



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **Y. I.,**
bytem V o. 511, P. 9 – B.

zastoupeného JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou
sídlem Karlovo nám. 287/18, Praha 2

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1643/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 3. 2018, čj. MV-113610-8/SO-2015

takto:

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

Odůvodnění:

I. **Předmět řízení**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 2. 3. 2018, čj. MV-113610-8/SO-2015 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní**“

orgán prvního stupně“) ze dne 30. 9. 2014, čj. OAM-72617-28/DP-2012 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobce o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle § 46 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**“).

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 8. 3. 2018.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh odvolacího řízení a reprodukovala odvolací argumentaci žalobce.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobce vzdor výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 5. 2014, čj. 72617-23/DP-2012 (dále též „**Výzva**“), kterou byl vyzván k odstranění ve výzvě specifikované vady žádosti a poučen o důsledcích nevyhovění výzvě, nepředložil do vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadovaný doklad o zajištění ubytování s platností od 15. 11. 2013, když žalobcem dříve předložený doklad pozbyl platnosti, resp. uplynula doba pronájmu. Žalovaná uzavřela, že v daném případě byla naplněna skutková podstata zamítnutí předmětné žádosti z důvodu, že žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil doklad za účelem ověření údajů uvedených v žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
5. K námitce týkající se délky vedeného řízení žalovaná konstatovala, že měl-li žalobce o neopodstatněné nečinnosti správního orgánu prvního stupně pochybnosti, byl oprávněn se proti této bránit postupem podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). V této souvislosti žalovaná poukázala na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002 - 41.
6. Žalovaná pro úplnost uvedla, že k novému dokladu o zajištění ubytování na období od 6. 10. 2014 do 6. 10. 2015, ani dalším dokladům o zajištění ubytování do 30. 10. 2017, doloženým žalobcem v průběhu odvolacího řízení, nemohlo být s ohledem na zásadu koncentrace uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu přihlédnuto, když žalobce neuvedl žádné relevantní důvody, pro které nemohl požadovaný doklad o zajištění ubytování obstarat v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně.

III. Žaloba

7. Žalobce ve stručné žalobě poukázal na zdlouhavost správního řízení s tím, že včas a řádně podal dne 15. 11. 2012 žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu dle § 45 zákona o pobytu cizinců, přičemž správní orgán prvního stupně teprve dne 16. 5. 2014 vyzval žalobce k doložení nové nájemní smlouvy. Výzva přitom byla žalobci doručena fikcí, takže žalobce o této výzvě nevěděl a až 4. 9. 2014 byl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, jimž však bez tlumočnicka nerozuměl, a proto se k nim nevyjadřoval.
8. Žalobce namítl, že zamítavé rozhodnutí se opírá pouze o nedoložení nového dokladu o zajištění ubytování s platností od 15. 11. 2013. K tomu žalobce v podané žalobě uvedl, že

„právní zástupkyně do řízení vstoupila až v roce 2015 a opět se ze strany žalobce nic nedělo, protože tento byl v dobré víře, pobyt se mu stále prodlužoval“. Žalovaná pak podle žalobce nepřihlédla s odkazem na koncentraci řízení k posléze předloženým dokladům. Současně podle žalobce také nepřihlédla „k doplnění odvolání z 2.2. 2018, kde je uvedeno: že žádáme o zohlednění té skutečnosti, že na straně ministerstva uvnitř došlo k průtahům a nečinnosti. Nová potvrzení o zaměstnání, ubytování přijímali a nic nekonali. A tím žadatele utvrzovali v přesvědčení, že vše je v pořádku“.

9. Žalobce doplnil, že *„od doby žádosti o prodloužení až do současnosti je účel pobytu řádně plněn“*. Podle žalobce je třeba posoudit, že *„napadené rozhodnutí v době vydání nebylo nicotné, nulitní, to znamená překonané a neplatné“*.

IV. Vyjádření žalované a replika žalobce

10. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 3. 5. 2018 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
11. Žalobce pak v replice ze dne 24. 5. 2018 setrval na své žalobní argumentaci. K žalovanou akcentované možnosti obrany proti nečinnosti správního orgánu prvního stupně uvedl, že *„cestu stížnosti [nepovažuje] za správnou, ...neboť kdo pracuje, nemá myšlenky na podávání písemných podnětů“*, s tím, že se jedná *„o normálního pracovníka, nikoliv o úředníka, kterému tato administrativní práce je vlastní. Žalobce je stavební dělník a vůbec mu nedošlo, že by se něco takového mohlo stát“*.
12. Žalobce připustil, že na Výzvu skutečně nebylo reagováno, *„neboť byla doručena fikcí, nicméně žalobce na té adrese stále bydlel, na policii docházel, dostával překlenovací vízum a byl tudíž v dobré víře, že vše je v pořádku“*.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Neshledal přitom vady, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (souhlas žalované byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován).
14. Soud připomíná, že žalobce v rámci podané žaloby žádal soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 3. 5. 2018, čj. 8 A 56/2018 - 15, žalobě odkladný účinek nepřiznal.
15. V posuzované věci byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, podaná dne 15. 11. 2012 v režimu dle § 45 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu zamítl s poukazem na § 46 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto, že žalobce vzdor Výzvě správního orgánu prvního stupně nedoložil do vydání Prvostupňového rozhodnutí aktuální doklad o zajištění ubytování na území České republiky.

16. Soud nejprve přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobce bez podrobnějších úvah mj. namítal možnou nicotnost Napadeného rozhodnutí.
17. Správní soudy ustáleně judikují, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí orgánu veřejné moci považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS). Soudy v minulosti opakovaně zdůraznily, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše odkazované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 100/2010, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012 - 22).
18. V nyní posuzované věci žalobce podanou žalobu brojí proti rozhodnutí, jímž žalovaná v souladu s dříve uvedeným zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení pobytového oprávnění. V podané žalobě se přitom omezuje na námitky poukazující na délku řízení vedeného správním orgánem prvního stupně, přičemž má za to, že byl postupem správních orgánů utvrzován o tom, že „*vše je v pořádku*“. Žalobce nicméně žádnou svou žalobní námitkou ani vzdáleně nepoukazuje na okolnosti, které by snad byly způsobilé vyústit v pochybnosti o tom, zda je Napadené rozhodnutí žalované nicotné. Žalobcem předestírané skutečnosti žádné pochybnosti o nicotnosti Napadeného rozhodnutí nezakládají. Sám žalobce ostatně ani konkrétně nespecifikoval vadu, jež by snad měla podle jeho přesvědčení k nicotnosti Napadeného rozhodnutí vést. Žádnou takovou vadu, jež by snad případně ve shora popsanych judikatorních mantinelech mohla vyústit v nicotnosti Napadeného rozhodnutí, přitom nezjistil ani zdejší soud. Uvedenou námitku je tak třeba odmítnout jako nedůvodnou.
19. Soud tak mohl s ohledem na právě uvedené přistoupit k věcnému posouzení sporé žalobní argumentace žalobce. Jak bylo naznačeno výše, žalobce se ve své stručné žalobě fakticky omezil na uplatnění námitek poukazujících na dle jeho přesvědčení nepřiměřenou dobu řízení vedeného správním orgánem prvního stupně s tím, že byl v důsledku postupu správních orgánů „*v dobré víře, že vše je v pořádku*“.

20. Soud v minulosti opakovaně zdůraznil, že i řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou popsany postup za nezákonný. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobce (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78).
21. V této souvislosti je třeba podotknout, že jakkoli žalobci v obecné rovině nic nebrání v tom, aby v rámci žalobních bodů zopakoval své argumenty vyjádřené v průběhu řízení před správními orgány, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o odvolání, které jeho ve správním řízení uplatněné argumenty vypořádává a žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, čj. 4 As 78/2012 - 125).
22. Soud se tak mohl věnovat žalobcem uváděným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Současně vyšel z toho, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentoval dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusel pak ani soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128).
23. Pokud se tedy žalobce v podané žalobě omezil na shora reprodukované poznámky stran nepřiměřené doby řízení vedeného správním orgánem prvního stupně, resp. na úvahu o jistém legitimním očekávání vzniklém údajně žalobci z postupu správních orgánů, nezbylo soudu, než v obdobně obecné rovině konstatovat, že Napadené rozhodnutí v tomto ohledu netrpí žádnou vadou, pro kterou by nemohlo v soudním přezkumu obstát.
24. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které se s ohledem na § 46 odst. 1 tohoto zákona aplikuje i v případě žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, platí, že pobytové oprávnění nelze cizinci udělit mj. tehdy, jestliže cizinec nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. Podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je přitom cizinec povinen k žádosti předložit mj. doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území České republiky.
25. Soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně žalobce Výzvou informoval o zjištěné vadě žádosti a vyzval jej k doložení aktuálního dokladu o zajištění ubytování na území. Správní orgán prvního stupně současně žalobce poučil o negativních následcích nedoložení požadovaného dokladu. Usnesením z téhož dne pod čj. OAM-72617-24/DP-2012 stanovil správní orgán prvního stupně žalobci k odstranění vytýkaného nedostatku lhůtu v délce 10 dnů ode dne doručení usnesení. Předmětným usnesením současně správní orgán prvního stupně řízení na uvedenou dobu přerušil. Výzva byla žalobci spolu s usnesením doručena fikcí dne 3. 6. 2014.

26. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí na zaslanou Výzvu nereagoval a žádný další podklad nedoložil.
27. Soud tak přisvědčuje žalované, že v posuzovaném případě byly dány podmínky pro zamítnutí žádosti žalobce o udělení pobytového oprávnění, resp. že správní orgány nepochybily, pokud žádost žalobce zamítly, a to se zřetelem k nepředložení dokladu o zajištění ubytování do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí. Ze správního spisu v souladu s dříve uvedeným jednoznačně vyplývá, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správními orgány identifikovaný aktuální podklad nepředložil, ač na jeho nedoložení byl správním orgánem prvního stupně upozorněn a byl poučen o důsledcích jeho případného nedoplnění. Za této situace správní orgán prvního stupně podle přesvědčení soudu nepochybil, pokud žádost žalobce podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítl.
28. K námitkám poukazujícím na délku trvání řízení vedeného správním orgánem prvního stupně soud podotýká, že nepřehlédl, že požadovaný doklad s platností do 14. 11. 2013 byl předložen při podání žádosti. Žalobce však nedoložil do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí po řádné Výzvě v rámci stanovené lhůty aktuální doklad o zajištění ubytování pokrývající období od 15. 11. 2013, byť byl o důsledcích takového opomenutí poučen. Soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že podmínky pro povolení k dlouhodobému pobytu, resp. vůbec obecně podmínky pro vydání správního rozhodnutí, musí být splněny nejen v době žádosti a v průběhu správního řízení, ale především k okamžiku rozhodnutí správního orgánu. Uvedený závěr vyplývá z povinnosti správního orgánu rozhodovat podle stavu věci platného v době vydání rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1As 24/2011 - 79). Správním orgánům proto nelze v žádném ohledu vytýkat, pokud trvaly na tom, aby žalobce před vydáním Prvostupňového rozhodnutí doložil aktuální doklad o zajištění ubytování na území.
29. Soud přisvědčuje žalované, že na uvedených závěrech není s to ničeho změnit ani to, zda byl případně správní orgán prvního stupně v rámci probíhajícího řízení o žádosti žalobce skutečně nečinný. Žalovaná zcela správně zdůraznila, že doba trvání správního řízení není podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů nikterak způsobila ovlivnit zákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. žalovanou připomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002 - 41, shodně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, čj. 6 Azs 178/2018 - 24 či ze dne 30. 1. 2014, čj. 4 As 108/2013 - 69). V tomto směru přitom nebylo lze žalobci přisvědčit ani v námitce, že žalovaná nepřihlédla *„k doplnění odvolání z 2.2. 2018, kde je uvedeno: že žádáme o zohlednění té skutečnosti, že na straně ministerstva vnitra došlo k průtahům a nečinnosti. Nová potvrzení o zaměstnání, ubytování přijímali a nic nekonali. A tím žadatele utvrzovali v přesvědčení, že vše je v pořádku“*. Žalovaná na uvedený okruh námitek v odůvodnění Napadeného rozhodnutí řádně reagovala, její závěry založené na ustálené rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu přitom v souladu s dříve uvedeným odpovídají závěrům zdejšího soudu. V tomto směru tak nelze žalované ničeho vytknout.
30. Lze tedy uzavřít, že správní orgán prvního stupně řádně splnil svou poučovací povinnost, vyzval žalobce k odstranění vad žádosti, stanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučil jej o následcích nevyhovění Výzvě. Za situace, kdy žalobce vzdor Výzvě nepředložil aktuální

doklad o zajištění ubytování, nebylo možné ověřit splnění jedné z podmínek pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, a správní orgán prvního stupně tak neměl jinou možnost, než žádost zamítnout a povolení neudělit. Citované ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zákona neumožňuje správnímu orgánu provést správní uvážení, zdali povolení udělí, či nikoliv. Na tento závěr nemá vliv ani mimořádně dlouhá doba správního řízení.

31. Pokud pak žalobce v podané žalobě poukazoval na to, že žalovaná nezohlednila doklady předložené v průběhu odvolacího řízení, neshledal soud ani v tomto ohledu v postupu žalované jakékoli pochybení.
32. Soud předně podotýká, že z § 82 odst. 4 správního řádu se podává, že *„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“*.
33. Žalobce se v podané žalobě v uvedeném směru omezil toliko na stručnou poznámku o tom, že žalovaná nepřihlédla s odkazem na koncentraci řízení k dokladům předloženým v průběhu odvolacího řízení.
34. Soud podotýká, že Nejvyšší správní soud se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, uvedl, že *„stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...) Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně“*.
35. 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.

36. Jak Městský soud v Praze zdůraznil již v rozhodnutí ze dne 12. 8. 2016, čj. 10 A 104/2016 - 21, „*zásada koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu vychází z toho, že správní řízení se má zásadně odehrávat před správním orgánem I. stupně. Jedná se o procesní institut, který je součástí komplexu práv a povinností účastníka řízení a povinností správního orgánu v řízení v prvním stupni. Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. V řízení zahájeném na návrh účastníka je tak tvrzení účastníka určující pro vymezení správním orgánem posuzovaného skutkového stavu, a proto je okamžik koncentrace řízení dán vydáním rozhodnutí dle § 71 odst. 2 správního řádu, tedy jeho vypravením*“. Odvolací správní orgán tedy již není až na výjimky skutkovou instancí, která by mohla provádět další důkazy a doplňovat tak skutkový a právní stav věci zjištěný správním orgánem prvního stupně. Jedinou přípustnou výjimkou jsou přitom „*takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve*“.
37. Soud v tomto směru poukazuje rovněž na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 - 60, dle nichž „*(s)myslem tohoto ustanovení je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž 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 prvního stupně*“.
38. Jak již bylo soudem konstatováno shora, odvolací řízení nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové skutečnosti), a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný ke dni vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. Nový důkaz (nová skutečnost) je přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve (myšleno v řízení před správním orgánem prvního stupně). Žalobce se nicméně v podané žalobě v daném směru omezil toliko na výše uvedenou stručnou poznámku, že aktuální doklady o ubytování předkládal v odvolacím řízení; v žalobě však netvrdil ani nedokládal žádné relevantní důvody, z nichž by bylo možno dovodit, že požadovaný doklad nemohl předložit již ve správním řízení vedeném správním orgánem prvního stupně (takovým důvodem pak jistě nemůže v žádném ohledu být poznámka žalobce o tom, že mu Výzva byla doručena fikcí). Úkolem soudu přitom nebylo a nemohlo být takové případné důvody za žalobce iniciativně dohledávat.
39. V dané věci je tak dle soudu nesporné, že žalobce v průběhu řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nepředložil všechny zákonem vyžadované doklady. Aktuální doklad o zajištění ubytování předložil až poté, co byla Prvostupňovým rozhodnutím jeho žádost zamítnuta, přičemž neuvedl v podané žalobě žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasné dodání tohoto dokladu již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Soud přitom v souladu s dříve uvedenými judikatorními východisky neshledal důvod, proč by nebylo lze koncentrační zásadu uplatnit rovněž v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Doklad o zajištění ubytování

vyžadovaný v § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, který musí žadatel předložit, osvědčuje existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o žádosti. Je tedy důkazním prostředkem, kterým je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017 - 36). V posuzované věci žalobce aktuální doklad o zajištění ubytování před vydáním Prvostupňového rozhodnutí nedoložil, byly tedy dány důvody pro zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 zákona o pobytu cizinců. Na uvedeném závěru přitom není s to niče ho změnit ani žalobcem namítaná okolnost, že „od doby žádosti o prodloužení až do současnosti je účel pobytu řádně plněn“. Jak bylo vyloženo výše, správní orgány nejsou v daném směru nadány pravomocí založit své rozhodnutí na správním uvážení, v jehož rámci by byly povinny případně zvažovat jako jednu z rozhodných okolností i žalobcem namítané plnění účelu. Žalobci pak nemohlo v důsledku postupu správních orgánů či jen plynutím doby vzniknout žádné legitimní očekávání o tom, že mu bude pobytové oprávnění uděleno. Z niče ho nevyplývá, že by byl žalobce v průběhu řízení ze strany správních orgánů jakkoli ujišťován o tom, že by snad byly podmínky pro udělení pobytového oprávnění z jeho strany splněny. Právě naopak, jak bylo vyloženo výše, žalobce byl Výzvou upozorněn na to, že ke kladnému vyřízení jeho žádosti je třeba dodat aktuální doklad o zajištění ubytování a byl poučen o důsledcích případného nevyhovění Výzvě. Doručení Výzvy a souvisejícího usnesení fikcí (náhradní doručení) pak nelze přičítat k tíži správního orgánu prvního stupně.

40. Námitky žalobce proto soud nemohl shledat důvodnými.
41. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
42. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

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). Případně-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.

V Praze dne 22. dubna 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu