



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **N. S.**
zastoupená advokátem Mgr. Ing. Vlastimilem Mlčochem
sídlem Sekaninova 1204/36, Praha 2

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem Náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15.11.2017, č.j. MV-54890-4/SO-2017,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobkyně se žalobou, podanou v zákonné lhůtě u Městského soudu v Praze, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15.11.2017, č.j. MV-54890-4/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I.stupně“) ze dne 24.1.2017, č.j. OAM- 88894-40/DP-2011 (dále jen „rozhodnutí o zamítnutí žádosti“), kterým byla žádost zamítnuta.

2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že správní orgán nesprávně posoudil právní otázky a odkazuje na svou argumentaci z odvolacího řízení.
3. Dne 16.1.2018 bylo zdejšímu soudu doručeno doplnění žaloby. Žalobkyně v něm namítá nedodržování zákonných lhůt stanovených pro správní orgán. Podle právního stanoviska žalovaného může správní orgán I. stupně o žádostech rozhodovat kdykoliv, tj. při argumentatio ad absurdum třeba i za 3, 5 nebo 7 let. Dle žalobkyně takovéto názory nemají oporu v zákoně. Zákon o pobytu cizinců jasně stanovuje lhůty pro rozhodování a od těchto lhůt se také odvíjí skutková zjištění. Správní orgán musí rozhodovat na základě podkladů, které mu byly podány, a to dokonce lhůty, stanovené zákonem. Praxe správního orgánu I. stupně, že rozhoduje opožděně a k těmto opožděným rozhodnutím vyžaduje aktuální údaje od žadatele je protiústavní a porušuje práva cizinců závažným způsobem.
4. Dále v doplnění žaloby vyzdvihuje otázku koncentrace řízení, zejména v řízení, které prošlo odvolacím řízením, případně soudním řízením a vrací se znovu k prvoinstančnímu správnímu orgánu. Zde je podle názoru žalobkyně ustanovení § 82 odst. 4 zákona 500/2004 Sb. správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „spr.ř.“) prolomeno a nelze v těchto řízeních po žadatelích uplatňovat koncentraci řízení. Podobně je podle názoru žalobkyně koncentrace řízení prolomena, jestliže správní orgán rozhoduje v řádu let a nikoliv v řádu dní, případně měsíců jak mu ukládá zákon 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
5. V dané situaci je dle žalobkyně třeba aplikovat základní principy správního řízení, kterými se řídí správní řízení a to především princip zákonnosti, princip legitimního očekávání, princip správy jako služby veřejnosti, zásadu užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy, též zásadu veřejné správy jakožto služby veřejnosti, zásadu poučovací povinnosti správního orgánu, zásadu smírného vyřešení věci, princip efektivnosti a rychlosti správního řízení a nakonec princip materiální pravdy správního řízení. Tyto principy pak zeslabují některá ustanovení zákona, která by při doslovné aplikaci znamenala újmu účastníka správního řízení. Současně tyto principy oslabují přepjatý formalismus ze strany správních orgánů.
6. Žalobkyně dále odkazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 14.3.2017, č.j. 57 A 57/2016-76, ve kterém soud rozhodl v obdobné věci a napadené rozhodnutí bylo zrušeno.
7. Soudu byl dne 25.1.2018 doručen návrh žalobkyně na přiznání odkladného účinku. Tato žádost byla usnesením ze dne 21.3.2018, č.j. 11A 231/2017-27, zamítnuta.
8. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Námitky uvedené v žalobě jsou nedůvodné. Ze spisového materiálu nevyplývají žádné nové skutečnosti uváděné žalobkyní ve výše zmíněných žalobních bodech. V podrobnostech odkazuje žalovaný na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost rozhodnutí č. j. MV-54890-4/SO-2017 zpochybňovala.
9. Nad rámec výše uvedeného žalovaný doplňuje, že v případě odkazu na rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57A 57/2016-76 ze dne 14. 3. 2017, kde podle názoru žalobkyně bylo rozhodováno ve skutkově shodném případě, žalovaný uvádí, že tuto skutečnost mohla

žalobkyně namítat již v odvolání, proto se k ní nebude blíže vyjadřovat. Nicméně žalovaný upozorňuje, že každý případ je individuálně posuzován a nelze ho bez dalšího aplikovat na další případy. Navíc v daném případě byla žádost zamítnuta podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, zatímco ve výše uvedeném rozsudku bylo rozhodováno ve věci o zamítnutí žádosti podle ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

10. Žalovaný navrhuje, aby Městský soud v Praze bez jednání žalobu jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s., s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
11. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně podala dne 13.12.2018 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. K této žádosti byl přiložen výpis z živnostenského rejstříku, výpis z evidence rejstříku trestů, potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení, že žalobkyně nemá evidován nedoplatek na splatných závazcích na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále, potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků ke dni 1.12.2011, potvrzení uzavření pojistné smlouvy, kopii pasu žalobkyně, smlouvu o podnájmu, potvrzení o zajištění ubytování. Výzvou správního orgánu I. stupně ze dne 24.10.2012, č.j. OAM-88894-5/DP-2011, byla žalobkyně vyzvána, aby ve lhůtě 30 dnů odstranila vady žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a doložila chybějící doklady, konkrétně fotografii, doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklad prokazující úhrnný měsíční příjem žalobkyně a s ní společně posuzovaných osob, platební výměr daně z příjmu. Usnesením ze dne 24.10.2012, č.j. OAM-88894-6/DP-2011, správní orgán řízení dle ust. § 64 odst. 1 písm. a) spr. ř. přerušil.
12. Dne 14.4.2014 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí č.j. OAM-88894-20/DP-2011, kterým zamítl žádost a platnost povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužil. Žalobkyně dne 23.9.2014 podala u správního orgánu I. stupně podání označené jako žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza. Žalovaný vydal dne 6.6.2016 rozhodnutí, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 14.4.2014 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.
13. Výzvou správního orgánu I. stupně ze dne 13.7.2016, č.j. OAM-88894-32/DP-2011, byla žalobkyně vyzvána, aby ve lhůtě 30 dnů odstranila vady žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a doložila chybějící doklady, konkrétně doklad prokazující příjem cizince dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dále doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o nedoplatecích, potvrzení finančního úřadu o nedoplatecích. Ve výzvě byly vysvětleny dotčené pojmy, upřesněno, jaké dokumenty je nutné doplnit, a žalobkyně byla poučena o tom, že z její strany předložené dokumenty již nejsou aktuální. Usnesením ze dne 13.7.2016, č.j. OAM-88894-33/DP-2011, správní orgán řízení dle ust. § 64 odst. 1 písm. a) spr. ř. přerušil a stanovil lhůtu o odstranění vad žádosti v trvání 30 dnů od doručení usnesení.
14. Dne 23.8.2016 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, ve které žalobkyně konstatovala, že musela ke dni 23.4.2015 ukončit živnostenské podnikání vzhledem k neexistenci pobytového statutu. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 16.9.2016, č.j. OAM-88894-35/DP-2011, rozhodl tak, že lhůta k odstranění vad žádosti se neprodlužuje.

15. Dne 10.10.2016 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti a opakovaný dotaz k časovému úseku u požadovaných dokladů, kdy žalobkyně touto žádostí požádala o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti ze dne 14.7.2016 o 120 dnů.
16. Dne 25.10.2016 byly správnímu orgánu I. stupně doručeny další dokumenty, konkrétně potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu o neexistenci daňových nedoplatků ke dni 3.10.2016, platební výměr na daň z příjmů FO za zdaňovací období 2015, sdělení Pražské správy sociálního zabezpečení o minimální výši záloh na pojistné v roce 2016, potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení o tom, že žalobkyně nemá evidovaný splatný závazek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále, oznámení okresní správy sociálního zabezpečení o zahájení (opětovném zahájení) samostatné výdělečné činnosti žalobkyně, přehled o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2015, daňové přiznání k dani fyzických osob za zdaňovací období 2015.
17. Správní orgán vydal dne 24.1.2017 rozhodnutí o zamítnutí žádosti a platnost povolení k dlouhodobému pobytu dle ust. § 44a odst. 3 ve spojení s ust. § 35 odst. 3 a dále ve spojení s ust. § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na ust. § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neprodloužil, neboť nebyly ve stanovené lhůtě předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. Správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobkyně sice 25.10.2016 doložila některé doklady a tím odstranila některé vady žádosti, na které byla výzvou upozorněna, ale ke dni vydání rozhodnutí nebyl doložen jakýkoliv aktuální doklad o zajištění zdravotního pojištění na území ČR ani platný doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu či evidence.
18. Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti podala žalobkyně odvolání, kde uvedla, že v postupu správního orgánu I. stupně spatřuje nezákonnost a to zejména ve formě formalismu zvoleného postupu a nedodržování základních principů správního řádu. Správní orgán sám rozhoduje v řádu měsíců, ačkoliv mu zákon ukládá zcela jiné lhůty, ale následně po žadateli vyžaduje striktní dodržování velmi krátkých stanovených lhůt. V doplnění odvolání ze dne 24.2.2017 žadatelka předložila nové doklady, a to konkrétně pojištění pro rok 2017, výpis z živnostenského rejstříku. Výpis z živnostenského rejstříku byl vydán podle § 47 odst. 7 a 8 živnostenského zákona a žalobkyně uvedla, že je účinný v okamžiku předložení platného povolení k pobytu, což je u zahraničních osob běžná praxe, správní orgán tedy nemůže tvrdit, že živnostenské oprávnění není platné.
19. Dne 26.4.2017 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno další doplnění odvolání. V tomto žalobkyně zdůrazňuje, že řízení trvá již 5 let a správní orgán vyzývá žadatelku ve lhůtách dní. Žalobkyně tvrdí, že pro Odbor azylové a migrační politiky neplatí žádný termín, ačkoliv je zákon jasně stanovuje a z jejich neplnění nejsou vyvozovány žádné sankce, zatímco po žadatelích se vyžaduje plnění striktně dle zákona a z nedodržení lhůt se vyvozují následky často s fatálním dopadem. Argumentace správního orgánu I. stupně je dle žalobkyně argumentací kruhem, kdy správní orgán žádá živnostenské oprávnění s poučením, že pokud toto nedoloží, tak žadatel nedostane povolení k pobytu, ale v okamžiku, kdy nemáte povolení k pobytu, nedostanete živnostenský list. Dále žalobkyně upozornila, že chybějící dokumenty byly doloženy dne 24.2.2017.
20. Žalobkyně v odvolání dále uvedla, že je sice pravdou, že nevyužila možnosti k seznámení se s podklady. Dle žalobkyně je ale skutečnost taková, že správní orgán I. stupně nechává

zástupce žadatelů čekat několik hodin, než přijdou na řadu, lhůta k seznámení bývá stanovena obvykle v řádu 5 až 15 dnů, ale systém správního orgánu přitom nabízí jako nejbližší možné termíny až za měsíc a více. Pro advokáta je čekání s jedním případem u správního úřadu ztráta času. Dále namítá, že v průběhu řízení došlo bez jakékoliv informace ze strany správního orgánu k přechíslování věci, kdy tato byla nejprve vedena jako MV-99278/OAM-2016 a posléze byla vedena jako MV-127058/OAM-2016. Dle žalobkyně je napadené rozhodnutí ve svém principu nezákonné, správní orgán nešetřil práv žalobkyně a nepostupoval podle základních principů správního řádu.

21. Dne 15.11.2017 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým zamítl odvolání a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalovaný dospěl k závěru, že ze strany správního orgánu I. stupně nedošlo k žádnému pochybení a rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.
22. Žalovaný shrnul průběh řízení a po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně dospěl k závěru, že odvolání není důvodné. Žalobkyně požádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. V rámci nového projednání žádosti byla vyzvána k doložení aktuálních dokladů, mimo jiné k doložení platného dokladu o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence a platného dokladu o cestovním zdravotním pojištění včetně dokladu o jeho uhrazení. Současně bylo řízení přerušeno na dobu 30 dnů. Vzhledem k tomu, že odvolatelka ve stanovené lhůtě nedoložila výše požadované doklady, správní orgán I. stupně rozhodl o zamítnutí žádosti.
23. Žalovaný konstatuje, že v souladu s ustanovením § 82 odst. 4 spr.ř., který upravuje koncentraci správního řízení, je odvolací správní orgán povinen akceptovat nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů toliko za předpokladu, že jde „o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve“, což je účastník povinen podle § 52 věty první správního řádu rovněž prokázat. Žalobkyně v posuzovaném případě současně s odvoláním do správního řízení doložila pojistnou smlouvu č. 3312014558 za období 23. 12. 2016 – 22. 12. 2017 včetně dokladu o jeho zaplacení a výpis z živnostenského rejstříku ze dne 26. 9. 2016 se vznikem oprávnění podle ustanovení § 47 odst. 7 a 8 živnostenského zákona. K výše doloženým dokladům žalovaný konstatuje, že k těmto nepřihlížel v souladu s ustanovením § 82 odst. 4 spr.ř., neboť žalobkyně mohla tyto skutečnosti nebo důkazy uplatnit dříve. Výzvou ze dne 13. 7. 2016 byla žalobkyně poučena o charakteru vad žádosti, možných způsobech jejich odstranění a o následcích neodstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě a zároveň jí byla poskytnuta dostatečná časová lhůta pro odstranění vad žádosti. S ohledem na výše uvedené je tudíž patrné, že žalobkyně nenaplnila podmínky zásady koncentrace správního řízení.
24. Žalovaný rovněž nesouhlasí s námitkou týkající se formalismu rozhodnutí. Ze strany správního orgánu I. stupně byla žalobkyni poskytnuta dostatečná lhůta k doložení požadovaných náležitostí. Žalobkyně doložila požadované doklady až v rámci odvolání s odůvodněním, že se špatně dohodla se svým zmocněným zástupcem na tom, kdo a jak doloží požadované doklady, což nelze přičítat k tíži správnímu orgánu I. stupně.
25. K námitce spočívající v nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí Komise odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002 – 41, kde je uvedeno, že namítané průtahy nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí. Nedodržení zákonné lhůty nemůže způsobovat nezákonnost napadeného

rozhodnutí. Pokud žalobkyně nesouhlasila s dobou trvání řízení, měla možnost uplatnit opatření proti nečinnosti, což však neučinila.

26. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odmítl také námitku odvolatelky, týkající se argumentace kruhem. Výpis z živnostenského rejstříku (resp. doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence) je zákonnou náležitostí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Z výpisu živnostenského rejstříku, který žalobkyně doložila dne 24. 2. 2017, vyplývá, že její živnostenské oprávnění by mělo teprve vzniknout, a to podle ustanovení § 47 odst. 7 a 8 živnostenského zákona. Z údajů získaných prostřednictvím dálkového přístupu do veřejné části Živnostenského rejstříku bylo zjištěno, že žalobkyni vzniklo živnostenské oprávnění až ke dni 13. 3. 2017. Pro vznik živnostenského oprávnění podle ustanovení § 47 odst. 7 a 8 živnostenského zákona je nutné, aby cizinec předložil platné povolení k dlouhodobému pobytu, kterým žalobkyně dosud nedisponuje. Nicméně žalovaný se ztotožňuje se správním orgánem I. stupně, že podle ustálené praxe postačuje živnostenskému úřadu předložení tzv. překlenovacích štítků, které prokazují oprávněnost pobytu cizince na území či potvrzení o podání žádosti a oprávněnosti pobytu na území, které správní orgán I. stupně vystavuje na žádost cizince. Z cizineckého informačního systému bylo zjištěno, že žalobkyni byly vydávány překlenovací vízové štítky v letech 2011 – 2017. Žalovaný je tedy přesvědčen o tom, že žalobkyně měla možnost vyřídit si na živnostenském úřadě vznik živnostenského oprávnění, a to již před vydáním napadeného rozhodnutí.
27. K namítanému přechíslování věci žalovaný uvádí, že řízení o žádosti je po celou dobu vedeno pod stejnou sp. zn. OAM-88894/DP-2011. Označení věci pod č. j. MV-99278/OAM- 2016 a posléze pod č. j. MV-127058/OAM-2016 jsou čísla jednací písemností, která vyhotovovala žalobkyně (tj. žádost o prodloužení lhůty ze dne 22.8.2016 a ze dne 10.10.2016, odvolání ze dne 13. 2. 2017, doplněné odvolání ze dne 24. 2. 2017 a ze dne 26. 4. 2017). Takto si je označovala samotná žalobkyně, proto přechíslování nelze přičítat k tíži správnímu orgánu I. stupně.
28. Žalovaný též posuzoval, zda neprodloužení platnosti povolení dlouhodobého pobytu nebude mít nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně a došel k závěru, že nikoliv. Ze spisového materiálu vyplývá, že na území České republiky nemá žalobkyně vybudované žádné rodinné vazby. Ačkoliv pobývá na území České republiky od roku 2008, nejedná se o dobu, která by s sebou nesla zpřetrhání vazeb se zemí původu. Neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neznámá zákaz pobytu na území České republiky. Žalobkyni nic nebrání v podání nové žádosti o dlouhodobý pobyt na území České republiky prostřednictvím zastupitelského úřadu.
29. Závěrem žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že žalobkyně měla na obstarání platných dokladů více než 6 měsíců (tj. od výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 13. 7. 2016 do vydání napadeného rozhodnutí dne 24. 1. 2017). K obstarání výše uvedených dokladů by měla být dostačující i mnohem kratší doba než 6 měsíců. Nadto se jedná o řízení o žádosti, ovládané zásadou dispoziční podle ustanovení § 44 a násl. správního řádu, v němž je postup správního orgánu do značné míry předurčen a také determinován aktivními úkony a konkrétními návrhy ze strany žadatele (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 17/2009 – 60 ze dne 4. 11. 2009,
30. Městský soud v Praze přezkoumal na základě žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahem je soud vázán, při přezkoumání

vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“). Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce i žalovaný s projednáním bez nařízení ústního jednání vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

31. Soud považuje za nutné předeslat, že žalobkyně v žalobě, která byla podána poslední den zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby, namítala pouze nesprávné posouzení právní otázky ze strany žalovaného správního orgánu. Doplnění žaloby považoval soud za odůvodnění uplatněné námitky. Pokud žalobkyně odkazovala v žalobě na svou argumentaci, uplatněnou v odvolacím řízení, soud uvádí, že je povinností žalobce uplatnit námitky (žalobní body) přímo v žalobě a nikoli odkazovat na tvrzení, uvedená v jiných úkonech, učiněných v rámci správního řízení. Proto se soud těmito námitkami nezabýval.
32. Žalobkyně namítala nedodržení lhůt určených zákonem pro vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že správní orgán v daném případě nedodržel lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí v § 169t zákona o pobytu cizinců, a to ani s přihlédnutím ke skutečnosti, že lhůty pro vydání rozhodnutí neběží, pokud byl žadatel vyzván k odstranění vad podání, a to až do dne, kdy byly nedostatky odstraněny nebo do dne, kdy marně uplynula lhůta poskytnutá k odstranění těchto nedostatků. Soud konstatuje, že lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 169t zákona o pobytu cizinců je lhůtou pořádkovou a procesní, na jejíž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu, nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí neznamená samo o sobě nezákonnost následně vydaného správního rozhodnutí. Při posuzování povahy této konkrétní lhůty soud vycházel analogicky ze stejných teoretických úvah, jako Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11.9.2012, č.j. 9 As 114/2011 – 58. Teorie rozlišuje 2 typy lhůt a to lhůty hmotněprávní (preklusivní, propadné) a lhůty procesní (pořádkové, soudcovské). Zatímco se zmeškáním hmotněprávních lhůt je spojen jasný následek v podobě zániku práva a tyto lhůty nelze vrátet ani prominout, procesní lhůty jsou lhůty stanovené především v rámci snahy o efektivní řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením procesních lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu, zatímco u hmotněprávních lhůt zákon upravující tyto lhůty stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledky. Přestože ustanovení § 169t zákona o pobytu cizinců stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí, není z něj patrné, že by s jejím nedodržením zákonodárce spojoval důsledky pro řízení ve věci samé, např. že by již nebylo možno po uplynutí této lhůty ve věci pokračovat či vydat rozhodnutí. Pokud by tomu tak bylo, nebylo by v zákoně ustanovení k ochraně proti nečinnosti dle § 80 odst. 1 spr.ř., jelikož by již samotným uplynutím lhůty správní orgány pozbyly možnost věc projednat a rozhodnout, ani nadřízený orgán by tak neměl možnost učinit opatření proti nečinnosti.
33. Ustálená judikatura ve vztahu k obecnému stanovení lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 71 spr.ř. považuje tyto za pořádkové. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 22.7.2011, č.j. 9 A 128/2010-33 uvádí, že: „nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí. Uvedená lhůta je zcela jednoznačně lhůtou toliko pořádkovou a zákon s jejím zmeškáním spojuje pouze jediný důsledek, a tím je povinnost či možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 1, 3 správního řádu). Z ustanovení § 80 odst. 3 správního řádu také vyplývá, že po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o

uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník řízení. Této možnosti nicméně žalobce nevyužil.“ Městský soud v Praze poté v rozsudku ze dne 23.11.2017, č.j. 5 A 153/2017-36, uvádí, že: „(...) lhůty k vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu jsou podle ustálené judikatury lhůtami pořádkovými, s jejichž marným uplynutím zákon automaticky nespojuje žádné negativní následky; i po jejich uplynutí lze ve věci vést správní řízení a vydat rozhodnutí. Přestože je tedy zmeškání pořádkové lhůty stanovené zákonem k vydání rozhodnutí, jakož i neefektivní vedení správního řízení vadou řízení, není je možno považovat za podstatná porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Bez dalšího proto nedodržení lhůty ani neefektivnost vedeného řízení nepředstavuje důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí soudem.“

34. Lhůta pro vydání rozhodnutí je tedy svou povahou lhůtou pořádkovou a samotné nedodržení této lhůty nemůže být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Porušení lhůty může být titulem pro náhradu škody nebo nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. V určitých případech by porušení lhůty pro vydání rozhodnutí mohlo vést k jiným řízením (podání žaloby proti nečinnosti dle § 79 a násl. s.ř.s. nebo žaloby zásahové dle § 82 a násl. s.ř.s.).
35. Dále žalobkyně namítala, že praxe správního orgánu I. stupně, na základě které tento správní orgán rozhoduje opožděně a k těmto opožděným rozhodnutím vyžaduje aktuální údaje od žadatelů, je protiústavní a závažným způsobem porušuje práva cizinců. Postup správního orgánu I. stupně, kdy si po vrácení věci žalovaným vyžádal od žalobkyně aktuální podklady pro rozhodnutí, není protiústavní, naopak se jedná o postup v souladu se zákonem i zásadami správního řízení. Pro rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení nebo podle stavu v době, kdy správnímu orgánu uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí, jak tvrdí žalobkyně. Žádost byla podaná 13.12.2011 a dne 6.6.2016 žalovaný první rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. V návaznosti na to správní orgán I. stupně dne 13.7.2016 znovu žalobkyni vyzval k odstranění vad podání, ve výzvě jasně specifikoval, jaké dokumenty je nutné doplnit a uvedl, z jakého důvodu již nelze některé z původních dokladů považovat za platné. S žádostí předložené dokumenty již neprokazovaly skutkový stav aktuální v době rozhodnutí správního orgánu, postup správního orgánu, kterým žalobkyni vyzval k doložení aktuálních dokumentů, proto nebyl protiústavní a nikterak neporušil práva žalobkyně. Nadto zákon o pobytu cizinců v ust. § 55 odst. 1 uvádí, že náležitosti k žádosti o udělení dlouhodobého víza nesmí být starší 180 dnů, správní orgán I. stupně tedy ani nemohl postupovat jinak.
36. Dle žalobkyně v případě, kdy řízení prošlo odvolacím řízením a vrací se znovu prvoinstančnímu správnímu orgánu, je prolomeno ustanovení § 82 odst. 4 spr.ř. a v těchto řízeních nelze po žadateli uplatňovat koncentraci řízení. Stejně tak je koncentrace prolomena v okamžiku, kdy správní orgán rozhoduje v řádu let. Soud konstatuje, tvrzení žalobkyně o prolomení koncentrace dle § 82 odst. 4 spr.ř. z důvodu vrácení věci prvostupňovému orgánu na základě rozhodnutí o odvolání nebo z důvodu délky vedení řízení není ničím podloženo a není pravdivé. Dlouhé vedení řízení nemá za následek vyloučení aplikace § 82 odst. 4 spr.ř., k důsledkům dlouhého vedení řízení soud odkazuje na bod 31-33 tohoto rozsudku. Ani v případě

vrácení věci odvolacím orgánem není koncentrace řízení automaticky prolomena, jelikož tento pro řízení velmi závažný důsledek by musel být v zákoně výslovně stanoven. To samozřejmě nevylučuje, že v některých případech, kdy správní orgán I. stupně znovu projednává věc po vrácení věci odvolacím orgánem, se s ohledem na konkrétní skutečnosti a na samotné znění ustanovení § 82 odst. 4 spr.ř. koncentrace řízení neaplikuje. Žalobkyně tvrzené prolomení koncentrace z důvodů, které ona uvádí nelze dovodit ani na základě výkladu dotčeného ustanovení za použití základních zásad činnosti správních orgánů. Žalobkyně sama v žalobě podrobněji nespecifikuje, na základě čeho dovozuje závěr o prolomení koncentrace řízení, z tohoto důvodu se soud námitkou podrobněji nezabýval.

37. Obecně se v rámci řízení o návrhu uplatní zásada koncentrace dle § 82 odst. 4 spr.ř., podle kterého 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. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakuje, že řízení zahajovaná na návrh nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 – 60, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.3.2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38). V případě, že žalobkyně nesplnila v prvostupňovém řízení své povinnosti, je nutné aplikovat § 82 odst. 4 spr.ř. upravující výše zmíněnou koncentraci správního řízení, z níž vyplývá povinnost odvolacího orgánu akceptovat nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů, uvedených v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. V daném případě z obsahu spisu nevyplynulo, že by žalobkyně nemohla platný doklad o zápisu do příslušného rejstříku či platný doklad o pojištění v rámci prvostupňového řízení předložit. Žalobkyně sama naopak ve svém podání ze dne 24.2.2017 uvedla, že k opomenutí dodání pojistky došlo vlivem skutečnosti, že žadatelka sdělila právnímu zástupci, že materiály bude kompletovat jiná osoba, tzn. že důvod a pochybení při nedoložení požadovaných dokladů byl čistě na straně žalobkyně. Na výpisu z živnostenského rejstříku je uvedeno datum 26.9.2016, tzn. datum předcházející vydání rozhodnutí správního orgánu I.stupně o zamítnutí žádosti. Žalobkyně tedy i tento doklad mohla předložit již správnímu orgánu I.stupně a soudu není znám důvod, proč by tento důkaz nemohla předložit dříve, ostatně takovou skutečnost žalobkyně v žalobě ani netvrdí. Skutečnost, že žalobkyně doklady předložila dodatečně v průběhu odvolacího řízení, proto nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ani rozhodnutí I.stupně, neboť chybějící listiny žalobkyně mohla a měla předložit v průběhu řízení v prvním stupni (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2016, č.j. 7 Azs 123/2016-35). Předložené dokumenty nelze považovat za nové důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení. Žalobkyně navíc nesplnila ani podmínku uvedenou v ustanovení o koncentraci v odstavci 4 větě druhé, dle které namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Žalobkyně odvolání podala dne 13.2.2017 a až dne 24.2.2017 doložila žalovanému další podklady.
38. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16.1.2018, č.j. 57 A 57/2016 –76. K tomuto soud uvádí, že žalobci v tomto případě také žádali o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a jednalo se tam mimo jiné také o nedoložení potřebných dokladů správnímu orgánu I. stupně, přesto se v obou případech jedná o skutkově odlišnou situaci. Ve věci vedené u Krajského soudu v Plzni byl problém a pochybení správního orgánu mimo jiné v tom, že správní orgán I. stupně špatně vyzval

žalobce k doložení dokladů prokazujících její příjem, vzhledem k tomu, že žalobci nebyli správně vyzváni k doložení výdajů, nebyly tyto doklady v řízení předloženy. Odvolací správní orgán se poté ve věci vedené v Plzni vůbec nezabýval předloženými dokumenty z pohledu ust. § 82 odst. 4 a došel ke špatnému závěru ohledně dokladů předložených v řízení. V této věci, která je nyní posuzována, byla žalobkyně řádně poučena o tom, jaké dokumenty musí předložit. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přezkoumal doklady předložené v rámci odvolacího řízení dle § 82 odst 4 a konstatoval, že žalobkyně mohla doklady předložit dříve a odkázal také na vyjádření žalobkyně, ve kterém tvrdila, že doklady nedodala dříve z důvodu nedorozumění v komunikaci se zástupcem, což žalovaný zhodnotil jako skutečnost, která nelze přičítat k tíži správního orgánu I. stupně. V tomto případě tedy není možné aplikovat závěry z rozsudku, na který žalobkyně odkazuje, jelikož se skutkově neshoduje s věcí dotčenou tímto řízením a nelez tak převzít argumentaci Krajského soudu v Plzni.

39. K namítané krátké lhůtě k doložení podkladů soud konstatuje, že správní orgán sice stanovil žalobkyni lhůtu v délce 30 dnů a nevyhověl žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty, ale fakticky měla žalobkyně možnost odstranit vady žádosti od 13.7.2016 až do vydání rozhodnutí orgánu I. stupně dne 24.1.2017. Žalobkyně tedy měla možnost odstranit vady žádosti v řádech měsíců, ale přesto tak neučinila. Z tohoto důvodu soud nepovažuje námitky žalobkyně týkající se krátkých lhůt na odstranění vad žádosti a neúměrnost mezi krátkými lhůtami a délkou řízení za relevantní a konstatuje, že tímto nedošlo ke zkrácení práv žalobkyně.
40. Zdejší soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žalobkyně ani po výzvách nedoložila všechny zákonem požadované doklady, přes výzvu, a tedy s vědomím možných důsledků, zůstala ve věci nečinná a v určené lhůtě neodstranila podstatnou vadu žádosti. Tato zjištění mají dostatečnou oporu ve správním spise a žalobkyně nijak nedoložila ani netvrdila, že dotčené doklady nemohla předložit či uplatnit dříve. Ani ostatní námitky žalobkyně nebyly soudem shledány jako důvodné, délka správního řízení nemá a priori vliv na zákonnost rozhodnutí, zároveň neexistují žalobkyní tvrzené důvody prolomení koncentrace řízení. Postup správních orgánů byl v souladu se zásadami správního řízení, nebyl přehnaně formalistický a nezpůsobil zkrácení práv žalobkyně. Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
41. Výrok o nákladech v řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému správnímu orgánu náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 1. srpna 2019

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu