



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **V. K. S.**
bytem V. n. 386, P. 10

zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
sídlem Příkop 834/8, Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 6. 2017, čj. MV-25703-4/SO-2017

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 16. 06. 2017, čj. MV-25703-4/SO-2017

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

(dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 27. 10. 2016, čj. OAM-2673-15/DP-2016 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zastavil řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ.

2. Napadeným rozhodnutím, které bylo žalobci doručeno dne 23. 6. 2017, žalovaná odvolání žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítla a toto usnesení potvrdila.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení a závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobce nepředložil do vydání Prvostupňového rozhodnutí všechny doklady požadované v § 46 odst. 7 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**“), konkrétně doklad o zdravotním pojištění, přestože byl náležitě vyzván k odstranění vad podle § 45 odst. 2 správního řádu a byl ve výzvě k odstranění vad žádosti poučen, že v případě neodstranění vad resp. nedoložení chybějících náležitostí bude řízení o žádosti zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce přitom uvedenou povinnost nesplnil, což dle žalované nelze klást k tíži správnímu orgánu prvního stupně.
5. K dokladům obdrženým spolu s podaným odvoláním žalovaná s odkazem na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu konstatovala, že není naplněna v něm uvedená podmínka.
6. Žalovaná pak nepřisvědčila námitkám poukazujícím na překročení pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí, námitce poukazující na nenahraditelnou újmu vzniklou neprodloužením pobytového oprávnění či obecné námitce, že v průběhu řízení nastaly okolnosti na vůli žalobce nezávislé.

III. Žaloba

7. Žalobce proti Napadenému rozhodnutí brojil v zásadě dvěma okruhy žalobních námitek.
8. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce poukazoval na to, že při každém jednání se správním orgánem prvního stupně, které osobně vedl v souvislosti s řízením, v němž bylo vydáno Napadené rozhodnutí, byl vždy kromě prokázání totožnosti vyzván k předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění, což vždy učinil. Doklad o cestovním zdravotním pojištění tak správnímu orgánu předkládal například pokaždé, když mu byl vystavován tzv. překlenovací štítek do cestovního dokladu. Dle žalobce tedy není pravdou, že doklad o cestovním zdravotním pojištění v řízení nepředložil. Žalobce měl za to, že není jeho chybou, že si správní orgán nepořídil kopii nebo předložení zdravotního pojištění nezaevidoval jiným způsobem. Žalobce v tomto směru navrhoval k provedení důkazu spis pod sp. zn. OAM-2673/DP-2016.
9. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobce namítal, že žalovaná pochybila, jestliže vůbec nepřihlížela k dokumentům, které žalobce zaslal společně s odvoláním. Postup žalované považoval žalobce za nezákonný, s tím, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je povinností správního orgánu prvního stupně před vydáním rozhodnutí

účastníka řízení poučit o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, jinak se na něj ustanovení o koncentraci řízení nevztahuje a je oprávněn předkládat nové důkazy v průběhu odvolacího řízení bez omezení. Žalobce v tomto směru poukázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 - 48. Žalobce zdůraznil, že správní orgán prvního stupně žalobce před vydáním Prvostupňového rozhodnutí nepoučil o tom, že nebude moci uplatňovat v odvolacím řízení nové důkazy. Vzhledem k nesplnění této poučovací povinnosti správního orgánu I. stupně, kterou dle žalobce Nejvyšší správní soud dovozuje z § 4 odst. 2 správního řádu, byl žalobce dle svého přesvědčení oprávněn předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění v průběhu odvolacího řízení, což učinil.

IV. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 19. 7. 2017 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
11. K námitce vznesené pod **prvním žalobním bodem** žalovaná konstatovala, že správní orgán prvního stupně při posuzování žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vycházel z náležitostí žalobcem k žádosti doložených a dále z informací obsažených v informačním systému cizinců. Žalobce dle žalované nesplnil povinnost vyplývající z ustanovení § 52 věty první správního řádu, neboť nepodložil výše uvedené tvrzení žádnými důkazy. Pro úplnost žalovaná doplnila, že ze spisového materiálu ani z cizineckého informačního systému nevyplývá, že žalobce chybějící podklad pro rozhodnutí správnímu orgánu prvního stupně doložil, neboť záznam o doložení tohoto podkladu spisový materiál ani informační systém cizinců neobsahuje. Správní orgán prvního stupně dle žalované využil všech dostupných prostředků, aby byl ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
12. K námitce vznesené pod **druhým žalobním bodem** pak žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně v souvislosti se svými úkony poskytl žalobci přiměřené poučení o jeho právech a povinnostech v předmětném řízení. Žalobce přitom dle žalované na území pobývá již cca 10 roků a v tomto období podával opakovaně žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, tudíž by měl být dostatečně srozuměn se svými právy a povinnostmi v předmětném řízení. S poukazem na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu žalovaná konstatovala, že v posuzovaném případě žalobce k doplnění odvolání doložil chybějící podklad pro rozhodnutí, tj. doklad o cestovním zdravotním pojištění ze dne 28. 12. 2015. V rámci tohoto typu řízení se však dle žalované uplatňuje zásada koncentrace vyplývající z naposledy uvedeného ustanovení, a je proto vyloučeno, aby žalobce uplatňoval v odvolání či v průběhu odvolacího řízení takové skutečnosti a důkazy, o kterých věděl již v průběhu řízení na prvním stupni a mohl je bez potíží uplatnit. Jak dle žalované plyne z předloženého dokladu o cestovním zdravotním pojištění, tento doklad byl vyhotoven dne 28. 12. 2015, tj. 1 rok a 2 měsíce před vydáním Prvostupňového rozhodnutí. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce mohl tento doklad správnímu orgánu prvního stupně bez potíží před zastavením správního řízení doložit, žalovaná nemohla předmětný doklad o cestovním zdravotním pojištění v rámci odvolacího správního řízení akceptovat. Žalovaná v této souvislosti odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2016, sp. zn.. 10 A 104/2016.

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 rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalované byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou presumován). Soud nenařídil jednání ani k provedení žalobcem navržených důkazů, neboť tvoří součást správního spisu, z něhož soud při přezkumu zákonnosti žalobou Napadeného rozhodnutí vyšel.
14. Soud připomíná, že žalobce v rámci podané žaloby žádal soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 7. 9. 2017, čj. 10 A 117/2017 - 32, žalobě odkladný účinek nepřiznal.
15. V posuzované věci bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Řízení bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno proto, že žalobce k výzvě správního orgánu prvního stupně nedoložil do vydání Prvostupňového rozhodnutí doklad o zdravotním pojištění, přičemž k dodatečnému předložení dokladů v odvolacím řízení nebylo lze podle žalované se zřetelem k principu koncentrace správního řízení přihlédnout.
16. Žalobce námitkami vznesenými pod **prvním žalobním bodem** poukazoval na to, že při každém jednání se správním orgánem prvního stupně, které osobně vedl v souvislosti s řízením, v němž bylo vydáno Napadené rozhodnutí, byl vždy kromě prokázání totožnosti vyzýván k předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění, což vždy učinil. Dle žalobce tedy není pravdou, že doklad o cestovním zdravotním pojištění v řízení nepředložil, přičemž není jeho chybou, že si správní orgán nepořídil kopii nebo předložení zdravotního pojištění nezaevidoval jiným způsobem. Žalobce v tomto směru navrhoval k provedení důkazu spis pod sp. zn. OAM-2673/DP-2016.
17. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců platí, že „*na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně*“.
18. Podle § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců je přitom cizinec povinen v takovém případě doložit „*doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a na požádání doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4*“.
19. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pak platí, že „*řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“.
20. Soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně žalobce výzvou ze dne 2. 2. 2016, čj. OAM-2673-6/DP-2016, informoval o zjištěných vadách žádosti a vyzval jej mj. k předložení dokladu uvedeného v § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců (dále též „**Výzva**“). Stanovil mu k tomu lhůtu v délce 30 dnů ode dne doručení Výzvy. Současně

žalobce poučil o tom, že pokud nebudou specifikované vady žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

21. Ze spisového materiálu přitom vyplývá, že žalobci byla Výzva spolu s unesením o přerušení řízení čj. OAM-2673-7/DP-2016 z téhož dne doručena dne 2. 2. 2016.
22. Z obsahu správního spisu se dále podává, že žalobce dne 29. 3. 2016 doložil jiné podklady pro rozhodnutí, k jejichž doložení byl Výzvou vyzván (doklad o zajištění ubytování, potvrzení finančního úřadu a potvrzení správ sociálního zabezpečení), doklad o zdravotním pojištění však nedoložil.
23. Ze správního spisu pak plyne, že správní orgán prvního stupně žalobce vyrozuměl o pokračování v řízení (přípis ze dne 1. 4. 2016, čj. OAM-2673-12/DP-2013).
24. Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadovaný doklad, tj. doklad o zdravotním pojištění, nedoložil.
25. Soud tak přisvědčuje žalované, že v posuzovaném případě byly dány podmínky pro zastavení řízení, resp. že správní orgány nepochybily, pokud řízení o žádosti zastavily. Ze správního spisu v souladu s dříve uvedeným jednoznačně vyplývá, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správními orgány identifikovaný podklad nepředložil. Za této situace správní orgán prvního stupně podle přesvědčení soudu nepochybil, pokud řízení o podané žádosti z důvodu neodstranění vad žádosti bránících jejímu projednání v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Sám žalobce ostatně svou procesní obranu zaměřoval mj. na to, že požadovaný doklad doložil v rámci odvolacího řízení (k tomu srov. níže vypořádání námitek vznesených pod druhým žalobním bodem). Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezuje podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené lhůty, byť byl žalobce poučen o důsledcích neodstranění vad. Se zřetelem k tomu, že tyto náležitosti nebyly doloženy ani do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí, žalovaná nepochybila, pokud Napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, který řízení o podané žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. V tomto ohledu žalovaná nezatížila Napadené rozhodnutí žádným nedostatkem, jenž by vyústil v nepřezkoumatelnost či nezákonnost Napadeného rozhodnutí.
26. Pokud pak žalobce namítal, že není pravdou, že by doklad o zdravotním pojištění v řízení nepředložil, resp. že předmětný doklad předkládal při každém jednání se správním orgánem prvního stupně, které osobně vedl v souvislosti s řízením, v němž bylo vydáno Napadené rozhodnutí, přičemž skutečnost, že si z něj správní orgán prvního stupně nepořídil kopii či jeho předložení nezaevidoval jiným způsobem, mu nelze klást za vinu, nemohl soud jeho procesní obraně přisvědčit.
27. Soud v reakci na předmětnou žalobní námitku podrobně prověřil obsah správního spisu, který však pro tvrzení žalobce neposkytuje žádnou oporu. Z žádné písemnosti založené ve správním spisu není zřejmé, že by žalobce chybějící podklad pro rozhodnutí správnímu orgánu prvního stupně v rámci řízení o předmětné žádosti skutečně doložil, či že by tak snad učinil při jednáních, která s pracovníky správního orgánu prvního stupně v daném řízení vedl. Žalovaná je třeba přisvědčit, že ve spisovém materiálu není žádný záznam o

doložení tohoto podkladu obsažen. Argumentace žalobce tak pohříchu zůstává pouze v rovině tvrzení, aniž by však toto tvrzení bylo jakkoli důkazně podloženo. Jak bylo uvedeno výše, žalobce byl Výzvou o nutnosti doložení tohoto podkladu uvědomen a byl poučen o následcích jeho nedoložení. Takové nijak důkazně nepodložené tvrzení přitom není v tomto typu řízení způsobilé závěr správních orgánů zvrátit.

28. Soud nad rámec uvedeného poznamenává, že předmětné procesní tvrzení bylo nadto učiněno toliko v obecné rovině, žalobce nijak nespecifikoval jednání, na němž mělo údajně k předložení předmětného dokladu dojít, alespoň datem a místem konání, popř. uvedením označení osob, s nimiž měl takové jednání vést. Rovněž k uvedenému tvrzení nenavrhoval provedení jiných konkrétních důkazních prostředků. Soud přitom v tomto směru nemohl sám o své vůli nad rámec pravidel vyvěrajících z dispoziční zásady tuto procesní aktivitu žalobce nahrazovat.
29. Navrhoval-li přitom žalobce v tomto směru ke svým žalobním tvrzením k provedení důkazu toliko obsahem spisu pod sp. zn. OAM-2673/DP-2016, soud předně opětovně poznamenává, že k provedení takto žalobcem navržených důkazů nenařídil ústní jednání, neboť žalobcem obecně označené důkazní prostředky tvoří součást správního spisu, z něhož soud při přezkumu zákonnosti žalobou Napadeného rozhodnutí vyšel. Listinami založenými ve správním spisu přitom se přitom dle ustálené judikatorní praxe správních soudů dokazování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu neprovádí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, čj. 7 As 238/2015 - 31, či ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud přitom zdůrazňuje, že žalobce v rámci uvedeného „důkazního“ návrhu setrval toliko v obecné rovině, aniž by specifikoval, ze které písemnosti či podkladu založeného ve spisovém materiálu vedeném v řízení o jeho žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu má jeho skutkové tvrzení o doložení podkladu v průběhu řízení oporu. Jak bylo uvedeno výše, soud i přes podrobné prostudování obsahu správního spisu žádný takový podklad, který by procesní tvrzení žalobce podporoval, ve správním spisu nenalezl. Námitky žalobce vznesené pod prvním žalobním bodem tak nemohly být shledány důvodnými.
30. Žalobce dále námitkami vznesenými pod **druhým žalobním bodem** poukazoval na to, že žalovaná pochybila, jestliže vůbec nepřihlížela k dokumentům, které žalobce předložil v odvolacím řízení. Žalobce trval na tom, že koncentrační princip nebylo ve světle závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 - 48 možno aplikovat tehdy, pokud žalobce nebyl o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu poučen.
31. 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 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“*.
32. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaná s poukazem na zásadu koncentrace řízení zakotvenou v naposledy citovaném ustanovení odmítla postup žalobce spočívající v předložení některých dokladů až v průběhu odvolacího řízení. Takovému postupu žalované soud plně přisvědčuje.
33. Soud podotýká, že Nejvyšší správní soud se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytovéch 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“.

34. 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.
35. 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“.
36. 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“.
37. 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 nicméně v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí ani posléze v průběhu odvolacího řízení neuvedl žádné relevantní důvody, z nichž by bylo možno dovodit, že požadované doklady nemohl předložit již v řízení v prvním stupni. Neučinil tak ostatně ani v následně podané žalobě. Správní orgány přitom nebyly povinny *ex officio* vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žalobce požadované doklady nepředložil (k tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24).

38. Soud připomíná, že Nejvyšší správní soud v naposledy označeném rozhodnutí dovodil, 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 přitom podle přesvědčení soudu nastala totožná situace – žalobce na Výzvu správního orgánu prvního stupně k předložení dokladů potřebných k posouzení jeho žádosti, včetně dokladů podle § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců, ve stanovené lhůtě požadované doklady o zdravotním pojištění nedoložil, ač k tomu byl dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. g) zákona o pobytu cizinců povinen.
39. V dané věci je tak dle soudu nesporné, že žalobce současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nepředložil všechny zákonem vyžadované doklady. Neučinil tak ani dodatečně, a to přes Výzvu správního orgánu prvního stupně. Některé doklady předložil až poté, co bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Neuvedl rovněž žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasné dodání předmětných dokladů již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Zásadu vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu přitom nelze dle přesvědčení soudu omezovat pouze na řízení, v nichž je řízení završeno meritorním rozhodnutím o žádosti. Soud tak v souladu s dříve uvedenými judikatorními východisky neshledal důvod, proč by nebylo lze koncentrační zásadu uplatnit rovněž v řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a zákona o pobytu cizinců. Doklady vyžadované v odst. 3 tohoto ustanovení ve spojení s § 46 odst. 7 tohoto zákona, které musí žadatel o prodloužení pobytu předložit, osvědčují existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o prodloužení pobytu (zde faktu, že žadatel splňuje obligatorní podmínku zdravotního pojištění po dobu pobytu na území). Jsou tedy důkazními prostředky, kterými je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností. Jestliže žadatel předkládá již dříve řádně požadované doklady až po vydání prvostupňového rozhodnutí, nelze jeho počínání posoudit jinak, než že navrhuje odvolacímu orgánu věc rozhodnout i se zřetelem k jím posléze předloženým důkazům. Pak je však třeba uzavřít, že žalovaná postupovala v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, jestliže dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení nezohlednila.
40. Pokud žalobce namítal, že koncentrační zásadu nebylo možno ve světle závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 - 48, aplikovat tehdy, pokud žalobce nebyl o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu poučen, nemohl mu soud přisvědčit. Jak soud uvedl výše, v řízeních zahájených na

základě žádosti je dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) některé z forem pobytového oprávnění běžně dochází a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, čj. 8 Azs 152/2017 - 31, ze dne 3. 10. 2017, čj. 7 Azs 237/2017 - 26, ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, nebo ze dne 8. 11. 2016, čj. 5 Azs 115/2016 - 34). Na tomto závěru nic nemění tvrzení žalobce, že nebyl před vydáním Prvostupňového rozhodnutí poučen o tom, že v odvolacím řízení nelze uvádět nové skutečnosti ani nové důkazní návrhy. Skutečnost, že žalobce nebyl poučen o koncentraci řízení, může být vnímána ve světle žalobcem označeného rozsudku jako jistý drobný nedostatek v postupu správního orgánu prvního stupně, avšak z uvedeného rozhodnutí v žádném případě neplyne, že absence tohoto poučení je důvodem k vyloučení aplikace § 82 odst. 4 správního řádu. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí pouze uvedl, že povinnost poučit účastníka řízení lze ze zákona dovodit, aniž by se jakkoliv vyjádřil k důsledkům nedostatku tohoto poučení (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je založen na jiném právním závěru, a sice že v konkrétním typu řízení se zásada koncentrace vůbec neužije, lhotejno zda vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo poučení o koncentraci řízení, nebo nikoliv). V nyní projednávaném případě byl žalobce poučen o tom, jaký konkrétní doklad má předložit i jaká sankce ho stihne, pokud tak neučiní, a byla mu k tomu poskytnuta dostatečná lhůta (žalobce ostatně s dostatečností uvedené lhůty v podané žalobě nijak nepolemizoval). Výzva spolu s poučením byla žalobci prokazatelně doručena. Takový postup je zcela dostatečný a nevede k prolomení § 82 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, čj. 8 Azs 152/2017 - 31, bod 10)

41. Lze tedy shrnout, že postup správního orgánu prvního stupně, který usnesením řízení o žádosti žalobce zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, byl podle přesvědčení soudu zcela v souladu s aplikovanou právní úpravou a navazující rozhodovací praxí správních soudů, neboť předmětnou žádost nebylo možné vzhledem k nepředložení zákonem požadovaných dokladů věcně projednat. Ani žalovaná pak dle stanoviska soudu nijak nepochybila, pokud s ohledem na zásadu koncentrace řízení odmítla přihlédnout k dokladům předloženým žalobcem až v průběhu odvolacího řízení a Napadeným rozhodnutím aprobevovala postup správního orgánu prvního stupně, tj. zastavení řízení o předmětné žádosti.
42. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
43. 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 nejbližze 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 17. října 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu