



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: **V. R.**, narozený dne ...
státní příslušnost Ukrajina
bytem ...
zastoupený advokátkou Marií Kurkovou
sídlem Školní 10, 147 00 Praha 4

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 2. 2019, č. j. MV-101574-4/SO-2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 23. 7. 2018, č. j. OAM-4877-8/DP-2018, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná.

II.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobce namítal, že jeho věc byla správními orgány nesprávně posouzena a že zastavení řízení o jeho žádosti nebylo opodstatněné. V této souvislosti poukazoval na znění § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a byl přesvědčen, že v jeho případě nemohlo být toto ustanovení naplněno. Všechny náležitosti jeho žádosti byly ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí doloženy. Žalobce si byl zcela jistý, že dne 8. 3. 2018 při podání žádosti na přepážce předával správnímu orgánu originál nájemní smlouvy ze dne 1. 3. 2018. Je však možné, že pracovník přijímající žádost předloženou nájemní smlouvu ze dne 1. 3. 2018 neokopíroval a nezaložil ji do spisu. Toto pochybení pracovníka nelze ovšem přičítat k tíži žalobce. Takové věci se stávají běžně, a proto by měl správní orgán I. stupně víc vycházet vstříc cizinci a následně akceptovat i pozdější doložení některého dokladu. Nadto z výpisu z Cizineckého informačního systému vyplývalo, že žalobce má na adrese ... zajištěno ubytování i do budoucna, a proto i případná absence dokladu o zajištění ubytování ve spise, nebránila správnímu orgánu I. stupně posoudit jeho žádost meritorně, popř. správní orgán mohl z vlastní iniciativy okopírovat doklad o zajištění ubytování z předchozí žádosti žalobce o pobytové oprávnění, který byl ještě platný do budoucna. Žalobce dále uvedl, že dispoziční zásada neznamená, že by správní orgán nemohl některé podklady pro vydání rozhodnutí obstarat sám ze své vlastní evidence. Měl také za to, že doklad o zajištění ubytování byl rovněž doložen dne 11. 6. 2018 společně s pojištěním, platebním výměrem za rok 2017 a potvrzením o bezdlužnosti z finančního úřadu přes centrální podatelnu Letná, a není mu známo, proč se doklad o ubytování ve správním spise nenachází. Neúplnost spisového materiálu nemůže jít k tíži žalobce.
3. Navíc v rámci odvolacího řízení žalobce doklad o zajištění ubytování opakovaně předložil. Podle § 4 odst. 1 je veřejná správa 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. Žalovaná za daných okolností a vycházejíc z principu dobré správy by měla postupovat vůči žalobci vstřícně a odvolání vyhovět.
4. Žalobce rovněž argumentoval tím, že s účinností od 15. 8. 2017 do zákona o pobytu cizinců bylo zavedeno nové speciální ustanovení § 56 odst. 1 písm. l), podle kterého dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3 tohoto zákona, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza. Žalobce se domníval, že správní orgán I. stupně nemohl řízení o jeho žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního

řádu pro nedoložení dokladu o ubytování, neboť byl povinen v takovém případě postupovat na základě speciálního právního ustanovení zákona o pobytu cizinců, kterým je § 56 odst. 1 písm. 1) tohoto zákona. Aplikace speciálních ustanovení má vždy přednost před aplikací obecných ustanovení. Pouze při nedostatku speciální právní úpravy by správní orgány mohly rozhodovat o žádosti žalobce na základě obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu hovoří pouze o podstatných vadách žádosti, nikoli o všech vadách žádosti. Žalobce se domníval, že nepředložení dokladu o zajištění ubytování může být vadou žádosti, ale nikoli vadou žádosti podstatnou, která by bránila v řízení pokračovat a vydat meritorní rozhodnutí.

5. Žalobce dále namítal, že před vydáním usnesení mu nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, která je zakotvena v § 36 odst. 3 správního řádu. Zároveň nesouhlasil s posouzením přiměřenosti obou rozhodnutí, jelikož pouhé nedoložení dokladu o zajištění ubytování (když z výpisu z Cizineckého informačního systému vyplývalo, že žalobce zajištěno ubytování má), jistě nemohlo být důvodem přiměřeným na to, aby řízení o jeho žádosti bylo zastaveno. Nepřiměřenost rozhodnutí byla také patrná z pobytové historie žalobce, když tento dlouhodobě pobývá na území ČR. Ke dni rozhodnutí správního orgánu I. stupně to bylo více než 17 let a po tuto dobu nebyly u žalobce zjištěny žádné skutečnosti, které by mohly zabránit v prodloužení dlouhodobého pobytu. Délka pobytu cizince na území je nejlepším ukazatelem jeho integrace. Zamítnutí žádosti zcela integrovanému cizinci by se mělo činit pouze z důvodů závažných (např. narušení veřejného pořádku, prokázané dlouhodobé neplnění účelu pobytu, předložení padělaných dokladů, odsouzení pro trestní čin apod.).
6. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná argumentovala obdobně jako v napadeném rozhodnutí. Uvedla, že ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalobce doložil předmětný doklad o ubytování dne 8. 3. 2018, jak uvádí, neboť kromě skutečnosti, že není součástí spisového materiálu, není ani uveden v seznamu doložených dokumentů ze dne 8. 3. 2018. Nadto správní orgán I. stupně vyzýval účastníka řízení k jeho doložení i ve výzvě ze dne 10. 5. 2018, č. j. OAM-4877-4/DP-2018. Žalovaná dále konstatovala, že ze spisového materiálu vyplývá, že doklad o zajištění ubytování nebyl doložen ani dne 11. 6. 2018. Údajná kopie doložených dokumentů, kterou žalobce připojil k odvolání, neodpovídá skutečnosti. Tato kopie není ani ověřená, takže nelze potvrdit její pravdivost. Ze spisového materiálu jednoznačně vyplývá, že žalobce doložil doklad o ubytování ze dne 1. 3. 2018 až s podaným odvoláním dne 15. 8. 2018.
8. K námitce žalobce, že si měl správní orgán I. stupně opatřit doklad o ubytování z jeho předchozí žádosti, žalovaná uvedla, že řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nejsou plně ovládána zásadou vyšetřovací a účastník řízení musí být aktivní v předkládání a navrhování podkladů, které mohou odůvodnit vyhovění žádosti. V této souvislosti odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015. Žalovaná pokračovala s tím, že pokud žalobce nepředložil doklad o zajištění ubytování, bylo na místě jeho žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu procesně zastavit a nikoliv meritorně projednat. Tento závěr rovněž vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 10 A 274/2010, kde je uvedeno, že: „nepředložení

byť jediného dokladu, který je povinnou náležitostí žádosti, je podstatnou vadou žádosti. Jestliže ta to vada není přes výzvu správního orgánu I. stupně odstraněna, je správní orgán povinen řízení o žádosti žalobkyně pro neodstranění vad žádosti zastavit.“

9. Žalovaná dále nesouhlasila s tvrzením žalobce, že správní orgán I. stupně nemohl řízení o jeho žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro nedoložení dokladu, neboť byl v takovém případě povinen postupovat na základě speciálního právního ustanovení zákona o pobytu cizinců, tj. podle § 56 odst. 1 písm. l). Uvedla, že nedoložení dokladů, které je cizinec povinen předložit k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, správnímu orgánu znemožňuje z formálního i obsahového hlediska žádost posoudit a meritorně rozhodnout. Jedná se tedy o podstatnou vadu, kvůli které nelze v řízení pokračovat. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24.
10. K námitce žalobce, že mu nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, žalovaná poukázala na znění § 36 odst. 3 správního řádu. Uvedené zákonné ustanovení zakotvuje důležité procesní právo, které promítá do správního řízení čl. 38 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod, dle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je podle žalované tudíž dát možnost účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům a důkazům, ze kterých správní orgán vycházel, a které hodnotil za účelem vydání konečného, meritorního rozhodnutí. Uvedený postup tedy předpokládá, že se správní orgán zabýval meritem věci, tedy věcnou stránkou posuzovaného případu. Naopak, pokud z podané žádosti, a nikoliv z následného zjišťování stavu věci či dokazování, je na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět a posuzovaný případ lze subsumovat pod jeden ze stanovených důvodů pro zastavení řízení, správní orgán je povinen bez dalšího usnesením řízení o žádosti procesně zastavit, aniž by účastníka řízení vyzýval ve smyslu shora citovaného ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Uvedené ostatně podle žalované vyplývá i z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2012, sp. zn. 8 A 388/2011. Z uvedeného ustanovení je tedy zřejmé, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním má pouze účastník řízení, o jehož řízení je meritorně rozhodováno.
11. Závěrem žalovaná uvedla, že usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení správního řízení je procesní povahy a v těchto případech, kdy správní orgán I. stupně nerozhoduje o meritu věci, nemá povinnost posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života účastníka řízení a zároveň poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017 č. j. 10 Azs 206/2016-48.
12. Žalovaná trvala na správnosti napadeného rozhodnutí, jakož i prvoinstančního rozhodnutí a navrhla, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V.

Posouzení věci soudem

13. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaná souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
14. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

VI.

Rozhodnutí soudu

15. Žaloba je nedůvodná.
16. Soud při posouzení žaloby vyšel z následující právní úpravy.
17. Podle § 45 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území.
18. § 45 odst. 2 správního řádu stanoví, že nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
19. § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců stanoví, že dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza.
20. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu stanoví, že řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
21. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, 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.
22. Podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.
23. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti: Dne 8. 3. 2018 podal žalobce žádost o povolení změny účelu pobytu (podnikání). Výzvou ze dne 10. 5. 2018, doručenou žalobci dne 24. 5. 2018, vyzval prvoinstanční orgán žalobce mj. k doplnění dokladu o zajištění ubytování, protože tento doklad nebyl přiložen k žádosti – současně byl žalobce poučen, že nebude-li tento doklad předložen ve stanovené lhůtě 45 dnů od doručení výzvy, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Lhůta k odstranění uvedené vady žádosti marně uplynula dnem 9. 7. 2018, aniž žalobce doklad o zajištění ubytování předložil. Dne 23. 7. 2018 vydal prvoinstanční orgán rozhodnutí, jímž řízení o žádosti žalobce z tohoto důvodu a s odkazem na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Prvoinstanční rozhodnutí napadl žalobce odvoláním, které odůvodnil tím, že doklad o zajištění ubytování přiložil k žádosti a podruhé jej prvoinstančnímu orgánu doručil dne 11. 6. 2018. Své odvolání žalobce doplnil ještě tím, že mu nebylo umožněno seznámit se se spisem před vydáním rozhodnutí. K odvolání i jeho doplnění přiložil žalobce nájemní smlouvu ze dne 1. 3. 2018 (dále jen „*doklad*“). Napadené rozhodnutí aprobevalo posouzení prvoinstančním orgánem a doplnilo, že vzhledem k § 82 odst. 4 správního řádu žalovaná nepřihlížela k dokladu předloženému žalobcem až v odvolacím řízení.

24. Žalobce v prvé řadě namítal, že důvody pro zastavení řízení nebyly naplněny, protože doklad předložil jednak spolu s žádostí a jednak dne 11. 6. 2018 společně s dalšími listinami.
25. Tato žalobní námitka je nedůvodná.
26. Lze shrnout, že v projednávané věci bylo ve správním řízení rozhodováno o žádosti žalobce a nejednalo se tedy o řízení zahájené z moci úřední. V rámci tohoto řízení bylo rozhodováno o tom, zda bude žalobci vydáno povolení k dlouhodobému pobytu či nikoliv. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu musí cizinec podle výše citovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území. Doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území je tedy nezbytnou náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Jelikož doklad s žádostí předložen nebyl, správní orgán I. stupně proto vyzval žalobce, jak je výše popsáno, aby ho doložil. Přitom správní orgán I. stupně řádně poučil žalobce, v čem spočívá nedostatek jeho žádosti, jak ho má odstranit a stanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu a také ho poučil o následcích nedodání žádosti. Žalobce však, ač řádně vyzván, doklad nedoložil. Vzhledem k tomu, že doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území je nezbytnou náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, neboť prokazuje, že má cizinec na území České republiky zajištěno ubytování, postupoval správní orgán I. stupně správně, pokud řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z tohoto důvodu zastavil.
27. Pokud žalobce namítal, že doklad přiložil již k žádosti a poté ještě dne 11. 6. 2018, pak toto jeho tvrzení obsah spisu vyvrací. Ani k žádosti, ani k listinám doručovaným správnímu orgánu dne 11. 6. 2018 doklad přiložen nebyl. Obecně samozřejmě nelze vyloučit, že obsah spisu neodpovídá skutečnosti, ale důkaz o tom, že tomu tak je (že doklad žalobce alespoň v jednom z jím tvrzených případů správnímu orgánu doručil), by musel přinést žalobce, což se nestalo. Jako nevěrohodná se navíc soudu jeví skutková verze popsaná žalobcem, že doklad opětovně předkládal dne 11. 6. 2018 bez jakýchkoli komentářů, ačkoli měl za to, že ho správnímu orgánu předložil již se žádostí. Soud shrnuje, že obsah spisu prokazuje, že žalobce doklad dne 8. 3. 2018 ani 11. 6. 2018 nepředložil, a žalobce žádný důkaz o opaku nepředložil. Kopie seznamu podaných listin předložená v odvolacím řízení žalobcem neodpovídá originálu založenému ve správním spisu, a proto tvrzení žalobce neprokazuje.
28. Pokud žalobce namítal, že prvoinstanční orgán měl doklad zajistit sám, jde též o námitku nedůvodnou.
29. Jak je výše uvedeno, žalobci je zákonem uložena povinnost předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území spolu se žádostí. Prvoinstanční orgán tedy nebyl povinen doklad vyhledávat a zajišťovat sám. Prvoinstanční správní orgán ani nebyl povinen zjišťovat skutečnosti, které měly být obsahem dokladu z jakýchkoli evidencí či jiných správních spisů – šlo o povinnou součást žádosti, nikoli o podklad rozhodnutí zajišťovaný správním orgánem. Správní orgány tedy nepochybily, pokud v řízení o žádosti žalobce samy nezjišťovaly, zda žalobce má zajištěno ubytování, protože povinnost předložit doklad ex lege stíhala žalobce (opačný výklad hájený žalobcem by vedl k nepřijatelnému závěru, že povinnost předložit zákonem vyžadované doklady k žádosti je fakticky zákonem účastníkovi uložena nadbytečně, neboť v případě nesplnění této povinnosti by správní orgán musel tyto skutečnosti zjišťovat sám). Odkazy žalované na

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 12/2015 ze dne 12. 3. 2015 a na rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 A 274/2010 ze dne 9. 4. 2014 hodnotí soud jako přílehlavé.

30. Argumentace žalobce, že žalovaná měla k dokladu předloženému v odvolacím řízení přihlédnout podle § 4 odst. 1 správního řádu, je též nesprávná, protože podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. V daném případě i podle vlastních tvrzení žalobce měl doklad k dispozici již při podání žádosti, proto je zřejmé, že koncentrační zásada omezující dokazování na okamžik vydání správního rozhodnutí prolomena býti nemohla. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá (rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, č. j. 5 Azs 115/2016 – 34), že žalovaný nemohl k předložení dokladu v odvolacím řízení přihlédnout vzhledem na koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu, neboť nešlo o skutečnost, kterou by stěžovatelka nemohla uplatnit už v řízení před správním orgánem I. stupně. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je běžně používaný institut také v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 – 43). I z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2019, č. j. 8 Azs 371/2018-50, vyplývá, že námitka, podle níž má odvolací orgán přihlédnout k předložení chybějících dokladů v odvolacím řízení, není důvodná. Odvolací orgán na základě podaného odvolání přezkoumává postup a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pokud chybějící listiny žadatel mohl a měl předložit v průběhu řízení v prvním stupni, nelze je považovat za nové důkazy podle § 82 odst. 4 s. ř., ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2018, čj. 8 Azs 195/2018-59).
31. Žalobce dále namítal, že zastavení řízení v obecném správním režimu, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím, bránilo speciální ustanovení § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. I tato žalobní námitka byla nedůvodná.
32. Vztah správního řádu a zákona o pobytu cizinců je upraven v § 168 tohoto zákona, který obsahuje taxativní výčet řízení, na která se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. V řízení o žádosti žalobce se tyto zákonem stanovené výjimky neuplatní a musí být subsidiárně aplikován správní řád. V případě, že je žadatel poučen o existenci vad žádosti, které brání pokračování v řízení, a v určené lhůtě je neodstraní, je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavit. Proto správní orgán postupoval správně, zastavil-li řízení o žádosti žalobce. Pokud prvoinstanční orgán v době vydání rozhodnutí o zastavení řízení neměl v důsledku žalobcovy nedostatečné aktivity k dispozici všechny doklady zákonem označené za povinnou součást žádosti, řízení správně zastavil.
33. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 76/2015 – 24 ze dne 28. července 2016 vyplývá, že správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí výslovně uvedl, že správní orgán I. stupně nebyl povinen ex officio vést řízení ke zjištění skutečností, které měly být prokázány dokladem, jenž podle zákona měl být přiložen k žádosti. V případě, že žadatel přes výzvu nepředloží doklady, které je povinen předložit ze zákona, pak žadatel neodstraní podstatné vady žádosti a řízení je nutno zastavit. V případě, že žalobce zákonem požadované doklady k žádosti nepředložil, pak toto zcela

postačovalo pro aplikaci právní normy o zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval totožnou žalobní námitku, tj. zda zákon o pobytu cizinců obsahuje pro danou situaci vlastní speciální právní úpravu v § 56 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zákona. Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že správní orgán I. stupně se nemohl zabývat, ať už formálně či materiálně, podklady k předmětné žádosti žalobce, neboť tyto nebyly v zákonem stanoveném rozsahu předloženy. Za této situace tudíž nemohl meritorně posuzovat skutečnosti, zda žádost z obsahového hlediska splňuje zákonem požadované předpoklady a případně ji zamítnout ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Aplikace tohoto ustanovení by totiž byla na místě až v případě, když by žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil určité doklady, jimiž by podle svého přesvědčení prokazoval skutečnosti, k jejichž doložení byl vyzván, avšak správní orgán I. stupně by následně vyhodnotil, že tyto doklady nesplňují podmínky pro vyhovění předmětné žádosti. Nejvyšší správní soud poukázal i na zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do dne 31. 12. 2010, který obsahoval speciální právní úpravu zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. e), a to právě pro případ, kdy cizinec nepředložil náležitosti k žádosti o udělení víza. Podle tohoto ustanovení tak bylo možné s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* žádost cizince zamítnout ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl s účinností ode dne 1. 1. 2011 změněn zákon o pobytu cizinců, konkrétně i znění § 56 odst. 1 písm. e), však vyplývá, že úprava § 56 odst. 1 písm. e) má vliv i na řízení o žádostech o povolení k dlouhodobému pobytu. I v tomto případě bude při nepředložení náležitostí k žádosti postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Z citované části důvodové zprávy je tak zřejmý úmysl zákonodárce, že žádosti cizinců, jež nebudou obsahovat všechny zákonem stanovené náležitosti, již nebudou zamítány ve smyslu § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ale je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

34. Soud odkazuje i na další judikaturu vztahující se k této problematice: Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 99/2016 – 36 ze dne 29. srpna 2016 vyplývá, že pokud žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady své žádosti (nedoloží zákonem vyžadované listiny), musí být řízení o žádosti žadatele zastaveno. Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit.
35. Tyto právní závěry vyplývají ostatně i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2019, č. j. 8 Azs 371/2018-50, podle něhož nedoložení dokladů vyžadovaných zákonem jako příloha žádosti ve svém důsledku znamená nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, což znamená podstatné vady žádosti. V takovém případě je na místě řízení zastavit.
36. Z popsané judikatury je zřejmé, že pokud spočívá vada žádosti ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v nepředložení listiny, již zákon označuje za povinnou součást žádosti, jde vždy o podstatnou vadu žádosti a řízení musí být zastaveno (tolik k žalobní námitce, že nešlo o podstatnou vadu žádosti).
37. Pokud žalobce stručně namítl, že před vydáním rozhodnutí mu nebyla dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, i tato námitka je nedůvodná. Podle ustanovení § 36 odst. 3 věta první správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu

vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Žalobce neuvedl, jak by namítaným procesním pochybením mohl být zkrácena na svých právech. Bez ohledu na tuto skutečnost je nezbytné uvést, že v případě žalobce došlo k zastavení řízení, tedy procesnímu skončení věci. Rozhodným tedy bylo pouze to, zda byly či nebyly splněny podmínky pro zastavení správního řízení. Při činění tohoto závěru vycházely správní orgány toliko z listin, které žalobce předložil. Nebyla zde tedy žádná listina, se kterou by žalobce měl být před vydáním rozhodnutí seznamován a ke které by se měl vyjadřovat. Postup podle § 36 odst. 3 správního řádu přichází do úvahy výlučně v případě, že správní orgán rozhoduje meritorně a nikoli v případě procesních rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 256/2017 – 57 ze dne 14. prosince 2017).

38. Poslední žalobní námitku žalobce směřoval do nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, kdy argumentoval svou pobytovou historií. Ani tato žalobní námitka nebyla důvodná.
39. Žalobce o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) pasivní. Byl to tedy žalobce, kdo svým nekonáním nedal správnímu orgánu jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci (procesní rozhodnutí vydané podle správního řádu) vyloučeno. Správní orgány tedy nepochybily, jestliže se dopadem rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobce nezabývaly.
40. Žalobu soud tedy shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalované nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadovala, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 24. září 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.