



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: N.X.T.**, nar. ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, v ČR bytem ..., *zastoupeného Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 820/45,* proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21.7.2016, č.j. MV-146771-5/SO-2013,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í

I.

Napadené rozhodnutí

Žalobce se žalobou ze dne 18.8.2016 domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 21.7.2016, č.j. MV-146771-5/SO-2013 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvoinstanční orgán*“), ze dne 28.11.2012, č.j. OAM-75580-9/DP-2011 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), zastaveno řízení o žalobcově žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ.

II. Žaloba

Žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí je z následujících důvodů nezákonné a rovněž nepřezkoumatelné. Prvoinstanční orgán rozhodl o zastavení správního řízení, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky, napadeným rozhodnutím pak tato nezákonnost zhojena nebyla.

Žalobce konstatoval, že dne 17.10.2011 podal k prvoinstančnímu orgánu žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Při posuzování žádosti bylo prvoinstančním orgánem zjištěno, že podaná žádost trpí vadami, které je třeba odstranit, resp. že neobsahuje všechny zákonem požadované náležitosti. Výzvou ze dne 9.11.2011 byl žalobce vyzván k doložení fotografie, potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci splatných nedoplatků, potvrzení finančního úřadu o neexistenci splatných nedoplatků, dokladu o cestovním zdravotním pojištění, dokladu prokazující úhrnný měsíční příjem a platebního výměru na daň z příjmu fyzických osob. K doložení požadovaných dokladů byla stanovena lhůta 10 dnů ode dne doručení předmětné výzvy. Usnesením z téhož dne bylo řízení o žádosti podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušeno. Výzva prvoinstančního orgánu byla zmocněné zástupkyni doručena vložení do schránky dne 22.11.2011, lhůta k doložení listinných náležitostí pak byla stanovena 10 dní ode dne doručení výzvy, tedy do 2.12.2012 (správně: rok 2011, pozn. soudu). Tehdejší zmocněná zástupkyně však z důvodů na své vůli nezávislých výše zmíněnou výzvu prvoinstančního orgánu nepřevzala, tato jí byla doručena vhozením do schránky. Z tohoto důvodu žalobce na tuto výzvu nereagoval a reagovat ani nemohl. Prvoinstanční orgán proto následně prvoinstančním rozhodnutím řízení o žalobcově žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Toto usnesení bylo zmocněné zástupkyni žalobce řádně doručeno dne 15.12.2012. Žalobce považuje výše uvedený postup prvoinstančního orgánu z níže uvedených důvodů za nezákonný, napadeným rozhodnutím pak tato nezákonnost nebyla zhojena.

Žalobce dále uvedl, že dle komentáře k správnímu řádu JUDr. Mgr. Luboš Jemelka, Mgr. Klára Pondělíčková, Mgr. Ing. David Bohadlo, Správní řád, 1. vydání, 2008, C.H.Beck k ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) je uvedeno následující: *„Je-li to možné, pomůže správní orgán žadateli odstranit vady žádosti na místě nebo mu dá k jejich odstranění přiměřenou lhůtu. Pokud je stanovena přiměřená lhůta k odstranění vad žádosti, je nutné žadatele poučit o následcích jejich neodstranění v této lhůtě. Tímto následkem by bylo zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c). Je však třeba zdůraznit, že pro zastavení řízení by se muselo jednat o vady podstatné, jakými jsou například neuvedení toho, které věci se žádost týká, resp. co se jí navrhuje, jasná identifikace žadatele apod. Neuvedení určitého dílčího údaje, který nebrání v řízení pokračovat (například když je nesprávně označen správní orgán, jemuž je podání určeno), důvodem pro zastavení řízení není.“* V této souvislosti je žalobce názoru, že se v případě nedoložení některých dokladů nejednalo o vady natolik podstatné, aby byla ospravedlněna aplikace § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Navíc žalobce požadované zbývající doklady doložil v rámci odvolacího řízení neprodleně po vydání prvoinstančního rozhodnutí. Žalobce rovněž poukazuje na to, že vzhledem k tomu, že zákonné lhůty

pro vyřízení požadovaných dokladů činí 30 dnů, zůstává otázkou, zda vzhledem k zákonným lhůtám pro vydání takového typu dokladů je mohl vůbec žalobce doložit ve správním orgánem poskytnuté lhůtě, která činila pouze 10 dní. Žalobce opakovaně zdůrazňuje, že v průběhu správního řízení nebyl absolutně nečinný, ale z dokladů dle § 46 odst. 7 písm. a) až g) zákona č. 326/1999 Sb., pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), který stanoví výčet listinných dokladů, které je třeba cizincem doložit v případě žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nedoložil pouze některé doklady, tyto doklady navíc doložil ihned po vydání prvoinstančního rozhodnutí v rámci odvolacího řízení.

Žalobce je rovněž názoru, že prvoinstanční orgán pochybil, když před vydáním svého rozhodnutí neseznámil žalobce s podklady před vydáním rozhodnutí, ale zejména ho nevyrozuměl o pokračování ve správním řízení a bez dalšího přistoupil k vydání prvoinstančního rozhodnutí. Znemožnil tak jakoukoliv reakci žalobce na vzniklou situaci.

Závěrem žalobce uvedl, že prvoinstanční orgán se měl meritorně zabývat skutečností, která měla vliv na udělení požadovaného povolení, a bylo také jeho povinností v posuzovaném případě rovněž žádost meritorně rozhodnout a nikoliv řízení procesně zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Citované zákonné ustanovení by bylo možné aplikovat pouze v případě absolutní nečinnosti žalobce, tj. pokud by do řízení nepředložil žádný doklad požadovaný správním orgánem na základě poukázaných výzev k odstranění vad žádosti. V takovém případě by byl správní orgán oprávněn řízení procesně zastavit, aniž by se zabýval meritem věci, neboť žádost by v důsledku chybějící náležitosti trpěla podstatnou vadou. Uvedený závěr vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10.3.2010, č.j. 6 As 57/2009-72, ve kterém Nejvyšší správní soud judikoval, že „*správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení (§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu)*“. Prvoinstanční rozhodnutí tudíž nebylo vydáno v souladu s právními předpisy a je nezákonné. Postupem žalované pak tato nezákonnost zhojena nebyla.

III.

Vyjádření žalované

Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že žalobce poukazuje na skutečnost, že vzhledem k tomu, že zákonné lhůty pro vyřízení požadovaných dokladů činí 30 dnů, zůstává otázkou, zda vzhledem k zákonným lhůtám pro vydání takového typu dokladů je mohl vůbec žalobce doložit v prvoinstančním orgánem poskytnuté lhůtě, která činila pouze 10 dní. Žalovaná k argumentaci žalobce uvádí, že pokud se žalobce domníval, že nebude schopen dodržet lhůtu určenou k doložení požadovaných podkladů pro rozhodnutí, byl oprávněn dle § 64 odst. 2 správního řádu požádat prvoinstanční orgán o přerušení správního řízení či podat žádost o prodloužení lhůty určené k doložení chybějících náležitostí žádosti. K námitce žalobce, že výzva k odstranění vad žádosti byla doručena tzv. fikcí jeho bývalé zmocněné zástupkyni a že výhradně z tohoto důvodu pak na ni žalobce nereagoval, žalovaná uvádí, že podstatná pro toto správní řízení je skutečnost, že výzva k odstranění vad žádosti byla žalobci řádně ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu doručena. Žalobce na tuto výzvu sice reagoval, avšak nedoložil veškeré požadované podklady pro rozhodnutí, přičemž z jakých důvodů se tak stalo, je pro toto správní řízení irelevantní.

K námitce, že prvoinstanční orgán pochybil, když před vydáním usnesení o zastavení správního řízení neseznámil žalobce s podklady před vydáním rozhodnutí, ale zejména ho nevyrozuměl o pokračování ve správním řízení a bez dalšího přistoupil k vydání prvoinstančního rozhodnutí, žalovaná uvádí, že prvoinstanční orgán nemá povinnost v případě vydání procesních rozhodnutí (usnesení) vyrozumívat účastníky řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, neboť toto ustanovení se vztahuje pouze na případy, kdy správní orgán I. stupně rozhoduje meritorně, což vyplývá i ze samotného citovaného ustanovení: „... musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí“. Na základě výše uvedeného má žalovaná za to, že prvoinstanční orgán nepochybil, když žalobce nevyrozuměl o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Dle žalobce se prvoinstanční orgán měl meritorně zabývat skutečností, která měla vliv na udělení požadovaného povolení, a bylo také jeho povinností v posuzovaném případě rovněž žádost meritorně rozhodnout a nikoliv řízení procesně zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Citované zákonné ustanovení by bylo možné dle žalobce aplikovat pouze v případě absolutní nečinnosti žalobce, tj. pokud by do řízení nepředložil žádný doklad požadovaný správním orgánem na základě poukázaných výzev k odstranění vad žádosti. V takovém případě by byl dle žalobce prvoinstanční orgán oprávněn řízení procesně zastavit, aniž by se zabýval meritem věci, neboť žádost by v důsledku chybějící náležitosti trpěla podstatnou vadou. Žalovaná v reakci na argumentaci žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval skutkově totožným případem a dospěl zde k názoru, že k zastavení správního řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu došlo v souladu s právními předpisy. Vzhledem ke skutečnosti, že ostatní žalobní námitky se shodují s námitkami uvedenými žalobcem v rámci odvolacího správního řízení, odkazuje žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV.

Replika žalobce

Žalobce v replice uvedl, že pokud jde o argumentaci žalované k podané žalobě, dovoluje si odkázat na žalobu, kde v jednotlivých žalobních bodech dle jeho názoru zcela relevantně brojí proti meritornímu rozhodnutí žalované.

V.

Posouzení věci soudem

Vzhledem k tomu, že žalobce souhlasil s rozhodnutím o věci samé bez jednání a žalovaná ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádřila nesouhlas s projednáním věci bez jednání, ač byla poučena o tom, že v takovém případě se bude mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), o věci samé bez jednání.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném ke dni podání žádosti, byl žalobce povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit:

- a) *náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e),*
- b) *doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu,*
- c) *doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence,*
- d) *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. Není-li cizinec daňovým subjektem nebo plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, předloží doklad vydaný finančním úřadem nebo okresní správou sociálního zabezpečení potvrzující tuto skutečnost,*
- e) *jde-li o cizince, který je statutárním orgánem obchodní společnosti anebo družstva nebo jeho členem, dále 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,*
- f) *na požádání platební výměr daně z příjmu.*

Kromě náležitostí uvedených v tomto ustanovení stanovuje zákon o pobytu cizinců v § 44a odst. 3 ve větě druhé i další náležitosti, když uvádí, že na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.

Z porovnání žalobcem předložených listin k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a zákonem stanovených náležitostí je patrné, že žalobce všechny zákonem požadované listiny k žádosti nedoložil. Žalobcova žádost tak vykazovala vady. Prvoinstanční orgán proto zcela v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu vyzval žalobce k jejich odstranění, a to výzvou ze dne 9.11.2011, ve které žalobci uložil, aby do 10 dnů od doručení výzvy doložil 1) doklad o úhrnném měsíčním příjmu žalobce a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území, 2) potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, 3) potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a 4) doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence. Výzva byla žalobci doručena k rukám jeho tehdejšího zmocněnkyně za využití tzv. institutu náhradního doručení dne 21.11.2011, když dle údajů na doručence byl 1) adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno

poučení, 2) zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 11.11.2011 a 3) do schránky byla adresátovi vložena dne 22.11.2011.

Dne 15.11.2011 byly prvoinstančnímu orgánu bez jakéhokoli průvodního přípisu předloženy tyto listiny týkající se žalobce: 1) výpis z obchodního rejstříku a 2) listina označená jako „Vyúčtování záloh na důchodové pojištění za rok 2010“ ze dne 7.11.2011. Žádné další listiny již žalobce prvoinstančnímu orgánu do vydání prvoinstančního rozhodnutí nepředložil.

Prvoinstanční orgán následně řízení o žalobcově žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce ani po výzvě a v poskytnuté lhůtě neodstranil výše uvedené nedostatky žádosti, neboť nedoložil všechny požadované náležitosti potřebné k vyhovění žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Soud se s postupem prvoinstančního orgánu ztotožňuje.

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.*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28.7.2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24 (všechny zde citované rozsudky jsou dostupné na www.nssoud.cz), na který případně odkázala žalovaná, ve vztahu k citovanému ustanovení v bodech [27] až [29] odůvodnění uvedl, že „*již dříve judikoval v rozsudku ze dne 10.3.2010, č.j. 6 As 57/2009-72, že „[s]právní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. Krajský soud tedy nesprávně vyhodnotil, že správní orgány vůbec nevyložily, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti. Ve správním řízení vyšlo najevo, že žalobce zákonem požadované doklady k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepředložil. Toto zjištění pak zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně přitom nebyl povinen ex officio vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel požadované doklady nepředložil. Lze*

proto uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nezjišťovaly, jaké byly důvody toho, že žalobce nedoložil chybějící zákonem stanovené náležitosti jeho žádosti a dále nereagoval na výzvu správního orgánu I. stupně, v níž byl rovněž poučen o následcích své případné nečinnosti.“. Zdejší soud se se závěry Nejvyššího správního soudu ztotožňuje.

V dané věci žalobce přes výzvu prvoinstančního orgánu a poučení, že v případě neodstranění vad žádosti bude řízení o jeho žádosti zastaveno, prvoinstančnímu orgánu nepředložil veškeré požadované náležitosti žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. Prvoinstanční orgán proto zcela v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žalobcově žádosti zastavil, neboť v době vydání rozhodnutí o zastavení řízení neměl v důsledku žalobcovy nedostatečné aktivity k dispozici veškeré zákonem dané podklady pro to, aby mohl v řízení o podané žádosti rozhodnout meritorně.

Pokud jde o žalobcovu námitku, že nepředložení jen některých náležitostí žádosti není podstatnou vadou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a že toto ustanovení lze aplikovat toliko jen při absolutní nečinnosti žadatele na výzvu správního orgánu, soud uvádí, že tyto námitky nejsou důvodné.

Ze shora uvedeného zákonného výčtu náležitostí, které byl žalobce povinen k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání doložit, je nepochybné, že každé z těchto náležitostí je přikládána stejná důležitost a že nepředložení byť i jedné z nich představuje podstatnou vadu řízení, která bez jejího odstranění brání pokračování řízení. Žalobce při podání žádosti nepředložil čtyři výše konkretizované doklady, proto byl výzvou prvoinstančního orgánu vyzván k jejich dodatečnému předložení. Následně žalobce předložil doklad o zápisu do obchodního rejstříku a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění; žádné další doklady předloženy nebyly. Žalobce tedy odstranil vady své žádosti toliko částečně. Za takové procesní situace tak prvoinstančnímu orgánu nezbylo, než řízení o žalobcově žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit, neboť neodstranil-li žalobce v plném rozsahu vady žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (= nepředložil veškeré zákonem požadované náležitosti žádosti), nemohla být jeho žádost meritorně projednána.

Na závěru soudu o správnosti postupu prvoinstančního orgánu nic nemění ani žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.3.2010, č.j. 6 As 57/2009-72. Předmětný rozsudek se mj. zabýval problematikou rozsahu nezbytných skutkových zjištění v případě, kdy je žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítnuta dle § 75 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31.12.2008, dle kterého se žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže cizinec nepředloží náležitosti podle § 70 odst. 1 písm. a) až c), e), f) nebo g) téhož zákona. Žalobcem citovaná věta z odůvodnění rozsudku byla Nejvyšším správním soudem uvedena v tomto kontextu: „*Stěžovatelova žádost byla zamítnuta proto, že nepředložil žádost v projednatelné formě. Tuto formu zákon o pobytu cizinců specifikuje jednoznačně (v § 70 podmiňuje její podání na úředním tiskopisu a stanoví povinnost připojit /předložit/ k žádosti řadu dokladů, mimo jiné i cestovní doklad). Důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu pak je*

nepředložení některého ze specifikovaných dokladů. Jde o specifické ustanovení stanovící důsledky žadatelovy nečinnosti (správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení /§ 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu/). Normou aplikovanou na projednávanou věc tedy bylo ustanovení § 75 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, umožňující zamítnout žádost v případě, že není předložen specifikovaný doklad. Potřebná skutková zjištění v tomto případě zahrnují specifikaci dokladu a nepochybnost o nečinnosti žadatele.“ Z uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu neříká nic jiného, než že § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu obsahuje obecné pravidlo pro postup správních orgánů v případě, že není předložena žádost s veškerými náležitostmi, že v jím posuzovaném případě však zákon o pobytu cizinců obsahuje speciální úpravu, kterážto má před obecnou úpravou přednost. Rozhodně z předmětného rozsudku nevyplývá závěr, že postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je možný pouze tehdy, nepředloží-li žadatel v rámci řízení o jeho žádosti žádné z náležitostí žádosti, resp. jen tehdy, nepředloží-li žadatel k výzvě správního orgánu žádný z požadovaných dokladů.

Žalobce dále namítal, že lhůta stanovená prvoinstančním orgánem k odstranění vad žádosti nebyla dostatečná. K tomu je třeba uvést, že ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu správní orgán poskytne účastníkovi řízení k odstranění vad žádosti „*přiměřenou lhůtu*“, přičemž otázka přiměřenosti lhůty je věcí volného uvážení správního orgánu. Správní orgán je proto oprávněn stanovit předmětnou lhůtu dle vlastní úvahy s přihlédnutím k povaze a náročnosti uložené povinnosti. V daném případě prvoinstanční orgán poskytl žalobci k odstranění vad žádosti lhůtu 10 dnů ode dne doručení výzvy. V obecné rovině lze říci, že lhůta v rozsahu deseti dnů k (dodatečnému) předložení náležitostí (dokladů), které měly být správnímu orgánu předloženy již při podání žádosti a které tedy měl mít žadatel již dříve obstarané, je přiměřená. Je samozřejmě třeba připustit, že mohou nastat důvody, které žadateli brání ve včasném předložení požadovaných dokladů. V takovém případě je však na žadateli, aby tuto okolnost správnímu orgánu sdělil (a doložil) a současně požádal o prodloužení lhůty či o přerušování řízení. Správní řízení zahajované na návrh předpokládá jistou aktivitu žadatele, ať už v součinnosti spočívající v předložení zákonem nebo správním orgánem požadovaných podkladů nebo v bezodkladném informování správního orgánu o okolnostech bránících splnění takové povinnosti. Je to žadatel, kdo se něčeho domáhá a je tedy na něm, aby se správním orgánem v mezích svých možností spolupracoval. Žalobce v souzené věci prvoinstančnímu orgánu netvrdil ani neprokazoval nic, z čeho by se dalo dovodit, že nebylo v jeho možnostech výzvě prvoinstančního orgánu ve stanovené lhůtě, tj. do dne 1.12.2011 (zde soud koriguje závěr prvoinstančního orgánu, který za poslední den lhůty k odstranění vad žádosti považoval chybně den 2.12.2011), v plném rozsahu vyhovět. Za takové situace se ovšem nemůže úspěšně dovolávat nepřiměřeně krátké lhůty poskytnuté mu prvoinstančním orgánem k odstranění vad jeho žádosti. Nehledě na to, že prvoinstanční orgán o žalobcově žádosti nerozhodl bezprostředně po uplynutí oné desetidenní lhůty, nýbrž až rozhodnutím datovaným dnem 28.11.2012, tedy více jak rok po podání žádosti a téměř rok po uplynutí lhůty k odstranění vad žádosti, přičemž žalobce mohl po celou tuto dobu prvoinstančnímu orgánu doklad o úhrnném měsíčním příjmu, potvrzení finančního úřadu a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení předložit. Časový prostor, který měl žalobce pro odstranění vad žádosti k dispozici, byl více než velkorysý. Žalobcova námitka tedy není důvodná.

Ze správního spisu se dále podává, že prvoinstanční rozhodnutí bylo žalobci doručeno k rukám jeho tehdejší zmocněnkyně dne 15.12.2012. Žalobce se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolal odvoláním doručeným prvoinstančnímu orgánu dne 28.12.2012 a doplněným dne 6.1.2013. V doplnění odvolání avizoval předložení 1) potvrzení příslušného finančního úřadu, že nemá daňové nedoplatky, 2) potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatný nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku nezaměstnanosti, 3) dokladu o zápisu do živnostenského rejstříku, a to ve lhůtě 14 dnů, neboť „*vzhledem k přechodu výše zmíněných orgánů státní správy na nový systém není po 1.1.2013 dříve požadované doklady do žádosti doložit*“. Žalobce v odvolání nikterak nevysvětloval, proč požadované náležitosti nepředložil dříve, pouze zmínil, že jeho tehdejší zmocněnkyně „*z důvodů na své vůli nezávislých výše zmíněnou výzvu správního orgánu nepřevzala, tato jí byla doručena vhozením do schránky*“. Chybějící doklady poté žalobce správním orgánům předkládal postupně dne 21.5.2013 (potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení a potvrzení finančního úřadu), dne 3.4.2015 (daňová přiznání za roky 2012, 2013, 2014) a dne 26.8.2015 (opět potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení a potvrzení finančního úřadu a dále aktuální přehled plateb záloh na pojistné na sociální zabezpečení).

S ohledem na popsanou chronologii věci nelze souhlasit s žalobcovým tvrzením, že „*požadované zbývající doklady doložil v rámci odvolacího řízení neprodleně po vydání napadeného usnesení správního orgánu I. stupně*“, resp. že „*tyto doklady navíc doložil ihned po vydání usnesení správního orgánu I. stupně v rámci odvolacího řízení*“, když tyto doklady začal správním orgánům předkládat až téměř pět měsíců poté, co se proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolal. Ohledně předložení dokladů v odvolacím řízení však soud, ve shodě s žalovanou, žalobce především upozorňuje na § 82 odst. 4 správního řádu, dle 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*.

Nejvyšší správní soudu v rozsudku ze dne 4.11.2009, č.j. 2 As 17/2009-60, k § 82 odst. 4 správního řádu uvedl, že „*smyslem tohoto ustanovení je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních 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*“.

Ze žádné skutečnosti ani tvrzení žalobce učiněného v průběhu správního řízení nevyplývá, že by žalobce bez své viny nemohl požadované listiny předložit. Pokud jde o žalobcovo tvrzení uvedené v odvolání, že jeho tehdejší zmocněnkyně „*z důvodů na své vůli nezávislých výše zmíněnou výzvu prvoinstančního orgánu nepřevzala, tato jí byla doručena vhozením do schránky*“, k čemuž až v žalobě žalobce doplnil, že „*z tohoto důvodu žalobce na tuto výzvu nereagoval a reagovat ani nemohl*“, soud konstatuje, že „*nepřevzetí výzvy*“ a její „*doručení vhozením do schránky*“ nelze považovat za skutečnosti, které by žalobci objektivně bránily doplnit ve stanovené lhůtě chybějící náležitosti žádosti. Výzva k odstranění vad

žádosti zasílaná do vlastních rukou žalobcovy zmocněnkyně byla v souladu s § 23 a § 24 odst. 1 správního řádu považována za doručenou desátým dnem od dne připravení k vyzvednutí, tj. dnem 21.11.2011 (ohledně časových údajů rozhodných pro doručení zásilky viz výše). Žalobcová zmocněnkyně doručení písemnosti nijak nezpochybnila, určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy jí byla písemnost doručena, nepožadovala (srov. § 24 odst. 2 správního řádu). Výzva k odstranění vad žádosti tedy byla žalobci k rukám jeho zmocněnkyně doručena řádně a nic nebránilo počátku běhu lhůty k odstranění vad žádosti. Byl-li žalobce, resp. jeho zmocněnkyně, v takovém případě nečinný, je tato nečinnost přičitatelná výhradně žalobci. Ve správním řízení není zastoupení povinné a žalobce tak nese odpovědnost za výběr své zmocněnkyně pro toto řízení. Žalovaná proto nepochybnila, pokud s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu k dokladům předloženým v průběhu odvolacího řízení nepřihlédla a s ohledem na zásadu koncentrace řízení hodnotila stav v době vydání prvoinstančního rozhodnutí.

K žalobcově námitce, že mu před vydáním prvoinstančního rozhodnutí nebyla dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a že jej prvoinstanční orgán nevyrozuměl o pokračování v řízení a bez dalšího přistoupil k vydání svého rozhodnutí, čímž žalobci znemožnil jakoukoli reakci na vzniklou situaci, soud uvádí následující.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24.11.2016, č.j. 9 Azs 210/2016-48, řešil otázku, zda v případě rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti (konkrétně dokonce o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu) dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu stihá správní orgán povinnost postupovat podle shora citovaného ustanovení správního řádu, přičemž v bodech [25] až [29] odůvodnění dospěl k těmto závěrům: *„Uvedené ustanovení se týká pouze ‚rozhodnutí ve věci‘. Co je rozhodnutí ve věci dále specifikuje § 67 odst. 1 spr. ř. (srovnej i § 9 spr. ř.), který stanovuje, že [r]ozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Toto ustanovení rozlišuje rozhodnutí dle správního řádu na rozhodnutí konstitutivní, deklaratorní (obě rozhodnutí ve věci) a rozhodnutí procesní povahy. Podstatné pro posouzení sporné otázky je, zda usnesení o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. je rozhodnutí ve věci, či ne, tedy zda ‚zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá‘. Za této situace dochází k zastavení řízení z důvodu nečinnosti nebo částečné nečinnosti žadatele. K meritornímu přezkumu oprávněnosti žádosti, zda žadatel splňuje nároky dané určitým zákonem k vydání pozitivního rozhodnutí, vůbec nedojde, jelikož správní orgán nemá k dispozici podklady, na základě kterých by splnění podmínek mohl posoudit. Zastavení řízení z důvodu neodstranění vad žádosti není vyslovení názoru správního orgánu k meritu posuzované otázky, ale jde o procesní důsledek nespolupráce žadatele se správním orgánem. Lze tak dospět k jednoznačnému závěru, že usnesení o zastavení řízení § 66 odst. 1 písm. c)*

spr. ř. nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti a ani nemá povahu deklaratorního rozhodnutí. Obdobně se vyslovil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19.10.2011, č.j. 1 As 84/2011-137, kde uvedl, že „[j]elikož však tyto podstatné vady žádosti, které brání jejímu projednání, nebyly ani přes výzvu žalovaného odstraněny, byl naplněn důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalovaný nemohl za této situace pokračovat v projednávání žádosti a vydat ve věci meritorní rozhodnutí. Správní řád pro případ, který nastal v dané věci, předpokládá, že řízení o žádosti je ukončeno rozhodnutím procesním.“ Důvod, pro který zákonodárce volil takto přísné podmínky ve vztahu k žadateli, je ten, že žadateli nic nebrání, aby podal žádost novou. Tím vyvolal nové řízení, kde bude moci odstranit všechny vady, které způsobily zastavení předcházejícího řízení. Překážka věci rozhodnuté dle § 48 odst. 2 spr. ř. se zde neuplatní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2012, č.j. 4 Ads 165/2011-151). Závěr městského soudu, dle kterého před vydáním rozhodnutí o zastavení řízení přichází v úvahu výzva dle § 36 spr. ř., není správný. Posuzovat, zda by výzva byla čistě formální, je proto nadbytečné.“ Zdejší soud se s Nejvyšším správním soudem ztotožňuje.

Prvoinstanční orgán v dané věci rozhodl o zastavení řízení o žalobcově žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Povinnost postupovat před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu jej za takové situace nestíhala, a tudíž se nemohl dopustit žalobcem namítaného pochybení spočívajícího v tom, že žalobci neumožnil seznámit se před vydáním rozhodnutí s poklady rozhodnutí.

Rovněž tak se prvoinstanční orgán nedopustil pochybení tím, že žalobce nevyrozuměl o pokračování v řízení a bez dalšího přistoupil k vydání svého rozhodnutí. Vyrozumění účastníka řízení o pokračování řízení předpokládá správní řád v § 65 odst. 2 věta správního řádu toliko za situace, kdy řízení bylo ve smyslu § 64 správního řádu přerušeno. K tomu však v daném případě nedošlo, neboť jakkoli žalobce tvrdí, že „usnesením z téhož dne bylo řízení o žádosti podle § 64 odst. 1 písm. a) přerušeno“, obsah správního spisu tomu neodpovídá (žádné takové usnesení zde obsaženo není). I kdyby však prvoinstanční orgán řízení současně s vydáním výzvy k odstranění vad žádosti přerušil, nestíhala by jej povinnost vyrozumět žalobce o pokračování řízení s tím, že až následně by byl oprávněn případně řízení zastavit. K tomu lze opět odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.11.2016, č.j. 9 Azs 210/2016-48, v němž Nejvyšší správní soud v bodech [16] až [18] odůvodnění uvedl: „Dle § 65 odst. 2 spr. ř. [s]právní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Dle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. [ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže [...] žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Dle výše uvedeného může správní orgán pokračovat v řízení jen v případě, že odpadne překážka řízení, popř. uplyne lhůta, pokud ji určil dle § 64 odst. 2 nebo 3 spr. ř., což se v projednávaném případě nestalo. **Pokud účastník řízení neodstraní podstatné vady žádosti, tedy neodpadne překážka řízení, musí správní orgán řízení zastavit. Správní orgán I. stupně měl, po uplynutí lhůty k odstranění podstatných vad žádosti, bez dalšího řízení zastavit** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24, nebo ze dne 28.1.2010, č.j. 9 As 36/2009-78).“ (zvýraznění doplněno zdejším soudem, pozn.)

Dlužno doplnit, že soud na rozdíl od žalobce nepovažuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Rozhodnutí prvoinstančního orgánu a rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž se odvolání zamítá a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzuje, tvoří podle ustálené judikatury správních soudů jeden celek. V daném případě má soud za to, že ze zmíněného celku jsou seznatelné důvody výroků rozhodnutí, podklady pro jejich vydání, úvahy, kterými se správní orgány řídily při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Z rozhodnutí je naprosto zřejmé, z jakých důvodů bylo řízení o žalobcově žádosti zastaveno. Rozhodnutí byla odůvodněna jasně, určitě a srozumitelně a splňují také nároky na jejich přesvědčivost. Skutečnost, že žalobce považuje ze svého subjektivního pohledu argumentaci žalované za nedostatečnou nebo nesprávnou, protože se neshoduje s jeho právním názorem, nedokládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

VI.

Rozhodnutí soudu

Soud neshledal žádný z žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VII.

Náklady řízení

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e 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 31. října 2017

Za správnost vyhotovení: M. K.

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D., v.r.
předseda senátu