



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: **T. X. L.**
bytem [adresa bydliště]

zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2016, čj. MV-63277-7/SO-2014

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 9. 9. 2016, čj. MV-63277-7/SO-2014 (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 31. 1. 2014, čj. OAM-23322-14/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 podnikání – účast v právnické osobě s platností od 27. 5. 2011 do 26. 5. 2013.
2. Napadeným rozhodnutím, které bylo žalobci doručeno dne 12. 9. 2016, žalovaná odvolání žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítla a toto usnesení potvrdila.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení a závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobce i přes opakované vyhovění žádostem o přerušení řízení nepředložil ve lhůtě do 26. 9. 2013 všechny doklady požadované v § 46 odst. 7 ve spojení s § 35 odst. 2 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**“), přestože byl ve výzvě k odstranění vad žádosti poučen, že v případě neodstranění vad resp. nedoložení chybějících náležitostí bude řízení o žádosti zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce přitom uvedenou povinnost nesplnil, což dle žalované nelze klást k tíži správnímu orgánu prvního stupně.
5. K dokladům obdržným po podání blanketního odvolání žalovaná s odkazem na ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu konstatovala, že není naplněna v něm uvedená podmínka. Požadované doklady nebyly podle žalované předloženy ve lhůtě stanovené správním orgánem prvního stupně ani do vydání Prvostupňového rozhodnutí. K prodlení došlo dle žalované z důvodu nečinnosti žalobce, který nadto své blanketní odvolání nedoplnil, ač to po nahlédnutí do spisu avizoval. Žalovaný doplnila, že žalobci byla k odstranění vad žádosti poskytnuta dostatečná lhůta, byl řádně poučen o způsobu odstranění vad i o následcích jejich případného neodstranění.

III. Žaloba

6. Žalobce proti Napadenému rozhodnutí brojil v zásadě čtyřmi okruhy žalobních námitek.
7. Žalobce v obecné rovině předeslal, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, její rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, a zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaná dle žalobce rovněž opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Obě rozhodnutí jsou nadto dle žalobce v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž při jejich vydání byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v ust. § 2, 3 a 4 správního řádu. Žalovaná dle žalobce zcela

rezignovala na svou roli odvolacího správního orgánu, když se v podstatě s žádnou odvolací námitkou dostatečně relevantně nevypořádala.

8. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce brojil proti přepjatému formalismu v rozhodování správních orgánů obou stupňů. Žalobce byl přesvědčen, že správní orgán prvního stupně pochybil, jestliže řízení usnesením zastavil. Žalovaná toto pochybení aprobovala a zatížila tak podle žalobce i své rozhodnutí vadou nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti. Dle žalobce nebyly dány podmínky pro zastavení řízení, správní orgán prvního stupně měl rozhodnout ve věci samé. V této souvislosti žalobce na jiném místě žaloby namítal, že žalovaná nedostatečně přezkoumala na základě podaného odvolání a v rozsahu stanoveném § 89 odst. 2 správního řádu Prvostupňové rozhodnutí. Rozhodnutí žalované je tak dle žalobce v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu
9. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobce namítal, že žalovaná pochybila, jestliže vůbec nepřihlížela k dokumentům, které žalobce zaslal společně s odvoláním. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v této souvislosti provádí podle žalobce tzv. sofistikované odůvodnění zjevné nespravedlnosti. Žalovaná tímto podle žalobce postupovala a rozhodla přepjatě formalisticky, aniž by šetřila práv a oprávněných zájmů žalobce, a zcela ignorovala individuální okolnosti daného případu. V důsledku přepjatě formalistického rozhodování správních orgánů nadto dle žalobce dochází k velmi výraznému zásahu do jeho životní situace. Žalobce v tomto směru poukazoval na rozhodovací praxi Ústavního soudu. Žalobce rovněž v tomto ohledu namítal, že ve světle ustálené judikatury tvoří správní řízení jeden souvislý celek. Odvolávání se na koncentraci řízení považoval žalobce za nesprávné. Namítl, že pokud žalobce řádně doložil požadované doklady, byť některé v odvolacím řízení, rozhodně nemělo být aprobováno usnesení o zastavení správního řízení. Obě rozhodnutí jsou tak dle žalobce nezákonná.
10. Pod **třetím žalobním bodem** žalobce namítal pochybení co do absence zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Správní orgán prvního stupně se dle žalobce přiměřeností vůbec nezabýval v důsledku toho, že řízení nesprávně zastavil. Nápravu nepřineslo dle žalobce ani řízení odvolací, když žalovaná k této věci zaujala velmi formalistický postoj a nepotřebnost zkoumání přiměřenosti potvrdila.
11. Pod **čtvrtým žalobním bodem** pak žalobce poukazoval na nesprávný procesní postup správního orgánu prvního stupně a žalované, pokud jde o závaznost stanovení lhůty. Konstatoval, že ačkoliv jeho žádost vykazovala vady a ačkoliv byl nalézací správní orgán povinen pomoci účastníkovi s odstraněním těchto vad, a zároveň byl povinen určovat lhůtu ke zjednání nápravy prostřednictvím usnesení, neučinil tak, když žalobce vyzval pouhým přípisem, přičemž v konečném důsledku nebyla podle žalobce určena vlastně žádná lhůta k provedení úkonu, resp. zjednání nápravy. Nebyla-li tedy určena lhůta způsobem, který zákon vyžaduje, pak podle žalobce platí, že nebyla určena vůbec a byl tak porušen § 45 odst. 2 správního řádu, který za nutnou náležitost výzvy k odstranění vad žádosti považuje určení přiměřené lhůty k provedení předmětného úkonu.

IV. Vyjádření žalované

12. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 7. 12. 2016 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. K námitce vznesené pod třetím žalobním bodem pak žalovaná uvedla, že v případě zastavení správního řízení dle § 66 odst. 1 písm. c)

správního řádu správní orgány nezkoumají přiměřenost dopadů usnesení o zastavení správního řízení do soukromého a rodinného života. K námitkám uvedeným pod prvním žalobním bodem doplnila, že k tomu, aby se správní orgán mohl žádostí meritorně zabývat, musely by být doloženy všechny zákonem stanovené náležitosti. Jestliže vada žádosti znemožní správnímu orgánu žádost projednat, je pojmově tato vada podstatnou, jak dle žalované vyplývá z ustálené judikatury. K námitkám vzneseným pod druhým žalobním bodem odkázala žalovaná na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 9/2016 - 36.

V. Jednání

13. Při jednání konaném dne 29. 8. 2019 setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích.
14. Žalobce při jednání setrval na své žalobní argumentaci a zdůraznil některé její momenty. Poukázal na to, že nebyl dostatečně veden k odstranění vad a nebyl v určené době schopen vady odstranit, byť „na tom pracoval“ a podklady doložil v odvolacím řízení. Rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu aplikovanou správními orgány nepovažoval za přílehlavou. Stejně tak měl za to, že v řízení nebylo lze aplikovat koncentrační zásadu vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu. Rovněž měl za to, že správní orgány byly v daném případě dle relevantní právní úpravy povinny posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobce
15. Rovněž žalovaná setrvala na závěrech uvedených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Byla přesvědčena, že v případě rozhodnutí procesního charakteru nebyl správní orgán prvního stupně povinen posuzovat přiměřenost zásahu. Zdůraznila, že žalobce byl v průběhu řízení vyzván k odstranění vad, přičemž žalobce vady neodstranil a podklady nedoložil, ač bylo opakovaně vyhověno jeho žádostem o přerušování řízení. Aplikaci principu koncentrace považovala žalovaná za přílehlavou.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. 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 přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.
17. Soud připomíná, že žalobce v rámci podané žaloby žádal soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 10. 11. 2016, čj. 10 A 183/2016 - 22, žalobě odkladný činek nepřiznal.
18. V posuzované věci bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě. 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 potvrzení finančního úřadu o tom, že nemá žádné vymahatelné nedoplatky, potvrzení finančního úřadu o tom, že obchodní společnost nebo družstvo nemá žádné vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že obchodní společnost nebo družstvo nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení na příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně

penále, přičemž k dodatečnému předložení dokladů v odvolacím řízení nebylo lze podle žalované se zřetelem k principu koncentrace správního řízení přihlídnout.

19. Žalobce námitkami vznesenými pod **prvním žalobním bodem** brojil proti údajnému přepjatému formalismu v rozhodování správních orgánů obou stupňů. Byl přesvědčen, že správní orgán prvního stupně pochybil, jestliže řízení usnesením zastavil. Žalovaná toto pochybení aprobovala a zatížila tak podle žalobce i své rozhodnutí vadou nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti. Dle žalobce nebyly dány podmínky pro zastavení řízení, správní orgán prvního stupně měl rozhodnout ve věci samé. V této souvislosti žalobce současně namítal porušení § 89 odst. 2 správního řádu žalovanou.
20. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců platí, že „*na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně*“.
21. Podle § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců je přitom cizinec povinen v takovém případě doložit mj. potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále (popř. doklad prokazující skutečnost, že cizinec není daňovým subjektem nebo plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), a jde-li o cizince, který je statutárním orgánem obchodní společnosti anebo družstva nebo jeho členem, dále též potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že tato obchodní společnost nebo družstvo nemá vymahatelné nedoplatky, a 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 včetně penále.
22. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pak platí, že „*řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“.
23. Soud ze správního spisu ověřil, že správní orgán prvního stupně žalobce výzvou ze dne 23. 5. 2013, čj. OAM-23322-5/DP-2013, informoval o zjištěných vadách žádosti a vyzval jej mj. k předložení dokladů uvedených v § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců (dále též „**Výzva**“). Stanovil mu k tomu lhůtu v délce 30 dnů ode dne doručení Výzvy. Současně žalobce poučil o tom, že pokud nebudou specifikované vady žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
24. Ze spisového materiálu přitom vyplývá, že žalobci byla Výzva spolu s unesením o přerušení řízení čj. OAM-23322-6/DP-2013 z téhož dne doručena dne 27. 5. 2014.
25. Z obsahu správního spisu se dále podává, že žalobce opakovaně žádal o přerušení řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu za účelem doplnění správním orgánem označených chybějících náležitostí podané žádosti (dne 26. 6. 2013, dne 25. 7. 2013 a dne 25. 8. 2013). Správní orgán prvního stupně přitom usnesením ze dne 18. 7. 2013, čj. OAM-23322-9/DP-2013, lhůtu stanovenou Výzvou nejprve prodloužil do 25. 7. 2013. Posléze správní orgán vyhověl usnesením ze dne 24. 10. 2013, čj. OAM-23322-12/DP-2013, žádosti ze dne 25. 8. 2013 a prodloužil lhůtu do 26. 9. 2013. Tétož dne přitom současně žalobce vyrozuměl o pokračování v řízení (přípis ze dne 24. 10. 2013, čj. OAM-23322-13/DP-2013).

26. Ze správního spisu je dále zřejmé, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadované doklady, tj. potvrzení finančního úřadu o tom, že žalobce nemá žádné vymahatelné nedoplatky, potvrzení finančního úřadu o tom, že obchodní společnost nebo družstvo nemá žádné vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že obchodní společnost nebo družstvo nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení na příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, nedoložil.
27. Soud se tak nemohl ztotožnit se žalobcem v jeho námitce, že v posuzovaném případě nebyly dány podmínky pro zastavení řízení, resp. že správní orgány pochybily, pokud řízení o žádosti zastavily. Ze správního spisu v souladu s dříve uvedeným jednoznačně vyplývá, že žalobce do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správními orgány identifikované podklady nepředložil. Za této situace správní orgán prvního stupně podle přesvědčení soudu nepochybil, pokud řízení o podané žádosti z důvodu neodstranění vad žádosti bránících jejímu projednání v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Sám žalobce ostatně svou procesní obranu zaměřoval na to, že požadované doklady doložil v rámci odvolacího řízení (k tomu srov. níže vypořádání námitek vznesených pod druhým žalobním bodem).
28. K obecné námitce nepřezkoumatelnosti Napadeného rozhodnutí soud v tomto směru doplňuje, že 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. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. 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 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, 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, náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, náleží Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či náleží Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

29. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
30. Žalovaná se zřetelem k ustálené rozhodovací praxi správních soudů nijak nepochybila, pokud se na půdorysu posuzované věci v odvolacím řízení omezila na zkoumání otázky zákonnosti usnesení o zastavení řízení, tedy konkrétně na posouzení toho, zda byl správní orgán prvního stupně oprávněn na daném skutkovém půdorysu vydat procesní rozhodnutí o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
31. Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu klade na odvolací správní orgán následující požadavky: *„Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem“*. Nelze však přehlédnout, že při přezkoumávání procesního rozhodnutí zkoumá odvolací orgán toliko existenci důvodů pro takové procesní skončení věci.
32. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezuje podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené a následně prodlužované lhůty, byť byl žalobce poučen o důsledcích neodstranění vad. Se zřetelem k tomu, že tyto náležitosti nade vší pochybnost nebyly doloženy ani do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí, žalovaná nepochybila, pokud Napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, který řízení o podané žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. V tomto ohledu žalovaná nezatížila Napadené rozhodnutí vadou spočívající v porušení § 89 odst. 2 správního řádu ani jiným nedostatkem, jenž by vyústil v nepřezkoumatelnost či nezákonnost Napadeného rozhodnutí.
33. Pokud pak žalobce při jednání namítl, že nebyl dostatečně veden k odstranění vad a nebyl v určené době schopen vady odstranit, nemá tato jeho námitka svůj předobraz v žádné z námitek uplatněných v žalobě a s ohledem na § 71 odst. 2 větu třetí s. ř. s. se soud touto námitkou nemohl zabývat.
34. Žalobce dále námitkami vznesenými pod **druhým žalobním bodem** poukazoval na to, že žalovaná pochybila, jestliže vůbec nepřihlížela k dokumentům, které žalobce předložil v odvolacím řízení. Trvání na aplikaci koncentračního principu vycházejícího z § 82 odst. 4 správního řádu žalobce považoval za tzv. sofistikované odůvodnění zjevné nespravedlnosti a přepjatý formalismus.
35. 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 přihlíží 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“*.

36. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí plyne, že žalovaná s poukazem na zásadu koncentrace řízení zakotvenou v naposledy citovaném ustanovení odmítla postup žalobce spočívající v předložení některých dokladů až v průběhu odvolacího řízení. Takovému postupu žalované soud plně přisvědčuje.
37. 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 namísto (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“.
38. 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.
39. 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“.
40. 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

zabíjených 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“.

41. Jak již bylo soudem konstatováno shora, odvolací řízení nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové skutečnosti), a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný ke dni vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. Nový důkaz (nová skutečnost) je přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve (myšleno v řízení před správním orgánem prvního stupně). Žalobce nicméně v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí ani posléze v průběhu odvolacího řízení neuvedl žádné relevantní důvody, z nichž by bylo možno dovodit, že požadované doklady nemohl předložit již v řízení v prvním stupni. Neučinil tak ostatně ani v následně podané žalobě. Správní orgány přitom nebyly povinny *ex officio* vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žalobce požadované doklady nepředložil (k tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24).
42. Soud připomíná, že Nejvyšší správní soud v naposledy označeném rozhodnutí dovodil, že „(j)estliže cizinec, ač správním orgánem řádně vyzván, nepředloží k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání doklady požadované § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a v tomto ohledu zůstane zcela nečinný, správní orgán řízení o žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“. V posuzovaném případě přitom podle přesvědčení soudu nastala totožná situace – žalobce na Výzvu správního orgánu prvního stupně k předložení dokladů potřebných k posouzení jeho žádosti, včetně dokladů podle § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců, ve stanovené lhůtě všechny požadované doklady nedoložil, ač k tomu byl dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců povinen.
43. V dané věci je tak dle soudu nesporné, že žalobce současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nepředložil všechny zákonem vyžadované doklady. Neučinil tak ani dodatečně, a to přes Výzvu správního orgánu prvního stupně. Některé doklady předložil až poté, co bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Neuvedl rovněž žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasné dodání předmětných dokladů již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Zásadu vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu přitom nelze dle přesvědčení soudu omezovat pouze na řízení, v nichž je řízení završeno meritorním rozhodnutím o žádosti. Soud tak v souladu s dříve uvedenými judikatorními východisky neshledal důvod, proč by nebylo lze koncentrační zásadu uplatnit rovněž v řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a zákona o pobytu cizinců. Doklady vyžadované v odst. 3 tohoto ustanovení ve spojení s § 46 odst. 7 tohoto zákona, které musí žadatel o prodloužení pobytu předložit, osvědčují existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o prodloužení pobytu (zde faktu, že žadatel popř. relevantní právnícká nemá evidovány nedoplatky na veřejnoprávních platbách). Jsou tedy důkazními prostředky, kterými je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností. Jestliže žadatel předkládá již dříve řádně požadované doklady až po vydání prvostupňového rozhodnutí, nelze jeho počínání posoudit jinak, než že navrhuje odvolacímu orgánu věc rozhodnout i se zřetelem k jím posléze předloženým důkazům. Pak je však třeba uzavřít, že žalovaná

postupovala v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, jestliže dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení nezohlednila.

44. Lze tedy shrnout, že postup správního orgánu prvního stupně, který usnesením řízení o žádosti žalobce zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, byl podle přesvědčení soudu zcela v souladu s aplikovanou právní úpravou a navazující rozhodovací praxí správních soudů, neboť předmětnou žádost nebylo možné vzhledem k nepředložení zákonem požadovaných dokladů věcně projednat. Ani žalovaná pak dle stanoviska soudu nijak nepochybila, pokud s ohledem na zásadu koncentrace řízení odmítla přihlédnout k dokladům předloženým žalobcem až v průběhu odvolacího řízení a Napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, tj. zastavení řízení o předmětné žádosti.
45. Z popsanych důvodů pak nebylo lze přisvědčit ani námitkám poukazujícím na porušení § 3 správního řádu, neboť postup správních orgánů neodporuje principům vyplývajícím ze zásady materiální pravdy legislativně zakotvené v naposledy uvedeném ustanovení správního řádu. Správní orgány pak neporušily ani jiné žalobcem obecně označené zásady upravené v § 2 a § 4 správního řádu. Jejich postup pak nelze ze shora popsanych důvodů považovat v žádném ohledu ani za přepjatě formalistický, ani za „sofistikované odůvodnění zjevné nespravedlnosti“, jak se domnívá žalobce. Námitka vytýkající žalované přepjatý formalismus není vzhledem k výše popsaným skutkovým okolnostem a závěrům plynoucím z konstantní judikatury správních soudů opodstatněná.
46. Soud se pak nemohl ztotožnit ani s námitkami, jimiž žalobce pod **třetím 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.
47. 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.
48. 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“*.
49. 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.

50. Přisvědčit pak soud nemohl ani námitce, kterou žalobce pod **čtvrtým žalobním bodem** namítal, že správní orgán prvního stupně porušil povinnost určit lhůtu ke zjednání nápravy prostřednictvím usnesení, protože v konečném důsledku nebyla podle žalobce určena vlastně žádná lhůta k provedení úkonu, resp. zjednání nápravy.
51. Uvedenou otázkou se správní soudy na půdorysu obdobné argumentace v minulosti opakovaně zabývaly. Ustáleně přitom judikují, že lhůta dle § 45 odst. 2 správního řádu nemusí být účastníku řízení stanovena usnesením.
52. Soud v tomto směru podotýká, že otázkou, jakou má mít výzva k odstranění vad žádosti formu, se Nejvyšší správní soud zabýval již v řadě rozhodnutí a dovodil, že zatímco § 39 správního řádu zmocňuje správní orgán k určení lhůty k provedení úkonu ve správním řízení obecně tam, kde vyvstane potřeba poskytnout účastníkovi lhůtu a ta přímo nevyplývá ze zákona, ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu oproti tomu zmocňuje správní orgán ke stanovení lhůty pouze v řízení o žádosti tehdy, když zde vyvstane potřeba odstranění vad žádosti. Správní orgán poté k odstranění vad žadateli pouze poskytne (nikoliv závazně určí) přiměřenou lhůtu. Vzhledem k tomu, že § 45 odst. 2 správního řádu formu této výzvy nijak nepředepisuje a podle § 76 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán rozhoduje usnesením jen v případech stanovených zákonem, je zřejmé, že poskytnutí lhůty (resp. vydání výzvy k odstranění vad žádosti) není nezbytné učinit formou usnesení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 6. 4. 2016, čj. 3 Azs 143/2015 - 37, ze dne 23. 9. 2016, čj. 7 Azs 123/2016 - 35). Přípisem navíc správní orgán lhůtu k odstranění vad žádosti neurčuje závazně, ale pouze poskytuje žadateli přiměřenou lhůtu, což v konečném důsledku znamená, že vadu žádosti může odstranit i po lhůtě mu určené správním orgánem, tedy do vydání prvostupňového rozhodnutí (srov. výše). Pokud by taková lhůta byla stanovena usnesením a žadatel by v rámci této lhůty neprovedl úkon, k němuž byl vyzván, musel by žádat o prominutí zmeškání lhůty dle § 41 správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2016, čj. 9 A 159/2013 - 54). S ohledem na uvedené tak nelze přisvědčit námitce žalobce, že lhůta nebyla stanovena způsobem, který vyžaduje zákon.
53. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
54. 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 29. srpna 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu