



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **M. P.**, státní příslušnice Ukrajiny
bytem
zastoupená M. S., obecnou zmocněnkyní
bytem P. 4, N. L. 1231/11

proti

žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16.11. 2016, č.j. MV-94915-4/SO/sen -2016

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 žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 31. 3. 2016, č.j. OAM-39999-10/DP-2015 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (dále jen „žádost“) podané podle § 42 ve spojení s § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“). Správní orgán I. stupně řízení zastavil, neboť žalobkyně ve stanovené lhůtě neodstranila vady žádosti tím, že nepředložila požadované náležitosti potřebné k vyhovění žádosti. Přestože byla vyzvána, aby předložila fotografii, cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklady prokazující úhrnný měsíční příjem v souladu s § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců včetně platebního výměru, potvrzení finančního úřadu o nedoplatcích a potvrzení okresní (Pražské) správy sociálního zabezpečení o nedoplatcích, žalobkyně předložila pouze cestovní doklad a doklad o cestovním zdravotním pojištění.

2. V napadeném rozhodnutí žalovaný nejprve shrnul průběh řízení před správním orgánem I. stupně a dále se vypořádal s odvolacími námitkami. K námitce, že postup správního orgánu I. stupně nebyl souladný s § 3 ve spojení s § 50 odst. 2 a 3 správního řádu a dále že nebyly provedeny důkazy potřebné ke zjištění stavu věci, žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobkyně byla řádně vyzvána podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti, k čemuž jí byla poskytnuta přiměřená lhůta. Vzhledem k tomu, že nedoložila chybějící náležitosti žádosti, byly správním orgánem I. stupně shledány podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Protože žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí ministerstva požádala o prominutí zmeškání úkonu, žalovaný konstatoval, že z doložených náležitostí žádosti vyplynulo, že jimi žalobkyně disponovala již v době před vydáním rozhodnutí ministerstva. Žalobkyně je proto měla předložit v době před vydáním rozhodnutí ministerstva o zastavení řízení. Žalovaný dále zdůraznil, že žalobkyně ani s odvoláním nedoložila doklad o úhrnném měsíčním příjmu jejího manžela jakožto společně posuzované osoby. Tvrzení žalobkyně, že si myslela, že byly doloženy náležitosti žádosti, žalovaný odmítl s tím, že takové tvrzení nemělo oporu ve spisovém materiálu a nebylo možno jej považovat za zákonný důvod pro prominutí zmeškání úkonu. Žalovaný rovněž podotkl, že žalobkyně teprve dne 19. 5. 2016 doložila doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, doklad o zápisu do příslušného rejstříku nebo evidence, doklady prokazující úhrnný měsíční příjem, platební výměr, potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení o nedoplatcích a potvrzení finančního úřadu o nedoplatcích, avšak toto nebylo možné považovat za novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, neboť s částí doložených dokladů žalobkyně dle data jejich vystavení disponovala již v době před vydáním rozhodnutí ministerstva. Žalovaný neshledal důvodnou ani námitku, že žalobkyně pobývá na území spolu se svým manželem po dobu pěti let v rámci účelu podnikání, neměla problémy s dodržováním zákonů České republiky a má podanou žádost o trvalý pobyt na území. Žalovaný v této souvislosti konstatoval, že se nezabýval přiměřeností dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně, neboť vzhledem k naplnění podmínek pro zastavení řízení, tedy procesního důvodu pro ukončení řízení, není taková povinnost zákonem o pobytu cizinců stanovena.
3. V žalobě směřující proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítla, že požadované doklady doložila osobně při udělování překlenovacího víza dne 8. 2. 2016, kdy jí byla do cestovního dokladu vyznačena adresa pobytu na území ČR. Z této skutečnosti dovodila, že doklad o ubytování byl předložen. Při dodání byly z doložených originálů pořízeny kopie, originály dokladů jí byly vráceny. Při dodání (dokladů) byli přítomni svědci, kteří mohou tvrzení žalobkyně dosvědčit.

4. Žalobkyně dále namítla, že dle praxe žalovaného není v případech správního řízení o žádostech, kde je jediným účastníkem řízení žadatel, striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na místě a je nutno přihlídnout i k základním zásadám činnosti správních orgánů, zejména k principu dobré správy podle § 6 odst. 2 správního řádu. Zrušením napadeného rozhodnutí nemůže dojít k zásahu do práv a oprávněných zájmů dalších osob. Tento názor žalovaný ve svých odůvodněních již několikrát uvedl a doklady doložené až k odvolání byly vždy uznané za doložené ve lhůtě.
5. Vzhledem k tomu, že na základě výzvy (správního orgánu) byly některé z požadovaných náležitostí doloženy, měla být dle názoru žalobkyně žádost zamítnuta.
6. Správní orgán I. stupně dle mínění žalobkyně pochybil, pokud řízení o žádosti zastavil. Správní orgán vůbec neuvedl, z jakých konkrétních důvodů pokládal nedoložení chybějícího dokladu za podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení tak, jak předpokládá hypotéza právní normy. Správní orgán tak navíc učinil v situaci, kdy zákon o pobytu cizinců má pro danou situaci vlastní speciální právní úpravu obsaženou v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jenž ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně.
7. Žalobkyně poznamenala, že v podaném odvolání bylo mylně uvedeno, že na území ČR pobývá její manžel. Žalobkyně je stále svobodná.
8. Žalobkyně dále namítla, že správní orgán zcela porušil základní zásady činnosti správního orgánu ve smyslu § 2, § 3 a § 93 v návaznosti na § 68 odst. 3 správního řádu. Zcela evidentně byly porušeny zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a), b) c) s.r.s., neboť lze namítat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti a z důvodu, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy a nemá v nich oporu.
9. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů. Zdůraznil, že ze spisového materiálu nevyplynou žádné nové skutečnosti, které žalobkyně uvedla. Ve vztahu k první žalobní námitce uvedl, že žalobkyně se dostala do rozporu s tím, co tvrdila v odvolání. Zatímco v odvolání tvrdila, že dne 8.2. 2016 doložila pouze cestovní doklad a další doklady doložila dne 11. 2. 2016, v žalobě uvedla, že všechny chybějící náležitosti doložila dne 8. 2. 2016. Žalovaný v tomto směru poznamenal, že žalobkyně k odvolání doložila pouze kopii dokladu prokazujícího převzetí některých náležitostí ze strany správního orgánu I. stupně, a to s datem 19. 5. 2016, což nekoresponduje s jejím tvrzením o doložení náležitostí před vydáním rozhodnutí ministerstva. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně dne 8. 2. 2016 doložila cestovní doklad a dne 11. 2. 2016 doklad o zdravotním pojištění. Potvrzení vystavená správním orgánem I. stupně o převzetí cestovního dokladu a dokladu o zdravotním pojištění vyvracejí převzetí jiných náležitostí v uvedené dny, neboť na předtištěném seznamu náležitostí je uvedeno u dalších náležitostí „0“ listů. Tvrzení žalobkyně o doložení všech náležitostí tedy vyvrací spisový materiál, neboť doložení ze dne 19. 5. 2016 obsahuje dvě listiny vydané po datu rozhodnutí ministerstva a dále jednu listinu vydanou

více než měsíc od data jejího údajného doložení. Žalovaný doplnil, že důvodem pro vydání rozhodnutí ministerstva nebylo to, že by žalobkyně nedoložila cestovní doklad a doklad o zdravotním pojištění, tedy náležitosti, jejichž převzetí správní orgán I. stupně potvrdil, ale nedoložení jiných náležitostí.

10. Údaj o místě hlášeného pobytu byl při vydání překlenovacího pobytového štítku zapsán do cestovního pasu žalobkyně v rámci běžné úřední praxe správního orgánu I. stupně, neboť platnost jejího průkazu o povolení k pobytu vypršela a fikci platnosti oprávnění pobytu správní orgán I. stupně osvědčuje vylepením překlenovacího štítku podle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců do cestovního pasu. Jelikož se překlenovací štítek tiskne bez údaje o místě hlášeného pobytu, byl správní orgán I. stupně nucen, stejně jako v jiných případech, zapsat tento údaj do cestovního pasu žalobkyně pomocí otisku přihlašovacího razítka. Překlenovací štítek a přihlašovací razítko nahrazují v šíři uvedených údajů neplatný průkaz o povolení k pobytu, kterým již žalobkyně nemohla prokazovat údaje o svém dlouhodobém pobytu na území. Z otisku přihlašovacího razítka ovšem nelze mít za prokázané, že by žalobkyně v tento den doložila doklad o zajištěném ubytování.
11. K návrhu na doplnění dokazování výsledkem svědků žalovaný zdůraznil, že tento návrh měl být podán v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu při odvolání vzhledem k tomu, že svědecké výpovědi mají zachycovat dění z doby před vydáním rozhodnutí ministerstva.
12. Žalovaný nesouhlasí s tím, že nesprávně aplikoval § 82 odst. 4 správního řádu. Náležitosti doložené žalobkyní v průběhu odvolacího řízení nebylo možné považovat za nové skutečnosti, neboť s částí doložených dokladů žalobkyně vzhledem k datu jejich vystavení disponovala již v době před vydáním rozhodnutí ministerstva.
13. K námitce, že řízení o žádosti nemělo být zastaveno, žalovaný ve vyjádření uvedl, že bez doložení ze zákona povinných náležitostí nebylo možné v řízení pokračovat. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2015, č.j. 11 A 46/2015-18.
14. Za účelové označil žalovaný tvrzení žalobkyně, že je svobodná a nemá manžela. Poukázal přitom na odůvodnění jejího odvolání, v němž uvedla, že na území ČR pobývá spolu s manželem na předmětný druh dlouhodobého pobytu již více jak pět let. Žalovaný vyjádřil domněnku, že žalobkyně se tímto tvrzením zjevně snažila dosáhnout toho, aby rozhodnutí ministerstva bylo zrušeno z důvodu jeho nepřiměřenosti vzhledem k dlouhodobým rodinným a soukromým vazbám na území ČR. Žalovaný proto oprávněně žalobkyni vytkl, že v rámci dokladu o úhrnném měsíčním příjmu nedoložila doklad o příjmu svého manžela jakožto společně posuzované osoby. Žalovaný dodal, že žalobkyně nijak nedoložila svůj svobodný stav, např. potvrzením matriky ze země původu.
15. Žalovaný uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zásadami činnosti správních orgánů. Pokud měla žalobkyně za to, že žalovaný byl při projednání odvolání nečinný, měla se obrátit na nadřízený správní orgán s žádostí o vydání opatření proti nečinnosti.

16. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů.
17. V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:
18. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
19. 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.
20. Na úvod soud předesílá, že podle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. má žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Přezkumné řízení soudní je založeno na zásadě dispoziční, z níž vyplývá, že specifikace konkrétních důvodů nezákonnosti napadeného rozhodnutí je úkolem žalobce a nikoliv soudu, který není oprávněn k tomu, aby tyto důvody za žalobce sám vyhledával či domýšlel. Jiným slovy řečeno, je věcí žalobce, aby v žalobě zřetelně vymezil rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí, jímž je soud vázán, a to uvedením konkrétních žalobních bodů (námitek).
21. Pokud se tedy žalobkyně v žalobě omezila na pouhé konstatování, že *napadeným rozhodnutím byly porušeny základní zásady činnosti správního orgánu podle § 2, § 3 a § 93 v návaznosti na § 68 odst. 3 správního a že dále lze namítat nepřezkoumatelnost z důvodů nesrozumitelnosti, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy a nemá v nich oporu a dále pro podstatné porušení řízení před správním orgánem, aniž by současně rozvedla, v jakých konkrétních skutkových okolnostech má takto tvrzený nezákonný postup správního orgánu spočívat, nemohl se soud takovou námitkou blíže zabývat. Jak zdůraznil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, že: „ I. Ličení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či*

okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“. Shora citovaná námitka žalobkyně zcela postrádá skutkově individualizovaný základ, který by bylo možno podřadit pod konkrétní ustanovení právního předpisu, a posoudit tak důvodnost namítané nezákonnosti. Toliko v ryze obecné rovině lze konstatovat, že soud v projednávané věci neshledal porušení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti stanovené uvedeným ustanovením. Žalovaný v něm přehledně vyložil, z jakých podkladů při rozhodování vycházel a jakými úvahami se řídil při posuzování odvolacích námitek žalobkyně. Napadené rozhodnutí je tedy srozumitelné, obsahuje relevantní odůvodnění výrokové části, a je tudíž i přezkoumatelné soudem.

22. Soud shledal nedůvodnou námitku, že požadované doklady, které správní orgán označil za chybějící, byly doloženy osobně při udělování překlenovacího víza dne 8. 2. 2016, kdy byla do cestovního dokladu žalobkyně vyznačena adresa pobytu na území České republiky. Předně je nutno poznamenat, že žalobkyně v této námitce výslovně zmínila, že takto byl předložen (jen) doklad o ubytování. Jiné doklady, které měly být doloženy, žalobkyně vůbec nespecifikovala. Ani touto námitkou se pro její nekonkrétnost v této části nelze blíže zabývat, neboť neobsahuje bližší skutkové odůvodnění, zejména uvedení toho, jaké (další) konkrétní doklady měla žalobkyně při udělování překlenovacího víza předložit. Z obsahu správního spisu nicméně vyplývá, že žalobkyně svým podpisem stvrdila, že dne 8. 2. 2016 správnímu orgánu I. stupně předložila pouze cestovní doklad. Podpisem obecné zmocněnkyně žalobkyně pak bylo dne 11. 2. 2016 stvrzeno předložení dokladu o zdravotním pojištění žalobkyně. Jiné doklady tedy žalobkyně před vydáním rozhodnutí ministerstva správnímu orgánu prokazatelně nepředložila. Nelze přehlédnout, že v odvolání proti rozhodnutí ministerstva žalobkyně pouze uvedla, že *doklady, které údajně do spisu nebyly doloženy, existovaly již v době poskytnuté lhůty k odstranění vad žádosti.* Žalobkyně tedy v odvolacím řízení výslovně netvrdila, že požadované doklady předložila již při udělování překlenovacího víza, ani neoznačila žádné důkazy, z nichž by včasné splnění povinnosti odstranit vady žádosti mělo vyplývat. Její návrh, aby soud vyslechl svědky, navíc konkrétně neoznačené, postrádá jakékoliv opodstatnění za situace, kdy žalobkyně dostatečně nepřiblížila relevantní skutkové okolnosti (jaké doklady předkládala, proč potvrdila předání pouze dvou podkladů apod.), k nimž by se svědci měli vyjadřovat. Pro úplnost soud dodává, že žalobkyně v rozporu s obsahem žaloby žádné písemné prohlášení svědků k žalobě nepřiložila.
23. Pokud jde o námitku, že předložením cestovního dokladu žalobkyně současně doložila doklad o zajištění ubytování, je třeba zdůraznit, že doklad prokazující zajištění ubytování na území České republiky ve smyslu § 31 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je pouze jedním z podkladů, které je třeba k žádosti předložit. I pokud by tedy žalobkyně tento doklad včas, tj. před vydáním rozhodnutí ministerstva předložila, nedošlo by tím k zásadní změně skutkového stavu, která by odůvodnila jiný postup správního orgánu. Žalobkyně byla povinna předložit i další doklady ve smyslu § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, k jejichž předložení byla vyzvána, především doklad prokazující její úhrnný měsíční příjem včetně platebního výměru, potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení o nedoplatcích a dále doklad o zápisu do příslušného rejstříku. Absence uvedených dokladů činila její žádost věcně neprojednatelnou, neboť správní orgán I. stupně nemohl vyhodnotit, zda žalobkyně splňovala zákonem stanovené předpoklady pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání ve

smyslu § 42 zákona o pobytu cizinců. Soud souhlasí se žalovaným, že otiskem přihlašovacího razítka v cestovním dokladu nelze prokazovat zajištění ubytování, a dodává, že žalobkyně byla ve výzvě k odstranění vad žádosti správním orgánem I. stupně podrobně poučena o tom, jaké doklady jsou způsobilé prokázat uvedenou skutečnost. Ani v rámci odvolacího řízení žalobkyně řádný doklad o zajištění ubytování předložila.

24. Přisvědčit nelze námitce, v níž žalobkyně s odkazem na (údajně odlišnou) praxi žalovaného brojí proti formalistické aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu v její věci. Zásada hospodárnosti a flexibility při činnosti správního orgánu vyjádřená v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu, na které žalobkyně v této námitce odkázala, s aplikací § 82 odst. 4 správního řádu nijak nesouvisí. I zde je nutno podotknout, že uvedená námitka postrádá individualizovaný skutkový rozměr, který by soudu umožnil zabývat se touto námitkou optikou relevantní právní úpravy. V obecné rovině lze však uvést, že žalovaný v dané věci správně aplikoval ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 12. 8. 2016, č.j. 10 A 104/2016-21 zdůraznil, že: „*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 skutkovou instancí, která by mohla provádět další důkazy, a doplňovat tak skutkový a právní stav věci zjištěný správním orgánem I. stupně. Jedinou přípustnou výjimkou jsou *takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve*. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 4. 11. 2009, č.j. 2 As 17/2009-60, „*(s)myslem tohoto ustanovení je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních 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.*“ Žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí ministerstva neuvedla žádné důvody, z nichž by bylo možno dovodit, že požadované podklady nemohla předložit v řízení v prvním stupni. Naopak sama poukázala na to, že předkládané doklady existovaly již v době jí poskytnuté lhůty. Toto zjištění zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť správní orgán nebyl povinen *ex officio* vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žalobkyně požadované doklady nepředložila (k tomu srov. rozhodnutí NSS ze dne 28. 7. 2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24).

25. Posouzení toho, zda zrušením napadeného rozhodnutí může dojít k zásahu do práv a oprávněných zájmů dalších osob, nemá při aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu žádný význam. Taková okolnost totiž není zákonnou podmínkou, která by umožnila korekci zásady koncentrace správního řízení. Námitka formalistické aplikace § 82 odst. 4 správního řádu není vzhledem k výše popsáným skutkovým okolnostem a závěrům plynoucím z konstantní judikatury správních soudů důvodná.

26. Námitka, v níž se žalobkyně dovolávala odlišné praxe žalovaného, který měl ve svých rozhodnutích již *několikrát uznat i doklady doložené až v odvolání*, je opět prezentována jen obecným tvrzením, kterým se soud zabývat nemůže. Lze pouze v obecné rovině podotknout, že požadavek na zohlednění předchozí rozhodovací praxe může být odůvodněný jen ve skutkově blízkých případech týkajících se obdobných právních problémů. I v takových situacích se ale výsledek řízení může lišit s ohledem na obsahově odlišná podání, tvrzení a důkazy předložené stranami (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, č.j. 7 As 151/2012-64). Posouzení věci musí proto vždy odpovídat okolnostem konkrétního případu (zásada individualizace).
27. Neopodstatněnou soud shledal rovněž námitku, že správní orgán pochybil, pokud řízení o žádosti zastavil, protože dle žalobkyně měla být v takovém případě její žádost zamítnuta. NSS v rozhodnutí ze dne 28. 7. 2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24 konstatoval, že: *„(j)estliže cizinec, ač správním orgánem řádně vyzván, nepředloží k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání doklady požadované § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a v tomto ohledu zůstane zcela nečinný, správní orgán řízení o žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“* V posuzovaném případě žalobkyně přes výzvu správního orgánu nepředložila doklady, které byla povinna předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Důsledkem této situace byla nemožnost posoudit chybějící doklady po stránce formální i obsahové. Postup žalovaného, který zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí ministerstva, kterým bylo řízení o žádosti žalobkyně zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, byl proto zcela v souladu s aplikovanou právní úpravou i výše citovaným rozhodnutím NSS.
28. Soud nevešel ani na námitku, že správní orgán I. stupně neuvedl, z jakých konkrétních důvodů pokládal nedoložení chybějícího dokladu za podstatnou vadu žádosti. Z rozhodnutí ministerstva je patrné, které doklady bylo třeba předložit a které z nich nebyly přes výzvu správního orgánu I. stupně žalobkyní doloženy. Žalobkyně byla povinna předložit veškeré doklady vyžadované § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Jedině v jejich souhrnu mohl správní orgán I. stupně náležitě vyhodnotit, zda žalobkyně splnila podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně zřetelně vyplývá, že podstatnou vadou žádosti bránící rozhodnutí ve věci samé bylo nepředložení všech požadovaných dokladů ve stanovené lhůtě. Správní orgán I. stupně nebyl povinen ve svém rozhodnutí tento důvod, jenž ve výsledku vedl k zastavení řízení, blíže specifikovat.
29. Lichá je též námitka, že správní orgán I. stupně zastavil řízení *v situaci, kdy zákon o pobytu cizinců má pro danou situaci vlastní speciální právní úpravu obsaženou v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně*. Aplikace ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců přichází v úvahu pouze při meritorním posuzování důvodnosti podané žádosti, tedy při rozhodování o tom, zda správní orgán žádosti vyhově či nikoliv. V případě, kdy žalobkyně nepředložila správnímu orgánu veškeré doklady vyžadované zákonem (§ 46 odst. 7), nebyla aplikace uvedeného ustanovení na místě. Zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu bylo za této procesní situace zcela v souladu se zákonem,

jak ostatně dovodil i NSS ve shora citovaném rozsudku ze dne 28.7.2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24.

30. Tvzení žalobkyně, že je stále svobodná a že v odvolání *pouze mylně uvedla, že na území ČR pobývá její manžel, je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní*. Jak soud již vyložil shora, k dalším okolnostem uplatněným až v průběhu odvolacího řízení nemohl žalovaný přihlížet, neboť žalobkyně svou nečinností spočívající ve včasném nepředložení všech zákonem požadovaných náležitostí žádosti sama znemožnila její věcné posouzení.
31. K námitce, že žalovaným byly porušeny zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, soud uvádí, že nedodržení lhůty podle § 71 správního řádu nemá za následek nezákonnost rozhodnutí. Podle § 6 odst. 1 věta druhá správního řádu neučiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Žalobkyně se v případě prodlení žalovaného s rozhodnutím o jejím odvolání mohla obrátit na nadřízený správní orgán žalovaného a požádat o vydání opatření proti nečinnosti.
32. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení ústního jednání (žalobkyně i žalovaný ve stanovené lhůtě nevyjádřili svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).
33. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť ve věci byl úspěšný žalovaný, jemuž však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

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.

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 13. prosince 2018

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu