



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobkyně: **X. X.**, narozená dne X
státní příslušnost Ruská federace
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Štanglem
sídlem Zárubova 506/4, 142 00 Praha 12

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 14. 4. 2025, č. j. MV-42820-6/SO-2025,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2025, č. j. MV-42820-6/SO-2025. Napadeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o odvolání žalobkyně podle

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne ze dne 7. 1. 2025, č. j. OAM-39902-12/DP-2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), tak, že jej zamítla. Prvostupňové rozhodnutí podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavilo řízení o žádosti účastnice řízení o vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky (dále jen „ČR“) za účelem „hledání zaměstnání/zahájení podnikatelské činnosti“, neboť účastnice ve stanovené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

II. Žalobní body

2. Žalobkyně uvedla, že nesouhlasí s argumentací žalované, neboť nesprávným a konkrétní situaci nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem, a zatížila tak své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
3. Správní orgán prvního stupně pochybil, když řízení o žádosti zastavil místo toho, aby vydal meritorní rozhodnutí, žalovaná se následně dopustila stejného pochybení, když tento postup aprobovala. Žalovaná se nijak nevypořádala s argumentací žalobkyně podpořenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, pouze de facto zopakovala názor správního orgánu prvního stupně, a sice, že nedoložení potvrzení z finančního úřadu je podstatnou vadou žádosti, a tudíž je dán důvod pro zastavení řízení. Žalobkyně trvá na své odvolací námitce, opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-40, podle kterého zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat. Správní orgán se dopustil nesprávného procesního postupu, když řízení o žádosti zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, pokud měl možnost žádost meritorně posoudit a případně zamítnout dle § 56 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o pobytu cizinců“).
4. Žalobkyně již ve svém odvolání uvedla, z jakého důvodu nebyla schopna v tak krátké době dokumenty doložit (a ihned, jakmile měla dané dokumenty k dispozici, tyto doložila). Žalobkyně tedy namítá nejen porušení § 66 odst. 1 písm. c), ale též § 9 správního řádu. Vzhledem k tomu, že se žalovaná s touto námitkou řádně nevypořádala v odůvodnění rozhodnutí, bylo porušeno i ust. § 68 odst. 3, resp. 89 odst. 2 správního řádu.
5. Žalobkyně též nesouhlasila s argumentací ohledně § 82 odst. 4 správního řádu. První žalovanou citovaný judikát se týká správního soudnictví, nikoliv správního řízení o žádosti. Žalobkyně odkázala na rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015: „Dle § 82 odst. 4 správního řádu se sice k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání, přihlédne pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti a důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, avšak dle názoru Komise není v případě správního řízení o žádostech, kde je jediným účastníkem řízení žadatel, striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na místě a je nutné přihlédnout i k základním zásadám činnosti správních orgánů. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, jehož jediným účastníkem je žadatel, nemůže zrušením napadeného rozhodnutí dojít k žádnému zásahu do práv a oprávněných zájmů dalších osob. Komise rovněž uvádí, že uvedeným postupem nebude zasaženo do veřejného pořádku.“ V citovaném případě žalovaná rozhodovala v obdobném případě, kdy žadatel žádal o povolení k dlouhodobému pobytu. Obdobně žalovaná rozhoduje i v dalších

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

případech, nepřihlédnutí k doloženým dokumentům je tedy v rozporu se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Správní orgán je povinen rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79).

6. Postup správních orgánů lze považovat za přepjatě formalistický. Přepjatý formalismus je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu, věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud. Z obecného hlediska je namístě připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci, a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98). Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité.
7. Prostřednictvím nesprávného a nezákonného postupu (kdy bylo vydáno procesního usnesení dle správního řádu namísto vydání meritorního rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců) se správní orgány účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Výčet uvedený v citovaném ustanovení je výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí, tedy i žalobou napadené rozhodnutí, přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. Citované ustanovení zákona nabízí onen minimální výčet okruhů, jimiž se správní orgán musí ve svém meritorním rozhodnutí vypořádat. V této souvislosti nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře nebo se s nimi nevypořádá vůbec. Správní orgán prvního stupně se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřil vůbec a žalovaná se omezila na tvrzení, že nebyla povinna se jí zabývat. Tento závěr žalované je chybný.

III. Vyjádření žalované

8. Žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně v žalobních bodech uplatnila téměř stejné námitky jako ve svém odvolání. Žalobní námitky nejsou

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

důvodné. Ze spisového materiálu nevyplývají žádné nové skutečnosti uváděné žalobkyní. Žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybňovala.

9. Žalovaná dodala, že jí je z úřední činnosti známo, že správní orgán I. stupně v obdobných případech, kdy přes výzvu není doložena zákonná náležitost, přistupuje k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jiný postup není na místě; vyhovět žádosti není možné, kdy tuto není možné vůbec meritorně posoudit. V případě žádosti účastnice došlo k procesnímu rozhodnutí, kterým je ukončeno řízení dříve, než bylo možno přistoupit k věcnému posouzení žádosti. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36: „*Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Nejednalo se proto o přepjatý formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem.*“, též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022-41. Jestliže je naplněn důvod pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, správní orgán I. stupně není nadán jakoukoli diskrecí, tj. možností správního uvážení, a je povinen správní řízení zastavit. Nelze považovat za přepjatý formalismus, když správní orgán I. stupně zjistí, že nebyly doloženy ani přes výzvu k odstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě požadované doklady, a následně řízení o žádosti zastaví. Dále nelze považovat za přepjatý formalismus ani postup žalované, která zcela správně nepřihlédla (s ohledem na zásadu koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu) k dokladům doloženým k odvolání, navíc stále nebyl doložen poslední z nezbytných dokladů, a proto nemohla postupovat jinak, než odvolání zamítnout a dané usnesení potvrdit.
10. K námitce, že se správní orgány účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, žalovaná uvedla, že povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná podle zákona o pobytu cizinců, tím spíše ani na rozhodnutí podle správního řádu (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, bod 23, a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27, bod 11). V případě zastavení správního řízení, tedy procesního rozhodnutí, povinnost správního orgánu zabývat se otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastnice řízení dle § 174a zákona o pobytu cizinců stanovena není. Žalovaná v podrobnostech odkázala na své rozhodnutí (stranu č. 10 a 11), kde se s namítanou nepřiměřeností řádně vypořádala.

IV. Obsah správního spisu

11. Účastnice řízení pobývala na území ČR naposledy na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, naposledy prodlouženého s platností od 1. 10. 2023 do 30. 9. 2024.
12. Dne 24. 9. 2024 podala žádost o vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „hledání zaměstnání/zahájení podnikatelské činnosti“ podle § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
13. K žádosti byl současně doložen platný cestovní doklad a nájemní smlouva ze dne 1. 4. 2024 uzavřená na dobu neurčitou, od 1. 4. 2024 po dobu 12 měsíců.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

14. Protože účastnice k žádosti nedoložila veškeré zákonem požadované náležitosti, byla podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvána správním orgánem I. stupně výzvou ze dne 24. 9. 2024 k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení chybějících dokladů, a to dokladu o zajištění prostředků k pobytu na území nebo dokladu o příjmu, dále dokladu o úspěšném dokončení studia na vysoké škole a dokladu o cestovním zdravotním pojištění. K odstranění vad žádosti byla správním orgánem I. stupně stanovena lhůta 30 dnů od doručení výzvy. Současně byla poučena o negativních důsledcích v případě neodstranění vad žádosti. Výzva byla účastnici řízení předána osobně na pracovišti správního orgánu I. stupně dne 24. 9. 2024. Lhůta k doložení požadovaných dokladů tedy byla stanovena do 24. 10. 2024.
15. Dne 7. 10. 2024 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno oznámení od Úřadu městské části Praha 3, odboru živnostenského ze dne 3. 10. 2024, dle kterého vzniklo dne 26. 9. 2024 účastnici živnostenské oprávnění. Dne 16. 10. 2024 bylo doručeno doplnění, konkrétně výpis z živnostenského rejstříku ze dne 7. 10. 2024, dle kterého účastnici řízení vzniklo živnostenské oprávnění dne 26. 9. 2024, a je na dobu určitou do 1. 3. 2025. V doplnění bylo uvedeno, že další dodatky doloží v průběhu pár následujících týdnů.
16. Dne 22. 11. 2024 byla podána žádost o prodloužení lhůty ve věci dodání potřebných dokladů z osobních důvodů o 30 dnů. Žádost obdržel správní orgán I. stupně dne 25. 11. 2024.
17. Správní orgán I. stupně žádosti účastnice řízení vyhověl usnesením ze dne 30. 12. 2024, č. j. OAM-39902-11/DP-2024, kterým stanovil účastnici řízení v návaznosti na uplynutí lhůty určené ve výzvě k odstranění vad za stejným účelem další navazující lhůtu do 23. 11. 2024, tedy lhůtu prodloužil o 30 dnů. Unesení bylo doručeno dne 6. 1. 2025. Účastnice řízení však požadované doklady nedoložila.
18. Vzhledem k tomu, že účastnice řízení ani po výzvě a v poskytnuté lhůtě neodstranila vady žádosti, neboť nedoložila chybějící náležitosti žádosti, konkrétně doklad o zajištění prostředků k pobytu, doklad o úspěšném dokončení studia na vysoké škole a doklad o cestovním zdravotním pojištění, naplnila tak důvody pro zastavení řízení. Správní orgán I. stupně proto usnesením ze dne 7. 1. 2025 podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti účastnice řízení zastavil.
19. Dne 21. 1. 2025 bylo podáno blanketní odvolání, ve kterém účastnice přislíbila, že jej doplní o odvolací důvody ve lhůtě 30 dnů.
20. Žalovaná vyzvala dne 12. 3. 2025 účastnici k doplnění odůvodnění odvolání, k čemuž stanovila lhůtu 7 dnů od doručení výzvy (výzva byla doručena dne 12. 3. 2025). Dne 20. 3. 2025 bylo žalované doručeno doplnění odvolání, ve kterém byl namítaný rozpor s § 2, § 3, § 9, § 37, § 65, § 66 odst. 1 a § 68 odst. 3 správního řádu a rozpor s § 56 a § 174a zákona o pobytu cizinců. Její žádost měla být posouzena meritorně, byla porušena zásada legitimního očekávání. Účastnice uvedla, že dokládá požadované doklady, tyto dokumenty lze považovat za novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, správní orgány jsou povinny rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu. Namítala, že správní orgán se účelově vyhnul rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců, a tudíž i povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, měl zjistit skutečný stav věci a účastnici vyslechnout k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo ji měl vyzvat, aby se k přiměřenosti zásahu vyjádřila, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem.

21. K odvolání byl doložen výsledek posouzení zahraničního vzdělání v rámci přijímacího řízení ze dne 8. 9. 2020 od České zemědělské univerzity v Praze (jako podklad pro vydání rozhodnutí o přijetí se studiu uchazeče se zahraničním vzděláním), žádost o posouzení zahraničního vzdělání účastnice řízení ze dne 8. 7. 2023, rozhodnutí o přijetí účastnice řízení ke studiu ze dne 19. 6. 2023 studijního programu Podnikání a administrativa, bakalářský typ studia, v prezenční formě na Provozně ekonomické fakultě České zemědělské univerzity v Praze od akademického roku 2023/2024, potvrzení o studiu ze dne 11. 9. 2023, dle kterého je účastnice řízení studentkou 1. ročníku bakalářského studia (forma prezenční), v akademickém roce 2023/2024 České zemědělské univerzity v Praze, vysvědčení o středním všeobecném vzdělání účastnice řízení ze dne 22. 6. 2020 na Střední všeobecné vzdělávací škole X s prohloubeným studiem předmětů hudebně-estetického cyklu, M., Č. oblast v Ruské federaci, včetně přílohy k vysvědčení o středním všeobecném vzdělání s výslednými známkami ze studijních předmětů, potvrzení o vedení bankovního účtu účastnice řízení u X, a.s. ze dne 30. 1. 2025 s konečným zůstatkem ve výši 132 464 Kč a pojistná smlouva pro komplexní zdravotní pojištění cizinců (účastnice řízení) uzavřená dne 30. 1. 2025 na dobu od 1. 2. 2025 do 31. 3. 2026, včetně potvrzení o úhradě pojistného za pojištění z téhož dne.
22. Žalovaná odvolání zamítla. V napadeném rozhodnutí shrnula, že účastnice dne 24. 9. 2024 podala žádost o vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „hledání zaměstnání/zahájení podnikání“. Vzhledem k tomu, že k žádosti nedoložila veškeré zákonem požadované náležitosti, byla vyzvána k odstranění vad žádosti, lhůta byla stanovena do 24. 10. 2024, následně byla na žádost účastnice prodloužena do 23. 11. 2024. Dne 7. 1. 2025 bylo řízení zastaveno.
23. Žalovaná vysvětlila, že podstatnou vadou žádosti je pouze taková vada, která brání tomu, aby bylo možno žádost z obsahového hlediska projednat. Vzhledem k tomu, že účastnice ve stanovené lhůtě a ani dodatečně ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nedoložila všechny zákonem požadované náležitosti žádosti, správní orgán I. stupně nemohl předmětnou žádost z obsahového hlediska projednat, a vydat tak meritorní rozhodnutí, nýbrž musel o předmětné žádosti rozhodnout procesně.
24. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, uvedl: *„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.“* Tento závěr Nejvyššího správního soudu lze vztáhnout i na případ účastnice.
25. V řízení zahajovaném na návrh, tedy i v řízení o žádosti účastnice, se předpokládá aktivní přístup v předkládání a navrhování podkladů, které mohou odůvodnit vyhovění žádosti. Řízení o vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „hledání zaměstnání/zahájení podnikatelské činnosti“ není řízením z moci úřední a neřídí se tedy zásadou vyšetřovací. Jedná se o řízení na návrh žadatele dle ustanovení § 44 a následujících správního řádu, a je tedy ovládáno zásadou dispoziční. Podstatou této zásady je svěřeni iniciativy účastníku, který má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhopvat důkazy k prokázání svých tvrzení, pokud chce být v řízení úspěšný. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38: *„Je zejména v zájmu*

žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti; správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici. “Bylo tedy zcela na účastnici, aby správnímu orgánu I. stupně výhradně z vlastní iniciativy předložila žádost, která bude obsahovat veškeré zákonem stanovené náležitosti. Účastnice však chybějící doklady, konkrétně doklad o zajištění prostředků k pobytu, doklad o úspěšném dokončení studia na vysoké škole a doklad o cestovním zdravotním pojištění, nedoložila.

26. Žalovaná neshledala ani vadu nezákonnosti a nesprávnosti napadeného usnesení, správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem o pobytu cizinců i správním řádem. Od převzetí výzvy k odstranění vad žádosti do vydání napadeného usnesení, měla účastnice řízení k doložení požadovaných dokladů nadstandardní (trojnásobnou) lhůtu v délce 105 dnů (3 měsíce a 13 dnů), oproti původní 30denní lhůtě stanovené ve výzvě správního I. stupně k odstranění vad žádosti ze dne 24. 9. 2024.
27. Stav věci byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu, účastnici tížilo břemeno tvrzení a břemeno důkazní, správní orgán I. stupně při zjišťování skutkového stavu nepochybil, neboť musel vycházet z podkladů, které měl k dispozici. Bylo pouze na účastnici, jakým způsobem zajistí obstarávání záležitostí spojených s řízením o její žádosti. I pro účastnici řízení ve správním právu platí v určité míře klasická právní zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (tj. práva náleží bdělým). Z povahy věci není možné, aby si správní orgán I. stupně všechny požadované doklady obstaral sám. Zákon o pobytu cizinců jasně hovoří o tom, že náležitosti uvedené v § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je povinen předložit cizinec. Vzhledem k tomu, že se jedná o náležitosti stanovené zákonem, jedná se o vadu podstatnou, která bránila správnímu orgánu I. stupně, aby žádost posoudil z hlediska věcného, tedy aby posoudil, zda účastnice řízení splňuje či nesplňuje podmínky stanovené zákonem pro vydání (nového) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „hledání zaměstnání/zahájení podnikání“.
28. K odvolacím námitkám žalovaná vysvětlila, že jí je z úřední činnosti známo, že správní orgán I. stupně v obdobných případech, kdy přes výzvu není doložena zákonná náležitost, přistupuje k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jiný postup není na místě; vyhovět žádosti není možné, kdy tuto není možné vůbec meritorně posoudit. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36: *„Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Nejednalo se proto o přepjatě formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem.“* Dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022-41. Podle rozsudku téhož soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24: *„Jestliže cizinec, ač správním orgánem řádně vyzván, nepředloží k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání doklady požadované § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, a v tomto ohledu zůstane zcela nečinný, správní orgán řízení o žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“* V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že *„správní orgán I. stupně se v daném případě nemohl zabývat, ať už formálně či materiálně, podklady k předmětné žádosti žalobce, neboť tyto nebyly vůbec předloženy. Za této situace tudíž nemohl meritorně posuzovat skutečnosti, zda žádost z obsahového hlediska splňuje zákonem požadované předpoklady a případně ji zamítnout ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Aplikace tohoto ustanovení by totiž byla na místě až v případě, když by žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil určité doklady, jimiž by podle*

svého přesvědčení prokazoval skutečnosti, k jejichž doložení byl vyzván, avšak správní orgán I. stupně by následně vyhodnotil, že tyto doklady nesplňují podmínky pro vyhovění předmětné žádosti.“

29. V případě účastnice řízení jde o výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat a řízení zastavit bez meritorního přezkumu žádosti (§ 9 správního řádu). Účastnice nemohla v souladu se zásadou legitimního očekávání předpokládat, že její žádosti bude vyhověno, když na výzvu k odstranění vad žádosti, potažmo do vydání prvostupňového rozhodnutí, nepředložila žádný z požadovaných dokladů.
30. K námitce, že správní orgán I. stupně porušil § 37 a § 65 správního řádu, žalovaná uvedla, že šlo o příliš obecnou námitku, nemohla být tedy vypořádána. Vzhledem k tomu, že účastnice nekonkretizovala, v čem porušení uvedených zákonných ustanovení spatřuje, žalovaná toliko obecně konstatovala, že porušení uvedených zákonných ustanovení neshledala.
31. Žalovaná dále vysvětlila, že k dokladům předloženým v doplnění odvolání nelze s ohledem na zásadu koncentrace řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu) přihlídnout, odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34: *„Na základě tohoto ustanovení má dojít k zrychlení správního řízení a zabránění jeho průtahům, jinými slovy má dojít k zefektivnění správního řízení. Koncentrační zásada se typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízeních o žádosti. Je totiž především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak žadatel neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti a neochotě poskytnout správnímu orgánu I. stupně součinnost. Toto pochybení pak nemůže být zhojeno cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání.“* Obdobně se tento soud vyjádřil k zásadě koncentrace řízení i v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-28, v bodu 17: *„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. (...) Tyto chybějící doklady předložil až poté, co bylo řízení o jeho žádosti zastaveno. Neuvedl rovněž žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasném dodání předmětných dokladů již v řízení před správním orgánem I. stupně.“* V případě nečinnosti ze strany účastnice nelze spoléhat na doložení pouze některých z požadovaných dokladů (dokladu o zajištění prostředků k pobytu na území a dokladu o cestovním zdravotním pojištění) až v odvolacím řízení, resp. po vydání usnesení o zastavení řízení. Pokud jde o doklad o úspěšném dokončení studia na vysoké škole, tento doklad nebyl doložen ani v rámci odvolacího řízení. Z dalších předložených dokladů k odvolání (tj. rozhodnutí o přijetí ke studiu ze dne 19. 6. 2023 a potvrzení o studiu ze dne 11. 9. 2023) pouze vyplývá, že účastnice řízení je studentkou 1. ročníku bakalářského studia, studijního programu „Podnikání a administrativa“, na Provozně ekonomické fakultě České zemědělské univerzity v Praze od akademického roku 2023/2024. Co se týká ostatních dokladů doložených k odvolání, konkrétně výsledku posouzení zahraničního vzdělání v rámci přijímacího řízení ze dne 8. 9. 2020 od České zemědělské univerzity v Praze, žádosti o posouzení zahraničního vzdělání účastnice řízení ze dne 8. 7. 2023, vysvědčení o středním všeobecném vzdělání účastnice řízení ze dne 22. 6. 2020 na Střední všeobecné vzdělávací škole v Ruské federaci, včetně přílohy k vysvědčení s výslednými známkami ze studijních předmětů, žalovaná uvedla, že nejsou relevantní, neboť jde o podklady, na základě kterých je účastnici řízení jako cizinci se zahraničním vzděláním, umožněno na území ČR studovat na České zemědělské univerzitě v Praze.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

32. K odkazovanému rozhodnutí žalované, kdy v obdobném případě rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila a vrátila k novému projednání, žalovaná zdůraznila, že každý případ má svá specifika (jistě odlišnosti), které nelze vztahovat na každé rozhodnutí. Žalované je z úřední činnosti známo, že správní orgán I. stupně v obdobných případech, kdy přes výzvu není doložena zákonná náležitost, přistupuje k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
33. K námitce týkající se povinnosti správních orgánů rozhodovat na základě aktuálního skutkového stavu platného v době vydání rozhodnutí, žalovaná konstatovala, že správní orgán I. stupně se této povinnosti držel. Ze strany účastnice řízení totiž ke dni 8. 1. 2025, tj. dni vydání napadeného rozhodnutí, nebylo nijak reagováno na výzvu k odstranění vad žádosti, a proto skutkový stav naplňoval důvody pro zastavení řízení o žádosti. Některé z požadovaných dokladů (tj. doklad o zajištění prostředků k pobytu a doklad o cestovním zdravotním pojištění), které měly být doloženy maximálně do vydání napadeného usnesení, byly doloženy až v odvolání. S ohledem na zásadu koncentrace řízení, proto žalovaná nemohla k uvedeným dokladům přihlédnout, tedy doložené doklady nelze považovat na novou skutečnost, neboť účastnice neuvedla (a neprokázala) žádný relevantní důvod, proč nemohla doložit požadované doklady (tj. zůstatek o vedení účtu a pojistnou smlouvu o zdravotním pojištění) do vydání napadeného usnesení. Nutno zdůraznit, že účastnice řízení nedoložila poslední nezbytný doklad, tj. doklad o úspěšném dokončení studia na vysoké škole, ani k odvolání. S ohledem na výše uvedené je tedy naprosto irelevantní námitka, že nepřihlédnutí k doloženým dokladům by bylo v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Je tak evidentní, že účastnice řízení ani nyní nesplňuje veškeré zákonné podmínky pro vyhovění pobytové žádosti, neboť ani v odvolacím řízení nedoložila veškeré zákonem požadované doklady.
34. K námitce vztahující se k posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince, žalovaná uvedla, že u tohoto typu rozhodnutí (procesní rozhodnutí) obecně nepřichází posouzení přiměřenosti jeho dopadů do soukromého a rodinného života účastníka v úvahu, jelikož se o věci meritorně nerozhoduje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 9 Azs 284/2017-27, ze dne 14. 1. 2021, č. j. 6 Azs 255/2019-46). Účastnice ani před vydáním prvostupňového rozhodnutí nenamítala porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, popřípadě porušení jiných mezinárodních závazků ČR. Správní orgán I. stupně tedy nebyl povinen zkoumat přiměřenost dopadů usnesení o zastavení řízení do rodinného a soukromého života účastnice.
35. Žalovaná odkázala též na usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2413/22: „*Ústavní soud dodává, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, které doklady musí cizinec ke své žádosti o pobytové oprávnění přiložit, chce-li na území České republiky pobývat delší dobu. Tyto doklady umožňují správnímu orgánu posoudit zájem cizince pobývat na českém území s protichůdným zájmem státu regulovat za účelem ochrany ekonomické, politické a bezpečnostní stability počet cizinců na svém území. Řízení v předmetné věci bylo v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti (tj. nepředložení všech zákonem požadovaných dokladů), a proto se Ústavní soud ztotožňuje se závěry Nejvyššího správního soudu, že v daném případě nebyl dán prostor pro posouzení přiměřenosti dopadů*

rozhodnutí. Zákon nedával správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit, či nikoliv. Jsou-li splněny zákonem stanovené podmínky, správní orgán je povinen řízení o žádosti zastavit. Nešlo proto o přepjatě formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem.“

36. Proto nebylo na místě vypořádat jakékoliv faktory uvedené v § 174a zákona o pobytu cizinců. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30: *„Ustanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat.“* Nutno podotknout, že důkazní břemeno bylo na straně účastnice, nikoliv správního orgánu. Správní orgán I. stupně zjistil stav věci v rozsahu, jenž mu účastnice řízení umožnila. Stav, kdy rozhodné skutečnosti přes snahu správního orgánu I. stupně zjištěny nebyly, lze přičíst výhradně nečinnosti účastnice. Na základě těchto okolností, zapříčiněných výlučně postojem účastnice, žalovaná neshledala prostor pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu I. stupně, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby účastnice na území ČR. Byla to totiž sama účastnice, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedala jinou možnost, než řízení o žádosti zastavit, posouzení přiměřenosti dopadů předmětného napadeného usnesení do soukromého a rodinného života účastnice ve smyslu § 174a citovaného zákona tak bylo z povahy věci vyloučeno.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

37. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Účastníci souhlasili s projednáním věci bez nařízení jednání, resp. žalobkyně se na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nevyjádřila. Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
38. Podle § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců: *„Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je v souvislosti se skončením vědeckého výzkumu nebo studia dále oprávněn podat držitel povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu nebo studia podle § 64 písm. a), který na území hodlá pobývat za účelem hledání zaměstnání nebo zahájení podnikatelské činnosti. K žádosti je cizinec povinen předložit náležitosti uvedené v § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) a v § 42d odst. 2 písm. c), potvrzení o dokončení výzkumné činnosti vydané výzkumnou organizací, jde-li o držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu, nebo doklad o úspěšném dokončení studia, jde-li o držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a na požádání doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4.“*
39. Podle § 42d odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců: *„K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 64 písm. a) až d) a g) je cizinec povinen prokázat zajištění prostředků k pobytu na území (§ 13), nebo prokázat, že jeho úhrnný měsíční příjem*

nebude nižší než součet částky životního minima a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení, nebo že veškeré náklady spojené s jeho pobytem budou uhrazeny státním orgánem, právníčkou osobou nebo tuzemskou hostitelskou organizací.“

40. 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.“*
41. 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.“*
42. Pro správní orgány bylo podstatné, že žalobkyně podala dne 24. 9. 2024 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem hledání zaměstnání podle § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přitom doklady požadované tímto ustanovením nedoložila ani po výzvě ze dne 24. 9. 2024, kterou byla vyzvána k doložení chybějících náležitostí do 24. 10. 2024, jednalo se o doklad o zajištění prostředků k pobytu na území nebo doklad o příjmu [§ 42d odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců], doklad o úspěšném dokončení studia na vysoké škole [§ 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců] a doklad o cestovním zdravotním pojištění (§ 180j zákona o pobytu cizinců). Žalobkyně dne 16. 10. 2024 požádala o prodloužení lhůty, kdy avizovala doplnění dokladů v průběhu „pár následujících týdnů“. Dne 25. 11. 2024 požádala o prodloužení lhůty o 30 dní. Následně byla lhůta usnesením ze dne 30. 12. 2024 prodloužena do 23. 11. 2024 (doručeno dne 6. 1. 2025). Dne 7. 1. 2025 bylo rozhodnuto o zastavení řízení. Dne 21. 1. 2025 bylo podáno blanketní odvolání. Žalované bylo doplnění odvolání a předložení části požadovaných dokladů (potvrzení o účtu ze dne 30. 1. 2025 a pojistná smlouva ze dne 30. 1. 2025) doručeno až dne 20. 3. 2025.
43. Předně soud konstatuje, že žalobkyně v žalobě pouze zopakovala odvolací námitky, žalovaná přitom podrobně všechny odvolací námitky vypořádala, své závěry podložila relevantní judikaturou, na toto detailní vypořádání není v žalobě nijak reagováno. Soud považuje argumentaci žalované za přesvědčivou a logickou, žalobkyně neuvedla v žalobě nic, co by závěry žalované zpochybnilo.
44. Soud připomíná, že správní řízení, kdy žalobkyně žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem hledání zaměstnání, je řízením návrhovým, nejedná se o řízení vyvolané prvostupňovým orgánem ani žalovanou z moci úřední. Bylo povinností žalobkyně a v jejím zájmu, aby prvostupňovému správnímu orgánu předložila požadované doklady stanovené zákonem, aby její žádost mohla být úspěšná.
45. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, 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 ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, 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 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36). Z uvedené judikatury rovněž vyplývá, že pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Lze přiměřeně odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 Azs 66/2018-58, v němž je o povinnosti

žadatele poskytnout potřebnou součinnost uvedeno, že v řízení o žádosti je tato povinnost ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti. Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon, jinak musí nést negativní následky.

46. Soud neshledal důvodnou námitku, že žádost měla být projednána meritorně. Zákon o pobytu cizinců stanoví, jaké listiny je žadatel povinen doložit, pokud doloženy nejsou, nelze jeho žádost meritorně posoudit. Příklad sp. zn. 4 As 11/2012 odkazovaný žalobkyní se podstatně lišil v tom, že soudy dospěly k závěru, že nezaplacení poplatku podle § 37e zákona o odpadech není podstatnou vadou přihlášky, která by bránila pokračovat v řízení, neboť z rozhodných ustanovení nevyplývalo, že by doklad o zaplacení ekologického poplatku byl povinnou náležitostí přihlášky k registraci vozidla, nezaplacení ekologického poplatku tedy nebylo možné považovat za podstatnou vadu přihlášky k registraci vozidla do registru silničních motorových vozidel. V projednávaném případě je však jednoznačné, jaké listiny byla žadatelka povinna správnímu orgánu doložit, žádala-li o pobytové oprávnění podle § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná v této souvislosti vhodně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24 (bod 30). Tato judikatura je potvrzena i novějšími rozhodnutími, např. rozsudek téhož soudu ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 168/2021-54.
47. Není pak pravdivé žalobní tvrzení, že žalobkyně již ve svém odvolání uvedla, z jakého důvodu nebyla schopna v tak krátké době dokumenty doložit. Žalobkyně žádné důvody, pro které nebyla schopna doklady doložit dříve neuváděla ani v žádostech o prodloužení lhůty, ani v odvolání, ani v doplnění odvolání a neuvádí je ani v žalobě. Zmiňuje, že šlo o krátkou lhůtu, přehlíží však, že žádost byla podána dne 24. 9. 2024, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno až 7. 1. 2025, nešlo tedy o krátkou dobu, kdy měla možnost doklady předložit (105 dní).
48. Pokud jde o námitku nesprávné aplikace § 82 odst. 4 správního řádu, soudu není zřejmé, který má být „první žalovanou citovaný judikát“, který se měl týkat správního soudnictví, nikoliv správního řízení o žádosti. Žalovaná správně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se výkladem koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců zabýval (rozsudek ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34, ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-28).
49. Pokud jde o odkazované rozhodnutí žalované ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, vzhledem k tomu, že není k žalobě doloženo, soud se nemůže vyjádřit, zda okolnosti případů jsou totožné, lze však konstatovat, že jde o devět let staré rozhodnutí žalované, pozdější judikatura odkazované závěry o přílišném formalismu neakceptovala, žalobkyni na základě tohoto rozhodnutí nemohlo žádné legitimní očekávání vzniknout, pokud byla řádně vyzvána k doložení potřebných dokladů a byla výslovně upozorněna, jaký bude následek, pokud podklady nedoloží.
50. Pokud jde o argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze kterého žalobkyně dovozuje, že správní orgán je povinen rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu, proto je třeba prolomit koncentraci řízení, pak takový závěr z odkazovaného rozhodnutí nevyplývá. V tomto rozhodnutí bylo zdůrazněno, že podmínky pro povolení k dlouhodobému pobytu musí být splněny nejen v době žádosti a

v průběhu správního řízení, ale především k okamžiku rozhodnutí správního orgánu, soud pak zde výslovně akcentoval, že v odvolacím řízení lze dle § 82 odst. 4 správního řádu uvádět jen takové nové skutečnosti, které nemohl účastník uplatnit dříve.

51. Žalobkyně nikde neuvedla, co jí bránilo požadované doklady předložit dříve, případně proč nepožádala o takové prodloužení lhůty, které by jí doklady umožnilo předložit již správnímu orgánu I. stupně.
52. Soud neshledal důvodnou námitku, že jde o formalistický postup při použití sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Žalobkyně sice uvádí, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad, ale neuvádí konkrétní skutečnosti, proč by se soud v projednávaném případě měl odchýlit od doslovného znění zákona. Neúspěch žalobkyně nepramení ani ze znění zákona, ani z výkladových nejasností, ale pouze z její neaktivity ve správním řízení.
53. K obdobné situaci se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48. Stěžovatelka žádala o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, nedoložila všechny potřebné doklady a v kasační stížnosti namítla, že chybějící podklady zaslala současně s odvoláním. Namítala, že by zásada koncentrace měla být prolomena, aplikování zásady je v jejím případě přepjatým formalismem. Soud k tomuto konstatoval, že každý cizinec, který chce pobývat na území ČR, má povinnost zajistit si k tomu právní titul. Stěžovatelka vlastní vinou zůstala v řízení o žádosti nečinná. Nelze přihlídnout ani k tomu, že všechny písemnosti byly stěžovatce v prvostupňovém správním řízení doručovány fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu. I kdyby stěžovatelka o výzvě k odstranění vad žádosti nevěděla, stalo se tak důsledkem jejího vlastního pochybení. Měla se aktivně zajímat o svá práva a přebírat poštu, nota bene v situaci, kdy věděla, že ministerstvo vede řízení o její žádosti. 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. Obdobně srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-28, či rozsudek ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34.
54. V dalších rozsudcích soudy konstatovaly, že uplatnění zásady koncentrace ve věcech pobytu cizinců nepřipouští žádné ad hoc výjimky, a to ani odůvodněné obecnými zásadami spravedlnosti, zásadou vstřícnosti a dobré správy či zásadou hospodárnosti (bod 32 a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, rozsudek ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 168/2021-54, bod 22).
55. Soud neshledal důvodnou ani námitku, že se správní orgány účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí.
56. Odůvodnění žalované k této otázce nelze nic vytknout, správně odkázala na související judikaturu, žalobkyně po dobu správního řízení, ani v odvolání, ani v doplnění odvolání žádné skutečnosti nasvědčující možnému porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a

základních svobod, popřípadě porušení jiných mezinárodních závazků ČR, neuváděla, správní orgány tedy nebyly povinny zkoumat přiměřenost dopadů usnesení o zastavení řízení do rodinného a soukromého života účastnice. Lze dodat, že žádné takové skutečnosti neuvádí ani v žalobě v rámci žalobních bodů.

57. Žalobkyně pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě poukázala na skutečnost, že žije na území ČR od února 2020, studovala češtinu na jazykovém kurzu a následně byla přijata na Českou zemědělskou univerzitu, poté přestoupila na VŠE, kde se jí nepodařilo dokončit studium kvůli rodinným (úmrť dědečka a rakovina u otce) i osobním důvodům (těhotenství, potrat a rozchod s přítelem). Díky přátelům zde se z toho dokázala dostat a začít nový život. Protože potřebovala peníze pro sebe i pro pomoc své rodině, rozhodla se, že bude pracovat. Během svého pobytu v ČR pracovala na různých místech a v různých pozicích (recepční v hotelu, servírka v kavárně, prodavačka v obchodě s kosmetikou, specialista na sociální sítě, nákupní manažerka, administrátorka ve wellness centru, prodavačka v české firmě). Je tedy zcela zřejmé, že se zcela integrovala do české společnosti a přivykla zdejšímu životu, má zde zázemí, ČR považuje za svůj domov, kdy do domovského státu se již nechce vrátit. Mimo ČR pak nemá jakékoli zázemí. Soud konstatuje, že žalobkyně zastoupená advokátem tyto skutečnosti uváděla toliko ve vztahu k odůvodnění návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, lze pak pro úplnost dodat, že ani tyto skutečnosti nenásvědčují možnému porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
58. Konečně není důvodná ani námitka, že k přiměřenosti zásahu měla být žalobkyně automaticky vyslechnuta, vyzvána k dotvrzení rozhodných skutečností či správní orgán měl sám aktivně pátrat po rozhodných skutečnostech rodinného a soukromého života žalobkyně. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti leží primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015-26, ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, či ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017-28). Např. v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že břemeno tvrzení a důkazní o vyličení otázek soukromého života tíží účastníka. Pokud ten o své situaci více neuvedl, nelze správnímu orgánu klást k tíži, že hodnotil přiměřenost rozhodnutí pouze v intencích toho, co mu o účastníkovi bylo známo ze správního řízení. Nejvyšší správní soud pak v případě projednávaném pod sp. zn. 7 Azs 554/2018 uzavřel, že správní orgán postupoval správně, když nevyhověl návrhu na výslech účastníka, pokud tento k soukromému a rodinnému životu nic relevantního neuváděl.
59. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
60. S ohledem na meritorní rozhodnutí o žalobě bezprostředně po provedení nezbytných úkonů, soud samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku.
61. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně ve věci neměla úspěch, proto jí náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalované žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

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 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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.

Praha 9. června 2025

JUDr. Lenka Loudová v. r.

samosoudkyně