



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: D. J. O'B.**, nar. ..., státní příslušnost Kanada, bytem ..., *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11.4.2017, čj. MV-158734-4/SO-2016

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 11.4.2017, čj. MV-158734-4/SO-2016, (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (*dále jen „prvostupňový správní orgán“*) ze dne 9.9. 2016, čj. OAM-13947-10/DP-2016, (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*) zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná (*dále jen „OSVČ“*) podané podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“*).

II. Důvody žaloby

Žalobce namítal, že prvostupňový správní orgán pochybil, když řízení o žádosti žalobce zastavil místo toho, aby vydal meritorní rozhodnutí. Žalovaná se následně dopustila stejného pochybení, když tento postup svým rozhodnutím aprobovala a pouze zopakovala názor prvostupňového správního orgánu, že nedoložení potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků je podstatnou vadou žádosti, a tudíž je dán důvod pro zastavení řízení.

Žalobce v té souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2013, čj. 4 As 11/2012, ve kterém se mimo jiné uvádí: „...*správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.“ ... Na podporu tohoto závěru lze poukázat na § 9 správního řádu, který jako primární účel správního řízení deklaruje vydání meritorního správního rozhodnutí, tedy „rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“ (srov. SKULOVA, S. a kol. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 197). Podmínkou vydání takového rozhodnutí je přitom věcné posouzení žádosti účastníka. Zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti v tomto smyslu představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat...“*

Žalobce již v odvolání uvedl, že jakmile své pochybení zjistil, snažil se situaci promptně vyřešit a chybějící dokument co nejdříve dodat. Žalobce tedy namítal nejen porušení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ale též § 9 správního řádu. Vzhledem k tomu, že se žalovaná s touto námitkou řádně nevypořádala v odůvodnění napadeného rozhodnutí, namítal žalobce též porušení § 68 odst. 3, resp. 89 odst. 2 správního řádu.

Prvostupňový správní orgán se dopustil nesprávného procesního postupu, když řízení o žádosti zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, pokud měl možnost žádost meritorně posoudit a případně následně zamítnout dle § 56 ZPC.

Žalobce dále poukázal na chybný procesní postup s ohledem na přerušení řízení, resp. pokračování v řízení. Prvostupňový správní orgán vyzval žalobce k doložení dokladů a následně vyznamenal žalobce o pokračování v řízení dle § 65 odst. 2 správního řádu. Správní řád v § 64 odst. 1 písm. a) stanoví, že správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou dle § 45 odst. 2 správního řádu, což správní orgán učinil. Podle § 65 odst. 2 správního řádu může správní orgán pokračovat poté, co odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. Pokračování v řízení po uplynutí lhůty se vztahuje pouze k přerušení řízení podle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu, tudíž ne na případ žalobce. Pokud prvostupňový správní orgán neshledal vytýkanou vadu žádosti za odstraněnou, nebyl podle dikce § 65 odst. 2 správního řádu oprávněn v řízení pokračovat, neboť překážka, pro kterou došlo k přerušení

řízení, tedy vada žádosti, nebyla odstraněna. Správní orgán tak tímto svým procesním postupem vyvolal v účastníku řízení domnění, že žádost je již kompletní. Pokud následně až v rozhodnutí definoval neodstraněné vady řízení, dopustil se nezákonnosti spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu i v porušení zásad činnosti správního orgánu zakotvených v § 4 odst. 1 správního řádu (zásada vycházení vstříc), § 4 odst. 2 správního řádu (poučovací povinnost), § 4 odst. 4 správního řádu (umožnění uplatňovat práva a oprávněné zájmy).

Žalobce s odvoláním doložil potřebný doklad, potvrzení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále s tím, že k opožděnému předložení došlo z důvodu pochybení Pražské správy sociálního zabezpečení. Dle žalobce lze doložené potvrzení považovat za novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. V té souvislosti žalobce odkázal na rozhodnutí žalované ze dne 2.11.2015, čj. MV-130924-4/SO-2015: „Dle § 82 odst. 4 správního řádu se sice k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání, přihlédne pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti a důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, avšak dle názoru Komise není v případě správního řízení o žádostech, kde je jediným účastníkem řízení žadatel, striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na místě a je nutné přihlédnout i k základním zásadám činnosti správních orgánů. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, jehož jediným účastníkem je žadatel, nemůže zrušením napadeného rozhodnutí dojít k žádnému zásahu do práv a oprávněných zájmů dalších osob. Komise rovněž uvádí, že uvedeným postupem nebude zasaženo do veřejného pořádku“. V citovaném případě žalovaná rozhodovala v obdobné věci, kdy žadatel žádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a nedoložil potvrzení finančního úřadu o nedoplatecích, resp. doložil jej v rámci odvolacího řízení. Obdobně žalovaná rozhoduje i v jiných případech, proto lze namítat, že nepřihlédnutí k doloženým dokumentům je v rozporu se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Vzhledem k povinnosti správního orgánu rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.4.2011, čj. 1 As 24/2011). Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4, kdy je správní orgán prvního stupně v rámci autoremedury, resp. odvolací správní orgán, povinen vzít tyto nové skutečnosti v potaz. Žalobce spolu s odvoláním chybějící dokument doložil. Touto skutečností se však žalovaná vůbec nezabývala, a to přesto, že má povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Žalovaná tuto skutečnost v odůvodnění napadeného rozhodnutí přešla pouze tím, že účastník byl na možnost zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v případě nedoložení uvedených podkladů správním orgánem prvního stupně upozorněn. Z důvodu, že výše uvedený doklad účastník do vydání usnesení nedoložil, považovala žalovaná prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení v souladu s právními předpisy.

Žalobce také namítal, že prostřednictvím nesprávného a nezákonného postupu prvostupňového správního orgánu, tedy v důsledku procesního usnesení dle správního řádu,

namísto vydání meritorního rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců, se správní orgány obou stupňů účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a ZPC, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Výčet tam uvedený představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, znamená to, že se musí vypořádat se všemi tam uvedenými. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí přiměřené a § 174a ZPC nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. Nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo se s nimi nevypořádá vůbec. Správní orgán prvního stupně se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřil vůbec a žalovaná se omezila na tvrzení, že nebyla povinna se jí zabývat. Z výše uvedeného vyplývá, že tento závěr žalované je chybný. Je zřejmé, že žalobce má na území České republiky plně rozvinutý svůj ekonomický a profesní život, Českou republiku již považuje za svůj domov a rád by se zde i nadále věnoval svým ekonomickým aktivitám. Rozhodnutí žalované je s ohledem na uvedené skutečnosti jednoznačně nepřiměřené. Pokud však rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalované neobsahuje žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, tak jak to požaduje § 174a ZPC (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a ZPC. Rovněž žalovaný tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaná navrhovala s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí zamítnutí žaloby. Uvedla, že žalobcova žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu trpěla vadami, resp. žalobce nepředložil všechny zákonem požadované náležitosti, a to doklad o zaplacení cestovního pojištění, potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků a potvrzení finančního úřadu o neexistenci nedoplatků. Žalobce byl ve výzvě k odstranění vad žádosti řádně poučen o možném zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v případě nedoložení uvedených podkladů. Žalobce v rámci prvostupňového řízení předložil zákonem požadované náležitosti, vyjma potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále. Prvostupňový správní orgán zjistil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu důvody pro zastavení řízení, proto byl povinen řízení o žádosti usnesením zastavit. Žalovaná po přezkoumání spisového materiálu konstatovala, že v daném případě byl dán důvod pro zastavení řízení, neboť žalobce prvostupňovému správnímu orgánu do vydání napadeného usnesení nepředložil k žádosti výše uvedený doklad. Prvostupňový správní orgán proto postupoval v souladu s platnými právními předpisy, když řízení o žádosti zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

Řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je ovládané zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěřeni iniciativy účastníku řízení. Ten řízení zahajuje, určuje jeho předmět a je jen na něm, aby předložil veškeré doklady. Usnesení o zastavení řízení je

rozhodnutím procesní povahy, proto správní orgány nejsou povinny zkoumat přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

Žalovaná shledala, že prvostupňový správní orgán postupoval v souladu se správním řádem i se zákonem o pobytu cizinců. Žalobce byl ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu vyzván k odstranění vad podání a byla mu poskytnuta lhůta 40 dnů na doplnění dokladů, zároveň bylo řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušeno. Po uplynutí učené doby 40 dnů byl žalobce vyrozuměn o pokračování v řízení. Z povahy institutu přerušení správního řízení vyplývá, že správní orgán je povinen pokračovat v přerušném správním řízení, jakmile je překážka, pro níž bylo správní řízení přerušeno, odstraněna, jakož dále tehdy, uplynula-li již lhůta určená správním orgánem k přerušení správního řízení. Prvostupňový správní orgán postupoval v souladu se správním řádem.

K odkazu žalobce na § 82 odst. 4 správního řádu žalovaná uvedla, že k dokladu doloženému v rámci odvolání nepřihlédla, neboť dle data jeho vystavení žalobce o doklad požádal až po obdržení napadeného usnesení, ačkoliv jej mohl předložit ještě před vydáním napadeného usnesení.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobce po provedeném jednání, kterého se zúčastnil zástupce žalobce. Žalovaná svoji neúčast omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její přítomnosti. Soud tedy jednal ve smyslu § 49 odst. 3 s.ř.s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu. Žalobce při jednání setrval na své argumentaci z žaloby.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Žaloba není důvodná.

Skutkový základ věci

Žalobce podal dne 9.6.2016 k prvostupňovému správnímu orgánu žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - OSVČ podle § 44a odst. 1 ZPC.

K žádosti žalobce nedoložil všechny zákonem stanovené náležitosti uvedené v § 46 odst. 7 ve spojení s § 35 odst. 2 ZPC. Konkrétně nedoložil doklad o zaplacení cestovního pojištění,

potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků a potvrzení finančního úřadu o neexistenci nedoplatků. Prvostupňový správní orgán žalobce v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu vyzval k odstranění vad žádosti (výzva ze dne 9.6.2016). Dne 30.6.2016 žalobce doložil požadované doklady, kromě potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků.

Prvostupňový správní orgán proto řízení o žádosti prvostupňovým rozhodnutím zastavil s odůvodněním, že byla v řízení prokázána existence skutečností naplňujících podmínku pro zastavení řízení o žádosti ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, když nebylo předloženo potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků.

Žalobce v odvolání namítal, že dne 26.5.2016 navštívil kancelář Pražské správy sociálního zabezpečení za účelem získání požadovaného potvrzení, ale místo potřebného potvrzení o neexistenci nedoplatků mu bylo předloženo vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění. Uvedl, že požadovaný dokument byl ve výzvě prvostupňového správního orgánu vyznačen, ovšem žalobcova pozornost se upínala k jiným položkám v seznamu, jejichž absencí si byl vědom a nevěnoval absenci daného potvrzení dostatečnou pozornost. Dne 30.6.2016 doplnil chybějící doklady mimo potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků. Dne 16.9.2016 obdržel usnesení o zastavení řízení. Žalobce v odvolání žádal, aby bylo přihlédnuto k jeho situaci a k tomu, že společně s odvoláním předložil chybějící dokument a nyní je jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu kompletní.

Právní hodnocení

A.

V žalobě žalobce namítal porušení § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu, neboť ačkoliv spolu s odvoláním předložil žalovanému chybějící potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále a v odvolání odůvodnil vznik tohoto pochybení, žalovaný se s touto jeho odvolací námitkou v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval.

Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu: „*V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“

Podle § 89 odst. 2 správního řádu: „*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.*“

Žalovaná odvolání žalobce zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila s odůvodněním, že byl důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, když žalobce do vydání prvostupňového rozhodnutí nepředložil k žádosti potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků, jak je stanoveno v § 46 odst. 7 ZPC. Žalobce tak neodstranil podstatnou vadu žádosti, která bránila pokračování v řízení. Žalovaná tím v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla důvody zamítnutí odvolání a úvahu, kterou se řídila při výkladu aplikovaného ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. K odvolací námitce, že žalobce spolu s odvoláním chybějící potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení předložil a žádost je tak úplná, žalovaná uvedla, že je řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ovládané zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěřeni iniciativy účastníku řízení, který řízení zahajuje, určuje jeho předmět a je jen na něm, aby předložil veškeré doklady a v daném případě tomu tak nebylo. V souladu s § 89 odst. 2 správního řádu se tak žalovaná zabývala námitkou uvedenou v odvolání a podle § 68 odst. 3 správního řádu, ač stručně, tak dostatečným způsobem, odůvodnila, proč nemohlo být zohledněno doložení chybějícího potvrzení v rámci odvolacího řízení. Námitka proto není důvodná.

B.

Žalobce dále poukázal na chybný procesní postup prvostupňového správního orgánu, který žalobce vyzval k doložení dokladů a řízení přerušil. Po uplynutí stanovené lhůty žalobce vyrozuměl o pokračování řízení dle § 65 odst. 2 správního řádu, aniž by byla ve smyslu § 64 odst. 2 a 3 správního řádu vada žádosti, pro kterou došlo k přerušení řízení, odstraněna. Dle žalobce tím správní orgán vyvolal domněnku, že je žádost již kompletní. Pokud následně až v rozhodnutí definoval neodstraněné vady řízení, dopustil se nezákonnosti spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu a v porušení zásad činnosti správního orgánu zakotvených v § 4 odst. 1 správního řádu (zásada vycházení vstříc), § 4 odst. 2 správního řádu (poučovací povinnost), § 4 odst. 4 správního řádu (umožnění uplatňovat práva a oprávněné zájmy).

Prvostupňový správní orgán vyzval žalobce k odstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě a poučil jej, nebudou-li označené nedostatky ve stanovené lhůtě odstraněny, že bude řízení zastaveno. Postupoval podle § 45 odst. 2 správního řádu, podle něhož: „*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).*“ Současně řízení přerušil podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, kde je stanoveno: „*Správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2.*“ Řízení o žádosti žalobce bylo přerušeno, krom jiných nedostatků, také pro překážku spočívající v nedoložení zákonem stanoveného potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení. Ve stanovené lhůtě žalobce toto potvrzení nepředložil. Po uplynutí stanovené lhůty prvostupňový správní orgán pokračoval v řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu, podle něhož: „*Správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též*

na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušení. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.“

Dle žalobce se pokračování v řízení po uplynutí lhůty vztahuje pouze k přerušení řízení podle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu, tudíž ne na případ žalobce. Pokud prvostupňový správní orgán neshledal vytýkanou vadu žádosti za odstraněnou, nebyl podle dikce § 65 odst. 2 správního řádu oprávněn v řízení pokračovat, neboť překážka, pro kterou došlo k přerušení řízení, tedy vada žádosti, nebyla odstraněna. Uvedená argumentace žalobce není správná.

Podle § 65 odst. 2 správního řádu pokračuje správní orgán v řízení, „*jakmile odpadne překážka*“. V daném řízení bylo překážkou pro rozhodnutí ve věci, že žalobce nepředložil potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků. Řízení bylo přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu „*současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2*“, tedy proto, aby mohl žalobce ve stanovené lhůtě označené nedostatky žádosti odstranit. Přerušení řízení z tohoto důvodu je pro správní orgán po dobu plynutí stanovené lhůty onou překážkou ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu. V průběhu stanovené lhůty bylo na žalobci, zda nedostatky žádosti odstraní, či nikoliv. Po té, kdy uplynula lhůta k nápravě nedostatků žádosti stanovená, odpadla pro správní orgán překážka v řízení, kterou byla výzva žalobci, aby ve stanovené lhůtě nedostatky žádosti odstranil, aby mohlo být o žádosti rozhodnuto věcně. I když se tak ve stanovené lhůtě nestalo, pro správní orgán po uplynutí stanovené lhůty překážka v řízení odpadla a prvostupňový správní orgán pokračoval v řízení a o žádosti rozhodoval na základě podkladů, které měl po uplynutí lhůty k dispozici. V daném případě postupoval prvostupňový správní orgán zcela správně v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, který upravuje procesní postup správního orgánu v případě, že „*žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*.“

C.

Žalobce v žalobě dále namítal nesprávný procesní postup, když bylo řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ačkoliv měl správní orgán možnost žádost meritorně posoudit a případně následně zamítnout podle § 56 ZPC. Dle žalobce tak bylo porušeno ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a § 9 správního řádu.

Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu: „*Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*.“ Podle § 9 správního řádu: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*.“

Z obsahu správního spisu (viz skutkový základ věci) je zřejmé, že žalobce byl vyzván k doložení chybějících zákonem stanovených náležitostí jeho žádosti, kromě jiných také v souladu s § 46 odst. 7 písm. d) ZPC potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále. Žalobce však prvostupňovému správnímu orgánu tento

doklad ve stanovené lhůtě nepředložil, ač poučen, že tato jeho nečinnost bude mít za následek zastavení daného řízení. Chybějící doklad nepředložil ani do vydání prvostupňového rozhodnutí. Žalobce tak nepředložil prvostupňovému správnímu orgánu v rámci prvostupňového řízení jednu ze zákonem stanovených náležitostí, které byl v souladu s § 46 odst. 7 písm. d) ZPC povinen předložit, aby mohlo být o žádosti věcně rozhodnuto.

V té souvislosti soud zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.3.2010, čj. 6 As 57/2009–72, kde Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu*“. V rozsudku ze dne 28.7.2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, pak Nejvyšší správní soud uvedl: „*Jestliže cizinec, ač správním orgánem řádně vyzván, nepředloží k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání doklady požadované § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, a v tomto ohledu zůstane zcela nečinný, správní orgán řízení o žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.*“

Řízení o žádosti lze podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit jedině tehdy, jedná-li se o podstatné vady žádosti, o vady takové intenzity, že brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednat. V posuzovaném případě bránilo projednání žádosti nepředložení dokladu, který byl žalobce podle § 46 odst. 7 písm. d) ZPC povinen spolu s žádostí předložit. Jeho nedoložení ve svém důsledku znamenalo nemožnost tento podklad z formálního i obsahového hlediska posoudit. V takovém případě byl prvostupňový správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit, a to z důvodu, který zákonodárce vyjádřil v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Prvostupňový správní orgán nebyl povinen ex officio vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel požadovaný doklad nepředložil. Prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí dostatečně odůvodnil, proč v nedoložení konkrétního zákonem požadovaného podkladu k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení.

Namítá-li žalobce, že spolu s odvoláním předložil chybějící potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení, čímž byla jeho žádost kompletní, pak soud uvádí, že je nutno v řízení o žádosti zohlednit zásadu koncentrace řízení. Zásada koncentrace řízení je vyjádřena v § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého: „*K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“ Zásada koncentrace řízení je v určitých typech správního řízení 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 ze zásady koncentrace řízení se však nemůže uplatnit v dané právní věci. Zde bylo správní řízení vedeno o žádosti žalobce, tedy nebylo zahájeno z moci úřední. Nebylo

rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. V té souvislosti soud zmiňuje rozhodnutí NSS ze dne 4.11.2009, čj. 2 As 17/2009-60, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 19.1.2017, čj. 10 Azs 206/2016 – 48). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí 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, ze dne 29.8.2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). Přímou k předložení potřebných dokladů Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.3.2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, uvedl: „*Řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti.*“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15.11.2017, čj. 8 Azs 111/2017-36. Zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní posuzované správní řízení.

Podle § 82 odst. 4 správního řádu mohlo být k potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení předloženému až v odvolacím řízení přihlédnuto jen za situace, že by žalobce v odvolání tvrdil a následně prokázal, že jej nemohl předložit k žádosti již dříve, tedy v prvostupňovém správním řízení. Žalobce však v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu neuvedl v odvolání takové relevantní důvody, které by objasnil, proč nemohl uvedené potvrzení předložit již v prvostupňovém správním řízení. Důvody uváděné žalobcem, že k opožděnému předložení došlo z důvodu pochybení Pražské správy sociálního zabezpečení a v rámci odvolacího řízení předložené potvrzení lze proto považovat za novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, neobstojí. V daném případě bylo rozhodováno o žádosti žalobce, který byl prvostupňovým správním orgánem vyzván k doložení náležitostí žádosti stanovených v § 46 odst. 7 ZPC, proto bylo na žalobci, aby k žádosti doložil všechny zákonem stanovené podklady, aby o žádosti mohlo být věcně rozhodnuto. Potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení, které si žalobce obstaral po té, kdy bylo prvostupňovým rozhodnutím řízení pro tento nedostatek žádosti zastaveno, není ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu novou skutečností či novým důkazem, který nemohl žalobce uplatnit dříve, tj. v rámci prvostupňového řízení. Dodatečné předložení chybějícího dokladu nelze odůvodnit ani tím, že mu nebylo umožněno (rozuměj správním orgánem) předložit toto potvrzení v prvostupňovém řízení, proto jej předkládá spolu s odvoláním.

Žalovaná proto nepochybila, když v rámci odvolacího řízení toliko posuzovala, zda bylo řízení o žádosti žalobce zastaveno v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a když se ztotožnila se závěrem prvostupňového správního orgánu, že nepředložení podkladu pro rozhodnutí, kterým bylo podle § 46 odst. 7 písm. d) ZPC potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že žalobce nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, bránilo pokračování v řízení o žádosti žalobce. Žalovaná tak správně dospěla k závěru, že nelze žádost žalobce věcně projednat, proto nebyly podmínky pro zamítnutí žádosti z některého z důvodů uvedených v § 56 ZPC, jak namítá žalobce. Soud úvahu žalované doplňuje a uvádí, že prvostupňový správní orgán byl oprávněn vyžadovat od žalobce potvrzení okresní správy sociálního

zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky, neboť se jedná o procesní podmínku řízení, bez které nemohla být žádost žalobce věcně posouzena.

Nepřípadná je argumentace žalobce ustanovením § 9 správního řádu, podle něhož: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“ Uvedené ustanovení správního řádu obsahuje definici správního řízení a je v něm zahrnuta definice rozhodnutí (zopakovaná v § 67 odst. 1 správního řádu). Tímto ustanovením správního řádu nelze argumentovat za situace, kdy nebylo v daném řízení možné o předmětu řízení, tj. o žádosti žalobce, věcně rozhodnout pro neodstranění podstatné vady žádosti, která bránila pokračování v řízení.

Citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2013, čj. 4 As 11/2012, o který žalobce v žalobě opírá své tvrzení, že bylo povinností správního orgánu rozhodnout o žádosti žalobce věcně a případně ji podle § 56 zamítnout, není zcela přiléhavá. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil se závěrem krajského soudu, že „*nezaplacení ekologického poplatku podle § 37e zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů nelze považovat za podstatnou vadu přihlášky k registraci vozidla do registru silničních motorových vozidel ve smyslu § 6 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, která by bránila pokračovat v řízení a pro kterou by bylo třeba se žádostí věcně vůbec nezabývat a řízení bez dalšího zastavit.*“ Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatoval, že „*správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.“* Přihláška žalobkyně k registraci jejího silničního motorového vozidla totiž neobsahovala podstatnou vadu, která by bránila v něm pokračovat. Na podporu tohoto závěru lze poukázat na § 9 správního řádu, který jako primární účel správního řízení deklaruje vydání meritorního správního rozhodnutí, tedy „*rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá*“ (srov. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. I. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 197). Podmínkou vydání takového rozhodnutí je přitom věcné posouzení žádosti účastníka. Zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti v tomto smyslu představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat. O takový případ se však při neuhrazení ekologického poplatku nejedná.“ V nyní posuzovaném správním řízení žádost žalobce neobsahovala zákonem stanovený doklad a pro tuto podstatnou vadu nebylo vůbec možné se předmětem řízení zabývat.

D.

Dle žalobce je nepřihlédnutí k dokumentům předloženým spolu s odvoláním v rozporu s rozhodováním žalované v jiných obdobných věcech (takové rozhodnutí žalobce předložil při jednání soudu), tzn. v rozporu se zásadou legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu a v rozporu s povinností správního orgánu rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu.

Rozhodnutí, kterým v žalobě a při jednání soudu argumentoval žalobce, kde žalovaná neposuzovala toliko zákonnost zastavení řízení, ale zabývala se podklady, které byl žadatel povinen podle zákona o pobytu cizinců předložit spolu s žádostí, předloženými v rámci odvolacího řízení, je s ohledem na to, co již bylo uvedeno o koncentraci řízení, zjevně excesem. Proto není možné argumentovat oprávněným očekáváním na základě rozhodnutí, které odporuje zákonu a dosavadní judikatuře soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

E.

Žalobce rovněž namítal, že se správní orgány obou stupňů prostřednictvím nezákonného procesního postupu (kdy řízení usnesením dle správního řádu zastavily, místo aby vydaly meritorní rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců) účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zjišťovat v souladu s § 174a ZPC u všech rozhodnutí jejich přiměřenost.

Soud se ztotožňuje s žalovanou, že je usnesení o zastavení řízení rozhodnutím procesní povahy, proto nejsou správní orgány povinny zkoumat přiměřenost dopadu tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele.

Zákon o pobytu cizinců v § 174a obsahuje demonstrativní výčet kritérií, ke kterým správní orgány přihlédnou při posuzování přiměřenosti rozhodnutí. Povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná dle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky NSS ze dne 4.1.2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, bod 23, a ze dne 18.11.2015, čj. 6 Azs 226/2015-27, bod 11). Typicky se posoudí přiměřenost takových rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, tj. například v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 ZPC a některých dalších rozhodnutí. Judikatura specifikovala, že přiměřenost dopadů nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno a o žádosti nebylo meritorně rozhodováno (srov. rozsudek NSS ze dne 16.8.2016, čj. 1 Azs 108/2016-41, bod 22). V obdobné kauze, jako je nyní posuzovaná věc, Nejvyšší správní soud dovodil, že „*to byl totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal 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 žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno*“ (viz rozsudek NSS ze dne 28.7.2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 35). Správní orgány nemohly z důvodů výše uvedených rozhodnout o žádosti žalobce věcně, proto rozhodly o zastavení řízení. V takovém případě nepochybily, když se v souvislosti s tímto procesním rozhodnutím nezabývaly jeho zásahem do soukromého a rodinného života žalobce.

Nedůvodnou je také námitka, že prvostupňové rozhodnutí ani rozhodnutí žalované neobsahují žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí a v té souvislosti došlo k porušení § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Ve správním soudnictví jsou prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání posuzovány jako jeden celek. Je pravdou, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí není uvedena žádná úvaha správního orgánu o přiměřenosti rozhodnutí o zastavení řízení. Žalovaná se však v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřila k přiměřenosti rozhodnutí, když konstatovala, že „*usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesní povahy, správní orgán I. stupně ani Komise proto nejsou povinni zkoumat přiměřenost dopadu napadeného*

rozhodnutí do soukromého a rodinného života odvolatele“. Uvedeným odůvodněním žalovaná ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu dostatečně vyjádřila úvahu správních orgánů obou stupňů k otázce posuzování přiměřenosti v případě zastavení řízení o žádosti. Protože nebylo povinností zjišťovat dopady rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobce, nemohl být porušen ani § 3 správního řádu.

Závěr

Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VI. Náklady řízení

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalované v souvislosti s řízením náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u ě n í : **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.**

V Plzni dne 3. dubna 2018

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.