



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobkyně: **I.G.**
bytem XYZ
zastoupené Marií Kurkovou, advokátkou
sídlem Školní 784/10, Praha 4

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 11. 2020, čj. MV-172720-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 11. 2020, čj. MV-172720-4/SO-2020, a usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 2. 10. 2020, čj. OAM-10765-9/DP-2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 17 600 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně, Marie Kurkové, advokátky.

Odůvodnění:

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 28. 12. 2020 domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“) ze dne 24. 11. 2020, čj. MV-172720-4/SO-2020 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 2. 10. 2020, čj. OAM-10765-9/DP-2020 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zastavil řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání 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 „**zákon č. 326/1999 Sb.**“), a to z důvodu neodstranění vad žádosti, které bránily pokračování v řízení.
2. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 2. 12. 2020.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh odvolacího řízení a reprodukovala odvolací argumentaci žalobkyně.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobkyně vzdor výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 6. 2020, čj. OAM-10765-7/DP-2020 (dále též „**Výzva**“), kterou byla vyzvána k odstranění specifikovaných vad žádosti a poučena o důsledcích nevyhovění výzvě, nepředložila do vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadované podklady.
5. K námitce žalobkyně, že nedopatřením doložila jiné podklady, neboť byla přesvědčená, že dne 2. 7. 2020 zaslala prostřednictvím provozovatele poštovních služeb „*vše na svou osobu a manžela v jedné obálce*“, žalovaná uvedla, že žalobkyně na podporu svého tvrzení nepředložila žádné důkazy ve smyslu § 52 správního řádu, přičemž ani ze sběrného archu spisu doložení takových dokladů nevyplývá. Žalobkyně přitom podle žalované ani neuvedla relevantní důvod, jenž by jí v doložení dokladů bránil. Dle žalované jde pouze o ničím nepodložené tvrzení. Doložení dokladů o bezdlužnosti manžela žalobkyně lze podle žalované klást pouze k tíži žalobkyně.
6. Žalovaná dále vyložila důvody, pro které nepřihlédla k dokladům předloženým žalobkyní v průběhu odvolacího řízení.
7. Doplnila, že u většiny požadovaných dokladů nemá správní orgán prvního stupně jinou možnost, jak tyto doklady získat, než přímo od žalobkyně. Z povahy věci tak není možné, aby si tyto doklady obstaral sám. V posuzovaném případě se nadto podle žalované jedná o řízení o žádosti, které ze své podstaty předpokládá aktivní účast žalobkyně na obstarávání požadovaných dokladů, neboť je v jejím zájmu, aby bylo o její žádosti co nejrychleji kladně rozhodnuto.
8. Vzhledem k tomu, že se jedná o náležitosti stanovené zákonem, bylo nedoložení požadovaných dokladů podle žalované vadou podstatnou, jež bránila správnímu orgánu prvního stupně ve věcném posouzení žádosti. Výzva k odstranění vad byla žalobkyni podle žalované řádně doručena, žalobkyně si musela být vědoma toho, že její žádost trpí vadami,

kteřé je nutno odstranit. Současně byla řádně poučena o následcích jejich neodstranění. Správní orgán prvního stupně za této situace podle žalované postupoval správně, pokud řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.

III. Žaloba

9. Žalobkyně v podané žalobě v návaznosti na stručnou rekapitulaci průběhu správního řízení s poukazem na § 46 odst. 7 písm. d) a § 178e odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb. předeslala, že správní orgány nerozporovaly skutečnost, že žalobkyně v řízení předložila doklad prokazující úhrnný měsíční příjem dle § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb.
10. Uvedla, že náležitosti žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jsou specifikovány v naposledy uvedeném ustanovení zákona. Povinnou náležitostí je přitom i doklad prokazující bezdlužnost cizince, jež se prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, které nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů.
11. Žalobkyně uvedla, že žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podala dne 18. 5. 2020 na centrální podatelnu správního orgánu prvního stupně a řízení o žádosti tak bylo podle § 44 odst. 1 správního řádu tímto dnem zahájeno. Při podání žádosti přitom správnímu orgánu prvního stupně předložila tato potvrzení o bezdlužnosti:
 - Potvrzení Finančního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 18. 3. 2020 o neexistenci daňových nedoplatků
 - Potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 24. 4. 2020 o neexistenci nedoplatků na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti
 - Potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 17. 3. 2020 o neexistenci žádných nedoplatků u orgánů celní správy.
12. Žalobkyně vyložila důvody, pro které nebyla povinna předkládat potvrzení zdravotní pojišťovny o bezdlužnosti.
13. Ohledně doloženého potvrzení správy sociálního zabezpečení ze dne 24. 4. 2020 žalobkyně uvedla, že ke dni podání žádosti (18. 5. 2020) toto potvrzení nebylo starší než 30 dní, a proto splňovalo podmínku § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.; správní orgán prvního stupně tak neměl zákonný podklad znovu toto potvrzení od žalobkyně vyžadovat.
14. Žalobkyně uvedla, že na základě Výzvy v rámci prokázání své bezdlužnosti tedy musela předložit pouze aktuální potvrzení o bezdlužnosti z finančního úřadu a z celního úřadu. S odkazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 2 Azs 76/2015 a rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 65 A 8/2018 namítala, že doklady o své bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu a celnímu úřadu předložila společně se svou žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, avšak tyto doklady byly starší než 30 dnů, a nesplňovaly tak podmínku § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. Doklady jako takové však předloženy byly, správnímu orgánu prvního stupně nic nebránilo v řízení pokračovat a tyto doklady

po formální a obsahové stránce posoudit. Z průběhu řízení (zejména z Výzvy) přitom dle žalobkyně vyplývá, že správní orgán předložená potvrzení již formálně a obsahově zkoumal a zjistil jejich vadu spočívající v nesplnění podmínky stáří. Žalobkyně byla přesvědčena, že v jejím případě nemohlo být ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu naplněno. Pokud správní orgán prvního stupně předložené doklady o bezdlužnosti „*obsahově posuzoval na předmět splnění podmínek ust. § 178e odst. 2 zák.č. 326/1999 Sb.*“, musel dle žalobkyně o podané žádosti rozhodnout meritorně a žádost zamítnout podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., protože žalobkyně nesplňuje podmínku bezdlužnosti dle § 178e zákona, anebo s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona s tím, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nedoložila doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. V obou případech však měl správní orgán povinnost umožnit žalobkyni vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně tak byla postupem správního orgánu prvního stupně spočívajícím v zastavení řízení zkrácena na svých procesních právech. V případě zamítnutí žádosti by se správní orgány byly povinny zabývat dopadem tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně podle § 174a zákona a ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na podporu uvedené argumentace žalobkyně odkázala na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 30. 3. 2020, sp. zn. 1 Azs 513/2019, a ze dne 12. 3. 2020, sp. zn. 1 Azs 511/2019.

15. Žalobkyně dále konstatovala, že dne 2. 7. 2020 pod podacím číslem X k Výzvě zaslala správnímu orgánu prvního stupně prostřednictvím České pošty a.s. aktuální doklady: potvrzení o bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu vystavené na jméno žalobkyně, potvrzení o bezdlužnosti vůči celnímu úřadu vystavené na jméno žalobkyně, potvrzení o bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu vystavené na jméno jejího manžela, potvrzení o bezdlužnosti vůči celnímu úřadu vystavené na jméno jejího manžela, platební výměr za rok 2019 vystavený na jméno žalobkyně, platební výměr za rok 2019 vystavený na jméno jejího manžela, vyúčtování PSSZ za rok 2019 vystavené na jméno žalobkyně a vyúčtování PSSZ za rok 2019 vystavené na jméno jejího manžela. Tyto doklady žalobkyně zaslala v jedné společné obálce, přičemž podle žalobkyně je možné, že správní orgán prvního stupně doklady o bezdlužnosti žalobkyně omylem přiřadil k souběžné žádosti jejího manžela, přestože věcně patří do spisu vedeného ve věci žádosti žalobkyně. Žalobkyně doplnila, že za správné vedení správního spisu odpovídá správní orgán, a proto nelze pochybení správního orgánu spočívající v nesprávném umístění doložených dokladů klást k tíži žalobkyně. K uvedenému tvrzení žalobkyně navrhovala, aby soud prověřil, zdali se aktuální doklady o bezdlužnosti její osoby nenacházejí ve spisu žádosti její manžela sp. zn. OAM-10445/DP-2020, resp. provedl určení hmotnosti obálky a doložených dokladů a ověřil, zda odpovídá údaj 0,066kg uvedenému na podacím lístku. Tím by bylo dle žalobkyně vyvráceno tvrzení správních orgánů, že žalobkyně k žádosti nedoložila aktuální doklady o bezdlužnosti a byla by potvrzena nezákonnost zastavení řízení.
16. Žalobkyně dále podotkla, že potvrzení o bezdlužnosti z finančního úřadu a celního úřadu zaslala rovněž dne 21. 10. 2020 písemností pod podacím číslem X, a to v rámci odvolacího řízení. Zásadně přitom nesouhlasila se závěrem žalované, jež tyto doklady odmítla

akceptovat s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Žalobkyně doplnila, že nově doložené podklady pouze potvrzovaly to, co již bylo prokázáno při podání žádosti.

17. Žalobkyně zdůraznila, že ve správním řízení nebyla pasivní a správnímu orgánu prvního stupně na Výzvu a poté i v rámci odvolacího řízení doklady o své bezdlužnosti doložila. S poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, čj. 6 As 57/2009 - 72, uvedla, že nebyla v řízení nečinná, a proto nebylo možné řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán prvního stupně byl podle ní povinen v takovém případě postupovat na základě speciálního právního ustanovení, a to § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb. V případě žalobkyně nešlo dle jejího přesvědčení o vadu žádosti, ale o vadu náležitosti žádosti, což je podstatný rozdíl.
18. Žalobkyně se také domnívala, že doklady předložené společně s žádostí měly být správním orgánem akceptovány s prominutím podmínky stárí 30 dnů, neboť tyto byly obstarány v době vyhlášeného nouzového stavu, který v České republice platil do 17. 5. 2020. Po dobu nouzového stavu byl omezen volný pohyb a ztížen přístup k orgánům veřejné moci, a proto žalobkyně podala svou žádost poté, co byl ukončen nouzový stav. Správní orgán podle názoru žalobkyně postupoval v jejím případě striktně a nepřiměřeně okolnostem.
19. Žalobkyně konečně nesouhlasila s posouzením přiměřenosti obou rozhodnutí a měla za to, že pouhé nedoložení aktuálních potvrzení o bezdlužnosti jistě nemohlo být důvodem přiměřeným tomu, aby řízení o její žádosti zastaveno. Poukazovala na to, že dlouhodobě pobývá na území České republiky od roku 2008 (ke dni Prvostupňového rozhodnutí celkem více než 11 let), přičemž po tuto dobu nebyly u žalobkyně zjištěny žádné skutečnosti, které by mohly zabránit v prodloužení dlouhodobého pobytu.

IV. Vyjádření žalované, jeho doplnění a replika žalobkyně

20. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 5. 2. 2021 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. K námitce ohledně předložení potvrzení o bezdlužnosti u Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 24. 4. 2020 uvedla, žalobkyně je byla povinna doložit, neboť žádost byla podána dne 26. 5. 2020. I kdyby žádost byla podána dříve a výše uvedené potvrzení by nebylo starší 30 dnů, trvala by podle žalované i tak nadále nutnost doložení dokladu o bezdlužnosti žalobkyně vůči finančnímu úřadu a celnímu úřadu.
21. K námitce ohledně doložených dokladů o bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu a celnímu úřadu žalovaná odkázala na závěry vyslovené na str. 5 odst. 1 až 3 Napadeného rozhodnutí a doplnila, že nebylo možné prominout podmínku stárí 30 dnů předložených dokladů stanovenou v § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.
22. Žalobkyně pak podle žalované na podporu svého tvrzení, že nemohla předložit doklady vzhledem k situaci spojené s COVID-19, nepředložila žádné důkazy ve smyslu § 52 správního řádu. Podle žalované jde tedy pouze o ničím nepodložené tvrzení žalobkyně.
23. K tvrzené aktivitě žalobkyně v rámci řízení pak žalovaná konstatovala, že žalobkyně na Výzvu neodstranila vytýkané nedostatky žádosti.
24. K námitce ohledně posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně s poukazem na rozhodovací praxi správních soudů uzavřela, že v daném

případě, kdy bylo řízení ukončeno vydáním procesního rozhodnutí, nebyla povinna se otázkami uvedenými v § 174a zákona č. 326/1999 Sb. zabývat.

25. Žalobkyně pak v replice ze dne 17. 2. 2021 k otázce včasnosti předložení potvrzení o bezdlužnosti u Pražské správy sociálního zabezpečení zopakovala, že toto potvrzení ze dne 24. 4. 2020 bylo předloženo správnímu orgánu prvního stupně společně se žádostí dne 18. 5. 2020 přes centrální podatelnu, a tedy nebylo ke dni zahájení řízení starší, než 30 dnů. Žalobkyni nebylo známo, proč správní orgány považovaly za den podání žádosti datum 26. 5. 2020.
26. Ohledně doloženého potvrzení o bezdlužnosti vůči finančnímu úřadu ze dne 18. 3. 2020 a vůči celnímu úřadu ze dne 17. 3. 2020 pak žalovaná ve svém vyjádření podle žalobkyně fakticky přiznává, že tato potvrzení byla zkoumána ve vztahu k plnění podmínek zákona č. 326/1999 Sb., přičemž podle žalované nadto nebylo možné prominout podmínku stáří 30 dnů. Pokud ze strany správních orgánů došlo k posouzení předložených potvrzení o bezdlužnosti po formální a obsahové stránce, nebylo možné podle žalobkyně zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
27. Žalobkyně dále uvedla, že v souvislosti s prvním nouzovým stavem správní orgán prvního stupně akceptoval opožděné podání žádosti. S poukazem na obsah Informace k řešení pobytových záležitostí cizinců na území ČR žalobkyně uvedla, že nevidí zásadní rozdíl v tom, zda v relevantním případě byla podána opožděná žádost nebo byla „opožděná“ v důsledku trvání nouzového stavu náležitost. Akceptoval-li správní orgán v souvislosti s nouzovým stavem opožděné podání žádosti, měl podle jejího přesvědčení *per analogiam* akceptovat i opožděné doložení náležitosti, resp. měl akceptovat předložená potvrzení a nezohledňovat podmínku „stáří 30 dnů“. Žalobkyně se domnívala, že v jejím případě byl porušen princip rovnosti a § 2 odst. 4 správního řádu. K situaci spojené s COVID-19 na jaře 2020, jež je podle ní všeobecně známou skutečností, nemusela žalobkyně podle svého přesvědčení předkládat žádné důkazy ve smyslu § 52 správního řádu.
28. Žalovaná v doplnění vyjádření ze dne 5. 3. 2021 odkázala na své předchozí vyjádření a uvedla, že i přesto, že byl v České republice v době od 12. 3. 2020 do 17. 5. 2020 vyhlášen nouzový stav, nebylo možné doložené doklady starší 30 dnů akceptovat jako doklady, které byly ke dni podání žádosti mladší 30 dnů, a to s odvoláním na § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. I kdyby potvrzení o bezdlužnosti u Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 24. 4. 2020 bylo považováno za doklad, který tuto podmínku splňuje, přesto by dle žalované trvala nutnost doložení dokladu o bezdlužnosti žalobkyně vůči finančnímu úřadu a celnímu úřadu. Žalobkyně podle žalované ke svému tvrzení, že nemohla doložit doklady prokazující její bezdlužnost z důvodu pandemie COVID-19, nepředložila žádné důkazy. Žalovaná trvala na tom, že nebyla na daném skutkovém a právním půdorysu povinna žalobkyni vyrozumívát o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. K požadavku soudu stran předložení správního spisu vedeného ve věci žádosti manžela žalobkyně žalovaná odkázala soud na správní orgán prvního stupně s tím, že se k námitce ohledně prověření, zdali se aktuální doklady žalobkyně nenacházejí ve spise jejího manžela, nebude vyjadřovat.

V. Jednání

29. Při jednání konaném dne 19. 4. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a dříve uplatněné argumentaci.
30. Soud při jednání provedl k důkazu obsah správního spisu vedeného v řízení o žádosti manžela žalobkyně ze dne 18. 5. 2020 pod sp. zn. OAM-10445/DP-2020, jenž si za tímto účelem v reakci na uplatněné žalobní námitky a k nim se vztahující důkazní návrhy vyžádal nejprve u žalované (přípisem ze dne 25. 2. 2021, čj. 18 A 97/2021 - 61) a v reakci na její vyjádření ze dne 5. 3. 2021 posléze i u správního orgánu prvního stupně (přípisem ze dne 9. 3. 2021, čj. 18 A 97/2020 - 66). Obsahem správního spisu vedeným správním orgánem v jiném řízení (nikoli tedy obsahem správního spisu vedeného v řízení o žádosti žalobkyně, jehož obsahem se podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů v řízení před soudem nedokazuje), totiž nebylo možno provést dokazování bez nařízení jednání.
31. Z obsahu správního spisu vedeného v řízení o žádosti manžela žalobkyně přitom soud zjistil, že správní orgán prvního stupně do uvedeného spisu založil podklady, které mu byly zaslány prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 2. 7. 2020 pod podacím číslem X. Ve správním spisu vedeném v řízení o žádosti manžela žalobkyně je kromě kopie obálky písemnosti uvedeného podacího čísla, obsahově odpovídající originálu téže obálky založené ve správním spisu vedeném v nyní posuzované věci, založeno i celkem 6 dokladů označených razítkem správního orgánu prvního stupně s uvedením data 3. 7. 2020 a čj. OAM-10445-7/DP-2020. Mezi těmito 6 doklady jsou přitom ve správním spisu založeny rovněž platební výměr Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, územního pracoviště pro Prahu 4 ze dne 21. 5. 2020, čj. 4372583/20/2004-51523-106258, na daň z příjmů fyzických osob žalobkyně za zdaňovací období 2019, potvrzení Celního úřadu pro hlavní město Prahu, Praha 1 ze dne 25. 5. 2020, čj. 345612/2020-510000-41 o tom, že žalobkyně nemá evidovány ke dni 21. 5. 2020 u orgánů celní správy žádné nedoplatky, potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, územního pracoviště pro Prahu 4 ze dne 29. 5. 2020, čj. 4536999/20/2004-51523-106258 potvrzující neexistenci daňových nedoplatek žalobkyně ke dni 26. 5. 2020 a konečně i vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2019 ze dne 2. 7. 2020, vystavené územním pracovištěm Pražské správy sociálního zabezpečení, z něhož se podává, že ve vztahu k žalobkyni nejsou evidovány dlužné částky.
32. Soud dále při jednání provedl k důkazu důkazní prostředky navrhované žalobkyní v podané žalobě, a to konkrétně kopií pasu a povolení k pobytu týkajícími se jejího manžela (č.l. 17 – 18), kopií str. 1 její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s otiskem razítka podatelny správního orgánu prvního stupně ze dne 18. 5. 2020 (č.l. 19), podacím lístkem k písemnosti zasláné správnímu orgánu prvního stupně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, předaným k poštovní přepravě dne 2. 7. 2020 pod X (č.l. 20). Naopak neprováděl dokazování obsahem Napadeného rozhodnutí a obsahem správního spisu vedeného v posuzované věci, jímž se podle ustálené rozhodovací praxe správních soudů v tomto typu řízení dokazování neprovádí (součástí správního spisu byl přitom i výpis ze živnostenského rejstříku týkající se živnostenského oprávnění žalobkyně); neprováděl přitom ani zbývající v řízení navrhované důkazní prostředky (prohlášení třetích osob,

potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení, obsahem informace Ministerstva vnitra a převážením obálky a doložených dokladů, neboť žalobkyně na jejich provedení při jednání netrvala.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

33. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
34. Soud připomíná, že žalobkyně v rámci podané žaloby žádala soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 20. 1. 2021, čj. 18 A 97/2020 - 40, žalobě odkladný účinek přiznal.
35. V posuzované věci bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb. Řízení bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno proto, že žalobkyně k Výzvě správního orgánu prvního stupně nedoložila do vydání Prvostupňového rozhodnutí některé zákonem požadované doklady prokazující její bezdlužnost ve smyslu § 178e odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., konkrétně potvrzení orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky a okresní správy sociálního zabezpečení (mezi účastníky nebylo sporu o tom, že potvrzení zdravotní pojišťovny nebyla žalobkyně povinna na daném skutkovém půdorysu předkládat).
36. Žalobkyně v podané žalobě především namítala, že jelikož předložené potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení nebylo k okamžiku podání žádosti starší 30 dnů, byla k Výzvě správního orgánu prvního stupně povinna předložit toliko aktuální potvrzení orgánů Finanční správy České republiky a orgánů Celní správy České republiky. Byla přitom přesvědčena, že pokud k žádosti tato dvě potvrzení předložila a správní orgán prvního stupně potvrzení těchto orgánů formálně a obsahově zkoumal a vyhodnotil jako nesplňující podmínku uvedenou v § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., nebyl oprávněn řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit, nýbrž byl povinen o podané žádosti rozhodnout meritorně a žádost zamítnout podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. l) zákona č. 326/1999 Sb., protože žalobkyně nesplňuje podmínku bezdlužnosti dle § 178e zákona, anebo s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Postupem správních orgánů pak byla žalobkyně dle svého přesvědčení zkrácena mj. na právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu resp. na právu na posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.
37. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. platí, že „žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu na úředním tiskopisu, na kterém se podává žádost o vydání tohoto povolení. Na prodloužení

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně“.

38. Z § 46 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. se podává, že „*k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit doklad prokazující bezdlužnost cizince...*“.
39. Podle § 178e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. platí, že „*za bezdlužnou se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která nemá evidován nedoplatek, s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky,*
 - a) *u orgánů Finanční správy České republiky,*
 - b) *u orgánů Celní správy České republiky,*
 - c) *na pojistném na veřejné zdravotní pojištění a na penále a*
 - d) *na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na penále“.*
40. Z odstavce 2 uvedeného ustanovení přitom vyplývá, že „*bezdlužnost se prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, která nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů*“.
41. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pak platí, že „*řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“.
42. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobkyně dne 18. 5. 2020 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb. Datum podání žádosti, jež je dle § 44 odst. 1 správního řádu současně třeba považovat za okamžik zahájení řízení o této žádosti, je zachyceno na otisku razítka uvedeném na žádosti založené ve správním spisu (datum uvedené na otisku dalšího razítka na této žádosti představuje toliko údaj o datu, kdy byla žádost evidována příslušným organizačním útvarům správního orgánu prvního stupně).
43. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgán prvního stupně žalobkyni výzvou ze dne 8. 6. 2020, čj. OAM-10765-7/DP-2020, vypravenou dne 11. 6. 2020, informoval o zjištěných vadách žádosti a vyzval ji mj. k předložení dokladů prokazujících bezdlužnost ve smyslu § 178e odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., a to s poznámkou, že žalobkyní „*doložené doklady o bezdlužnostech nelze akceptovat, neboť jsou starší 30 dnů. Tyto doklady jsou náležitostí Vaší žádosti a je tedy třeba je k žádosti předložit*“. Správní orgán prvního stupně současně žalobkyni poučil o tom, jakým způsobem je třeba zjištěné nedostatky žádosti odstranit a o tom, že pokud nebudou specifikované vady žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. K odstranění vad žádosti ji přitom stanovil lhůtu 45 dnů od doručení Výzvy. Výzva byla žalobkyni doručena dne 13. 6. 2020.
44. Z obsahu správního spisu se dále podává, že žalobkyně podáním zaslaným správnímu orgánu prvního stupně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, předaným

k poštovní přepravě dne 2. 7. 2020 (X) a doručeným mu 3. 7. 2020, předložila některé další podklady, mezi nimiž však není v tomto správním spisu obsaženo potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně vystavené orgány Finanční správy ČR ani potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně vystavené orgány Celní správy ČR.

45. Správní orgán prvního stupně poté přistoupil k vydání Prvostupňového rozhodnutí, jímž řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil pro nepředložení požadovaných podkladů prokazujících její bezdlužnost ve smyslu § 178e odst. 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., tedy potvrzení orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky a okresní správy sociálního zabezpečení. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění usnesení zmínil, že žalobkyně v reakci na Výzvu „*doložila bezdlužnosti na svého manžela, nikoli za svoji osobu*“.
46. Žalované lze přisvědčit potud, že pokud by žalobkyně do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí na zaslanou Výzvu správního orgánu prvního stupně jiným, než shora uvedeným způsobem nereagovala a žádné další podklady nedoložila, byly by dány podmínky pro zastavení řízení. V takovém případě by správní orgány nepochybily, pokud řízení o žádosti zastavily, a to se zřetelem k nepředložení potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně vystaveného orgány Finanční správy ČR a potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně vystaveného orgány Celní správy ČR do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí, jež by vyhověla požadavkům plynoucím z § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. Pokud by žalobkyně do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí správními orgány tyto dva podklady nepředložila, ač na jejich nedoložení byla správním orgánem prvního stupně upozorněna a byla poučena o důsledcích jeho případného nedoplnění, správní orgán prvního stupně by podle přesvědčení soudu nepochybil, pokud by řízení o podané žádosti z důvodu neodstranění vad žádosti bránících jejímu projednání, spočívajících v nepředložení předmětných dokladů, v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.
47. Soud se však z dále rozvedených důvodů se závěrem správních orgánů, že žalobkyně v reakci na Výzvu správního orgánu prvního stupně požadované doklady nepředložila, nemohl ztotožnit.
48. Soud jednak nemohl správním orgánům přisvědčit potud, pokud žalobkyni vytýkaly mj. i nepředložení potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení splňujícího podmínku uvedenou v § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. Žalobkyně v tomto ohledu zcela správně namítala, že tento spolu s žádostí předložený doklad datovaný dnem 24. 4. 2020 nebyl v okamžiku podání žádosti, tedy ke dni 18. 5. 2020 (viz výše), starší 30 dnů. Žalobkyni tedy nebylo možno vytýkat, že by tento konkrétní doklad nesplňoval tuto zákonem stanovenou podmínku. I tento závěr by nicméně ještě sám o sobě nebyl způsobilý vyústit v nezákonnost Prvostupňového a zprostředkovaně pak ani Napadeného rozhodnutí, pokud by postup správních orgánů obstál ve vztahu ke zbývajícím dvěma Výzvou požadovaným dokladům, tj. potvrzením finanční a celní správy.
49. Především však soud nesouhlasí se samotným závěrem o tom, že žalobkyně v reakci na Výzvu nedoložila do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně vystaveného orgány Finanční správy ČR a potvrzení o

bezdlužnosti žalobkyně vystaveného orgány Celní správy ČR, jež by vyhověla požadavkům plynoucím z § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.

50. Žalobkyně nezpochybňuje, že potvrzení vystavená orgány Finanční správy ČR a orgány Celní správy ČR předložená spolu s její žádostí nesplňovala podmínku uvedenou v § 178e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., neboť byla k datu podání žádosti starší 30 dní. Žalobkyně se mylí, pokud v části svých námitek dovozuje, že správní orgán prvního stupně byl povinen v případě zjištěných nedostatků těchto podkladů o její žádosti rozhodnout meritorně a zamítnout ji. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že shora citovaná ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. vymezují podstatné náležitosti žádosti. Pokud by nebyly (co do dvou uvedených potvrzení o bezdlužnosti) předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené lhůty, byť byla žalobkyně poučena o důsledcích neodstranění vad, žalovaná by oprávněně dovozovala, že nebyly předloženy doklady, které by splňovaly jednu z klíčových zákonem stanovených podmínek, a nebylo je tedy proto možno vůbec považovat za doklady, jimiž by žalobkyně plnila zákonné náležitosti žádosti. Nejednalo by se tak, jak se žalobkyně mylně domnívá, o případ, kdy by správní orgán prvního stupně obsah těchto podkladů hodnotil z hlediska jejich důkazní hodnoty ve vztahu k podané žádosti a uzavřel, že předložené doklady neprokazují v nich tvrzené skutečnosti, resp. okolnost, že žalobkyně předmětnou podmínku splňuje.
51. Výzva k odstranění vad žádosti tedy byla v posuzovaném případě zcela na místě. V souladu se zákonem však již nebyl správním orgánem prvního stupně zvolený postup spočívající v tom, že o žádosti nebylo meritorně rozhodováno a řízení o ní bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.
52. Žalobkyně totiž v rámci její žalobní argumentace kromě jiného upozorňovala také na to, že písemností zaslou dne 2. 7. 2020 správnímu orgánu prvního stupně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb zaslala rovněž předmětná potvrzení o bezdlužnosti vůči orgánům finanční a celní správy.
53. Jak bylo uvedeno výše v části V. tohoto rozsudku, soud si v reakci na uvedenou žalobní argumentaci vyžádal předložení správního spisu vedeného správním orgánem prvního stupně v řízení o žádosti manžela žalobkyně ze dne 18. 5. 2020 pod sp. zn. OAM-10445/DP-2020 (přípisy ze dne 25. 2. 2021, čj. 18 A 97/2021 - 61 a ze dne 9. 3. 2021, čj. 18 A 97/2020 - 66).
54. Z obsahu správního spisu vedeného v řízení o žádosti manžela žalobkyně přitom zjistil, že správní orgán prvního stupně skutečně do uvedeného spisu založil podklady, které mu byly zaslány prostřednictvím provozovatele poštovních služeb písemností dne 2. 7. 2020 pod podacím číslem X. Jak soud poukázal výše, ve správním spisu vedeném v řízení o žádosti manžela žalobkyně je kromě kopie obálky písemnosti uvedeného podacího čísla, obsahově odpovídající originálu též obálky založené ve správním spisu vedeném v nyní posuzované věci, založeno i celkem 6 dokladů označených razítkem správního orgánu prvního stupně s uvedením data 3. 7. 2020 a čj. OAM-10445-7/DP-2020. Mezi těmito 6 doklady jsou přitom ve správním spisu založeny rovněž platební výměr Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, územního pracoviště pro Prahu 4 ze dne 21. 5. 2020, čj. 4372583/20/2004-51523-106258, na daň z příjmů fyzických osob žalobkyně za zdaňovací

období 2019, potvrzení Celního úřadu pro hlavní město Prahu, Praha 1 ze dne 25. 5. 2020, čj. 345612/2020-510000-41 o tom, že žalobkyně nemá evidovány ke dni 21. 5. 2020 u orgánů celní správy žádné nedoplatky, potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, územního pracoviště pro Prahu 4 ze dne 29. 5. 2020, čj. 4536999/20/2004-51523-106258 potvrzující neexistenci daňových nedoplatek žalobkyně ke dni 26. 5. 2020 a konečně i vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2019 ze dne 2. 7. 2020, vystavené územním pracovištěm Pražské správy sociálního zabezpečení, z něhož se podává, že ve vztahu k žalobkyni nejsou evidovány dlužné částky.

55. Soud s ohledem na uvedené skutkové poznatky přisvědčuje žalobkyni, že správní orgán prvního stupně pravděpodobně v důsledku administrativního nedopatření zařadil do správního spisu vedeného v nyní posuzované věci jen část dokladů předložených v písemnosti zaslané mu žalobkyní dne 2. 7. 2020 pod podacím číslem X. Pro posuzovanou věc klíčové písemnosti, tedy především potvrzení Celního úřadu pro hlavní město Prahu, Praha 1 ze dne 25. 5. 2020, čj. 345612/2020-510000-41 o tom, že žalobkyně nemá evidovány ke dni 21. 5. 2020 u orgánů celní správy žádné nedoplatky, a potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, územního pracoviště pro Prahu 4 ze dne 29. 5. 2020, čj. 4536999/20/2004-51523-106258 potvrzující neexistenci daňových nedoplatek žalobkyně ke dni 26. 5. 2020, přitom zařadil do správního spisu vedeného ve věci žádosti manžela žalobkyně, ač se tyto doklady vztahovaly k řízení vedenému o žádosti žalobkyně.
56. Za dané skutkové situace tak nelze dle přesvědčení soudu přisvědčit správním orgánům v jejich klíčovém závěru o tom, že nepředložení ve Výzvě požadovaných podkladů bránilo meritornímu posouzení žádosti a že procesní pasivita žalobkyně sama o sobě odůvodňovala zastavení řízení pro nepředložení dokladů prokazujících skutečnost, že žalobkyně nemá nedoplatky vůči orgánům Finanční správy ČR ani orgánům Celní správy ČR.
57. V tomto rozsahu podle stanoviska soudu podmínky k vydání procesního rozhodnutí formou usnesení o zastavení řízení nebyly splněny, neboť žalobkyně ve skutečnosti požadované doklady písemností zaslanou správnímu orgánu prvního stupně dne 2. 7. 2020 prostřednictvím provozovatele poštovních služeb pod podacím číslem X, označenou jmény obou manželů, předložila (soud neměl o této skutkové okolnosti žádné pochybnosti a nepovažoval proto za potřebné provádět další dokazování např. žalobkyní zmiňovaným převážením dokladů, jež byly součástí předmětné zásilky). Jakkoli soud nalezl pochopení pro to, že v situaci, kdy žalobkyně a její manžel reagovali na dvě výzvy vydané v samostatných řízeních prostřednictvím jediné písemnosti (obálky s doklady vztahujícími se k oběma řízením), mohly být některé relevantní doklady zařazeny do spisu v paralelně vedeném řízení o žádosti manžela, klíčový skutkový závěr správních orgánů o tom, že žalobkyně požadované doklady do vydání Prvostupňového rozhodnutí nepředložila, je v rozporu se skutečným stavem věci a tedy nemůže obstát.
58. Lze tedy shrnout, že správní orgán prvního stupně, který usnesením řízení o žádosti žalobkyně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, postupoval v rozporu se zákonem. Závěry správních orgánů jednak neobstály ve vztahu k dokladu o nedoplatecích vůči orgánům sociálního zabezpečení, stran něhož soud závěry správních orgánů ze shora popsanych důvodů korigoval. Především se však soud z popsanych důvodů nemohl ztotožnit se závěrem o tom, že předmětnou žádost žalobkyně nebylo možné věcně

projednat vzhledem k nepředložení zákonem požadovaných dokladů o nedoplatech vůči orgánům finanční a daňové správy. Žalobkyni je třeba přisvědčit, že správní orgán prvního stupně byl povinen rozhodnout na daném skutkovém půdorysu o žádosti meritorně. Za této situace tak také zprostředkovaně pochybil i v tom, pokud žalobkyni před vydáním Prvostupňového rozhodnutí neumožnil realizovat právo, jež by jí jinak vyplývalo z § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaná pak dle stanoviska soudu pochybila, pokud Napadeným rozhodnutím aprobovala postup správního orgánu prvního stupně, tj. zastavení řízení o předmětné žádosti.

59. Za této situace soudu nezbylo, než Napadené rozhodnutí i Prvostupňové rozhodnutí zrušit pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc žalované vrátit k dalšímu řízení.
60. Soud se pro úplnost vyjádří rovněž k dalším oddělitelným námitkám vzneseným žalobkyní, které již důvodnými neshledal.
61. Přestože je již z pohledu meritorního vyústění nadbytečné posuzovat důvodnost té části argumentace žalobkyně, kterou poukazovala na to, že požadované podklady předložila v odvolacím řízení a nesouhlasila se závěry žalovaného stran role koncentrační zásady, soud podotýká, že v obecné rovině by nebylo této části argumentace žalované ničeho vytknout.
62. Soud předně připomíná, že z § 82 odst. 4 správního řádu se podává, že *„k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně 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“*.
63. Nejvyšší správní soud se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, uvedl, že *„stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a 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, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...) Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze*

proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně“.

64. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.
65. Jak Městský soud v Praze zdůraznil již v rozhodnutí ze dne 12. 8. 2016, čj. 10 A 104/2016 - 21, „*zásada koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu vychází z toho, že správní řízení se má zásadně odehrávat před správním orgánem I. stupně. Jedná se o procesní institut, který je součástí komplexu práv a povinností účastníka řízení a povinností správního orgánu v řízení v prvním stupni. Pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. V řízení zahájeném na návrh účastníka je tak tvrzení účastníka určující pro vymezení správním orgánem posuzovaného skutkového stavu, a proto je okamžik koncentrace řízení dán vydáním rozhodnutí dle § 71 odst. 2 správního řádu, tedy jeho vypravením“.* Odvolací správní orgán tedy již není až na výjimky skutkovou instancí, která by mohla provádět další důkazy a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný správním orgánem prvního stupně. Jedinou přípustnou výjimkou jsou přitom „*takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve“.*
66. Soud v tomto směru poukazuje rovněž na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009 - 60, dle nichž „*(s)myslem tohoto ustanovení je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně“.*
67. Jak již bylo soudem konstatováno shora, odvolací řízení nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové skutečnosti), a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný ke dni vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. Nový důkaz (nová skutečnost) je přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve (myšleno v řízení před správním orgánem prvního stupně).
68. V posuzované věci je však z výše uvedených závěrů zřejmé, že žalobkyně ve skutečnosti na Výzvu správního orgánu prvního stupně k předložení dokladů potřebných k posouzení její žádosti ve stanovené lhůtě požadované doklady o bezdlužnosti vůči orgánům finanční a celní správy doložila. Nedůvodnost žalobní argumentace zpochybňující aplikaci koncentrační zásady tak na shora vyslovených závěrech ničeho nemění.
69. Žalobkyně se rovněž mýlila, pokud dovozovala, že správní orgán prvního stupně postupoval nepřiměřeně, pokud jí neprominul nesplnění podmínky týkající se stáří doložených dokladů, neboť doklady byly obstarány v době vyhlášeného nouzového stavu, který v České republice platil do 17. 5. 2020. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že po dobu nouzového stavu byl omezen volný pohyb a ztížen přístup k orgánům veřejné moci,

a proto žalobkyně podala svou žádost poté, co byl ukončen nouzový stav. V replice přitom poukazovala na to, že pokud správní orgán prvního stupně podle obsahu Informace k řešení pobytových záležitostí cizinců na území ČR akceptuje v souvislosti s nouzovým stavem opožděné podání žádosti, měl podle jejího přesvědčení *per analogiam* akceptovat i opožděné doložení náležitosti.

70. Soud opětovně poukazuje na shora uvedené závěry a zdůrazňuje, že správní orgán prvního stupně postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud žalobkyni, která svou žádost podala po ukončení nouzového stavu dne 17. 5. 2020 bez náležitostí uvedených v § 46 odst. 7 ve spojení s § 178e zákona č. 326/1999 Sb., Výzvou informoval o zjištěných nedostacích její žádosti, poučil ji o způsobu jejich odstranění, stanovil ji k tomu lhůtu a poučil ji o následcích případného neodstranění vytknutých nedostatků. Z ničeho nevyplývá, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu se zákonem č. 326/1999 Sb., ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu či jiným zákonným ustanovením, pokud žalobkyni za dané skutkové situace vyzval k odstranění vad její žádosti a současně ji k tomu stanovil lhůtu v délce celých 45 dnů, kterou nelze v žádném ohledu považovat za nepřiměřenou okolnostem (ani sama žalobkyně ostatně takový závěr nezastává a nenamítá, že by v této lhůtě nebylo myslitelné obstarat požadované doklady; naopak je z dříve vyslovených závěrů zjevné, že ve stanovené lhůtě byla schopna na Výzvu reagovat a požadované podklady předložit).
71. Argumentuje-li přitom žalobkyně obsahem zveřejněné Informace k řešení pobytových záležitostí cizinců na území ČR přiložené k její replice, odhlíží zcela od toho, že správním orgánem prvního stupně zvolený postup naopak zcela odpovídá závěrům, které správní orgán prvního stupně v předmětné informaci žadatelům v cizineckých věcech sdělil. Soud v tomto směru poukazuje na část III.4 předmětné žalobkyní předložené informace, z níž jednoznačně plyne, že správní orgán prvního stupně v daném ohledu nepostupoval nijak překvapivě, neproporčně či rozporně s deklarovanou správní praxí.
72. Soud doplňuje, že žalobkyni nic nebránilo, aby v reakci na Výzvu požádala, shledávala-li takový postup potřebným, o prodloužení lhůty pro odstranění vad žádosti, případně v takové žádosti prezentovala okolnosti, které jí, ať již v souvislosti s ukončeným nouzovým stavem, či bez ohledu na něj, brání ve vyhovění požadavku uloženému Výzvou ve stanovené lhůtě.
73. Se zřetelem ke shora uvedeným závěrům pak soud autoritativně neposuzoval otázku přiměřenosti zásahu spočívajícího ve vydání rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona č. 326/1999 Sb. a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Přesto však alespoň stručně podotýká, že jakkoli lze žalované v obecné rovině přisvědčit, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti účastníkem řízení, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, neboť v takových situacích správní orgány v důsledku procesní pasivity žadatele vůbec nemají možnost o žádosti meritorně rozhodnout (viz zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, bod 35; ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016 - 41, bod 22; ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48,

body 40 až 44, ze dne 22. 1. 2020, čj. 7 Azs 416/2019 - 42, ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, a celá řada dalších), je zjevné, že v posuzované věci závěr správních orgánů o tom, že ve věci nemohlo být meritorně rozhodováno, a tedy nebylo třeba posuzovat přiměřenost rozhodnutí, neobstojí.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

74. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí žalované i Prvostupňové rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jež bylo zatíženo shodnou vadou, zrušil pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (§ 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.) a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
75. V něm bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), přičemž zohlední závěry vyslovené soudem výše v bodech 47 – 59 odůvodnění tohoto rozsudku.
76. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 4 000 Kč, odměně za 4 úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky a účast při jednání] právní služby v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za čtyři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupkyně žalobkyně sdělila, že není plátcem DPH. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobkyni k rukám její zástupkyně celkem 17 600 Kč.

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 19. dubna 2021

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu