



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně : **P. H. K. L.** státní příslušnice Vietnamské
socialistické republiky
bytem
zastoupená advokátkou Mgr. et Mgr. Evou Fialovou
se sídlem Praha 1, Politických vězňů 911/8

proti

žalovanému : **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČO : 00007064
se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2016, č.j. MV-4148-4/SO-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 domáhala 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 5. 11. 2015, č. j. OAM-26244-9/DP-2015 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno správní řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem studia podle § 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“).

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že správní orgán I. stupně usnesením řízení o předmětné žádosti žalobkyně zastavil z důvodu nepředložení požadovaných dokumentů, konkrétně dokladu o účelu pobytu. Žalobkyně ani po výzvě ministerstva ze dne 6.8.2015 neodstranila uvedený nedostatek předmětné žádosti, přičemž tato skutečnost bránila správnímu orgánu I. stupně v pokračování v řízení. Žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí ministerstva argumentovala tím, že se nevyzná v právních věcech týkajících se povolení k pobytu a nemá nikoho, kdo by jí pomohl dokumenty přeložit. Dále namítla, že potvrzení o studiu na Fakultě tropického zemědělství dostala již v červnu roku 2015 a smlouvu o ubytování dne 13.9.2015. Chtěla tyto dokumenty předložit dříve, ale nemohla, protože bylo nemocná. Po obdržení sdělení o pokračování v řízení se snažila vše včas doložit. V rámci vypořádání těchto odvolacích námitek žalovaný uvedl, že žalobkyně si měla obstarat tlumočníka či zmocněného zástupce, který by jí pomohl, což nakonec učinila. Ze spisového materiálu nevyplývá skutečnost, že žalobkyně nemohla potvrzení o studiu doložit dřív z důvodu nemoci. Žalobkyně byla povinna předložit správnímu orgánu I. stupně důkaz, že požadovaný dokument nemohla doložit z důvodu nemoci, pokud takovým důkazem disponovala. Řízení zahajovaná na návrh nejsou zcela ovládána zásadou vyšetřovací a účastník řízení musí být aktivní v předkládání a navrhování podkladů, které mohou odůvodnit vyhovění žádosti.
3. Žalovaný dále s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu uvedl, že nepřihlížel k doloženému dokladu (potvrzení o studiu, které žalobkyně připojila k odvolání) s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Z doloženého potvrzení o studiu totiž vyplývá, že žalobkyně je studentkou denního studia od 2. 7. 2015, přičemž potvrzení o studiu žalobkyně doložila až dne 24. 11. 2015. Je vyloučeno, aby žalobkyně uplatňovala v průběhu odvolacího řízení skutečnosti a důkazy, o nichž věděla již v průběhu řízení na prvním stupni a mohla je bez potíží uplatnit. Žalobkyně neuvedla žádné relevantní důvody, které by jí bránily ve včasném podání potvrzení o studiu. Žalovanému tedy není zřejmé, co žalobkyni zabránilo ve včasné doložení uvedeného dokladu již v řízení před správním orgánem I. stupně. Žalovaný shrnul, že žalobkyně nedoložila v průběhu správního řízení doklad o účelu pobytu, a neodstranila tak specifikované nedostatky, které bránily pokračování v řízení, ačkoli byla správním orgánem I. stupně k tomuto řádně vyzvána dne 6.8.2015 a byla řádně poučena o negativních následcích nedoložení požadované náležitosti spočívajících v zastavení správního řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
4. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně uvedla, že právě v jejím případě existují důvody na žadateli nezávislé, tedy důvody objektivního charakteru, pro které nemohla zajistit a doložit doklady k předmětné žádosti. Žalovaný napadeným rozhodnutím porušil § 2 odst. 1 správního řádu, neboť nepostupoval v souladu se zákony a ostatními předpisy, dále porušil § 3 správního řádu, neboť nezjistil stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu;

rovněž porušil § 50 odst. 2 a 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

5. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu pro její nedůvodnost zamítl. Ve vyjádření k žalobě odkázal na napadené rozhodnutí a zopakoval, že žalobkyně v průběhu správního řízení nedoložila doklad o účelu pobytu, a neodstranila tak specifikované nedostatky žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem studia, ačkoli byla správním orgánem I. stupně k tomuto řádně vyzvána a poučena o negativních následcích nedoložení požadované náležitosti.
6. 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. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze opakovaně prodloužit, a to nejdéle na dobu stanovenou v § 44 odst. 4 písm. a), b) e) až h).

Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

Podle § 3 správního řádu 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.

Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Podle odst. 2 téhož zákonného ustanovení podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost. Podle odst. 3 téhož zákonného ustanovení 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.

Podle § 52 správního řádu účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, provede však důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se 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.

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.

7. Po posouzení věci dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žaloba obsahuje náležitosti vymezené v § 71 s.ř.s., neboť žalobkyně pouze obecným odkazem na některá ustanovení správního řádu zpochybnila správnost postupu žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně při posouzení její žádosti. Svou jedinou skutkovou námitku o existenci důvodů na žadateli nezávislých, pro které nemohla předložit doklady k předmětné žádosti, žalobkyně blíže nespecifikovala, když především neuvedla, *jaké konkrétní důvody objektivního charakteru jí měly znemožnit včasné předložení dokladů k žádosti*. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozhodnutí ze dne 28. 4. 2004, č.j. 1 Azs 28/2004-41 shrnul, že *„(j)estliže žalobce namítal vady správního řízení toliko v obecné rovině, tj. omezil se jen na citaci příslušných ustanovení správního řádu, aniž by uvedl, v čem konkrétně měly tyto vady spočívat, krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže procesní postup žalovaného v řízení přezkoumal obecně ve vztahu k obsahu správního spisu a neshledal v postupu žalovaného pochybení“*. Rovněž v rozhodnutí ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78 NSS akcentoval, že *„(s)myslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d)s.ř.s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat“*. Soud má za to, že žaloba, i přes svou stručnost, splňuje náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. Žalobkyně vylíčila skutkové okolnosti způsobem, který není pouhou typovou charakteristikou určitých obvyklých nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet. S ohledem na důvody, které žalovaného vedly k vydání napadeného rozhodnutí, lze dovodit, že žalobkyně brojí proti závěru o nikoli včasné předložení dokladu o studiu. Právní náhled na věc, který žalobkyně vymezila obecným odkazem na porušení konkrétních ustanovení správního řádu, pak nestojí izolovaně, ale souvisí se skutkovou výtkou týkající se posouzení včasného (opožděného) předložení důkazu, neboť žalobkyně tvrdí, že žalovaný v důsledku uvedeného nezjistil řádně skutkový stav, a nepostupoval tak v souladu se zákonem (k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2015, č.j. 2 Azs 92/2005-58). Nicméně je třeba zároveň zdůraznit, že absence konkrétněji specifikovaných žalobních bodů omezuje soudní přezkum napadeného rozhodnutí podle § 75 s.ř.s. na „pouhé“ posouzení zákonnosti postupu žalovaného v obecné rovině zřejmých pochybení a porušení právních předpisů. Soud na tomto místě poukazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze

dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008 – 78, podle kterého „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobceva advokáta.*“ Napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., neboť žalovaný v odůvodnění srozumitelně vyložil své úvahy, kterými se řídil, a vypořádal se s odvolacími námitkami žalobkyně. Jak vyložil NSS ve svém rozhodnutí ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, *funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 ods. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.* Žalovaný přehledně vysvětlil, proč považuje postup správního orgánu I. stupně za správný po věcné i právní stránce. Dostatečně jasně a srozumitelně uvedl, proč nepovažuje za důvodné odvolací námitky, že se žalobkyně nevyzná se v právních věcech týkajících se předmětné žádosti a že nemohla potvrzení o studiu předložit včas. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tedy obsahuje veškeré náležitosti vyžadované ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, a žalobní námitka vytykající žalovanému porušení tohoto ustanovení proto není důvodná.

8. Mezi účastníky není sporu o tom, že žalobkyně v řízení před správním orgánem I. stupně nepředložila doklad o svém studiu. Žalobkyně tak neučinila, přestože k tomu byla správním orgánem I. stupně v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu vyzvána, a to výzvou ze dne 6. 8. 2015. V této souvislosti nelze přehlédnout, že žalobkyně v reakci na uvedenou výzvu dne 18. 8. 2015 správnímu orgánu I. stupně doručila smlouvu o ubytování ze dne 17. 8. 2015. Následně v odvolání proti rozhodnutí ministerstva přiznala, že potvrzení o studiu dostala od Fakulty tropického zemědělství již v červnu 2015. Pokud žalobkyně mohla správnímu orgánu I. stupně (včas) doručit správním orgánem I. stupně rovněž vyžádaný doklad o ubytování, není zřejmé, z jakého důvodu nepředložila též potvrzení o studiu, když i tímto dokladem již disponovala. Nutno dodat, že správní orgán I. stupně vydal usnesení o zastavení řízení až v listopadu 2015, a žalobkyně tak měla dostatečný časový prostor pro splnění své povinnosti. Liknavost, se kterou k předložení výše zmíněného dokladu prokazujícího účel pobytu přistupovala, jde plně k její tíži.
9. Soud na tomto místě dodává, že v řízení před soudem žalobkyně nejenže nespecifikovala ony důvody na ní nezávislé, pro které nemohla potvrzení o studiu správnímu orgánu I. stupně předložit, ale existenci těchto důvodů „objektivního charakteru“ ani ničím neprokázala.

10. Správní řízení je ovládáno zásadou koncentrace skutkových tvrzení a důkazů v řízení před správním orgánem I. stupně. V rozhodnutí ze dne 7. 4. 2011, č.j. 1 As 24/2011-79 NSS v bodě [27] konstatoval, že „(r)ozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení. I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení. Takový postup by jistě byl naprosto absurdní. Nutil by totiž správní orgán v prvním stupni vydat rozhodnutí, o kterém by ovšem všichni jeho aktéři věděli, že bude zrušeno v řízení odvolacím nebo v jiném řízení“. Rovněž Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 12. 8. 2016, č.j. 10 A 104/2016-21 dovodil, že „(k)oncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nastává okamžikem vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pokud účastník řízení uplatní nová tvrzení či důkazní návrhy po tomto okamžiku, nelze k nim přihlídnout ani v případě, že tak učinil ještě před podáním odvolání“. Odvolací řízení podle správního řádu 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 I. stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. V návaznosti na výše uvedenou zásadu koncentrace je nový důkaz (nová skutečnost) přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve (myšleno v řízení před správním orgánem I. stupně). Žalovaný v nyní projednávané věci zcela v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu uzavřel, že žalobkyní předložené potvrzení o studiu je důkaz, který není v odvolacím řízení přípustný. Nejde totiž o důkaz, který žalobkyně nemohla předložit v řízení před správním orgánem I. stupně, pokud žalobkyně zároveň nedoložila důvod, který jí v tom měl bránit. Žalobkyně sice v odvolání proti rozhodnutí ministerstva namítla, že důvodem, pro který nemohla včas reagovat na výzvu k doložení dokladu o studiu, měla být její nemoc, toto své tvrzení však ničím neprokázala. Byla přitom povinna ve smyslu § 52 správního řádu označit na podporu svých tvrzení všechny relevantní důkazy, tedy i důkaz o tom, že z důvodu nemoci nemohla doklad o studiu předložit dříve, což však neučinila. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v rozhodném období „bez potíží“ doručila správnímu orgánu I. stupně jiný doklad (smlouvu o ubytování), se její tvrzení o nemoci jakožto důvodu, pro který nemohla potvrzení o studiu předložit, jeví soudu jako krajně nevěrohodné.
11. Z důvodů popsaných shora soud uzavírá, že postup správních orgánů obou stupňů byl v souladu s § 3 správního řádu, neboť správní orgán I. stupně i žalovaný vycházel při

zjišťování skutkového stavu věci z podkladů, které měl, resp. které objektivně, s ohledem na § 50 správního řádu, mohl mít k dispozici. Pokud žalobkyně nepředložila doklad potvrzující účel pobytu na území podle § 31 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 44a odst. 1 a 6 zákona o pobytu cizinců, neodstranila podstatné vady žádosti. Tato skutečnost neumožnila správnímu orgánu I. stupně pokračovat v řízení, a proto v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastavil. Žalovaný pak nepochybil, jestliže s ohledem na zásadu koncentrace skutkových tvrzení a důkazů zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu, odvolání žalobkyně proti usnesení o zastavení řízení zamítl a toto usnesení potvrdil, aniž by přihlížel k žalobkyní dodatečně předloženému potvrzení o studiu. Bylo povinností žalobkyně, aby v řízení o předmětné žádosti správnímu orgánu na základě jeho výzvy předložila mj. též doklad prokazující účel jejího pobytu. Protože tak neučinila, nemůže nyní správnímu orgánu důvodně vytýkat porušení § 50 odst. 2 a 3 správního řádu.

12. Lze shrnout, že správní orgány obou stupňů v projednávané věci postupovaly a rozhodly v souladu se zákonem, jak jim ukládá § 2 odst. 1 správního řádu.
13. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek uvedených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení jednání.
14. Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud rozhodl o nákladech řízení v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že žádnému z účastníků nepřiznal právo na jejich náhradu. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení :

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

Praha 25. září 2018

Mgr. Martin Kříž, v. r.
předseda senátu