



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: I. D.
bytem [adresa]
adresou pro doručování [adresa]

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 9. 2016, čj. MV-154600-4/SO/sen-2013

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 22. 9. 2016, čj. MV-154600-4/SO/sen-2013 (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 24. 5. 2013, čj. OAM-07967-8/DP-2013 (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 zaměstnání s platností od 12. 6. 2012 do 26. 2. 2013.

2. Napadeným rozhodnutím 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. Současně reprodukovala námitky vznesené žalobcem v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí.
4. K námitce žalobce, že se za účelem doložení chybějícího dokladu dostavil nejméně třikrát na pracoviště správního orgánu prvního stupně, avšak zde mu bylo sděleno, že žádný dodatek k žádosti od něho nepřevzme, žalovaná uzavřela, že žalobce nesplnil důkazní povinnost, když své tvrzení nepodložil žádnými důkazy. Žalovaná přitom doplnila, že ze spisového materiálu ani z cizineckého informačního systému nevyplývá, že žalobce doložil chybějící podklad dříve než dne 17. 6. 2013, když záznam o doložení tohoto dokladu spisový materiál ani informační systém cizinců neobsahuje.
5. K doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu na území dne 17. 6. 2013 žalovaná uvedla, že tento doklad byl vyhotoven již dne 8. 3. 2013, tedy více jak 2 měsíce před zastavením řízení, a žalobci tedy nic nebránilo jej doložit před vydáním Prvostupňového rozhodnutí. K doložení dokladu po vydání usnesení o zastavení řízení přitom nelze dle žalované přihlídnout.
6. Žalovaná dále v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vyložila důvody, pro které nepřisvědčila odvolací námitce poukazující na porušení § 36 odst. 3 správního řádu.
7. Žalovaná uzavřela, že žalobce neodstranil vytýkané vady žádosti, neboť správnímu orgánu prvního stupně nedoložil veškeré požadované podklady pro rozhodnutí, tj. doklad potvrzující účel pobytu na území, ve vztahu k němuž je dle žalované vyloučeno, aby jej správní orgán prvního stupně získal jinak, než prostřednictvím účastníka řízení. Žalovaná konstatovala, že v posuzované věci tak byly naplněny důvody pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce do dne vydání Prvostupňového rozhodnutí neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

III. Žaloba

8. Žalobce proti Napadenému rozhodnutí brojil v zásadě dvěma okruhy žalobních námitek.
9. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce poukazoval na to, že doklad potvrzující účel pobytu, tj. rozhodnutí Úřadu práce ze dne 8. 3. 2013, čj. MPSV-UP/2485766/13/AIS-ZAM (dále též „**Rozhodnutí Úřadu práce**“) se pokoušel minimálně třikrát doložit na příslušném pracovišti správního orgánu prvního stupně, který však převzetí tohoto dokladu odmítl s poukazem na nesoulad v čísle cestovního pasu. Žalobce v této souvislosti poukázal na to, že v době podání žádosti o prodloužení povolení k zaměstnání ještě novým pasem nedisponoval. Žalobce namítl, že proti nepřijetí dodatku se nemohl nijak bránit. Ani Úřad práce nebyl přes výzvy žalobce ochoten změnit údaje uvedené v pravomocném

rozhodnutí. Úřad práce nakonec podle žalobce přistoupil na vydání potvrzení o ohlášené změně čísla pasu, což žalobce učinil dne 30. 5. 2013. Poté žalobce na radu známých zaslal dne 14. 6. 2013 správnímu orgánu prvního stupně rozhodnutí Úřadu práce poštou. Předmětné rozhodnutí bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno dne 17. 6. 2013. Žalobce měl za to, že i pokus doložit požadovanou náležitost je v jeho případě za daných okolností třeba považovat za odstranění vady žádosti, a řízení proto nebylo lze zastavit. Žalovaná pak měla dle žalobce přihlédnout k jeho odvolacím námitkám a uvedené okolnosti prošetřit. Žalobce byl přesvědčen, že správní orgány porušily § 50 odst. 2 a § 8 odst. 2 správního řádu, „*když se nepokusily spojit s úřadem práce a vyřešit...situaci s cestovním pasem*“. Žalobce uvedl, že mu je „*známo, že Ministerstvo vnitra běžně vyžaduje od úřadu práce informaci a kopii rozhodnutí o povolení zaměstnání na konkrétního cizince*“. Žalobce doplnil, že Napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 2 odst. 4 a § 4 odst. 1 správního řádu

10. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobce namítal pochybení co do absence zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života.
11. Závěrem žalobce kromě jiného v obecné rovině poukázal na nepřezkoumatelnost vydaných rozhodnutí

IV. Vyjádření žalované

12. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 20. 12. 2016 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. K námitce vznesené pod prvním žalobním bodem pak žalovaná uvedla, že žalobce byl dle § 52 správního řádu povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení, avšak v posuzovaném případě své tvrzení, že chybějící doklad pro rozhodnutí správnímu orgánu prvního stupně doložil před vydáním Prvostupňového rozhodnutí, nijak neprokázal. Žalovaná konstatovala, že ze spisového materiálu ani z cizineckého informačního systému nevyplývá, že by se tak stalo. K námitce poukazující na porušení § 50 odst. 2 správního řádu žalovaná poznamenala, že se v posuzované věci jedná o řízení o žádosti, které ze své podstaty předpokládá aktivní účast účastníka řízení na obstarávání požadovaných podkladů. K námitce vznesené pod druhým žalobním bodem pak žalovaná konstatovala, že v případě vydání procesního rozhodnutí dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu není dána povinnost zkoumat přiměřenost zásahu spočívajícího ve vydání rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince dle § 174a 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**“).

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků 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. Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (soud jejich souhlas s přihlédnutím k § 51 odst. 1 větě druhé s. ř. s. předpokládal). Žalobce přitom nenavrhoval provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovanou, a které by bylo třeba provést při jednání.

14. V posuzované věci bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. 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 potvrzující účel pobytu na území, přičemž k dodatečnému předložení dokladu v odvolacím řízení nebylo lze podle žalované přihlédnout.
15. Žalobce námitkami vznesenými pod **prvním žalobním bodem** tvrdil, že se pokoušel doklad potvrzující účel pobytu, tj. Rozhodnutí Úřadu práce, minimálně třikrát doložit na příslušném pracovišti správního orgánu prvního stupně, který však převzetí tohoto dokladu odmítl s poukazem na nesoulad v čísle cestovního pasu, přičemž žalobce se proti nepřijetí dodatku nemohl nijak bránit. Žalobce měl za to, že i pokus doložit požadovanou náležitost je v jeho případě za daných okolností třeba považovat za odstranění vady žádosti, a řízení proto nebylo lze zastavit. Žalovaná pak měla dle žalobce přihlédnout k jeho odvolacím námitkám a uvedené okolnosti prošetřit. Žalobce byl přesvědčen, že správní orgány porušily § 50 odst. 2 a § 8 odst. 2 správního řádu, pokud se nepokusily obstarat předmětný doklad přímo od Úřadu práce. Napadené rozhodnutí bylo dle žalobce vydáno v rozporu s § 2 odst. 4 a § 4 odst. 1 správního řádu.
16. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 35 odst. 2 a § 31 odst. 1 písm. b) tohoto zákona v rozhodném znění byl žalobce povinen předložit k žádosti o prodloužení povolení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání mj. i doklad potvrzující účel pobytu na území, kterým bylo na daném skutkovém půdorysu povolení Úřadu práce k zaměstnání, resp. rozhodnutí o prodloužení takového povolení.
17. 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“*.
18. K povinnosti účastníků řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu) ve správním řízení zahájeném na žádost se již správní soudy v minulosti opakovaně vyjádřily. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, čj. 6 As 7/2015 - 26; uvedl, že *„[s]e stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řízení není ovládáno zásadami naprosto shodnými jako řízení civilní. Na druhou stranu i ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 zákona správního řádu). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy „mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.“ (VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 524).“* Přímou k předložení dokladů v řízeních o žádostech ve věcech pobytových oprávnění cizinců Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38, uvedl, že *„řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti“* (shodně k dokladu potvrzujícímu účel pobytu dle § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017 - 36).

19. Soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně žalobce výzvou ze dne 12. 2. 2013, čj. OAM-7967-3/DP-2013, informoval o zjištěných vadách žalobcem podané žádosti a vyzval jej k předložení dokladu uvedeného v § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (dále též „Výzva“). Stanovil mu k tomu lhůtu v délce 90 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.
20. Ze spisového materiálu přitom vyplývá, že žalobci byla Výzva spolu s unesením o přerušení řízení čj. OAM-7967-4/DP-2013 z téhož dne doručena dne 12. 2. 2013, kdy si ji osobně převzal zplnomocněný zástupce žalobce.
21. Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadovaný doklad, tj. doklad potvrzující účel pobytu nedoložil. V posuzovaném případě tak byly dle přesvědčení soudu z níže uvedených důvodů dány podmínky pro zastavení řízení. Správní orgány nepochybily, pokud řízení o žádosti zastavily v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
22. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezuje podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly v plném rozsahu 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 jedna z náležitostí nebyla doložena 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 vadou, jež by vyústila v nepřezkoumatelnost či nezákonnost Napadeného rozhodnutí.
23. Soud pak nad rámec uvedeného doplňuje, že žalovaná nepochybila ani tehdy, pokud v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uvedla, že k předložení předmětného dokladu ke dni 17. 6. 2013, tedy po vydání Prvostupňového rozhodnutí, nebylo možno přihlédnout.
24. Soud podotýká, že 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 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“*.
25. Soud podotýká, že Nejvyšší správní soud se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových 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 nepřipouští 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“.

26. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.
27. 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“.
28. 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“.
29. 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). 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 přitom neshledal, že by byly podmínky uvedené v § 82 odst. 4 správního řádu na skutkovém půdorysu posuzované věci naplněny. Správní orgány přitom nebyly povinny *ex officio* vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žalobce požadovaný doklad

nepředložil (k tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24).

30. Žalobce svou procesní obranu v rámci námitek vznesených pod prvním žalobním bodem zaměřoval především na to, že se požadovaný doklad (Rozhodnutí Úřadu práce) neúspěšně pokoušel předložit správnímu orgánu prvního stupně již v průběhu prvostupňového správního řízení.
31. Soud si je vědom rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že neodpovídá zákonným požadavkům a požadavkům dobré správy takové rozhodnutí, které je vystavěno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek pro zastavení daného řízení. Splnění podmínek pro zastavení řízení dle citovaného ustanovení je nutné posuzovat s ohledem na konkrétní skutečnosti ve vztahu k žadateli a na konkrétní okolnosti případu. V mimořádných případech je třeba přihlídnout též ke specifické situaci žadatele a zároveň zhodnotit, zda žadatel ve vztahu k odstranění vad žádosti postupoval s dostatečným úsilím, bez zbytečných průtahů a se správním orgánem spolupracoval způsobem, který po něm bylo možno po právu žádat tak, aby mohlo být o žádosti meritorně rozhodnuto (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2017, čj. 8 Azs 109/2016 - 29).
32. Soud v tomto směru připouští, že pokud by byly žalobcem tvrzené skutečnosti týkající se jeho opakovaných neúspěšných pokusů o předložení předmětného dokladu (Rozhodnutí Úřadu práce) na příslušném pracovišti správního orgánu prvního stupně před vydáním Prvostupňového rozhodnutí pravdivé, mohly by skutečně představovat okolnost, jež by ve světle právě popsanych judikatorních východisek byla skutkovou okolností vylučující možnost zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
33. Soud však nemohl přehlédnout, že se žalobce v podané žalobě shodně jako v podaném odvolání omezil na pouhé blíže nerozvedené tvrzení právě uvedených skutečností, aniž by pak své tvrzení podpořil jakýmkoli důkazem.
34. Žalobce v podaném odvolání a nyní shodně i v podané žalobě poukazoval na to, že se předmětný doklad pokoušel minimálně třikrát doložit na příslušném pracovišti správního orgánu prvního stupně, který však převzetí tohoto dokladu odmítl s poukazem na nesoulad v čísle cestovního pasu. Své tvrzení však již dále nijak nekonkretizoval a především jej nijak neprokazoval. Nijak nekonkretizoval alespoň časový údaj o tom, kdy přesně se na pracoviště správního orgánu dostavil a kolikrát přesně tak učinil. Rovněž nesdělil, zda se takového jednání zúčastnil sám, popř. zda se jej zúčastnila rovněž další osoba. Neoznačil úřední osoby, s nimiž měl v rámci takto tvrzených jednání na pracovišti správního orgánu prvního stupně jednat, popř. alespoň místnost či přepážku, kde k tomu mělo dojít. Rovněž nespecifikoval žádné další podrobnější skutkové okolnosti týkající se průběhu jednání. Nespecifikoval např. ani to, zda se na úřad dostavil po předchozí domluvě termínu. Rovněž nedoplnil, zda o jednání obecně, popř. dokonce o odepření převzetí dokladu konkrétně byl vyhotoven nějaký písemný záznam.
35. Uvedené okolnosti jsou přitom podle přesvědčení soudu významnými okolnostmi, jež by mohly svědčit pro věrohodnost tvrzení žalobce. Jakkoli se totiž může na první pohled jevit žalobcem předestřená skutková verze možná, soud současně nemůže nikterak vyloučit ani to, že se žádná taková jednání ve skutečnosti neuskutečnila, popř. že jejich skutečný průběh byl zcela odlišný.

36. Soud přitom především nemohl odhlédnout od toho, že žalobce v podané žalobě nenavrhл žádný konkrétní důkazní prostředek, prostřednictvím něhož by mohl svá výše uvedená tvrzení prokázat. Žalobci přitom podle přesvědčení soudu v takovém postupu nic nebránilo. Pokud by např. přesně specifikoval termíny, v nichž se měla jednání na pracovišti správního orgánu prvního stupně uskutečnit, popř. rovněž označil úřední osoby, s nimiž měl jednat, bylo by lze současně navrhopvat např. provedení důkazu prostřednictvím případného audiovizuálního záznamu z kamer umístěných na předmětném pracovišti, popř. v jeho bezprostředním okolí. Rovněž by bylo lze případně navrhopvat provedení důkazu výsledkem svědků – ať již třetích osob, které by mohly tvrzení žalobce o jeho opakovaných pokusech o předložení dokladu před vydáním Prvostupňového rozhodnutí podpořit, popř. úředních osob, které měly v uvedených termínech s žalobcem jednat. Žádná další relevantní konkrétnější tvrzení, natožpak důkazní návrhy, přitom žalobce nepředestřel ani ve vztahu k jím obecně tvrzené mimoprocení komunikaci s Úřadem práce. Nenavrhл ostatně ani provedení tzv. účastnického výsledku, k němuž by případně soud mohl v případě nedostatku jiných důkazních prostředků eventuálně přistoupit. Žalobce ostatně i přes odpovídající výzvu a poučení soudu nesdělil, že by trval na požadavku nařízení ústního jednání ve věci, v jehož rámci by případně soud mohl takové důkazní prostředky provést.
37. Soud přitom nemohl s ohledem na principy ovládající tento typ soudního řízení správního ani při nejlepší vůli tato další skutková tvrzení a je podporující důkazní návrhy za žalobce domýšlet. Takový postup by byl ostatně v příkrém rozporu s principem rovnosti zbraní, jenž je třeba zajistit i v tomto řízení. Soud v tomto směru podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
38. Pokud se tedy žalobce v tomto směru omezil na paušální a blíže nerozvedený poukaz na opakované neúspěšné pokusy o předložení požadovaného dokladu, který nepodpořil žádným návrhem důkazního prostředku, jehož provedením by bylo lze získat poznatky o relevantních skutkových okolnostech svědčících pro žalobcem obecně tvrzenou skutkovou verzi, nezbylo soudu, než uzavřít, že žalobce nedoložil žádnou konkrétní okolnost svědčící o tom, že by řízení bylo v žalobcem indikovaném směru zatíženo vadou, pro kterou by Napadené rozhodnutí a Prvostupňové rozhodnutí neměla obstát.
39. Soud nad rámec uvedeného doplňuje, že žalobce nepředestřel ani žádný konkrétní důvod, pro který nepřistoupil k zaslání předmětného dokladu prostřednictvím provozovatele poštovních služeb ještě před vydáním Prvostupňového rozhodnutí, ale učinil tak teprve 14. 6. 2013. Soudu přitom není zřejmé, proč tak žalobce, pokud dle žalobních tvrzení čelil opakovanému odmítnutí převzetí předmětného dokladu na pracovišti správního orgánu prvního stupně, neučinil již neprodleně poté, co opakovaně při osobním jednání na pracovišti správního orgánu prvního stupně neuspěl.
40. Pokud žalobce skutečně čelil opakovanému odepření převzetí předmětného dokladu, nabízelo se jistě pro vylepšení případné procesního postavení a důkazní pozice v souladu s dříve uvedeným požádat o vydání potvrzení, že úřední osoba jednající za správní orgán prvního stupně odepřela převzetí uvedeného dokladu (žalobce ani netvrdí, že by se o

takový krok alespoň pokusil). V případě, kdy by bylo vydání takového potvrzení rovněž odepřeno, žalobci nic nebránilo pokusit se o předložení dokladu za přítomnosti další osoby, jež by případně mohla být v dalších řízeních vyslechnuta jako svědek a potvrdit tak procesně relevantním způsobem žalobcem tvrzené okolnosti. Především pak měl žalobce podle soudu před uplynutím 90 denní lhůty stanovené Výzvou v souladu s dříve uvedeným přistoupit k zaslání tohoto podkladu prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Žalobci rovněž nic nebránilo vyhledat v takovém případě odbornou právní pomoc. Český právní řád přitom předvídá rovněž nástroje pro poskytnutí takové pomoci rovněž osobám, které nemají dostatečné prostředky pro úhradu smluvní odměny advokáta.

41. Pokud pak žalobce v obecné rovině namítal, že žalovaná měla přihlédnout k jeho odvolacím námitkám a uvedené okolnosti prošetřit, soud podotýká, že žalobce v odvolání toliko ve zcela obecné rovině žádal, aby jako důkaz byla provedena kontrola „počítačových záznamů“, kde bude dle žalobce zaznamenáno, že chtěl doklad odevzdat. Žalovaná přitom na uvedený blíže nerozvedený procesní požadavek v odůvodnění v jemu odpovídající míře obecnosti reagovala, když konstatovala, že ze spisového materiálu ani z cizineckého informačního systému nevyplývá, že žalobce doložil chybějící podklad dříve než dne 17. 6. 2013, když záznam o doložení tohoto dokladu spisový materiál ani informační systém cizinců neobsahuje.
42. Žalované tedy nelze v tomto ohledu vyčítat, že by se s obecným důkazním návrhem žalobce nevypořádala, že by jej zcela ignorovala a nevyslovila k němu žádné relevantní závěry. Žalobce se nicméně v odvolacím řízení omezil toliko na výše reprodukováný požadavek a jiné důkazní návrhy, jež by svědčily pro jeho tvrzení stran údajných opakovaných pokusů o předložení dokladu ještě před vydáním Prvostupňového rozhodnutí, v odvolacím řízení nepředestřel. Za této situace soud nemohl žalované rozumně vytýkat, že by bylo její rozhodnutí v tomto ohledu zatíženo vadou, pro niž by nemohlo v soudním přezkumu obstát.
43. Soud pak nemohl přisvědčit ani námitce, dle níž byl správní orgán prvního stupně povinen si na daném skutkovém půdorysu obstarat doklad potvrzující účel pobytu přímo prostřednictvím jeho vyžádání od Úřadu práce.
44. V posuzované věci se jednalo o správní řízení zahájené na žádost. Soud s poukazem na shora uvedená východiska podotýká, že v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se neuplatní vyšetřovací zásada. Rovněž v nyní řešeném případě tedy nebyl správní orgán prvního stupně povinen vyhledávat důkazní prostředky a podklady, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění žádosti.
45. V obecné rovině platí, že pokud se žadateli nedaří břemena tvrzení a důkazní (§ 52 správního řádu) unést, je správní orgán povinen žadatele poučit a dát mu možnost odstranit vady žádosti. Tomuto požadavku správní orgán prvního stupně dostál, když žalobce vyzval k odstranění vad žádosti, tyto vady specifikoval a správní řízení do uplynutí lhůty pro jejich odstranění přerušil.
46. Pokud pak žalobce do vydání Prvostupňového rozhodnutí požadovaný podklad nepředložil, byl správní orgán prvního stupně oprávněn a současně povinen řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit. Z ničeho přitom nevyplývá, že by byl v takovém případě povinen iniciativně vyžádat takový podklad (o jehož existenci ani nebyl ze strany žalobce před vydáním Prvostupňového rozhodnutí informován – viz výše) od jiného orgánu veřejné moci, který měl takový podklad v rámci své pravomoci a

působnosti vydat. Taková povinnost správnímu orgánu prvního stupně nevyplývala ani z žalobcem označených základních zásad správního řízení upravených správním řádem.

47. Soud v tomto směru pro úplnost podotýká, že pro závěr o nedostatku takové povinnosti kromě jiného svědčí rovněž § 6 odst. 2 správního řádu (*a contrario*), dle něhož je správní orgán za určitých okolností povinen zajistit obstarání podkladů. Platí-li totiž, že lze-li potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, je správní orgán povinen jejich obstarání zajistit v případě, pokud o to dotčená osoba požádá, nemůže jej taková procesní povinnost jistě tížit v případě, kdy jde o údaje, které má k dispozici jiný orgán veřejné moci, nadto pak v případě, kdy nebyl o zajištění takového obstarání ani požádán. Taková povinnost správnímu orgánu prvního stupně z ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu v tomto typu řízení o žádosti neplynula.
48. Z popsanych důvodů pak nebylo lze přisvědčit ani námitkám poukazujícím na porušení § 2 odst. 4 a § 4 odst. 1 správního řádu, neboť postup správních orgánů ze shora vyložených důvodů neodporuje ani principům a zásadám upraveným v těchto ustanoveních správního řádu. Správní orgány při zastavení řízení o žádosti žalobce tyto zásady neporušily. Jejich postup nelze ze shora popsanych důvodů považovat ani za porušení principu materiální rovnosti a zohlednění konkrétních okolností případu, ani za porušení zásady vstřícnosti. Správní orgány naopak zcela v souladu se zásadou legality vycházející z principu enumerativnosti veřejných pretenzí řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavily.
49. 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 požadovaného dokladu věcně projednat. Ani žalovaná pak dle stanoviska soudu nijak nepochybila, pokud s ohledem na zásadu koncentrace řízení odmítla přihlédnout k dokladu předloženému žalobcem po vydání Prvostupňového rozhodnutí a Napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, tj. zastavení řízení o předmětné žádosti. Žalobce přitom ke svým tvrzením stran údajného opakovaného neúspěšného pokusu doložit předmětný podklad před vydáním Prvostupňového rozhodnutí nenavrhoval provedení žádného důkazního prostředku.
50. K žalobcem obecně vznesené námitce nepřezkoumatelnosti Napadeného rozhodnutí soud opětovně připomíná shora akcentovaný význam dispoziční zásady v tomto typu soudního řízení.
51. Pokud se tedy žalobce v tomto směru omezil na paušální a blíže nerozvedený poukaz na nepřezkoumatelnost vydaných rozhodnutí, nezbylo soudu, než v obdobně obecné rovině konstatovat, že Napadené rozhodnutí ani Prvostupňové rozhodnutí takovou vadou netrpí.
52. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka

považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

53. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
54. Soud ověřil, že žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí neopomněla reagovat na všechny uplatněné odvolací námitky. Každou z těchto odvolacích námitek se žalovaná zabývala, vyslovila k nim své závěry, přičemž připojila úvahy, jimiž byla při vypořádání té které námitky vedena.
55. Žalobce ostatně v podané žalobě neoznačil odvolací námitky, které snad zůstaly dle jeho názoru zcela nevypořádány, resp. které měly být dle jeho žalobních tvrzení vypořádány zcela nedostatečně. Polemika žalobce je dle přesvědčení soudu spíše polemikou se závěry správních orgánů o posouzení právních otázek. V daném případě tak soud nemohl žalobci přisvědčit, že by žalovaná z žalobcem popsaných důvodů zatížila Napadené rozhodnutí tak zásadními nedostatky odůvodnění, že by je bylo nutno pro nepřezkoumatelnost zrušit. Napadené rozhodnutí ani Prvostupňové rozhodnutí nejsou stížena vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů spočívající v nedostatečném vypořádání procesní argumentace žalobce, ani pro jejich nesrozumitelnost.
56. Soud se pak nemohl ztotožnit ani s námitkami, jimiž žalobce pod **druhým žalobním bodem** poukazoval na nezákonnost Napadeného rozhodnutí a Prvostupňového rozhodnutí z důvodu porušení povinnosti správních orgánů zabývat se při vydání rozhodnutí přiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.
57. Soud v tomto směru připomíná, že správní soudy ustáleně judikují, že v případě vydání procesního rozhodnutí, konkrétně usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nejsou správní orgány povinny posuzovat přiměřenost dopadů takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.
58. Soud poukazuje na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015 - 27, dle nichž „*ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje pouze demonstrativní výčet kritérií, ke kterým správní orgány přihlédnou v případě, že jim zákon ukládá povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Tak je tomu např. v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a některých dalších rozhodnutí. Jak správně uvedl krajský soud, k aplikaci ustanovení § 174a*

zákona o pobytu cizinců tak může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona správnímu orgánu v konkrétním případě povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá“.

59. Z právě citovaného rozsudku plyne, že posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí přichází v úvahu jen tam, kde to zákon stanoví. V případě procesního rozhodnutí, konkrétně usnesení o zastavení řízení z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti, zákon tuto povinnost správnímu orgánu neukládá. Je to ostatně zcela logické, neboť jediným možným důsledkem neodstranění podstatných vad žádosti, které brání pokračování v řízení, je podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavení řízení. Při zjištění, že účastník řízení přes výzvu takové vady žádosti neodstranil, je správní orgán povinen bez dalšího vydat usnesení o zastavení řízení, aniž by se jakkoliv zabýval posuzováním přiměřenosti dopadů tohoto rozhodnutí, které v takovém případě vůbec není na místě. Jak konstatoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 25. 11. 2015, čj. 3 A 120/2013 - 55, „s ohledem ke skutečnosti, že řízení bylo zastaveno z procesních důvodů, nemohl být zkoumán ani soukromý a rodinný život žalobce, kterážto otázka je právě součástí meritorního posouzení žádosti“. Správní orgán prvního stupně ani žalovaná tudíž nepochybily, jestliže se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí o zastavení řízení o žalobcově žádosti nezabývaly.
60. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
61. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 19. září 2019

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