



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: **B. B.**
st. příslušnost Ukrajina
zastoupen advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou
sídlem Příkop 8, Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 6. 2017, č. j. MV-9999-8/SO-2014

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal dne 14. 9. 2012 u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem

podnikání – účast v právnické osobě podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Vzhledem k tomu, že podaná žádost neobsahovala zákonem stanovené náležitosti, správní orgán I. stupně žalobce vyzval k odstranění chybějících náležitostí v přiměřené lhůtě. Ani po uplynutí lhůty žalobcova žádost nebyla doplněna, proto správní orgán I. stupně řízení o žádosti zastavil usnesením ze dne 11. 12. 2012, č. j. OAM-58564-13/DP-2012, podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

2. Odvolání žalobce proti předmětnému usnesení žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v podané žalobě namítal, že nebyly splněny zákonné podmínky pro zastavení řízení. Ministerstvo vnitra ho nepoučilo o koncentraci řízení vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu. I přes tuto skutečnost žalovaný odmítl přihlédnout k důkazům předloženým v průběhu odvolacího řízení a odvolání zamítl. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že správní orgány jsou povinny před vydáním rozhodnutí poučit účastníka řízení o koncentraci řízení, jinak se na něj ustanovení o koncentraci řízení nevztahuje (viz rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48). Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl správním orgánem I. stupně řádně poučen, byl oprávněn předložit chybějící doklady v průběhu odvolací řízení.
4. V průběhu odvolacího řízení došlo u žalobce ke změně účelu pobytu. Namísto podnikání – účast v právnické osobě označoval žalobce účel pobytu jako podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Na tuto skutečnost upozornil žalobce žalovanou přípisem ze dne 19. 10. 2015. Žalovaná však v napadeném rozhodnutí uzavřela, že k dokladům předloženým v rámci odvolacího řízení nemohla přihlédnout vzhledem ke koncentraci řízení.
5. Přezkoumává-li odvolací správní orgán zákonnost procesního rozhodnutí ve vztahu ke skutkovému stavu ke dni vlastního rozhodování, je povinen přihlédnout i k tomu, zda v mezidobí nedošlo k takové změně skutkového stavu, kterému již napadené procesní rozhodnutí neodpovídá. S ohledem na avizovanou změnu účelu pobytu měla žalovaná usnesení správního orgánu I. stupně zrušit.
6. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvádí, že žalobce nepředložil současně s odvoláním doklad o zajištění ubytování na adrese Z. 226/8, B. Na této adrese však má žalobce ubytování zajištěno teprve od 14. 9. 2015.
7. Žalobce je rovněž přesvědčen, že žalovaná si měla sama obstarat doklad o zápisu žalobce do živnostenského rejstříku. Předmětný zápis lze získat z veřejné části živnostenského rejstříku, do které má žalovaná přístup. Zápis žalobce do živnostenského rejstříku byl žalované zřejmý i z její vlastní evidence, což vyplývá z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území. Žalovaná měla postupovat jako v obdobných věcech jiných cizinců, kdy si odvolací orgán sám vyžádal výpisy z veřejné části živnostenského rejstříku, které jsou podkladem k vydání rozhodnutí, pokud v průběhu odvolací řízení došlo ke změně účelu pobytu z podnikání – účast v právnické osobě na podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Napadené rozhodnutí je tak v rozporu s § 4 správního řádu, neboť žalovaná při svém rozhodování nepostupovala tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

8. Pokud měla žalovaná za to, že předmětný doklad má předložit žalobce, měla jej k doložení tohoto dokladu vyzvat. Tímto postupem by vyšla vstříc žádosti žalobce obsažené v přípisu ze dne 19. 10. 2015, v němž žádal o sdělení pro případ, že by doložené náležitosti byly nedostačujícími či vadnými.
9. Z popsanych důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že zásada koncentrace řízení je běžně používaný institut také v pobytových věcech cizinců a nepřipouští se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36). Žalobce navíc neuvedl žádný relevantní důvod, který by mu v přeložení požadovaného potvrzení bránil. K zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu tak došlo pouze v důsledku jeho nečinnosti.
11. Nelze se ztotožnit s názorem, že správní orgány jsou povinny žadatele v řízení o žádosti poučovat o koncentraci řízení. Povinností správních orgánů není poskytování komplexního návodu, co by účastník řízení měl a mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoci mu dát zákonem stanoveným způsobem najevo, co hodlá v řízení učinit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, nebo ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38).
12. Řízení o žádosti je řízením návrhovým, které je ovládáno zásadou dispoziční. Podstatou této zásady je svěřením iniciativy přímo žalobci, který má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhopvat důkazy k prokázání svých tvrzení, chce-li být v řízení úspěšný. Bylo proto na žalobci, aby v zájmu kladného vyřízení své žádosti správnímu orgánu I. stupně doložil všechny zákonem požadované doklady. Správní orgán I. stupně není oprávněn k jejich vyžádání bez souhlasu, resp. žádosti žalobce, proto postup podle § 6 odst. 2 správního řádu nepřipadal v úvahu.
13. K namítanému porušení § 4 správního řádu žalovaná podotkla, že žalobce nijak nespécifikoval, v jakých věcech měla žalovaná postupovat jinak, ani neodkázal na žádná konkrétní rozhodnutí žalované v obdobných věcech.
14. Žalovaná nesouhlasila ani s námitkou, že v průběhu odvolacího řízení došlo ke změně skutkového stavu, konkrétně ke změně účelu povoleného pobytu. Zákon o pobytu cizinců účel pobytu podnikání nerozlišuje na účast v právnické osobě nebo jako osoba samostatně výdělečně činná. Předmětné členění je nutno chápat pouze jako administrativní rozlišení typu správního řízení, jehož důvodem je odlišnost dokladů, které je žadatel povinen k žádosti doložit [např. dokladem o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence podle § 46 odst. 7 písm. c) zákona o pobytu cizinců se při účasti v právnické osobě rozumí výpis z obchodního rejstříku, naopak při výkonu podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná jím je výpis ze živnostenského rejstříku]. Pokud žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně nepředložil žádný z požadovaných dokladů, nelze bez dalších relevantních tvrzení k dokladům předloženým v rámci odvolacího řízení přihlídnout.
15. Navrhla proto, aby soud žalobu zamítl.

IV. Ústní jednání

16. K žádosti žalobcovy zástupkyně soud projednal věc při ústním jednání dne 25. 9. 2019.
17. Zástupkyně žalobce svoji účast na jednání omluvila. Zástupkyně žalované odkázala na napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Dodala, že žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně doložil toliko svůj cestovní doklad. Ani v rámci odvolacího řízení nebyly veškeré požadované doklady doplněny, neboť žalobce nedoložil doklad o zápisu do příslušné evidence. Navíc doklady nebyly předloženy současně s odvoláním, ale až v průběhu odvolacího řízení, přičemž žalobce nevysvětlil, proč nemohly být doloženy dříve.
18. Soud konstatoval obsah soudního i správního spisu. Dokazování soud neprováděl, neboť účastníci řízení nenavrhovali provedení žádných důkazů a ani soud ze své vlastní vůle neshledal potřebu dokazování provedené ve správním řízení doplňovat.

V. Posouzení věci soudem

19. Soud přezkoumal rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalované.
20. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
21. Soud se nejprve zabýval námitkou porušení zásady koncentrace řízení [bod V. A) rozsudku]. Poté hodnotil námitku nezohlednění změny skutkového stavu v odvolacím řízení [bod V. B) rozsudku] a námitku neobstarání dokladu správním orgánem [bod V. C) rozsudku].

V. A) Námitka porušení zásady koncentrace řízení

22. Žalobce namítal, že nebyl správním orgánem I. stupně řádně poučen o koncentraci řízení, proto měla žalovaná povinnost přihlédnout v odvolacím řízení k žalobcem předloženým dokladům.
23. V rámci řízení ve věcech cizinců se až na výluky obsažené v § 168 zákona o pobytu cizinců postupuje podle správního řádu. V daném případě tak platí i § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož *„[k] novým skutečností 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. (...)“*.
24. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti.
25. Žalobce dne 14. 9. 2012 požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě. Výzvou ze dne 21. 9. 2012, č. j. OAM-58564-5/DP/2012, jej správní orgán I. stupně vyzval k odstranění vad žádosti, neboť podaná žádost neobsahovala všechny náležitosti uvedené v § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 2, § 46 odst. 7 a § 31 odst. 1 písm. a), d) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně ve výzvě uvedl, že k žádosti nebyl přiložen doklad o zajištění ubytování, doklad prokazující žalobcův úhrnný měsíční příjem a příjem společně s ním posuzovaných osob, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, potvrzení příslušného

finančního úřadu o tom, že obchodní společnost nebo družstvo, v němž je účastník řízení statutárním orgánem nebo jeho členem, nemá vymahatelné nedoplatky, potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že tato obchodní společnost nebo družstvo nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, doklad o cestovním zdravotním pojištění. K odstranění vad žádosti stanovil správní orgán I. stupně žalobci lhůtu 10 dnů od doručení výzvy. Současně jej poučil, že nebudou-li zmíněné vady ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno. K žádostem žalobce správní orgán I. stupně dvakrát prodloužil lhůtu k předložení požadovaných dokladů (viz usnesení ze dne 16. 10. 2012, č. j. OAM-58564-8/DP-2012, a ze dne 19. 11. 2012, č. j. OAM-58564-11/DP-2012), nicméně požadované doklady ani v prodloužené lhůtě nebyly žalobcem doloženy. Správní orgán I. stupně proto usnesením ze dne 11. 12. 2012, č. j. OAM-58564-13/DP-2012, řízení zastavil.

26. V průběhu odvolacího řízení předložil žalobce doklad o zajištění ubytování. Přípisem ze dne 20. 10. 2015 žalobce žalované oznámil, že od 20. 1. 2014 již není účel pobytu žalobce podnikání – účast v právnické osobě, ale podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, jelikož žalobce je od uvedeného data osobou samostatně výdělečně činnou na základě živnostenského oprávnění. Přílohou přípisu byl i platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2014, potvrzení o bezdlužnosti vystavené příslušným finančním úřadem, vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014, doklad o bezdlužnosti vystavený Městskou správou sociálního zabezpečení Brno, platební výměr manželky žalobce za daň z příjmů fyzických osob za rok 2014 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění. Žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítla. Dospěla k závěru, že žalobce měl zákonem vyžadované doklady s ohledem na zásadu koncentrace řízení předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Pokud tak neučinil, ani nekonkretizoval, proč doklady nepředložil dříve, nelze k nim v odvolacím řízení přihlížet.
27. Soud na základě skutkových okolností případu hodnotil správnost závěrů žalované o uplatnění koncentrační zásady v předmětném správním řízení.
28. Stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni. Další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení proto připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit dříve v řízení před správním orgánem prvního stupně. K novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které uvede odvolatel v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, jež nemohl uplatnit dříve (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 - 27). Citované ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů I. stupně, tak účastníků řízení; správních orgánů zejména vzhledem ke splnění jejich poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2 správního řádu), účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu. (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 725).
29. Zásada koncentrace řízení však 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. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As

136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14, nebo ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48). Koncentrační zásada se neuplatní obecně ani v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS).

30. Zmíněné výjimky z uplatnění koncentrační zásady se však neuplatní v nyní projednávaném případě, v němž je vedeno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Nejedná se o řízení zahajované z moci úřední, ani v něm není rozhodováno o uložení povinnosti či ve věci správního trestání. Uplatnění koncentrační zásady v předmětném správním řízení tak bylo zcela na místě. Ostatně i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017 – 26, potvrdil, že *„[o]dvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.“*
31. V daném případě žalobce ve stanovené lhůtě ani přes výzvu správního orgánu I. stupně neodstranil podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení, proto správní orgán I. stupně řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti za takovýchto skutkových okolností zastavit či nikoliv. Pokud byly splněny zákonem stanovené podmínky, byl správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-3).
32. Pokud žalobce odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, je jeho argumentace nepřipadná. Závěry citovaného rozsudku, že § 82 odst. 4 správního řádu se neužije v řízení zahajovaných z moci úřední, v nichž má být uložena povinnost, není v dané věci použitelný. V projednávaném případě bylo totiž správní řízení zahájeno na návrh žalobce. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zmínil, že *„[u]stanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v I. stupni. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova je výrazem tzv. neúplné apelace, již je stávající úprava správního řízení ovládána. Toto zákonné řešení se z povahy věci jeví plně opodstatněné přinejmenším tam, kde se jedná o řízení o žádosti účastníka řízení, který si ve svém vlastním zájmu musí řádně a včas nejen zjistit, ale také zajistit vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava. (...)“* Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu se tak uplatní *„typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně namístě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.“* (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 – 27, nebo ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 – 23).
33. Skutečnost, že žalobce nebyl poučen o koncentraci řízení, může být vnímána ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, jako jistý drobný nedostatek v postupu správního orgánu I. stupně. Neznaменá však, že by absence tohoto poučení byla důvodem k vyloučení aplikace § 82 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2018, č. j. 45 A 76/2016-25). V nyní projednávaném případě byl žalobce výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 21. 9. 2012 poučen o tom, jaké konkrétní doklady má předložit, aby mohla být jeho žádost věcně posouzena. Rovněž byl informován o tom, jaká sankce ho stihne, pokud doklady ve stanovené lhůtě nepředloží. K doložení chybějících náležitostí mu byla poskytnuta dostatečná lhůta, která byla následně ještě dvakrát prodloužena (blíže viz bod 25 shora).

Takový postup se soudu jeví zcela dostatečný a nevede k prolomení § 82 odst. 4 správního řádu (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 8 Azs 152/2017-31).

34. Soud tak uzavírá, že v řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se plně uplatní koncentrační zásada. Žalovaná tedy nemohla zohlednit doklady dodatečně předložené v odvolacím řízení, které žalobce mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení. Žalobce v řízení před správním orgánem ani přes výzvu ze dne 21. 9. 2012 nepředložil veškeré zákonem vyžadované doklady. Chybějící doklady nepředložil ani společně s podaným odvoláním, ale zaslal je žalované (s výjimkou výpisu z živnostenského rejstříku) až v průběhu odvolacího řízení. Neuvedl přitom žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasné dodání předmětných dokladů již v řízení před správním orgánem I. stupně. Jednalo se přitom o doklady dle § 44a odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které osvědčují existenci skutečností nezbytných pro vydání kladného rozhodnutí o prodloužení doby platnosti pobytu. Žalovaná proto postupovala v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, jestliže dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení nezohlednila.

35. Námitka tak není důvodná.

V. B) Námitka nezohlednění změny skutkového stavu v odvolacím řízení

36. Žalobce dále namítal, že v průběhu odvolacího řízení došlo ke změně skutkového stavu (změně účelu pobytu). Žalovaná k tomu měla z úřední povinnosti přihlídnout a usnesení správního orgánu I. stupně zrušit.
37. Jak bylo popsáno výše, žalobce chybějící doklady (s výjimkou výpisu z živnostenského rejstříku) doložil až po vydání správního rozhodnutí I. stupně, tj. v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu (viz body 30 až 34 výše), aniž by vysvětlil, proč je nepředložil již v řízení před správním orgánem I. stupně.
38. Soud souhlasí se žalobcem, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, zejména body 36 a 37). 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 – 40).
39. Uvedené obecné pravidlo ovšem nelze absolutizovat či z něj vyvozovat nesprávné důsledky. Rozhodující je především to, jaká skutečnost měla být v odvolacím řízení zkoumána. Přestože v průběhu odvolacího řízení došlo ke změně skutkového stavu (účelem pobytu bylo nově podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná), tato změna se nijak netýkala důvodů, pro které bylo řízení správním orgánem I. stupně zastaveno. I poté, co žalobce dne 20. 10. 2015 prostřednictvím své nové zástupkyně oznámil žalované, že účelem pobytu je od 20. 1. 2014 podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná, neměla tato změna žádný dopad na závěry správního orgánu I. stupně, že v průběhu

prvostupňového řízení nebyly doloženy zákonem požadované doklady pro vydání meritorního rozhodnutí.

40. Žalobce namítl, že usnesení o zastavení řízení je (obdobně jako rozhodnutí o přerušení řízení) procesním rozhodnutím a odvolací správní orgán má přezkoumávat jeho zákonnost ve vztahu ke skutkovému stavu ke dni vlastního rozhodování. K tomu soud uvádí, že lze souhlasit se žalobcem, že jak usnesení o zastavení řízení, tak usnesení o přerušení řízení, jsou rozhodnutími procesní povahy. Zásadní rozdíl mezi nimi však je ten, že zatímco usnesení o přerušení řízení je rozhodnutím dočasným, resp. rozhodnutím, jímž se toliko upravuje vedení řízení, usnesení o zastavení řízení představuje rozhodnutí, jímž se řízení končí. Žalovaná přezkoumávala zákonnost usnesení o zastavení řízení retrospektivně. Ověřila správnost závěrů správního orgánu I. stupně, že nebyly předloženy zákonem stanovené náležitosti, přičemž přihlédla také k tomu, zda v odvolacím řízení nedošlo k takovým skutečnostem, které by závěry prvostupňového orgánu zvrátily. Žalobce sice v odvolacím řízení doplnil požadované doklady (vyjma již zmiňovaného výpisu z živnostenského rejstříku), nevysvětlil však, proč tak neučinil dříve, proto k nim žalovaná v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlížela.
41. Soud dále doplňuje, že ač zákon o pobytu cizinců není v otázce vymezení účelů dlouhodobého pobytu zcela přehledný a systematický, lze z něho vyvodit několik základních účelů, pro které lze povolení k dlouhodobému pobytu udělovat. Jedná se například o studium, sloučení rodiny, zaměstnání, vědecký výzkum, podnikání atd. Ve vztahu k podnikání zákonná úprava nepočítá s dalším dělením tohoto účelu a upravuje pouze možnost udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání obecně (srov. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). V praxi se ovšem objevuje podrobnější dělení na „*podnikání-účast v právnické osobě*“ a „*podnikání-osoba samostatně výdělečně činná*“. Bližší členění tohoto účelu dlouhodobého pobytu ovšem nemá zákonný podklad a existuje pouze na základě interního kódování, které bylo zavedeno správními orgány (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 29 A 5/2017 - 45). Jak proto správně uvedla žalovaná, žalobce byl povinen ve lhůtě stanovené správním orgánem I. stupně doložit doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence [§ 46 odst. 7 písm. c) zákona o pobytu cizinců], tj. buďto doklad o zápisu do obchodního rejstříku, nebo doklad o zápisu do živnostenského rejstříku. Žalobce na základě výzvy správního orgánu I. stupně nedoložil ani jeden z uvedených dokladů, a proto bylo namístě řízení o jeho žádosti zastavit.
42. Námitka tak není důvodná.

V. C) Námitka neobstarání dokladu správním orgánem

43. Žalobce dále žalované vytýkal, že si sama neopatřila údaj o zápisu osoby samostatně výdělečně činné z veřejné části živnostenského rejstříku.
44. Soud opakuje, že v projednávané věci se jedná o řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V řízení zahajovaném na žádost je na žadateli, aby tvrdil rozhodné skutečnosti a navrhoval důkazy k jejich prokázání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38). Žalobce tedy byl povinen předložit ke své žádosti doklady specifikované v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

45. Nepřípadný je v této souvislosti odkaz žalobce na § 4 odst. 1 správního řádu, podle něhož *veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc*. Předmětné ustanovení zakotvuje požadavek slušného chování a vstřícnosti úředních osob. Z obsahu správního spisu soud nezjistil, že by postup správních orgánů byl s touto zásadou v rozporu. Soud nesouhlasí se žalobcem, že by bylo povinností žalované informovat před vydáním rozhodnutím žalobce, že s ohledem na zákonnost usnesení správního orgánu I. stupně nebudou doklady předložené v odvolacím řízení věcně zohledněny.
46. Žalobce spatřoval postup správních orgánů rovněž v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož *správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje*.
47. Povinnost, aby správní orgán opatřoval údaje z evidencí, se týká pouze těch evidencí, které správní orgán skutečně sám vede, nikoli například těch, do kterých má pouze přístup (srov. JEMELKA, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016, s. 44 - 48). Ani správní orgán I. stupně, ani žalovaná nejsou správními orgány spravující živnostenský rejstřík. Živnostenský rejstřík je informační systém veřejné správy, který spravuje Živnostenský úřad České republiky, resp. odbor živností Ministerstva průmyslu a obchodu ČR [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech]. Správní orgány tedy nebyly povinny podle § 6 odst. 2 správního řádu samy si pořídit výpis z živnostenského rejstříku. Ostatně v daném případě nebyla splněna ani druhá podmínka plynoucí z § 6 odst. 2 správního řádu, neboť žalobce správní orgány nepožádal, aby si samy takový výpis opatřily. Správní orgány proto nebyly povinny samy údaje z živnostenského rejstříku týkající se žalobce obstarávat.
48. Pokud žalobce v obecné rovině namítal rozpor napadeného rozhodnutí s rozhodovací praxí žalované, aniž by poukázal na konkrétní skutečnosti či konkretizoval příslušná správní rozhodnutí, nemohl se soud jeho argumentací pro neurčitost blíže zabývat.
49. Námitka tak není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

50. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. 9. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

