení by mělo, měla-li by výzva formu usnesení, jinými slovy, jak konkrétně bylo zasaženo případně nesprávnou formou výzvy do procesních práv žalobce s atakem na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, čj. 6 Ads 13/2004-20, publikovaný pod č. 616/2005 Sb. NSS, podle jehož druhé právní věty platí, že *„Nedostatek formy výzvy k odstranění vad podání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) sám o sobě není takovou vadou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí.“* Za třetí, skutkově shodnou řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 4. 2016 čj. 3 Azs 143/2015 – 37, se závěrem, že výzva k odstranění vad žádosti nemusí mít formu usnesení - 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.“*
31. I zbytek žalobních námitek je nedůvodný. Především obsahu spisu neodpovídá tvrzení žalobce, že předložení dokladu v prvoinstančním řízení mu nebylo umožněno. Jak je výše uvedeno, žalobce byl vyzván k předložení dokladu a byl poučen o tom, že nepředloží-li včas doklad, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Z obsahu spisu nevyplývá a žalobce žádné konkrétní skutečnosti netvrdí, co či kdo mu neumožnil předložit prvoinstančnímu orgánu doklad, který měl ve své moci. Námitka, že nepřihlédnutí k předložení dokladu v

odvolacím řízení je výrazem přepjatého formalismu, není důvodná, protože nejde o žádný formalismus, natož přepjatý, pokud správní orgány postupují v souladu se zákonem a v posuzované věci navíc prvoinstanční orgán žalobce poučil o vadě jeho žádosti, dal mu dostačující lhůtu k jejímu odstranění a výslovně mu vysvětlil, že jinak bude řízení zastaveno. Takový postup shledává soud naprosto v souladu s imperativem dobré správy. V tomto směru odkaz žalobce na (v žalobě uvedená) rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nebyl přílehlavý. Soud doplňuje, že v rozsudku ze dne 13. září 2018, č. j. 2 Azs 180/2018 - 51, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*pakliže by stěžovatelka chtěla brojit proti přepjatému formalismu způsobujícímu porušení jejích ústavně zaručených práv, musela by napadat ústavní konformitu dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka tak ovšem sama nečinila, přičemž krajský soud ani nyní Nejvyšší správní soud k tomu neshledaly důvody. Taktéž k tvrzení stěžovatelky, že k zamítnutí její žádosti došlo v důsledku nezákonného postupu správního orgánu, je třeba uvést, že tuto námitku zdejší soud vypořádal již výše a dospěl k závěru, že tomu tak nebylo, tudíž tento argument není relevantní. Kasační námitka byla Nejvyšším správním soudem vyhodnocena jako nedůvodná.*“

32. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

33. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalované nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadovala, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 23. dubna 2020

Mgr. Alexandr Krysl
předseda senátu