



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: K.K.**, nar. ..., státní příslušnost Běloruská republika, v ČR bytem ..., *zastoupeného Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 1. 2018, č.j. MV-112216-4/SO-2017,

t a k t o :

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

## O d ů v o d n ě n í

### I. Vymezení věci

Řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu [usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-32504-12/DP-2016, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 9. 1. 2018, č.j. MV-112216-4/SO-2017].

Pobyt cizinců je upraven zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

### II. Žalobní body

1) Správní orgán prvního stupně naprosto pochybil, když správní řízení o žalobcově žádosti zastavil místo toho, aby vydal meritorní rozhodnutí, a žalovaná se následně dopustila stejného pochybení, když tento postup svým rozhodnutím aprobovala. Žalobce opětovně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 4 As 11/2012, a opětovně poukazuje na to, z jakého důvodu nebyl schopen v tak krátké době dokumenty doložit (finanční úřad má na vydání potvrzení 30 dní a tento fakt je správnímu orgánu z jeho praxe jistě známý) a že ihned, jakmile měl dané dokumenty k dispozici, tyto doložil, avšak tyto nebyly doručeny, a proto je dokládá nyní. Žalobce tedy opětovně namítá porušení nejen § 66 odst. 1 písm. c), ale též § 9 správního řádu. Vzhledem k tomu, že se žalovaná s touto námitkou řádně nevypořádala v odůvodnění rozhodnutí, namítá žalobce též porušení § 68 odst. 3, resp. 89 odst. 2 správního řádu.

2) Správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k doložení dokladů dne 20. 5. 2016 a následně dne 14. 7. 2016 vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu. Správní řád v § 64 odst. 1 písm. a) stanoví, že správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou dle § 45 odst. 2 správního řádu. Zároveň však podle § 65 odst. 2 správního řádu může správní orgán pokračovat poté, co odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno. Pokračování po uplynutí lhůty se pak vztahuje pouze k přerušení řízení podle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu, tudíž ne na případ žalobce. Pokud správní orgán neshledal vytýkanou vadu žádosti za odstraněnou, nebyl podle § 65 odst. 2 správního řádu oprávněn v řízení pokračovat, neboť překážka, pro kterou došlo k přerušení řízení, tedy vada žádosti, nebyla odstraněna. Správní orgán tak tímto svým procesním postupem vyvolal v účastníku řízení domněnku, že žádost je již kompletní. Pokud následně až v rozhodnutí definoval neodstraněné vady řízení, dopustil se nezákonnosti spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu i v porušení zásad činnosti správního orgánu zakotvených v § 4 odst. 1 správního řádu (zásada vycházení vstříc), § 4 odst. 2 správního řádu (poučovací povinnost) a § 4 odst. 4 správního řádu (umožnění uplatňovat práva a oprávněné zájmy).

3) Žalobce pak opětovně namítá porušení § 68 odst. 3, resp. § 89 odst. 2 správního řádu v souvislosti s naprostým nevypořádáním se s námitkou porušení zásady legitimacy očekávání, kterou žalobce vznesl ve svém odvolání. Z tohoto pohledu je pak rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné.

4) Žalobce nesouhlasí s argumentací žalované ohledně porušení, resp. tvrzeného neporušení § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobce tu odkazuje na rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2015, č.j. MV-130924-4/SO-2015, v němž žalovaná rozhodovala v identickém případě, kdy žadatel žádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a jednalo se také o nedoložení potvrzení finančního úřadu o nedoplatecích, resp. jeho doložení v rámci odvolacího řízení. Obdobně žalovaná rozhoduje i v obdobných případech, lze tedy namítat, že nepřihlédnutí k doloženým dokumentům je v rozporu se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Vzhledem k povinnosti správního orgánu rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 1 As 24/2011), je správní orgán prvního stupně v rámci autoremedury, resp. odvolací správní orgán povinen vzít tyto nové skutečnosti v potaz. V nyní posuzovaném případě navíc žalobce jasně uvedl, z jakého důvodu nebyl schopen dokumenty dodat na základě výzvy, a vzhledem

k tomu, že správnímu orgánu musí být lhůty, které má finanční úřad k vydávání dokumentů, známy, byla jí určena lhůta účelově stanovena tak, aby ji žalobce nebyl schopen dodržet. V důsledku toho, že neměl právního zástupce (právníka, nikoliv zmocněného zástupce) a není, oproti správnímu orgánu, odborníkem, nemohl na takové postupy správního orgánu řádně reagovat, a naopak postupoval naprosto logicky, když při první příležitosti vysvětlil, proč dokumenty nemohl doložit a zároveň je též doložil. Žalobce též ve svém odvolání dne 2. 8. 2016 uvedl, že požadované dokumenty doložil již dne 24. 6. 2016. Touto skutečností se však žalovaná ani správní orgán prvního stupně vůbec nezabývaly. Žalovaná tuto skutečnost v odůvodnění rozhodnutí přešla tím, že v odvolání žalobce tvrdí, že doložil jisté bezdlužnosti, dále se jí však nezabývá. Kromě porušení § 3 správního řádu lze proto opětovně namítat porušení § 89 odst. 2 správního řádu. Navíc pak žalovaná klade žalobci k tíži, že bezdlužnost společnosti doložil až do odvolacího řízení, přičemž se nijak nezabývala tím, že tyto dokumenty doložil již v prvním stupni a možností, že administrativní chybou na její straně, resp. na straně správního orgánu tyto nebyly správně přiřazeny k žádosti žalobce. Výše uvedený postup správního orgánu prvního stupně, resp. žalované lze pak považovat za přepjatě formalistický.

5) V důsledku procesního usnesení dle správního řádu namísto vydání meritorního rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců se správní orgány obou stupňů účelově vyhnuly své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Správní orgán prvního stupně se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřil vůbec a žalovaná se omezila na tvrzení, že nebyla povinna se jí zabývat. Pokud rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani žalované neobsahuje žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, jedná se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Rovněž žalovaná tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádala, jednala také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

### III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

*Ad 1) [Zastavení řízení namísto vydání meritorního rozhodnutí]* žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně nebyl povinen v dané věci vydat meritorní rozhodnutí, neboť účastník řízení nepředložil takové podklady, na základě nichž by mohl správní orgán I. stupně meritorně rozhodnout. Komise v tomto případě odkázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 1. 2018, č.j. 30A 28/2017-54, a na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2010, sp. zn. 10 A 274/2010, a ze dne 24. 10. 2017, č.j. 8 A 70/2013-74. Komise má tak za to, že neporušila namítané ustanovení § 9, § 66 odst. 1 písm. c) a § 68 odst. 3 správního řádu.

*Ad 2) [Pokračování v řízení]* žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č.j. 9 Azs 210/2016-48. Komise zároveň uvádí, že pochybení správního orgánu I. stupně, který místo zastavení řízení nejprve účastníka řízení vyrozuměl o pokračování v řízení a poté jej zastavil, nemohlo mít vliv na zákonost předmětného rozhodnutí.

*Ad 3) [Námitka legitimacy očekávání]* žalovaná konstatovala, že odvolání žalobce ze dne 14. 6. 2017 ani jeho doplnění ze dne 26. 8. 2017 tuto námitku neobsahuje, tudíž se s ní Komise nemusela ve svém rozhodnutí vypořádávat.

*Ad 4) [Koncentrace řízení a Přepjatý formalismus]* žalovaná k rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2015, č.j. MV-130924-4/SO-2015, poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2017, č.j. 10 A 194/2014-62, podle něhož lze toto rozhodnutí považovat za exces z praxe žalované, který je nadto v přímém rozporu se zákonem. Komise uvádí, že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v řízení o pobytových věcech cizinců se koncentrační zásada plně uplatní, přičemž žalobce nijak neprokázal ustálenou praxi Komise, která by byla s těmito závěry rozporná. Komise v této souvislosti poukazuje na rozporná vyjádření žalobce, neboť tento v odvolání uvedl, že je přesvědčen o tom, že potvrzení finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, předložil správnímu orgánu I. stupně ihned poté, co jej obdržel. V žalobě poté žalobce namítá, že správnímu orgánu I. stupně jasně vysvětlil, z jakého důvodu nebyl schopen doklady na výzvu správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti obstarat, a že stanovená lhůta byla stanovena účelově tak, aby ji žalobce nebyl schopen dodržet. Komise v této souvislosti opětovně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2017, č.j. 8 A 70/2013-74. K žalobní námitce, že se Komise nevypořádala s předloženými doklady ze dne 24. 6. 2016, Komise uvádí, že žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 15. 11. 2016, tudíž Komisi není zřejmé, jakými podklady se Komise měla zabývat (mj. spisový materiál neobsahuje ani žádné podklady ze dne 24. 6. 2017). Komise má v daném případě za to, že se v napadeném rozhodnutí zabývala všemi doklady, které účastník řízení předložil v rámci posuzovaného řízení a v této souvislosti odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí. Komise rovněž rekapituluje, že v posuzovaném případě žalobce v rámci řízení před správním orgánem I. stupně jednak nepředložil doklad, z něhož by vyplýval nárok účastníka řízení na odměnu a její výši, resp. způsob odměňování (výkon funkce statutárního orgánu právnické osoby), a dále potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že společnost AMORE CZ s. r. o. nemá vymahatelné nedoplatky. K v žalobě tvrzenému přepjatě formalistickému postupu obou správních orgánů a jeho nepřiměřenosti Komise odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č.j. 7 Azs 99/2016-36.

*Ad 5) [Neposouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí]* žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně, resp. i Komise není povinna v každém rozhodnutí týkajícím se pobytového oprávnění cizince zkoumat přiměřenost rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Komise v této souvislosti odkázala na 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), a dále na ustanovení § 174a odst. 3 uvedeného zákona. Otázka posuzování přiměřenosti rozhodnutí u žádostí, o nichž bylo řízení zastaveno, již byla řešena např. v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 1. 2018, č.j. 30A 28/2017-54. Je tedy zřejmé, že správní orgán I. stupně ani Komise nemusela ve svém rozhodnutí posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení. Nelze tedy hovořit o účelovém vyhnutí se zákonné povinnosti, jak namítá žalobce.

#### IV. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 12. 12. 2018 zástupce žalobce setrval na argumentaci obsažené v žalobě a předložil anonymizované rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2015, č.j. MV-130924-4/SO-2015.

### V. Posouzení věci krajským soudem

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Žaloba nebyla shledána důvodnou.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce dne 15. 11. 2016 podal Ministerstvu vnitra žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě. Dne 25. 11. 2016 Ministerstvo vnitra vyzvalo žalobce k odstranění vad žádosti. Usnesením ze dne 25. 11. 2016, č.j. OAM-32504-6/DP-2016, Ministerstvo vnitra určilo žadateli lhůtu 30 dnů od doručení tohoto usnesení k odstranění vad žádosti a řízení o žádosti na uvedenou dobu přerušilo. Usnesením ze dne 27. 3. 2017, č.j. OAM-32504-10/DP-2016, Ministerstvo vnitra lhůtu určenou usnesením ze dne 25. 11. 2016 prodloužilo o 5 dnů od doručení tohoto usnesení. Následně Ministerstvo vnitra vydalo vyrozumění o pokračování v řízení. Usnesením ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-32504-12/DP-2016, Ministerstvo vnitra správní řízení vedené pod č.j. OAM-32504/DP-2016 zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Proti tomuto usnesení se žalobce odvolal (odvolání došlo správnímu orgánu dne 19. 6. 2017 a doplnění odvolání dne 5. 9. 2017). K doplnění odvolání bylo přiloženo potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, Územního pracoviště pro Prahu 3, ze dne 15. 8. 2017 a potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, Územního pracoviště pro Prahu 2, ze dne 24. 8. 2017. Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2018, č.j. MV-112216-4/SO-2017, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobce zamítla a odvoláním napadené usnesení Ministerstva vnitra potvrdila.

*Ad 1)* [Zastavení řízení namísto vydání meritorního rozhodnutí] soud uvádí, že podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64). Podle § 66 odst. 1 písm. c) tohoto zákona řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

Žalobou napadené rozhodnutí odůvodnila Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zejména tím, že pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu stačí nepředloženi byť jediné zákonné náležitosti žádosti, bez ohledu na to, zda i další chybějící náležitosti byly dodatečně předloženy či nikoliv, a v posuzovaném případě účastník řízení v rámci řízení před správním orgánem I. stupně vůbec nepředložil doklad, z něhož by vyplýval nárok účastníka řízení na odměnu a její výši, resp. způsob odměňování (výkon funkce statutárního orgánu právnické osoby), a potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že společnost AMORE CZ s.r.o. nemá vymahatelné nedoplatky [§ 46 odst. 7 písm. e) zákona o pobytu cizinců]. Komise je po prostudování spisového materiálu přesvědčena, že správní orgán I. stupně postupoval při svém rozhodování na základě dostatečně zjištěného stavu věci

a v souladu se zákonem, neboť požadované zákonné náležitosti žádosti nebyly ani přes řádnou výzvu doloženy a byl tedy dán důvod pro zastavení řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

V rozsudku ze dne 10. 1. 2018, č.j. 30A 28/2017-54, Krajský soud v Plzni, jak na to upozornila žalovaná, zaujal v obdobné věci tento názor: „Soud uvádí, že správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jen tehdy, je-li splněna podmínka podstatné vady, která brání pokračování v řízení. Nedoložení dokladů uvedených v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání bezpochyby takovou vadou je, jelikož jde o náležitosti žádosti povinné ze zákona, a bez jejich doložení tedy není možné žádost obsahově posoudit. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24 zabývajícím se otázkou podstatné vady žádosti soud uvedl, že „V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. Krajský soud tedy nesprávně vyhodnotil, že správní orgány vůbec nevyložily, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti.“ K zastavení řízení tedy nedochází jen v případě absolutní nečinnosti žadatele, ale i při nedoložení všech dokladů uvedených v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Jde o náležitosti žádosti povinné ze zákona, a bez jejich doložení není možné žádost obsahově posoudit.“.

V rozsudku ze dne 15. 11. 2018, č.j. 10 Azs 47/2018-50, jímž byla kasační stížnost proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 10. 1. 2018, č.j. 30A 28/2017-54, zamítnuta, Nejvyšší správní soud potvrdil závěr krajského soudu, podle nějž povinnost vést řízení k meritornímu rozhodnutí (§ 9 správního řádu) není povinností absolutní. Nelze tedy zabránit tomu, aby řízení bylo ukončeno procesně (zastavením), není-li možné vůbec posoudit úplnost a správnost dokladů požadovaných zákonem.

Jelikož v právě projednávané a rozhodované věci žalobce nedoložil doklady výslovně stanovené zákonem, správní orgán byl oprávněn a současně povinen řízení o jeho žádosti zastavit. V aktuálně přezkoumávané věci tak správní orgán prvního stupně ani odvolací správní orgán neporušily žádné z namítaných ustanovení (tj. § 66 odst. 1 písm. c), § 9, § 68 odst. 3 či § 89 odst. 2 správního řádu).

Uvedené není v rozporu s rozsudkem ze dne 21. 3. 2013, č.j. 4 As 11/2012-36, v němž Nejvyšší správní soud ve shodě s Krajským soudem v Plzni konstatoval, že správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, protože přihláška žalobkyně k registraci jejího silničního motorového vozidla neobsahovala podstatnou vadu, která by bránila v něm pokračovat.

K přiměřenosti poskytnuté lhůty soud dodává, že žalobcova žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla podána dne 15. 11. 2016. Výzva k odstranění vad žádosti byla žalobci doručena dne 6. 1. 2017. Posledním dnem původní lhůty k odstranění vad bylo pondělí 6. 2. 2017. Usnesení o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti bylo žalobci doručeno dne 5. 4. 2017. Posledním dnem prodloužené lhůty k odstranění vad bylo pondělí 10. 4. 2017. Usnesení o zastavení řízení je datováno dne 7. 6. 2017. Od účinnosti výzvy k odstranění vad tak měl žalobce fakticky k dispozici pět měsíců k opatření a dodání příslušných dokumentů. Finanční úřad, jak patrně z dokladu přiloženého k doplnění odvolání, přitom žalobcovu žádost o potvrzení zaevidoval dne 14. 8. 2017 a potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků společnosti AMORE CZ s.r.o. vydal dne 24. 8. 2017, tj. za 10 dnů. V těchto souvislostech postrádá žalobcova námitka „tak krátké doby“ jakéhokoliv opodstatnění.

*Ad 2) [Pokračování v řízení]* soud rekapituluje, že podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2. Podle § 65 odst. 2 tohoto zákona správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušování. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.

K tomu došel Nejvyšší správní soud k těmto názorům: „Dle výše uvedeného může správní orgán pokračovat v řízení jen v případě, že odpadne překážka řízení, popř. uplyne lhůta, pokud ji určil dle § 64 odst. 2 nebo 3 spr. ř., což se v projednávaném případě nestalo. Pokud účastník řízení neodstraní podstatné vady žádosti, tedy neodpadne překážka řízení, musí správní orgán řízení zastavit. Správní orgán I. stupně měl, po uplynutí lhůty k odstranění podstatných vad žádosti, bez dalšího řízení zastavit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 24, nebo ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009 – 78).“ (rozsudek ze dne 24. 11. 2016, č.j. 9 Azs 210/2016-48, bod 18) a „Není pravda, že jediným možným způsobem, jak lze docílit ukončení řízení, je v něm po uplynutí lhůty k odstranění vad žádosti pokračovat, bez ohledu na to, zda byly odstraněny vady žádosti či nikoliv. Takový postup není možný. V případě, že nebudou odstraněny vady žádosti, má být řízení automaticky zastaveno, jelikož uplynutím lhůty k odstranění vad žádosti jsou naplněny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ...“ (rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č.j. 10 Azs 206/2016-48, bod 29).

V přezkoumávané věci Ministerstvo vnitra tedy nemělo vydávat vyrozumění o pokračování v řízení, nýbrž řízení o žádosti žalobce bez dalšího zastavit. Pochybení správního orgánu však nemohlo mít vliv na zákonnost předmětného usnesení o zastavení řízení, neboť

nelze mít za to, že kdyby k tomuto pochybení nedošlo, mohl správní orgán dospět k jinému rozhodnutí. Pochybení správního orgánu nemohlo v žalobci vyvolat ani domněnku, že žádost je již kompletní, protože Ministerstvo vnitra v usnesení ze dne 27. 3. 2017 o prodloužení lhůty k odstranění vad uvádí, že všechny vady žádosti nebyly do dnešního dne odstraněny, a žalobce, jemuž bylo toto usnesení doručeno dne 5. 4. 2017, v řízení před správním orgánem prvního stupně žádnou ze zbývajících vad žádosti neodstranil. Nedůvodné jsou tak rovněž námitky, že správní orgán v této souvislosti porušil i základní zásady činnosti zakotvené v § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu.

*Ad 3) [Námitka legitimacy očekávání]* soud konstatuje, že žalobce v odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 7. 6. 2017, č.j. OAM-32504-12/DP-20, ani v jeho doplnění žádnou námitku „porušení zásady legitimacy očekávání“ nevznnesl. Žalobní bod namítající porušení § 68 odst. 3, resp. § 89 odst. 2 správního řádu v souvislosti s naprostým nevypořádáním se s takovou námitkou je proto zcela nedůvodný.

*Ad 4) [Koncentrace řízení a Přepjatý formalismus]* soud rekapituluje, že 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 přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

V doplnění odvolání proti usnesení o zastavení řízení žalobce uvedl, že přestože ve spise bezdlužnost na firmu AMORE CZ s.r.o. není založena, je přesvědčen, že i tento doklad do žádosti doložil. Ihned po informaci, že ve spise není založena bezdlužnost, opakovaně požádal na finančním úřadu o vydání nových potvrzení o bezdlužnosti jak na fyzickou osobu, tak i pro firmu AMORE CZ s.r.o. a tyto přikládá k odvolání.

V žalobou napadeném rozhodnutí se k tomu Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců vyjádřila tak, že k potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že společnost AMORE CZ s.r.o. nemá vymahatelné nedoplatky ze dne 24. 8. 2017, s ohledem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla, neboť účastník řízení neuvedl žádný relevantní důvod, který by mu bránil v jeho opatření a doložení již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. Naopak účastník řízení v řízení uvedl, že tento doklad zaslal v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně společně s nájemní smlouvou, posléze však po nahlížení do spisu požádal o nové potvrzení finančního úřadu, které zaslal v rámci odvolacího řízení.

K tomu soud shledal, že z obsahu správního spisu i seznamu spisového materiálu je zřejmé, že žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně doložil pouze potvrzení Finančního úřadu pro hlavní město Prahu, Územního pracoviště pro Prahu 7, ze dne 23. 11. 2016, že není ke dni 22. 11. 2016 evidován jako daňový subjekt ve smyslu daňového řádu.

Ke koncentraci řízení se Nejvyšší správní soud vyslovil stručně: „*K přesvědčení stěžovatele, že „nakonec do žádosti doložil všechny požadované dokumenty“, Nejvyšší správní soud uvádí, že je podstatné, že stěžovatel svoji povinnost doložit příslušné dokumenty*

nesplnil současně s podáním žádosti o prodloužení povolení k trvalému pobytu, ani ve lhůtě dodatečně uložené prvostupňovým správním orgánem. Z toho důvodu nemohl správní orgán pokračovat v řízení, a v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) přistoupil k zastavení řízení pro neodstranění podstatných vad žádosti. Pozdější doložení dokumentů na toto rozhodnutí již nemůže mít vliv.“ (rozsudek ze dne 31. 1. 2018, č.j. 1 Azs 447/2017-30, bod 24) i obsírněji: „[34] 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, č.j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, č.j. 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, č.j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). [35] 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, č.j. 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 nepřipouští se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, č.j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č.j. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č.j. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc.“ (rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č.j. 10 Azs 206/2016-48, část III.C).

Ohledně rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 11. 2015, č.j. MV-130924-4/SO-2015, se soud ztotožňuje s vyjádřením žalované, že je nelze aplikovat v praxi, a s názorem vysloveným v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2017, č.j. 10 A 194/2014-62: „Konečně žalobce upozorňoval na rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV130924-4/SO-2015, v němž žalovaný připustil doplnění nových podkladů v řízení o odvolání s tím, že „formalistická aplikace“ koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu není na místě, neboť se jedná o řízení s jediným účastníkem. Takový závěr je ovšem nezákonný, neboť správní řád nepřipouští prolomení koncentrace řízení po vydání prvostupňového rozhodnutí proto, že řízení má jen jediného účastníka. K prolomení koncentrace v odvolacím řízení dochází podle § 50 odst. 3 věty druhé jen tehdy, jedná-li se o uložení povinnosti z moci úřední, což v případě řízení o žádosti o pobytové oprávnění splněno není. Poslední rozhodnutí žalovaného, na něž se žalobce odvolával, lze tedy považovat za exces z praxe žalovaného, který je nadto v přímém rozporu se zákonem. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že takovéto ojedinělé rozhodnutí, kterým bylo v rozporu se zákonem vyhověno jinému účastníku řízení, než je žalobce, nemohlo v žalobci založit legitimní očekávání, že v jeho případě bude postupováno stejným způsobem.“.

Soud nesouhlasí s tvrzením žalobce, že jasně uvedl, z jakého důvodu nebyl schopen dokumenty dodat na základě výzvy. Jak kvalifikovaného zástupce si zvolí, je jen a jen na účastníku řízení. Tvrzení, že „žalobce též ve svém odvolání dne 2. 8. 2016 uvedl, že požadované dokumenty doložil již dne 24. 6. 2016“, je nepřipadné. Žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podal žalobce Ministerstvu vnitra dne 15.

11. 2016. Nejeví se proto pravděpodobným, že by požadované dokumenty dokládal bezmála pět měsíců před zahájením řízení o své žádosti. Usnesení o zastavení řízení je datováno dne 7. 6. 2017, bylo vypraveno dne 8. 6. 2017 a žalobci bylo doručeno dne 9. 6. 2017. Žalobce se proto proti němu nemohl odvolat již dne 2. 8. 2016. I kdyby tu snad došlo k omylu v letopočtu, je nutno připomenout, že žalobcovo odvolání proti usnesení správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení je datováno dne 14. 6. 2017 a došlo Ministerstvu vnitra dne 19. 6. 2017 a doplnění odvolání proti uvedenému usnesení je datováno dne 26. 8. 2017 a došlo Ministerstvu vnitra dne 5. 9. 2017. Ani datum 2. 8. 2017 tu nikde nefiguruje. S tvrzením, že žalobce požadovaný dokument doložil, se žalovaná vypořádala na str. 4 žalobou napadeného rozhodnutí. Správní orgány se zde tedy nedopustily porušení zásady zakotvené v § 3 správního řádu ani požadavků stanovených v § 89 odst. 2 téhož zákona.

K námitce přepjatého formalismu zdejší soud plně odkazuje na posouzení obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2016, č.j. 7 Azs 99/2016-36: „Vzhledem k tomu, že v daném případě stěžovatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení, ministerstvo postupovalo v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavilo. 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.“.

Ad 5) [Neposouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí] soud uvádí, že podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. K tomu soud konstatuje, že pro případ zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zákon o pobytu cizinců povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí zákon o pobytu cizinců nestanovuje.

K této otázce se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č.j. 10 Azs 249/2016-47: „Povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, jak se nesprávně domnívá stěžovatel (srov. rozsudky NSS 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). Správní orgán má naopak posuzovat přiměřenost jen těch rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví (např. dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a dalších).“.

K posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí se Nejvyšší správní soud přímo ve vztahu k § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu vyjádřil takto: „Judikatura specifikovala, že přiměřenost dopadů nemůže být řešena v případech, kdy bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastaveno a o žádosti nebylo meritorně rozhodováno (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016, č.j. 1 Azs 108/2016-41, bod 22). V obdobné kauze, jako je nyní posuzovaná věc, zdejší soud dovodil, že „to byl 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“ (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24, bod 35). Správní orgány ani krajský soud se nemohly zabývat věcnou stránkou žádosti (srov. bod [23]). Proto nepochybily, pokud se nezabývaly ani případným zásahem zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky.“ (rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č.j. 10 Azs 206/2016-48, bod 41) a takto: „Městský soud v napadeném rozsudku zcela správně uvedl, že v dané věci je rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím procesního charakteru; protože správní orgán zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž nebylo možné v tomto řízení pokračovat (§ 66 odst. 1 písm. c) s. ř.), nebyl povinen o žádosti stěžovatele rozhodnout meritorně. Přitom platí, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé, a to jen v případě, kdy je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č.j. 7 Azs 46/2017-28 nebo ze dne 14. 12. 2017, č.j. 9 Azs 256/2017-57). Rozhodl-li správní orgán prvního stupně o zastavení řízení pro nesplnění podmínek podle správního řádu, nebylo jeho povinností, aby se zabýval také otázkou přiměřenosti rozhodnutí.“ (rozsudek ze dne 18. 9. 2018, č.j. 8 Azs 163/2018-50, bod 11).*

Jelikož řízení o žalobcově žádosti bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, správní orgány, jak zdůvodněno výše, nepochybily, jestliže v tomto případě neposuzovaly přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

## **VI. Celkový závěr a náklady řízení**

Jelikož žaloba nebyla na základě výše uvedené argumentace neshledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

***P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.***

V Plzni dne 12. prosince 2018

**JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.**  
předseda senátu

Za správnost: K.