



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Aleše Sabola a soudců Martina Lachmanna a Jana Ferfeckého ve věci

žalobce: **V. K.**, nar. dne XXX
státní příslušník Ukrajiny
bytem XXX

zastoupený advokátem JUDr. Petrem Novotným
sídlem Archangelská 1568/1, 100 00 Praha 10,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 5. 2021, č. j. MV-54249-4/SO-2021

takto:

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 20. 5. 2021, č. j. MV-54249-4/SO-2021 (dále také jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán I. stupně**“), ze dne 2. 3. 2021, č. j. MV-11758-9/DP-2020 (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“), jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. Řízení bylo zastaveno pro vady podané žádosti spočívající v nepředložení potvrzení příslušného celního úřadu o tom, že žalobce nemá evidován nedoplatek u orgánů Celní správy ČR. Vzhledem k tomu, že šlo o náležitost stanovenou zákonem, jednalo se o podstatnou vadu žádosti, která bránila správnímu orgánu v jejím věcném posouzení. Žalobce vyžadovaný doklad o bezdlužnosti předložil až v odvolacím řízení společně s doplněním odvolání, žalovaná však k tomuto dokladu přihlédnout nemohla, neboť by pominula smysl a účel zásady koncentrace. Žalovaná v této souvislosti konstatovala, že nezjistila žádný důvodný předpoklad ospravedlňující prodlevu, s jakou žalobce doklad doložil, a v tomto směru odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26. S ohledem na procesní povahu rozhodnutí nebyl správní orgán I. stupně povinen zkoumat dopady rozhodnutí do soukromého nebo rodinného života žalobce, nebyl ani povinen seznámit žalobce s poklady pro vydání rozhodnutí.

II.

Žaloba a Vyjádření žalovaného

2. Žalobce v žalobě namítl nezákonnost výroku napadeného rozhodnutí s tím, že správní orgány porušily jednak § 2 odst. 1 správního řádu, neboť nepostupovaly v předmětné věci v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jednak § 2 odst. 3 správního řádu, neboť nešetřily oprávněné zájmy žalobce jako osoby, jíž se činnost správního orgánu dotýká, a jednak § 2 odst. 4 správního řádu, neboť správní orgány nedbaly na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu.
 3. Žalobce poukázal na to, že na výzvu správního orgánu prvního stupně k odstranění vad žádosti reagoval vyjádřením a doplněním žádosti o aktuální smlouvu o nájmu bytu ze dne 1. 6. 2020, jejímž prostřednictvím hodnověrně prokázal, kolik činí jeho měsíční náklady na bydlení. Jediným dokladem, který žalobce k podané žádosti nedoložil, byl toliko doklad o bezdlužnosti; i ten však žalobce posléze doložil jako přílohu podaného odvolání. Předmětný doklad o bezdlužnosti datovaný ke dni 23. 3. 2021 byl žalované doručen dne 7. 4. 2021.
 4. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že v průběhu odvolacího řízení již nebylo možno k takto doloženému dokladu přihlížet, aniž by současně nedošlo k popření smyslu a účelu koncentrace řízení a rozvratu procesního rámce, jehož prostřednictvím zákonodárce vede účastníky řízení k tomu, aby svá tvrzení a navržené důkazy uplatnili co nejdříve, zpravidla ještě v řízení před správním orgánem prvního stupně. S poukazem na obsah podaného odvolání žalobce současně odmítl závěr, že neuvedl žádné relevantní důvody, které by mu bránily v doplnění žádosti o prodloužení doby
- Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání o shora avizovaný doklad o bezdlužnosti v řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalovaná vydáním napadeného rozhodnutí postupovala v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu, jestliže žalobcem dodatečně doložený doklad o bezdlužnosti nezohlednila, a to ani s přihlédnutím k osobě žalobce, respektive k délce jeho pobytu na území České republiky.

5. Žalovaná navrhla žalobu zamítnout. V podrobnostech plně odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které argumentačně doplnila o závěry z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2019 č. j. 57 A 98/2018-55 stran uplatněné zásady koncentrace řízení zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu. Navrhla proto, aby soud žalobu postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

6. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
7. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť byly splněny podmínky uvedené v § 51 odst. 1 s. ř. s. (naposledy žalobce svým podáním ze dne ze dne 26. 9. 2022 s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasil). Soud nenařídil jednání ani za účelem provedení dokazování – žalobce žádné důkazní návrhy v podané žalobě neuplatnil a ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise.
8. V posuzované věci je předmětem sporu posouzení otázky, zda žalovaná postupovala v souladu se zákonem, pokud aprobevovala postup správního orgánu prvního stupně, jenž zastavil řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobce na území České republiky pro neodstranění vady žádosti spočívající v nepředložení dokladu o bezdlužnosti žalobce a pokud následně nezohlednila předložení takového dokladu žalobcem v řízení o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
9. Soud ve vztahu k vzneseným žalobním námitkám předně odkazuje na konstantní judikaturu správních soudů definující obsah a podstatu žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Soudní řízení o takové žalobě je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby přitom zásadně předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu, není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. K formulaci

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

žalobních bodů zde soud pro stručnost odkazuje na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 a ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78.

10. Pokud tedy žalobce v žalobě pouze obecně namítl, že Napadené rozhodnutí odporuje požadavkům daným § 2 odst. 1 až 3 správního řádu, soud takto obecně formulované žalobní námitky, které jsou prostým výčtem tvrzených porušení bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke zkrácení práv žalobce, považoval za řádně formulované a hodnotil žalobní body pouze v rozsahu, v jakém měly svůj odraz v konkrétněji uplatněných žalobních námitkách. Ty se fakticky omezily na závěr o tom, že doklady k žádosti byly předloženy v dostatečném rozsahu již správnímu orgánu I. stupně a pokud byl další z dokladů předložen v řízení odvolacím, mělo k němu být v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu přihlédnuto, neboť k tomu byly relevantní důvody spočívající v dlouhodobém nepřetržitěmu legálnímu pobytu žalobce na území České republiky, během něhož plnil všechny zákonné povinnosti.
11. 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.*
12. 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.*
13. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *se 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.*
14. Podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců *je k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání cizinec povinen předložit doklad prokazující bezdlužnost cizince.*
15. Podle § 178e odst. 1 zákona o pobytu cizinců *se za bezdlužnou 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.*
16. Podle § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců *se bezdlužnost 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.*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

17. Důvodem pro zastavení řízení o žádosti žalobce byla skutečnost, že žalobce řádně a včas správnímu orgánu I. stupně nedoložil doklad, kterým se prokazuje jeho bezdlužnost u Celní správy České republiky, a to i přes výzvu správního orgánu I. stupně ze dne 24. 6. 2020. Žalobce ostatně uváděl tento důvod pro zastavení řízení již v podaném odvolání i v rámci své žaloby, a skutečnost, že v rámci řízení v prvním stupni doklad nedoložil, nijak nerozporoval.
18. Z obsahu správního spisu se podává, že dne 3. 6. 2020 podal žalobce k Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky jako správnímu orgánu I. stupně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“ na území České republiky. K žádosti žalobce doložil cestovní doklad, výpis z živnostenského rejstříku, platební výměr na daň z příjmu fyzických osob za kalendářní rok 2019, potvrzení o stavu nedoplateků, vystavené Pražskou správou sociálního zabezpečení, přehled předpisů a plateb na pojistné na sociální zabezpečení, potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu o neexistenci daňových nedoplateků, nájemní smlouvu spolu s dodatkem č. 1, 2 a 3 k této smlouvě, průkaz pojištěného a pojistnou smlouvu pro komplexní zdravotní pojištění cizinců. Správní orgán I. stupně odeslal dne 24. 6. 2020 žalobci výzvu k odstranění vad žádosti, a to k doložení dokladu, že úhrnný měsíční příjem žalobce a s ním společně posuzovaných osob odpovídá podmínkám ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců a současně k doložení dokladu prokazujícího bezdlužnost žalobce dle § 46 odst. 7 písm. d) téhož zákona. K tomu žalobci stanovil lhůtu 30 dnů od doručení této výzvy, tj. ode dne 1. 7. 2020. Dne 29. 7. 2020 obdržel správní orgán prvního stupně od žalobce přípis, ke kterému žalobce doložil smlouvu o nájmu bytu ze dne 1. 6. 2020. Dne 14. 8. 2020 odeslal správní orgán I. stupně žalobci výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí, která mu byla doručena dne 26. 8. 2020. Protokol o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí byl se žalobcem sepsán dne 29. 10. 2020. Dne 2. 3. 2021 správní orgán I. stupně usnesením č. j. MV-11758-9/DP-2020 řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání - OSVČ“ na území ČR podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil z důvodu, že k žádosti nebyly i přes jeho výzvu doloženy všechny její náležitosti, konkrétně potvrzení příslušného celního úřadu o tom, že žalobce nemá evidován nedoplatek u orgánů Celní správy České republiky. Proti Prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 17. 3. 2021 odvolání, v němž uvedl, že vzhledem k tomu, že již dříve dokládal správnímu orgánu prvního stupně v souvislosti s jeho žádostí celou řadu dokladů, včetně dokladu prokazujícího jeho bezdlužnost, je možné, že na vytýkaný doklad zapomněl. Dále uvedl, že nemá nedoplatky ani u Celní správy, ani u jiných orgánů státní správy, a byl připraven doplnit svou žádost dle požadavku správního orgánu prvního stupně. Nemile ho však překvapilo, když rovnou obdržel usnesení správního orgánu prvního stupně o zastavení správního řízení ve věci jeho žádosti, kdy za této situace neprodleně požádá Celní správu České republiky o vystavení požadovaného dokladu o bezdlužnosti a po jeho obdržení ho bezodkladně zašle a napraví tak zjištěnou vadu žádosti. Žalobce se omluvil za neúmyslné opomenutí a zároveň uvedl, že se domnívá, že tímto neúmyslným opomenutím nedošlo k dotčení žádného vážného zájmu České republiky a po odstranění vady, kterou žádost v současné době trpí, bude možno ve správním řízení pokračovat. Podáním ze dne 25. 3. 2021 žalobce odvolání doplnil o potvrzení

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

správce daně - Celního úřadu pro hlavní město Prahu. Žalovaná následně Napadeným rozhodnutím ze dne 20. 5. 2021 rozhodla tak, že odvolání žalobce zamítla a Prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

19. Náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a za účelem investování a žádostí o prodloužení doby jejich platnosti je doklad o bezdlužnosti cizince nebo/a doklad o bezdlužnosti obchodní korporace, jejímž členem cizinec je za podmínek stanovených v § 178e zákona o pobytu cizinců. Z tohoto ustanovení se podává, že cizinec je k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, resp. k prodloužení doby platnosti tohoto povolení, povinen doložit potvrzení o bezdlužnosti vydaná příslušným finančním úřadem, příslušnou správou sociálního zabezpečení a celním úřadem. Vzhledem k tomu, že se v případě správního řízení v soudem projednávané věci jednalo o správním řízení o žádosti žalobce jako žadatele, byl současně dle § 45 ve spojení s § 44 správního řádu povinen spojit se svou žádostí všechny zákonem stanovené náležitosti, a to včetně dokladu o bezdlužnosti, jak stanoví § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, přičemž požadovanou formu dokladu závazně stanovuje § 178e odst. 2 téhož zákona. Doložit doklad o bezdlužnosti tedy bylo povinností žadatele, bez jeho doložení nebylo možné jeho žádosti vyhovět.
20. Mezi účastníky řízení v projednávané věci není sporu o tom, že žalobce, ač řádně vyzván výzvou ze dne 24. 6. 2020, do vydání Prvostupňového rozhodnutí doklad o bezdlužnosti dle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců správnímu orgánu prvního stupně nepředložil. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že shora citovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezují podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly (co do dokladu o bezdlužnosti) předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené lhůty, byť byl žalobce poučen o důsledcích neodstranění vad. Výzva k odstranění vad žádosti tedy byla v posuzovaném případě zcela namístě, stejně tak jako správním orgánem 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. Nepředložení ve výzvě požadovaného podkladu tedy v daném rozsahu bránilo meritornímu posouzení žádosti, přičemž procesní pasivita žalobce sama o sobě odůvodňovala zastavení řízení pro nepředložení dokladu prokazujícího jeho bezdlužnost. Podmínky k vydání procesního rozhodnutí formou usnesení o zastavení řízení tedy byly splněny.
21. Soud v tomto ohledu soud poukazuje na závěry ustálené soudní judikatury, která dovodila, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017 - 36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24). Lze tedy shrnout, že postup správního orgánu I. stupně, který usnesením řízení o žádosti žalobce zastavil podle § 66

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

odst. 1 písm. c) správního řádu, byl v souladu s aplikovanou právní úpravou a navazující rozhodovací praxí správních soudů, neboť předmětnou žádost nebylo možné vzhledem k nepředložení zákonem požadovaných dokladů věcně projednat.

22. Pokud žalobce v této souvislosti argumentoval tím, že tuto vadu odstranil v odvolací fázi řízení, jeho tvrzení s ohledem na znění § 82 odst. 4 správního řádu, neobstojí. Žalobce v žalobě opřel svůj závěr, že jím v odvolacím řízení předložený doklad spadá do hypotézy právě citované normy, tj. jedná se o důkaz, který žalobce nemohl uplatnit v průběhu prvoinstančního řízení, o tvrzení, že důvody pro nedoložení dostatečně zdůvodnil v podaném odvolání a že intenzita pochybení, kterého se dopustil, není dostatečná v situaci, kdy žalobce na území České republiky dlouhodobě legálně pobývá a plní zde své zákonné povinnosti. Toto tvrzení se však s § 82 odst. 4 správního řádu míjí, neboť ani jeden z jím prezentovaných důvodů neimplikuje, že by žalobce daný důkaz nemohl uplatnit dříve, respektive tyto okolnosti, fakticky vzato, nepředložení dokladu žalobcem nijak nevysvětlují.
23. Samotným uplatněním zásady koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud 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 namíste (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“.
24. 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. Odvolací řízení tak nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

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 - v řízení před správním orgánem I. stupně.

25. V dané věci je přitom nesporné, že žalobce současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředložil všechny zákonem vyžadované doklady a neučinil tak ani dodatečně, jakkoliv k tomu byl správním orgánem I. stupně vyzván. V odvolání ani v podané žalobě přitom neuvedl žádné relevantní důvody, které by mu objektivně bránily takový doklad předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Výše uvedené okolnosti projednávané věci tedy jednoznačně odůvodňují závěr, že předložení posledního chybějícího dokladu v odvolacím řízení nemohlo vyústit ve vydání pozitivního meritorního rozhodnutí o žádosti žalobce a žalovaná Prvostupňové rozhodnutí důvodně potvrdila a odvolání zamítla.
26. Jak je uvedeno výše, soud nepovažoval za relevantní a případnou ani argumentaci legálním pobytem žalobce na území České republiky před řízením o jeho žádosti. Uplatnění zásady koncentrace řízení definované v § 82 odst. 4 správního řádu totiž není nijak navázáno na okolnosti dosavadního pobytu cizince na území České republiky, respektive nijak nesvědčí o nemožnosti doklady související s podanou žádostí předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně.
27. Soud se následně zabýval otázkou, zda je v posuzované věci namístě uvažovat o možném prolomení zásady koncentrace řízení ve spojení s požadavkem na posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, respektive čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále též „**Úmluva**“).
28. Soud v tomto ohledu předně odkazuje na obecné závěry konstantní soudní judikatury, která dospěla k závěru, že 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, 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; a ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, body 40 až 44). Uvedené závěry byly také opakovaně potvrzeny rovněž přímo ve vztahu k řízením o žádostech týkajících se povolení k dlouhodobému pobytu. V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 7 Azs 416/2019 - 42, přitom Nejvyšší správní soud v daném směru vyšel ze závěrů vyslovených v jeho dřívějších rozhodnutích ze dne 22. 5. 2019, čj. 2 Azs 343/2018 - 38, ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016 - 41, ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Azs 256/2017 - 57, ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017 - 35, či ze dne 14. 3. 2019, čj. 7 Azs 5/2019 - 27. Soud pak v daném směru poukazuje kromě jiného i na závěry vyslovené v rozsudku téhož soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, v němž kasační soud uvedl: *„Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu*

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. (...) Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno.“ Z takových judikaturních závěrů pak vycházela i žalovaná (viz předposlední odstavce Napadeného rozhodnutí).

29. Správní soudy nicméně rovněž opakovaně potvrdily, že otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života se správní orgány musí zabývat z důvodu přednosti a přímé aplikovatelnosti čl. 8 Úmluvy bez ohledu na to, zda posouzení přiměřenosti v konkrétním případě explicitně požaduje některé z ustanovení zákona o pobytu cizinců. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení článku 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona vyžaduje či nikoli.
30. Otázkou povinnosti posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince se zabýval osmnáctý senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 24. 5. 2021, č. j. 11 A 80/2019 – 51, a to v obdobném kontextu skutkového stavu věci. V tomto rozsudku soud s odkazem na soudní judikaturu konstatoval povinnost správního orgánu zabývat se dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života v případech, kdy cizinec v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu některé doklady potřebné pro posouzení žádosti nedoloží v řízení před prvoinstančním orgánem a učiní tak teprve v reakci na zastavení řízení v rámci řízení o odvolání proti tomuto usnesení. Odkázal přitom mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, čj. 6 Azs 321/2020 – 41, v němž Nejvyšší správní soud uvedl „v rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 – 39, č. 3990/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k této otázce [byť ve věci zrušení trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců] vyslovil, že „článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení (...) vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 – 31, bod 15). Zároveň pokračoval, že „čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vší představitosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy“. Zdejší soud s přihlédnutím k závěrům vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, čj. 3 Azs 4/2020 – 41, následně dospěl k závěru, že „ani v případě usnesení o zastavení řízení z důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů pro posouzení žádosti cizince podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze vyloučit, že bude správní orgán

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

v konkrétním případě povinen posoudit přiměřenost svého rozhodnutí, tj. zastavení řízení založeného na procesní pasivitě cizince, do jeho soukromého a rodinného života, bude-li cizinec takovou otázku v řízení vznášet, resp. pokud ze spisu nebude vyplývat, že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, případně pokud dokonce ze správního spisu budou zjevné okolnosti, které by na takovou nepřiměřenost mohly ukazovat.“ S těmito závěry zdejšího soudu se v řízení o kasační stížnosti následně ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 – 44.

31. V nyní řešeném případě se však o výše popsanou situaci nejednalo. Žalobce totiž zásah do rodinného života v průběhu řízení před správními orgány konkrétně nijak netvrdil, žádné takové myslitelné okolnosti se potom z argumentace žalobce nepodávají ani ve světle obsahu správního spisu. Ani v žalobě žalobce nevznese námitku, která by se dopadů rozhodnutí do jeho soukromého či rodinného života ve výše uvedeném smyslu týkala. S přihlédnutím k výše popsanému procesnímu a skutkovému stavu věci tedy konstatování žalované o neexistenci povinnosti zkoumat dopady rozhodnutí do soukromého života žalobce ob stojí.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

32. Městský soud v Praze neshledal důvodnou žádnou ze žalobcem vznesených žalobních námitek, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
33. O nákladech řízení rozhodl Městský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci úspěšné žalované náleží právo na náhradu nákladů řízení. Protože však žalované nad rámec její úřední činnosti náklady nevznikly, soud jejich náhradu žádnému z účastníků nepřiznal.

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). Případně-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

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.

Praha 10. října 2022

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.