



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: O. M., narozená „X“,
státní příslušnost Ukrajina,
t. č. bytem „X“,
zastoupená Marií Kurkovou, advokátkou,
sídlem Školní 798/9, 147 00 Praha 4,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2018, č. j. MV-123803-4/SO-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2018, č. j. MV-123803-4/SO-2018, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 27. 6. 2018, č. j. OAM-31990-9/DP-2017, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno správní řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ podle § 44a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobkyně v poskytnuté lhůtě k výzvě neodstranila vady žádosti, když nedoložila požadované náležitosti.

Žaloba

2. Žalobkyně úvodem podané žaloby shrnula dosavadní průběh správního řízení, přičemž poukázala na dikci § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Na tomto základě pak namítla, že aplikace nadepsaného ustanovení zákona o pobytu cizinců má přednost před ustanovením správního řádu. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu přitom hovoří pouze o podstatných vadách žádosti, nikoliv o všech vadách žádosti. Nepředložení některých dokladů dle žalobkyně může být vadou žádosti, nikoliv však vadou žádosti podstatnou, která by bránila pokračovat v řízení a vydat meritorní rozhodnutí.
3. Žalobkyně též namítla, že před vydáním shora odkazovaného usnesení jí nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, jak je stanoveno § 36 odst. 3 správního řádu.
4. Za podstatnou vadu řízení poté žalobkyně považuje, že ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo řádně rozhodnuto o její žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti ze dne 17. 1. 2018. Správní orgán I. stupně měl totiž o této žádosti žalobkyně rozhodnout formou usnesení, jak stanoví správní řád. K tomu poukázala na § 76 odst. 1 a 39 odst. 2 správního řádu. Správní orgán I. stupně přitom ve věci vydal pouze informaci o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti, která však neobsahovala poučení o možnosti podat proti neprodloužení lhůty odvolání.
5. Žalobkyně dále citovala § 82 odst. 4 správního řádu, přičemž uvedla, že již v odvolání popsala důvod nedoložení chybějících dokladů, a to že od února 2018 měla zdravotní problémy – zlomila si nohu, přičemž se odjela následně léčit na Ukrajinu. Po návratu do České republiky pak neměla dostatek práce (zakázek) a vznikl jí dluh na pojistném. Z tohoto důvodu nemohla uplatnit svoji bezdlužnost vůči PSSZ (tj. Pražská správa sociálního zabezpečení) do dne prvostupňového rozhodnutí. Všechny ostatní chybějící doklady žalobkyně dle svého tvrzení měla v úmyslu předložit společně s dokladem o bezdlužnosti PSSZ. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí uznal, že v případě doloženého dokladu PSSZ o bezdlužnosti se jednalo o novou skutečnost ve smyslu nadepsaného ustanovení. Pokud se tak dle žalobkyně stalo, měl žalovaný přistoupit ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť spis již obsahoval všechny zákonné náležitosti nezbytné pro meritorní posouzení věci. Jedná-li se o doklad o zajištění ubytování, ten měla žalobkyně v úmyslu doložit právě společně s dokladem o bezdlužnosti PSSZ. Rovněž

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

z informačního systému (CIS) vyplývalo, že žalobkyně měla po celou dobu řízení ubytování zajištěno.

6. Závěrem žalobkyně vyjádřila nesouhlas s posouzením přiměřenosti učiněného rozhodnutí, neboť žalovaný nepřihlédl ke skutečnostem, které jí bránily ve včasné dodání požadovaných náležitostí. K tomu doplnila, že na území České republiky pobývá už od roku 2007, přičemž k její osobě nebyly zjištěny žádné negativní skutečnosti. Délka pobytu žalobkyně je přitom dle jejího názoru nejlepším ukazatelem její integrace.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dále uvedl, že žalobkyně nově namítla, že o její žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti správní orgán I. stupně rozhodl formou informace o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti, která neobsahovala poučení o možnosti podat proti neprodloužení lhůty odvolání, čímž byla zkrácena na svých procesních právech. Žalovaný k této námitce zrekapituloval, že žalobkyně podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 19. 10. 2017, vyzvána k odstranění vad žádosti byla výzvou ze dne 7. 12. 2017, která jí byla doručena dne 21. 12. 2017. Lhůta k odstranění vad žádosti byla určena 30 dnů od doručení výzvy, tedy do dne 21. 01. 2018. Ve včasné žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti ze dne 17. 01. 2018 žalobkyně žádala ve smyslu § 39 odst. 2 správního řádu o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti o 60 dnů, a to z důvodu: „*[n]estihám opatřit doklady nezbytné k odstranění vytýkaných vad žádosti*“. Z uvedeného je zřejmé, že požadovaná prodloužená lhůta by skončila dnem 22. 3. 2018, přičemž usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo vydáno dne 27. 6. 2018.
8. Žalovaný má tudíž za to, že pokud správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti o prodloužení lhůty z důvodu, že lhůta, o jejíž prodloužení žalobkyně žádala, uplynula dříve, než o jejím prodloužení mohl správní orgán I. stupně rozhodnout, tak nebyla žalobkyně na svých právech zkrácena, neboť i když nebylo o této žádosti rozhodnuto formou usnesení, tak bylo žalobkyni umožněno v požadované lhůtě, tj. do dne 22. 03. 2018 vady žádosti odstranit. Žalovaný má v daném případě za dostačující, když správní orgán I. stupně žádosti o prodloužení lhůty včas nevyhověl, že následně sdělil žalobkyni důvody neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti.
9. Nadto žalovaný zmínil, že žalobkyně na území České republiky za účelem podnikání pobývá od roku 2007, a proto by si měla být dostatečně vědoma toho, jaké náležitosti žádosti při opakovaném prodloužování platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je povinna předložit a měla by jimi disponovat už při podání předmětné žádosti. Žalovaný přitom zdůraznil, že od podání žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti ze dne 17. 1. 2018 do vydání usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 27. 6. 2018, tj. 5 měsíců, byla žalobkyně absolutně nečinná, přičemž žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti odůvodnila tím, že „*nestihá*“. Později v odvolání uváděný důvod nedoložení požadovaných dokladů, tj. zdravotní problémy v únoru roku 2018, žalobkyně v řízení před správním orgánem I. stupně vůbec nezmiňovala a v předmětném odvolání ani neprokázala. Žalovaný ve zbytku

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž žaloba dle jeho názoru nepřináší další relevantní argumentaci.

Posouzení věci soudem

10. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně uvedla, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání a žalovaný nesdělil do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoliv byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání uděluje.
11. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady přitom vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během lhůty 30 dnů po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci zjištěny nebyly.
12. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Ze správního spisu postoupeného soudu žalovaným přitom byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Dne 19. 10. 2017 podala žalobkyně správnímu orgánu I. stupně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ podle § 44a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně pak žalobkyni dne 7. 12. 2017 vyzval ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad podané žádosti, neboť tato neobsahovala veškeré zákonem stanovené náležitosti. V předmětné výzvě přitom specifikoval charakter nedostatků podané žádosti [konkrétně chybějící doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu či evidence, doklad o cestovním zdravotním pojištění, doklad o zajištění ubytování, po dobu pobytu na území, doklady prokazující úhrnný měsíční příjem a doklad okresní (Pražské) správy sociálního zabezpečení o bezdlužnosti na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti] a způsob jejich odstranění, současně žalobkyni poučil o možných negativních následcích neodstranění vad žádosti. Dne 12. 12. 2017 žalobkyně předložila požadovaný doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu či evidence a doklad o cestovním zdravotním pojištění. Poté dne 17. 1. 2018 podala žalobkyně žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti s odůvodněním, že „*nestihá opatřit doklady nezbytné k odstranění vytýkaných vad žádosti*“. Přípisem ze dne 15. 6. 2018 této žádosti správní orgán I. stupně nevyhověl, neboť měl za to, že byl žalobkyni již poskytnut dostatečný časový prostor v délce (dalších) 5 měsíců k doložení náležitostí předmětné žádosti. V návaznosti na nadepsané okolnosti pak správní orgán I. stupně dne 27. 6. 2018 podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil dané správní řízení o žádosti žalobkyně, neboť v poskytnuté lhůtě k výzvě neodstranila vady žádosti, když nedoložila ve věci Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

požadované náležitosti. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala následně odvolání, které bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno.

14. Nejprve se soud k námitce žalobkyně zabýval zákonností postupu správního orgánu I. stupně, jenž podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil řízení o její žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu neodstranění vad podání.
15. Podle § 46 odst. 7 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. a), d), e) zákona o pobytu cizinců platí, že k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, fotografie, doklady prokazující dle stanovených podmínek úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence, doklad prokazující bezdlužnost cizince, doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, jde-li o cizince, který je statutárním orgánem obchodní korporace nebo jeho členem, doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, a na požádání platební výměr daně z příjmu.
16. Dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
17. Žalobkyně v žalobě konkrétně argumentovala, že ve věci nebylo správně vyhodnoceno, jaké vady spočívající v nedoložení podkladů žádosti bylo možno považovat za podstatné. Postup správního orgánu I. stupně spočívající v zastavení řízení bez dalšího tedy byl dle jejího názoru nezákonný, když mělo být meritorně rozhodnuto, a to za případné aplikace § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. K tomu soud považuje za nutné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, v němž byl vysloven pro nyní projednávanou věc zcela přiléhavý závěr, 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. (...) 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.“ V návaznosti na shora citované pak judikoval Krajský soud v Plzni rozsudkem 10. 1. 2018, č. j. 30 A 28/2017-54, že „[s]oud uvádí, že správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Je Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jen tehdy, je-li splněna podmínka podstatné vady, která brání pokračování v řízení. Nedoložení dokladů uvedených v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání bezpochyby takovou vadou je, jelikož jde o náležitosti žádosti povinné ze zákona, a bez jejich doložení tedy není možné žádost obsahově posoudit.“ Stejně tak lze zmínit i rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 26. 9. 2017, č. j. 65 A 44/2016-49, ve kterém bylo konstatováno, že „Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009-72, že „správní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“. Na tento závěr následně odkázal Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, v němž se zabýval obdobným případem zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu cizince na území ČR za účelem podnikání. V odstavci 28 rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „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.“ V souladu s uvedenými závěry správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí označil nedoložení listin vyžadovaných § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců za vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. Krajský soud proto úvodem konstatuje, že zjištění o nedoložení podstatných náležitostí žádosti zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti. Žalobce svou pasivitou naopak nedal správnímu orgánu I. stupně jinou možnost, než řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. zastavit, neboť v takovém případě zákon nedává správnímu orgánu možnost uvážení, zda řízení zastaví či nikoliv.“

18. Jelikož je právě projednávaný případ po skutkové stránce takřka totožný s okolnostmi, jež posuzoval Nejvyšší správní soud, jakož i krajské soudy, ve shora citovaných rozsudcích, zdejší soud se s těmito závěry plně ztotožňuje. I v dané věci totiž žalobkyně ke své žádosti v řízení před správním orgánem I. stupně nedoložila veškeré potřebné náležitosti, jež pro žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vyžaduje § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Přestože byla následně správním orgánem I. stupně řádně vyzvána, aby doklady doložila alespoň dodatečně ve stanovené lhůtě, do vydání rozhodnutí o zastavení řízení tak neučinila, ačkoliv byla o možných následcích takového nečinnosti řádně poučena. Správní orgán I. stupně přitom není jakkoliv povinen ve svém usnesení následně osvětlovat, které doklady považoval za podstatnou náležitost žádosti, a které nikoliv, neboť již jen z dikce samotného zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že nezbytnou součástí žádosti jsou veškeré uvedené doklady a bez kteréhokoliv z nich tak nelze ve věci meritorně rozhodnout. V tomto ohledu soud dále odkazuje i na své dřívější rozhodnutí ze dne 7. 6. 2017, č. j. 15 A 63/2015-76, v němž v jiném případě uzavřel, že nepředložení originálu cestovního dokladu představuje podstatnou vadu žádosti o povolení k přechodnému pobytu, která brání pokračování v řízení, či na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 3. 2016, č. j. 30 A 137/2015-27, ve kterém soud vyslovil další obdobný názor, že důvodem pro zastavení řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia je podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu i nepředložení potvrzení o probíhajícím studiu. Rovněž tak je třeba hodnotit i ve vztahu k nepředložení požadovaných dokladů v nyní řešeném případě – tj. v řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Na tomto hodnocení přitom s odkazem na dříve konstatované nic nemění ani poukaz žalobkyně na obsah informačního

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

systému (CIS), z něhož mělo vyplývat, že má ubytování zajištěno, neboť ve zmiňované evidenci je vedeno toliko dříve (historicky) doložené ubytování žalobkyně, nikoliv však podklad aktuální, přičemž se i v této části nepochybně jednalo o doklad, který byla k žádosti povinna předložit ze zákona právě sama žalobkyně.

19. Postup správního orgánu I. stupně, který po marném uplynutí lhůty pro odstranění podstatných vad řízení o žádosti ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil, když ve svém rozhodnutí dostatečně určitě označil, které doklady nebyly ze strany žalobkyně v souladu s právní úpravou předloženy, byl proto zcela zákonný. Uvedená námitka je tak s ohledem na výše uvedenou argumentaci nedůvodná.
20. V další námitce označila žalobkyně za nesprávný postup žalovaného, jenž odmítl s poukazem na § 82 odst. 4 správního řádu přijmout jí dodatečně předložený doklad o zajištění ubytování jako dosud chybějící podklad žádosti a věc meritorně projednat, ačkoliv současně uznal, že v případě doloženého dokladu PSSZ o bezdlužnosti se jednalo o novou skutečnost ve smyslu nadepsaného ustanovení. Doklad o zajištění ubytování přitom žalobkyně chtěla doložit až společně s dokladem o bezdlužnosti PSSZ, přičemž vyložila, z jakých důvodů své předchozí povinnosti nemohla dostat.
21. Podle § 82 odst. 4 správního řádu 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.
22. Soud v této souvislosti předně konstatuje, že v řízeních o pobytových věcech cizinců zahajovaných na základě účastníkem podané žádosti se na rozdíl od jiných druhů řízení (např. přestupkových, takových, kde je účastníku ukládána nějaká povinnost apod.) obecně aplikuje tzv. zásada koncentrace řízení ve smyslu shora citovaného § 82 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, či ze dne 23. 9. 2016, č. j. 7 Azs 123/2016-35). Jinými slovy, řízení zahajovaná na návrh nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich tedy namísto (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 – 60, a ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38).
23. Ačkoliv žalobkyně v daném případě vyloučení uvedeného procesního principu přímo nenamítala, tvrdila, že v doložení příslušných (chybějících) podkladů žádosti, zde konkrétně dokladu o zajištění ubytování a dokladu PSSZ o bezdlužnosti, v prvostupňovém řízení jí bránil její špatný zdravotní stav (léčba zlomeniny nohy od února 2018), a poté nedostatek práce (zakázek), přičemž jí vznikl dluh na pojistném. V rámci této argumentace nicméně dle hodnocení soudu setrvala pouze u zcela nekonkrétního tvrzení, aniž by jej jakkoliv rozvedla a především pak ve věci prokázala. Žalovaný však i přesto zvážil aplikaci nadepsané výjimky z koncentrace a stran dokladu PSSZ o bezdlužnosti k tomuto podkladu přihlédl ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Naproti tomu však stejným způsobem nepostupoval ve vztahu k dokladu o zajištění ubytování, když tento si měla dle hodnocení žalovaného žalobkyně obstarat již před podáním samotné žádosti, přičemž k jeho doložení měla dalších 8 měsíců v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně. Nutno k tomu opětovně zdůraznit, že žalobkyně podala předmětnou žádost již dne 19. 10.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

2017, řádně vyzvána k odstranění vad podané žádosti byla dne 21. 12. 2017, až dne 17. 1. 2018 podala žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, a to pouze s odůvodněním, že „*nestíhá opatřit doklady nezbytné k odstranění vytýkaných vad žádosti*“, připsím ze dne 15. 6. 2018 této žádosti správní orgán I. stupně nevyhověl, a poté dne 27. 6. 2018 vydal prvostupňové rozhodnutí ve věci. Namítla-li tedy žalobkyně, za všech shora popsanych okolností, toliko, že doklad o zajištění ubytování chtěla doložit až s dokladem PSSZ o bezdlužnosti, nemůže se nyní domáhat vyslovení nezákonnosti postupu žalovaného, který v tomto ohledu postupoval zcela v souladu s výše citovanou právní úpravou. Soud v této souvislosti konstatuje, že koncentrační princip odvolacího řízení byl do správního řádu zaveden právě pro ty případy, kdy nedostatečná aktivita účastníka řízení v rozporu s procesní ekonomikou toto neúměrně prodlužovala. Žalobkyně tak měla příslušné podklady, resp. s určitostí doklad o zajištění ubytování, na žádost předložit nejpozději ve lhůtě stanovené jí ve výzvě k odstranění vad, nikoliv až v odvolacím řízení, kdy již byl žalovaným správně posouzen jako nepřípustná novota.

24. K tomu soud dále upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Azs 349/2017-45, jenž se obdobnou problematikou již v minulosti zabýval, přičemž popsal, že „*stěžovatel doplnil některé požadované doklady v odvolacím řízení. Na tuto situaci dopadá § 82 odst. 4 s. ř. (...) Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že aplikace citovaného ustanovení je přepjatým formalismem. NSS v obecné rovině samozřejmě souhlasí s judikaturou Ústavního soudu předestřenou stěžovatelem, ze které vyplývá, že ve výjimečných případech je nutné namísto doslovného jazykového výkladu právního předpisu přiblížit k jeho systematické a účelu předpisu, jakož i k individuálním okolnostem každého případu. Stěžovatel nicméně nijak neosvětlil, čím je jeho konkrétní případ natolik netypický, že § 82 odst. 4 s. ř. nelze aplikovat. Skutečnost, že se jedná o cizince a finančnímu úřadu trvalo dlouho, než vydal potvrzení o nedoplatcích, takovou výjimečnou okolností není. (...) Stěžovatel neuvedl žádné důvody, které by vysvětlily jeho pasivitu v prvním stupni správního řízení. NSS tedy uzavřel, že nevysvětlená nečinnost stěžovatele ohledně komunikace s ministerstvem neodůvodňuje nepoužití § 82 odst. 4 s. ř.*“ Případným je též poukázat na závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 1 Azs 447/2017-30, že „*[k] přesvědčení stěžovatele, že „nakonec do žádosti doložil všechny požadované dokumenty“*“, Nejvyšší správní soud uvádí, že je podstatné, že stěžovatel svoji povinnost doložit příslušné dokumenty nesplnil současně s podáním žádosti o prodloužení povolení k trvalému pobytu, ani ve lhůtě dodatečně uložené prvostupňovým správním orgánem. Z toho důvodu nemohl správní orgán pokračovat v řízení, a v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) přistoupil k zastavení řízení pro neodstranění podstatných vad žádosti. Pozdější doložení dokumentů na toto rozhodnutí již nemůže mít vliv.“
25. Stejně je tomu i v nyní projednávané věci, jak bylo už dříve vyloženo – žalobkyně zůstala v řízení před správním orgánem I. stupně ve vztahu k požadovanému zjevně nečinnou, když v nadepsaném ohledu toliko požádala o prodloužení lhůty k doložení žádaných podkladů, neboť „*nestíhala*“ tyto opatřit, přičemž aktuálně (nově) tvrdí zdravotní a pracovní potíže. V tomto ohledu je tedy možné poukázat i na značně dynamicky vyvíjející se tvrzení žalobkyně o důvodech nedoložení požadovaných podkladů žádosti, přičemž se tyto v čase zjevně (účelově) měnily. Důvody své pasivity nicméně žalobkyně v každém případě řádným způsobem neosvědčila (nedoložila), přičemž se tak nemohla v odvolacím řízení domáhat prolomení zásady koncentrace. Předmětnou námitku tudíž soud vyhodnotil rovněž za nedůvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

26. Pro úplnost je v této části přílehlavým též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 Azs 413/2017-29, v němž se uvádí, že „[n]utno rovněž poukázat na skutečnost, že stěžovatel mohl k odstranění vady žádosti přistoupit v průběhu celého prvostupňového řízení; fakticky mu bylo poskytnuto k odstranění vad žádosti téměř pět měsíců (pozn. zdejšího soudu - v nyní řešeném případě 9 měsíců), což je dle Nejvyššího správního soudu doba více než dostatečná. Každý cizinec, který chce pobývat na území České republiky, má povinnost zajistit si k tomu právní titul. Stěžovatel vlastní vinou zůstal v řízení o žádosti nečinný, pročez bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Jeho pokusy o ospravedlnění své pasivity poukazy na nepodstatná pochybení správního orgánu na tom nemohou ničeho změnit.“
27. K námitce žalobkyně, že jí před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyla dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí, přičemž tak bylo bez dalšího přistoupeno k vydání namítaného usnesení, soud uvádí následující.
28. 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.
29. I v této souvislosti je soud nucen konstatovat, že se nadepsanou otázkou judikatura správních soudů již opakovaně zabývala, kdy např. 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 žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu) dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu stíhá správní orgán povinnost postupovat podle shora citovaného ustanovení správního řádu, přičemž tak musí účastníku řízení dát možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit. Dospěl přitom k jednoznačnému závěru, že uvedené ustanovení se týká pouze meritorních rozhodnutí, tedy takových, jimiž se zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Rozhodnutí o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu však rozhodnutím ve věci není, neboť k němu dochází z důvodu nečinnosti žadatele. K meritornímu přezkumu oprávněnosti žádosti tak vůbec nedojde, jelikož správní orgán nemá k dispozici podklady, na základě kterých by splnění podmínek mohl posoudit. Zastavení řízení je pak pouze procesním důsledkem nespolupráce žadatele se správním orgánem a nemá povahu deklaratorního rozhodnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2017, č. j. 30 A 138/2016-48, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2019, č. j. 5 A 100/2015-39). S uvedeným právním názorem se zdejší soud ztotožňuje a ve věci uzavírá, že správní orgán I. stupně tak nebyl za daných okolností povinen dát žalobkyni možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, jež mělo toliko povahu procesního rozhodnutí. Předmětná námitka je tudíž nedůvodná.
30. V kontextu shora učiněného závěru o charakteru rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobkyně soud dospěl ke stejnému hodnocení i ve vztahu k posouzení obecně tvrzené námítky, dle níž se žalovaný měl v rozhodnutí zabývat také zkoumáním přiměřenosti jeho dopadů do života žalobkyně, která na území České republiky pobývá již od roku 2007.
31. Podle § 174a zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

32. V návaznosti na dříve uvedené pak soud poukazuje na skutečnost, že § 174a zákona o pobytu cizinců se uplatní toliko v rámci rozhodnutí správního orgánu ve věci samé (nadto nikoliv ve všech pobytových záležitostech); netýká se tak rozhodnutí procesního charakteru. Dojde-li tedy k zastavení řízení, není správní orgán povinen jakkoliv zkoumat, zda jeho rozhodnutí může způsobit zásah do života cizince. K tomu je ostatně možné odkázat i na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 27. 9. 2019, č. j. 1 Azs 405/2018-67, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, a ze dne 18. 5. 2018, č. j. 8 Azs 12/2017-40. Sama žalobkyně přitom ani konkrétně neuvedla, v čem by namítaný zásah měl v jejím případě spočívat. Danou námitku proto soud hodnotí taktéž jako nedůvodnou.
33. Závěrem se soud zabýval námitkou žalobkyně, že ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nebylo řádně rozhodnuto o její žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, resp. že zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti měl správní orgán I. stupně učinit formou usnesení, nikoliv pouhé informace o důvodech neprodloužení lhůty.
34. Podle § 39 odst. 1 správního řádu správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.
35. Dle § 39 odst. 2 správního řádu lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.
36. Podle § 45 odst. 2 správního řádu 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).
37. Podle § 76 odst. 1 správního řádu v případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením.
38. K odkazu žalobkyně na § 39 odst. 2 správního řádu je třeba nejprve obecně zmínit, že smyslem této právní úpravy je umožnit účastníkovi řízení v případě existence konkrétní skutečnosti, objektivně bránící v dodržení lhůty, požádat o její prodloužení tak, aby uložená povinnost mohla být v prodloužené lhůtě splněna. Případným je zároveň poukázat i na komentářovou literaturu, kde se k § 39 správního řádu konstatuje, že „[o] případném prodloužení lhůty k provedení úkonu příslušný správní orgán vydá usnesení, které se stejně jako usnesení podle odstavce 1 komentovaného oznamuje pouze tomu účastníkovi řízení, kterému je lhůta k provedení úkonu prodloužena, popř. i tomu, koho se jinak prodloužení lhůty k provedení úkonu přímo dotýká. V případě, že příslušný správní orgán žádosti účastníka o

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

prodloužení lhůty k provedení úkonu nevyhoví, účastníkovi řízení pouze sdělí, z jakých důvodů jeho žádosti nevyhověl.“ (viz Zdeněk FIALA, Kateřina FRUMAROVÁ, Pavel VETEŠNÍK, Martin ŠKUREK, Eva HORZINKOVÁ, Vladimír NOVOTNÝ, Olga SOVOVÁ a Lenka SCHEU, Správní řád: Praktický komentář, Wolters Kluwer, 2020).

39. S ohledem na projednávanou věc je však v namítané souvislosti třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34, v němž se uvádí, že *„[o]tázkou, jakou má mít výzva k odstranění vad žádosti formu, se Nejvyšší správní soud zabýval již v řadě rozhodnutí a dovodil, že § 39 správního řádu zmocňuje správní orgán k určení lhůty k provedení úkonu ve správním řízení obecně tam, kde vyvstane potřeba poskytnout účastníkovi lhůtu a ta přímo nevyplývá ze zákona. Oproti tomu § 45 odst. 2 správního řádu zmocňuje správní orgán ke stanovení lhůty pouze v řízení o žádosti tehdy, když zde vyvstane potřeba odstranění vad žádosti. Správní orgán poté k odstranění vad žadateli pouze poskytne (nikoliv závazně určí) přiměřenou lhůtu. Vzhledem k tomu, že § 45 odst. 2 správního řádu formu této výzvy nijak nepředepisuje a podle § 76 odst. 1 správního řádu platí, že správní orgán rozhoduje usnesením jen v případech stanovených zákonem, je zřejmé, že poskytnutí lhůty (resp. vydání výzvy k odstranění vad žádosti) není nezbytné učinit formou usnesení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 6. 4. 2016, č. j. 3 Azs 143/2015 - 37, ze dne 23. 9. 2016, č. j. 7 Azs 123/2016 - 35). Přípisem navíc správní orgán lhůtu k odstranění vad žádosti neurčuje závazně, ale pouze poskytuje žadateli přiměřenou lhůtu, což v konečném důsledku znamená, že vadu žádosti může odstranit i po lhůtě mu určené správním orgánem.“*
40. Jestliže tedy výzva k odstranění vad žádosti v řešeném případě, jak vyplývá ze shora citovaných důvodů, ze zákona nemusela mít formu usnesení, pak dle závěru soudu přirozeně nemuselo mít formu usnesení ani zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti. Správní orgán prvního stupně proto nepochybil, jestliže žalobkyni o nevyhovění žádosti o prodloužení lhůty nevyrozuměl usnesením, nýbrž přípisem nazvaným jako informace o důvodech neprodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 170/2020-34, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2017, č. j. 8 A 70/2013-74).
41. Soud pak ve věci pro úplnost uvádí, že s ohledem na samotné tvrzení žalobkyně toliko o tom, že *„nestíhá“*, neexistoval žádný důvod, proč by tato měla za daných okolností spoléhat na to, že správní orgán I. stupně její žádosti o prodloužení lhůty vyhoví. Již vlastní sdělení žalobkyně tak konkrétním způsobem neosvědčilo existenci skutečnosti, objektivně bránící v dodržení lhůty. Žalobkyně svá tvrzení navíc ani nijak neprokázala. Po doručení výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 7. 12. 2017 tudíž měla a mohla vynaložit takové úsilí, aby jasně vymezené vady své žádosti odstranila co nejdříve, a to ještě před uplynutím stanovené lhůty či v co nejkratším čase po uplynutí této lhůty. Jak přitom vyplývá z § 45 odst. 2 správního řádu, v daném případě žalobkyně mohla vady žádosti odstranit i po uplynutí dané lhůty. Usnesení o zastavení předmětného řízení je datováno dnem 27. 6. 2018, nicméně žalobkyně takto neučinila ani do tohoto dne, resp. ani do dne doručení usnesení o zastavení řízení, přičemž jí v doložení zákonem vyžadovaných podkladů (minimálně dokladu o zajištění ubytování) nic nebránilo. I tato námitka žalobkyně proto nebyla shledána důvodnou.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z

42. S ohledem na výše uvedené tak soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tedy žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II. rozsudku ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovaný, jemuž nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 10. února 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z