ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **D. G.**, zastoupen JUDr. Janem Langmeierem, advokátem se sídlem Na Bělidle 997/15, Praha 5, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2017, č. j. 46 A 89/2015 – 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2017, č. j. 46 A 89/2015 – 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), usnesením ze dne 26. 1. 2015, č. j. OAM-30451-10/DP-2014, zastavilo řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem studia, neboť žalobce nedoložil zákonem stanovené náležitosti a podstatné vady žádosti neodstranil ani ve stanovené lhůtě.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 20 5. 2015, č. j. MV-41704-3/SO-2015, zamítla odvolání žalobce a napadené usnesení potvrdila.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 28. 6. 2017, č. j. 46 A 89/2015 – 43, krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud uvedl, že podstatou podané žaloby je spor, zda správní orgány měly, či neměly povinnost přihlédnout k dokladům doloženým žalobcem v únoru 2015, a zdali tak existovaly, či neexistovaly důvody pro zastavení řízení o žádosti žalobce.

[5] Ve vztahu k ministerstvu krajský soud v tomto směru žádné pochybení neshledal. Obecnou zásadou správního řízení je, že správní orgán zásadně vychází ze skutkového a právního stavu, který tady je ke dni vydání jeho rozhodnutí. Ministerstvo by mělo povinnost k žalobcem doloženým dokumentům přihlédnout tehdy, pokud by je doložil do okamžiku vydání rozhodnutí. To se však nestalo. Z § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), vyplývá, že vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Stejnopis usnesení ministerstva ze dne 26. 1. 2015 o zastavení řízení byl předán k doručení (vypraven) již dne 27. 1. 2015. Tím bylo rozhodnutí vydáno a po tomto okamžiku již ministerstvo nemělo povinnost zohlednit eventuální změny skutkových a právních okolností případu žalobce. Nic na tom nemění ani to, že doručení bylo neúspěšné a že žalobce nakonec převzal stejnopis usnesení osobně dne 5. 2. 2015. Ministerstvo tak nemělo povinnost přihlédnout k dokladům, které žalobce předložil dne 5. 2. 2015.

[6] S opačným závěrem však krajský soud posoudil postup žalované. Ta uvedla, že v souladu se zásadou koncentrace vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu k žalobcem předloženým dokladům neměla povinnost přihlédnout. Tomu krajský soud nepřisvědčil. Citované ustanovení správního řádu omezuje možnost odvolatele uvádět v odvolání či v průběhu odvolacího řízení nové skutečnosti nebo návrhy na provedení nových důkazů. Řízení o žádosti žalobce však bylo zastaveno z důvodu, že žalobce v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Tyto vady žádosti měly spočívat v tom, že dosud doložené dokumenty neměly zákonem požadované náležitosti (doklad o zajištění ubytování neobsahoval adresu a doklad o zajištění prostředků k pobytu nebyl úplný). Ačkoliv judikatura Nejvyššího správního soudu i ostatních soudů neshledává na aplikaci koncentrační zásady v těchto a obdobných případech ničeho závadného, krajský soud zastává názor, že zákonné náležitosti žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které žalobce předložil až po vydání rozhodnutí ministerstva a kterých se dovolával v rámci odvolacího řízení, nepředstavují ani nové skutečnosti, ani návrhy na provedení nových důkazů. Aplikovat zásadu koncentrace je na místě v řízení o odvolání proti rozhodnutí, jímž byla určitá otázka věcně posouzena, tedy, která vychází z hodnocení a skutečností a důkazů provedených před správním orgánem I. stupně. Naproti tomu není opodstatněno, aby se zmíněná zásada vztahovala i na odvolací řízení proti rozhodnutí procesního charakteru. Tímto rozhodnutím je totiž rozhodnuto o žádosti či procesním návrhu, aniž by byly posouzeny skutečnosti uvedené v řízení a předložené důkazy. Rozhodnutí o zastavení řízení pro neodstranění vad žádosti je právě rozhodnutím procesního charakteru. Žalovaná nemohla s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení k doloženým náležitostem žádosti nepřihlédnout s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu. Žalovaná měla tedy povinnost k těmto předloženým dokladům v odvolacím řízení přihlédnout. Žalovaná se tak dopustila podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem a toto porušení mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

III.

[7] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka se neztotožňuje s právním názorem vysloveným v napadeném rozsudku krajského soudu, že neměla respektovat zásadu koncentrace řízení a že měla přihlédnout k dodatečně předloženým dokladům a žádosti žalobce vyhovět. Stěžovatelka k odvolání přezkoumávala postup a rozhodnutí ministerstva, tj. vycházela ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného usnesení o zastavení řízení. Předmětné usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť žalobce neodstranil podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení, což nerozporuje ani krajský soud. Skutečnost, že tak žalobce učinil až dodatečně v průběhu odvolacího řízení, na tom nemůže nic změnit, neboť chybějící doklady mohl a měl předložit již v průběhu řízení v prvním stupni. Žalobce neuvedl žádné relevantní důvody, které by mu bránily ve včasném podání uvedených dokladů již v řízení před správním orgánem I. stupně. Tyto doklady tedy nelze považovat za nové důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení.

[9] Žalobce byl opakovaně ministerstvem vyzýván k předložení dokladu o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a dokladu o zajištění prostředků k pobytu. Doklady doložené v průběhu odvolacího řízení tedy jsou novými skutečnostmi a důkazy, které žalobce mohl doložit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Ministerstvo poprvé upozornilo žalobce na skutečnost, že žádost trpí podstatnými vadami, pro které lze řízení zastavit, výzvou ze dne 10. 7. 2014, č. j. OAM-30451-4/DP-2014. Na totéž ministerstvo opětovně poukázalo ve výzvě ze dne 6. 11. 2014, č. j. OAM-30451-7/DP-2014. Žalobce přesto potřebné doklady v prvostupňovém řízení nedoložil. Žalobce mohl odstranit vady žádosti v průběhu celého řízení, fakticky mu tak bylo poskytnuto namísto 7 dnů téměř 8 měsíců.

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku sám uvedl, že judikatura Nejvyššího správního soudu i ostatních soudů neshledává na aplikaci koncentrační zásady v těchto a obdobných případech ničeho závadného, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48. Z tohoto rozsudku vyplývá, že v řízení o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela na místě, k uplatňování této zásady dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky. V případě žalobce proto byla stěžovatelka oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení.

[11] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 1. 9. 2013 do 31. 8. 2014. Dne 10. 7. 2014 žalobce podal ministerstvu žádost o prodloužení doby platnosti uvedeného povolení. Téhož dne ministerstvo vyzvalo žalobce k odstranění vad jeho žádosti, neboť součástí žádosti nebyl doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, doklad o účelu pobytu na území, doklad o zajištění prostředků k pobytu a fotografie. K odstranění vad žádosti ministerstvo poskytnulo žalobci lhůtu 80 dnů od doručení výzvy, přičemž zároveň jej poučilo o negativních následcích nedoložení požadovaných náležitostí žádosti spočívajících v zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Výzvu si žalobce převzal osobně dne 10. 7. 2014. Žalobce dne 24. 9. 2014 doložil ministerstvu fotografie a doklad o účelu pobytu na území, konkrétně potvrzení o studiu vystavené Českým vysokým učením technickým v Praze, Fakultou biomedicínského inženýrství s platností od 19. 9. 2014 do 20. 9. 2015. Dne 6. 11. 2014 ministerstvo opětovně vyzvalo žalobce k doložení dokladu o zajištění prostředků k pobytu na území a dokladu o zajištění ubytování na území a poskytlo mu k odstranění vad žádosti lhůtu 7 dnů. Výzva byla žalobci doručena dne 2. 1. 2015 prostřednictvím veřejné vyhlášky podle § 25 odst. 1 správního řádu. Žalobce však požadované náležitosti žádosti nedoložil. Dne 27. 1. 2015 ministerstvo vydalo usnesení o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to z důvodu nepředložení zákonem stanovených náležitostí. Předmětné usnesení převzal žalobce osobně dne 5. 2. 2015. Téhož dne žalobce ministerstvu doložil nájemní smlouvu ze dne 8. 9. 2014 a potvrzení Bank AVB o existenci účtu vystaveného na jméno žalobce, na kterém byla ke dni 25. 8. 2014 částka 5.235,76 EUR. Dne 9. 2. 2015 pak žalobce podal proti usnesení o zastavení správního řízení odvolání, které stěžovatelka zamítla žalobou napadeným rozhodnutím.

[15] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelky s posouzením uplatnění zásady koncentrace řízení krajským soudem. Podle názoru krajského soudu měla stěžovatelka povinnost k dodatečně předloženým dokladům v rámci odvolacího řízení přihlédnout.

[16] Uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 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."

[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. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od dosavadní judikatury odchýlit a neztotožnil se závěrem krajského soudu, který v postupu stěžovatelky shledal podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. V dané věci je nesporné, že žalobce současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nepředložil všechny zákonem vyžadované doklady. Neučinil tak ani dodatečně, a to přes opakovanou výzvu ministerstva. 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. Zásadu vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu není důvodu omezovat pouze na řízení, v nichž je řízení završeno meritorním rozhodnutím o žádosti. Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by nebylo lze koncentrační zásadu uplatnit rovněž v řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia dle § 44a zákona č. 326/1999 Sb. Doklady vyžadované v odst. 6 tohoto ustanovení, které musí žadatel o prodloužení pobytu předložit, osvědčují existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o prodloužení pobytu (zde faktu, že žadatel má zajištěno ubytování a dostatek finančních prostředků pro dobu studia). Jsou tedy důkazními prostředky, kterými je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností. Jestliže žadatel předkládá již dříve řádně požadované doklady až po vydání prvostupňového rozhodnutí, nelze jeho počínání posoudit jinak, než že navrhuje odvolacímu orgánu věc rozhodnout i se zřetelem k jím posléze předloženým důkazům. Pak je však třeba uzavřít, že stěžovatelka postupovala v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, jestliže dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení nezohlednila. Krajský soud proto pochybil, když rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu