



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Ryby a soudkyně Mgr. Ivety Postulkové a Mgr. Blanky Fauré ve věci

žalobce: **T. D. Q.**, nar. dne xxxxxxxx, vietnamské státní příslušnosti
bytem P.
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Duy Le Duc
sídlem Václavské náměstí 831/21, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 6. 2016 č. j. MV-91067-5/SO-2014

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět soudního přezkumu

1. Žalobce se domáhá u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21. 6. 2016 č. j. MV-91067-5/SO-2014 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a kterým bylo zároveň potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 30. 4. 2014 (vypravené dne 2. 5. 2014) č. j. OAM-09746-7/DP-2014 (dále „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo zastaveno správní řízení ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), jelikož žalobce ve lhůtě stanovené výzvou prvostupňového orgánu nedoložil doklad o zajištění ubytování, doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklady potvrzující úhrnný měsíční příjem, platební výměr daně z příjmů, potvrzení finančního úřadu o neexistenci nedoplatků (tzv. bezdlužnosti) a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků (tzv. bezdlužnosti) a fotografie (dále „*požadované dokumenty*“). Žalobce dále navrhuje, aby byla žalované uložena povinnost zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Své žalobní námitky žalobce shrnul do následujících žalobních bodů:
2. *Zaprvé.* Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné, když nedošlo ke zhojení nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí. Tvrdí, že k zastavení řízení došlo v rozporu se zákonem. Souhlasí s tvrzením žalované, že jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neobsahovala zákonem požadované dokumenty a byla mu stanovena lhůta 20 dnů k jejich doložení. Výzva k doložení požadovaných dokumentů mu byla doručena dne 24. 3. 2014. S ohledem na délku lhůty však poukazuje na to, že poskytnutá lhůta není dostatečná, a to vzhledem k zákonným lhůtám (např. 30 dnů) pro vydání některých požadovaných dokumentů.
3. *Zadruhé.* Žalobce tvrdí, že na výzvu k doložení požadovaných dokumentů reagoval částečně, když dne 13. 3. 2013 doložil doklad o zajištění ubytování. Žalobce má za to, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení, protože se nejednalo o vady natolik podstatné, aby byla ospravedlněno zastavení řízení, a protože nedošlo k jeho absolutní nečinnosti. Konstatuje, že pouhé nedoložení některých požadovaných dokladů není podstatnou vadou ospravedlňující zastavení řízení. K tomu odkazuje na komentář ke správnímu řádu JUDr. Mgr. Jemelky, Mgr. Pondělíčkové a Mgr. Ing. Bohadla a na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „*NSS*“) ze dne 10. 3. 2010 č. j. 6 As 57/2009-72. Zároveň konstatuje, že požadované dokumenty doložil v rámci odvolacího řízení a po vydání prvostupňového rozhodnutí.
4. *Zatřetí.* Žalobce trvá na tom, že prvostupňový orgán se měl žádostí meritorně zabývat a rozhodnout, nikoli řízení procesně zastavit, protože žalobce nebyl absolutně nečinný. Žalobce je toho názoru, že žalovaný měl žalobce před vydáním prvostupňového rozhodnutí seznámit s podklady před vydáním rozhodnutí. Poukazuje na stav, kdy prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno pouhé dva dny po vyrozumění žalobce o pokračování řízení. Žalobce tak neměl možnost na toto vyrozumění adekvátně reagovat, a došlo tak ke zkrácení jeho práv.
5. *Začtvrté.* Žalobce tvrdí, že žalovaný, resp. prvostupňový orgán se vydáním nezákonného procesního rozhodnutí o zastavení řízení vyhnul zkoumání dopadu a přiměřenosti negativního rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, jež by byl povinen zkoumat při meritorním posuzování žádosti.

II. Vyjádření žalované, podstatné okolnosti vyplývající ze správního spisu

6. Ve vyjádření k žalobě žalovaná setrvala na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí, navrhla žalobu zamítnout a vyjádřila se k jednotlivým žalobním bodům.
7. K námitce týkající se nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti žalovaná uvádí, že není důvodná. Žalovaná je přesvědčena, že nedošlo k žádnému pochybení, rozhodnutí jsou náležitě odůvodněna, je z nich zřejmé, z jakých podkladů žalovaná vycházela a jakými úvahami se řídila. Žalovaná se řádně vypořádala se všemi námitkami.
8. Ve vztahu k námitce týkající se neseznámení s podklady pro vydání rozhodnutí žalovaná uvádí, že k takovému postupu by byla povinna pouze v případě meritorního rozhodnutí, nikoli v případě procesního rozhodnutí.
9. Co se týká námítky nezabývání se přiměřeností rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, podle žalované napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí jsou procesní povahy, a proto správní orgán neměl povinnost tuto přiměřenost zkoumat.
10. Vyjádření žalované bylo zasláno žalobci k replice, ve které žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby.
11. Žalobce též navrhoval, aby žalobě byl přiznán odkladný účinek. Městský soud jej však nepřiznal.
12. Pro posouzení věci samotné vyplývají ze spisového materiálu předložené žalovanou následující podstatné skutečnosti:
13. Žalobce podal dne 4. 3. 2014 k prvostupňovému orgánu žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky podle ust. § 42 ve spojení s ust. § 44a 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*“).
14. Dne 6. 3. 2014 žalovaná, resp. prvostupňový orgán, vyzvala žalobce ve lhůtě 20 dnů od doručení výzvy k doložení požadovaných dokumentů, přičemž zároveň ho poučila o negativních následcích nedoložení požadovaných dokumentů spočívajících v zastavení správního řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaná též stanovila lhůtu k doložení požadovaných dokumentů usnesením ze dne 6. 3. 2014, kterým zároveň přerušila řízení. Výzva k doložení požadovaných dokumentů byla žalobci doručena fikcí dne 24. 3. 2014. Žalovaná po marném uplynutí lhůty k doložení požadovaných dokumentů vyrozuměla žalobce o pokračování řízení, které bylo žalobci doručeno fikcí dne 12. 5. 2014. Následně Ministerstvo vnitra vydalo dne 30. 4. 2014 prvostupňové rozhodnutí, které bylo žalobci doručeno fikcí dne 15. 5. 2014.
15. Žalobce dne 13. 3. 2014 doložil doklad o zajištění ubytování. Dne 29. 5. 2014 doložil platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2013. Dne 30. 5. 2014 podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Následně dne 12. 6. 2014 doložil potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 10. 6. 2014 (požádal o ně 30. 5. 2014), potvrzení o stavu závazků týkajících se pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (požádal o ně 4. 6. 2014) a pojistnou smlouvu pro komplexní zdravotní pojištění cizinců ze dne 20. 3. 2014 včetně potvrzení o úhradě pojistného.

III. Posouzení žaloby a přezkum napadeného rozhodnutí

16. Při jednání před městským soudem žalobce i žalovaná setrvali na svých procesních postojích, vyjádřených jednak v žalobě, pokud jde o žalobce, jednak ve vyjádření k žalobě a v napadeném a prvostupňovém rozhodnutí, pokud jde o žalovanou. Zástupce žalobce zdůraznil výtku, že správní orgány měly žádost žalobce posoudit meritorně a zvážit přiměřenost dopadu svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Zástupkyně žalované připomněla, že otázka dopadu do soukromého a rodinného života se neposuzuje vždy, jako v tomto případě procesního rozhodnutí, a že zastavení správního řízení neznamena, že žalobce nemůže pobývat na území, a že může požádat o nové pobytové oprávnění. Na provedení důkazů účastníci netrvali. K dotazu soudu žalobcův substituční zástupce sdělil, že žalobce, který se osobně účastnil jednání, nepožaduje přítomnost tlumočníka.
17. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Při přezkumu městský soud vyšel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); je tedy vázán zákonem v této jeho časové podobě. K dispozici měl přitom správní spis žalované. Městský soud posoudil v řízení žalobu a rozhodnutí napadené touto žalobou včetně rozhodnutí prvostupňového.
18. Městský soud neshledal žalobu důvodnou a po skutkové i právní stránce se ztotožnil se žalovaným správním orgánem, tedy s posouzením skutkové i právní stránky tak, jak bylo podáno a vysvětleno v napadených rozhodnutích.
19. Podle čl. IV. bodu 1. zákona č. 314/2015 Sb. se řízení podle zákona o pobytu cizinců, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 314/2015 Sb.
20. Podle ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve spojení s ust. § 44a téhož zákona je cizinec povinen předložit k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (včetně žádosti o prodloužení takového povolení) mj. a) náležitosti podle ust. § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) cit. zákona, tzn. včetně dokladu o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a fotografie (v případě fotografie to neplatí, pokud bude pořizován obrazový záznam cizince), b) doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než stanovená mez, d) 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, f) na požádání platební výměr daně z příjmu. Cizinec byl, resp. je povinen předložit v této souvislosti i doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, a to jde-li o právní úpravu přede dnem 18. 12. 2015 podle ust. § 46 odst. 1 a § 180j zákona o pobytu cizinců, podle právní úpravy účinné od uvedeného dne pak již podle ust. § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců.
21. Podle ust. § 36 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu Nemá-li podání, resp. žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli, resp. žadateli nedostatky odstranit nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě.

22. Podle ust. 39 odst. 1 a 2 správního řádu správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká. Lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.
23. Podle ust. § 68 odst. 3 věty první správního řádu se v odůvodnění 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.
24. Podle rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2017 č. j. 10 Azs 206/2016-48 lze poznamenat, že ačkoli správní orgán prvního stupně lhůtu k doplnění potřebných dokumentů formálně neprodloužil, fakticky tak učinil, když řízení zastavil až usnesením ze dne 7. 11. 2011, tedy měsíc po uplynutí uložené lhůty, a sedm dnů po dni, do kterého požadovala stěžovatelka lhůtu prodloužit. Protože se v nyní projednávaném případě neuplatnila koncentrace řízení (§ 36 odst. 1 správního řádu), měla stěžovatelka možnost požadované dokumenty doplnit až do chvíle než správní orgán prvního stupně řízení zastavil. Stěžovatelka se však příslušné dokumenty nepokusila doplnit ani poté, co dne 20. 10. 2011 převzala vyrozměnění o pokračování v řízení, a tyto dokumenty zaslala až 23. 11. 2011, tj. poté, co jí bylo doručeno usnesení o zastavení řízení. ... Je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jen tehdy, je-li splněna podmínka podstatné vady, která brání pokračování v řízení. Doklad o úhrnném měsíčním příjmu rodiny bezpochyby takovou vadou je, jelikož jde o náležitost žádosti povinnou ze zákona (§ 42b odst. 1 písm. d) ve spojení s § 44a odst. 4 zákona o pobytu cizinců), a bez jeho doložení tedy není možné žádost obsahově posoudit. NSS uzavírá, že jelikož stěžovatelka neodstranila podstatnou vadu žádosti, nemohla být věc meritorně projednána a ministerstvo nepochybovalo, když řízení zastavilo. ... Každý cizinec, který chce pobývat na území České republiky, má povinnost zajistit si k tomu právní titul. Stěžovatelka vlastní vinou zůstala v řízení o žádosti nečinná.
25. Podle rozsudku městského soudu ze dne 15. 9. 2017 č. j. 5 A 5/2014-43 výzva ze dne 9. 5. 2012, č.j. OAM-5356-4/DP-2012 obsahuje jak výčet konkrétních dokumentů podstatných pro řízení, které měly být v určené lhůtě doloženy, tak jednoznačná poučení pro případ jejího neuposlechnutí. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce jejímu obsahu porozuměl, neboť jednotlivé písemnosti v průběhu řízení dokládá, přičemž z odvolání je zřejmé, že žalobce se pokoušel získat i potvrzení finanční správy a správy sociálního zabezpečení, které však z blíže neuvedených důvodů nezískal, tudíž ani nepředložil. Současně měl žalobce reálnou možnost výzvě vyhovět, neboť od podání žádosti do dne vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně uplynul téměř jeden rok.
26. Městský soud se nejprve zabýval námitkami žalobce směřující k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Došel k závěru, že napadené i prvostupňové rozhodnutí nelze shledat nepřezkoumatelnými pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů ani pro jinou vadu řízení, tedy pro okolnost, která by umožňovala městskému soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) až c) s. ř. s. Správní rozhodnutí obou stupňů obsahují jednoznačný výrok, vyličení skutkového stavu i řádné zdůvodnění zastavení řízení a splňují všechny formální i obsahové náležitosti požadované správním řádem.

27. Lhůta poskytnutá k předložení požadovaných dokumentů v délce trvání 20 dnů je podle městského soudu dostatečná, jestliže správní řád požaduje poskytnout přiměřenou lhůtu. Pokud měl žalobce za to, že poskytnutá lhůta je nedostatečná s ohledem na zákonné lhůty pro vydání některých požadovaných dokumentů, nic mu nebránilo požádat prvostupňový správní orgán (Ministerstvo vnitra) o prodloužení lhůty s odůvodněním, že si vyžádal u jiných správních orgánů požadované dokumenty, pokud by správní orgány nevydaly požadovaná potvrzení v poskytnuté lhůtě. Ze správního spisu naopak vyplývá, že žalobce požádal správní orgány o některé požadované dokumenty až po obdržení prvostupňového rozhodnutí, v podstatě souběžně s podáním odvolání proti tomuto rozhodnutí. Žalobcův argument o nedostatečně dlouhé lhůtě pro poskytnutí požadovaných dokumentů nemůže vedle podkladů založených ve správním spise obstát. Bez ohledu na to, lhůta poskytnutá v délce trvání 20 dnů je zcela přiměřená. Je věcí žalobce a výhradně v jeho vlastním zájmu, aby již se samotnou žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu předložil požadované dokumenty. Pokud však žádost požadované dokumenty neobsahovala, bylo na žalované, resp. na prvostupňovém správním orgánu určit přiměřenou lhůtu k doložení požadovaných dokumentů. Žalobci byla fakticky poskytnuta více než třicetidenní lhůta k předložení požadovaných dokumentů, tj. až do dne 30. 4. 2014, kdy prvostupňový orgán rozhodl o zastavení řízení z důvodu podstatných vad žádosti.
28. Vzhledem k tomu, že ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců stanoví doklady, které je třeba povinně předložit k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, ať už jako OSVČ nebo v obchodní společnosti či družstvu, jejich nedodání je podstatnou vadou žádosti bránící pokračování v řízení a umožňující je z toho důvodu zastavit. Vada, pro kterou nemůže správní orgán pokračovat v řízení o věci, je vždy vadou podstatnou. První žalobní bod proto není důvodný.
29. Podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlídně 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.
30. Podle rozsudku NSS ze dne 4. 3. 2011 č. j. 5 As 2/2010-51 *pokud správní orgán vyzval žadatele k předložení zákonem stanovených náležitostí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu a zároveň ho řádně poučil o následcích nesplnění této výzvy, neporušil § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 tím, že po marném uplynutí stanovené lhůty žádost podle § 87k odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, bez dalšího zamítl.*
31. Stěžejním žalobním bodem je druhá námitka vytykající nesplnění podmínky pro zastavení řízení, protože nedošlo k absolutní nečinnosti žalobce po vydání výzvy k předložení požadovaných dokumentů. Ze správního spisu vyplynulo, že výzva k doložení požadovaných dokumentů byla žalobci doručena fikcí dne 24. 3. 2014, žalobce však dne 13. 3. 2014 doložil prvostupňovému orgánu jeden z požadovaných dokumentů, a to dokument o zajištění ubytování. Argument, že na základě výzvy k předložení požadovaných dokumentů nebyl absolutně nečinný, je lichý, protože žalobce dokument o zajištění ubytování předložil ještě dříve, než byl seznámen s předmětnou výzvou. Po obdržení výzvy byl žalobce absolutně nečinný, když požadované dokumenty poprvé předložil až v rámci odvolacího řízení. Žalovaná tak postupovala zcela v souladu s rozsudkem NSS ze dne 10. 3. 2010 č. j. 6 As 57/2009-72, na který poukazoval žalobce. Na závěru by nic nezměnilo,

pokud by na základě výzvy žalobce předložil jen část požadovaných dokumentů. Jestliže není na základě výzvy předložen některý ze zákonem požadovaných dokumentů, jedná o podstatnou vadu řízení, pro které je možné postupovat v souladu s ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a procesně skončit řízení jeho zastavením (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017 č. j. 10 Azs 206/2016-48).

32. Smyslem koncentrační zásady (§ 82 odst. 4 správního řádu), tedy předložení požadovaných dokumentů již v řízení před prvostupňovým orgánem, je předcházet obstrukcím ze strany účastníků řízení. Těžištěm pro provádění důkazů má být řízení před prvostupňovým orgánem, který má k nim nejbližší. Prvostupňový orgán vydává rozhodnutí na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Prolomení koncentrační zásady je uvedeno v ust. § 50 odst. 3 s. ř., a to jen právě v případech, kdy je správním rozhodnutím ukládána povinnost. V nyní posuzovaném případě se jedná o řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná neukládala povinnost ani řízení nebylo zahájeno z moci úřední. Koncentrační zásada proto v tomto řízení musí být uplatněna a k novým skutečnostem, které žalobce uvedl až po vydání prvostupňového orgánu, se nemůže přihlížet. Žalobce věděl (na základě výzvy prvostupňového orgánu), že jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebyla úplná. Měl dostatečný prostor k tomu, aby požadované dokumenty doložil. Městský soud pro úplnost připomíná, že poslední den lhůty pro doložení požadovaných dokumentů byl 14. 4. 2014. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí dne 15. 5. 2014, tedy více než jeden měsíc po uplynutí lhůty. Žalobce však až dne 29. 5. 2014 a následně 12. 6. 2014, tedy den před podáním svého odvolání, resp. v rámci odvolacího řízení, požadované dokumenty doložil, aniž by se zmínil o tom, proč tyto dokumenty nemohl předložit dříve. Pokud žalobce zákonem požadované dokumenty nedoložil ani v době mezi uplynutím lhůty k doložení a vydáním prvostupňového rozhodnutí, postupoval prvostupňový orgán zcela v souladu se správním řádem, když vydal prvostupňové rozhodnutí. Bylo věcí žalobce, aby ve svém vlastním zájmu včas doložil všechny dokumenty požadované zákonem a připomenuté správním orgánem prvního stupně, pokud žalobce žádal prvostupňový orgán o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Navíc ze správního spisu vyplývá, že žalobce měl k dispozici smlouvu pro komplexní zdravotní pojištění již dne 20. 3. 2014, tedy ve lhůtě stanovené mu prvostupňovým orgánem. Počátek pojištění byl stanoven až ode dne 23. 3. 2014 do dne 22. 4. 2016. Žalobce žádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu již dne 4. 3. 2014. Žalovaná postupovala v souladu se správním řádem, když s odůvodněním na zásadu koncentrace řízení vydala napadené rozhodnutí a nepřihlížela k pozdě doloženým dokumentům.
33. Lze konstatovat, že ze správního spisu i ze žaloby samotné jednoznačně vyplývá, že požadované dokumenty byly podány až v rámci odvolacího řízení. Vzhledem k tomu, že žalobce musel být zdravotně pojištěn již v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem, nejednalo se při podání odvolání o novou skutečnost, kterou nemohl uplatnit dříve. Městský soud připomíná, že v posuzované věci se jednalo o řízení o žádosti a že žalobce neuvádí a nikdy v minulosti neuváděl ani neprokazoval, že požadované dokumenty nemohl doložit dříve než v řízení odvolacím, s výjimkou tvrzení o třicetidenní lhůtě, která je třeba k poskytnutí některých požadovaných dokladů. Žalobce neuvádí a neproazuje žádné zákonem předvídané skutečnosti, které by umožňovaly prolomit v posuzované věci koncentrační zásadu. Pokud žalobce prvostupňovému orgánu dostatečnou součinnost neposkytl, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti; správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k

dispozici. K tomu městský soud poukazuje na odůvodnění rozsudku NSS ze dne 7. 6. 2018 č. j. 6 Azs 62/2018-24, podle kterého *ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky 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.* Dále uvádí i část odůvodnění rozsudku NSS ze dne 3. 1. 2017 č. j. 7 Azs 237/2017-26 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.*

34. Městský soud z výše uvedených důvodů druhý žalobní bod nepovažuje za důvodný.
35. Ke třetí žalobní námitce týkající se otázky, zda se prvostupňový správní orgán měl žádosti věcně zabývat a rozhodnout, nikoli řízení procesně zastavit, a zda měl žalobce před vydáním prvostupňového rozhodnutí seznámit s podklady před vydáním rozhodnutí, městský soud poukazuje na výše citovaný rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017 č. j. 10 Azs 206/2016-48, který potvrdil postup správních orgánů. Pokud není v přiměřené lhůtě na výzvu k doložení požadovaných dokumentů, které vyplývají přímo ze zákona a které jsou nezbytnou součástí samotné žádosti, reagováno, je namístě rozhodnout o procesním zastavení řízení. Správní orgán se nemusí meritorně zabývat podanou žádostí, pokud žádost obsahuje podstatnou vadu, a to nedoložení dokumentů vyplývajících přímo ze zákona. Řízení o žádosti bez doložení požadovaných dokumentů lze procesně zastavit podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaná za této procesní situace nevyzývá žalobce k seznámení se s podklady před vydáním rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2011 č. j. 5 As 2/2010-51). Není třeba, aby žalobce reagoval na vydané usnesení o pokračování řízení, protože jeho vyjádření nemá vliv na procesní rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nedoložení požadovaných dokumentů. Zastavení řízení o žádosti žalobce vycházelo z nedostatku podkladů rozhodnutí, který byl přičitatelný žalobci a k jehož odstranění byl žalobce vyzván.
36. Zjistí-li totiž správní orgán, že žádost neobsahuje podklady stanovené v § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nemůže jednat jinak, než řízení zastavit, aniž by musel účastníka vyzvat k seznámení s podklady pro rozhodnutí ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žádné „podklady“ ve věci z vlastního šetření nemá – právě pro nečinnost účastníka (žadatele) – ještě k dispozici. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je totiž umožnit žadateli o pobytové oprávnění, aby ve fázi „před vydáním vlastního rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončí shromažďování podkladů rozhodnutí v dané věci, mohl žadatel uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Městský soud ani třetí námitku nepovažuje za důvodnou.
37. Podle ust. § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona 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.
38. Podle rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2017 č. j. 10 Azs 206/2016-48 *judikatura specifikovala, že přiměřenost dopadů nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno a o žádosti nebylo meritorně rozhodováno (srov. rozsudek NSS*

ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016-41, bod 22). V obdobné kauze, jako je nyní posuzovaná věc, zdejší soud dovodil, že „to byl totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 35). Správní orgány ani krajský soud se nemohly zabývat věcnou stránkou žádosti (srov. bod [23]). Proto nepochybily, pokud se nezabývaly ani případným zásahem zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

39. Co se týká námitky čtvrtého žalobního bodu ohledně přezkumu dopadu a přiměřenosti negativního rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, městský soud opakuje, že se žalovaná, resp. prvostupňový orgán nezabýval žádostí meritorně, ale procesně řízení o žádosti zastavil, a to v souladu se zákonem. Je třeba zdůraznit, že v předmětné věci to byl právě žalobce, kdo v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které bránily v pokračování v řízení. Pokud nastala skutečnost předvídaná v ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, žalovaná, resp. prvostupňový orgán byl povinen o zastavení řízení bez dalšího rozhodnout. Úvaha žalované o přiměřenosti zásahu usnesení o zastavení řízení do rodinného a soukromého života žalobce a jeho rodiny tak nebyla na místě, jelikož žalovaná nemohla rozhodnout jinak. Městský soud se zcela ztotožňuje s vyjádřením žalované, že *usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesní povahy, správní orgány proto neměly povinnost zkoumat přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce*. Povinnost správních orgánů řádně zkoumat přiměřenost dopadu jejich rozhodnutí na rodinný a soukromý život účastníka vyplývá z příslušných zákonných ustanovení vztahujících se na dané rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017 č. j. 9 Azs 288/2016-30). Městský soud tak posoudil čtvrtou námitku žalobce jako nedůvodnou.
40. Na základě uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

IV. Posouzení náhrady nákladů řízení

41. O nákladech řízení rozhodl městský soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měla plný úspěch žalovaná, jejíž zástupkyně však při jednání před soudem uvedla, že náhradu nákladů řízení žalovaná nežádá. Žalobce pak nebyl v řízení procesně úspěšný.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

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.

Praha 29. listopadu 2019

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu