



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobce: **I. L.**
státní příslušník Ukrajiny
bytem X

zastoupený Mgr. Petrem Novotným, advokátem,
se sídlem Slezská 36, 120 00 Praha 2

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 2. 5. 2017, č. j. MV-70789-4/SO-2016,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 9. 3. 2016, č. j. OAM-38747-14/DP-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žalobcově žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání.
2. Žaloba byla podána u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji usnesením ze dne 4. 7. 2017, č. j. 15 A 131/2017-26, postoupil zdejšímu soudu jako soudu místně příslušnému.

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

3. Žalobce obecně namítá, že žalovaná v rozporu s ustanovením § 3 správního řádu nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, správní orgány si neopatřily dostatečné podklady pro své rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 2 správního řádu a porušily zásady uvedené v § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu. Důvod pro zastavení řízení dán nebyl, neboť žalobce požadovaný platební výměr za rok 2015 doložil, a pokud došlo k jeho ztrátě, pak stačilo, aby jej správní orgán vyzval k jeho opětovnému doručení. Jakmile žalobce z prvostupňového rozhodnutí zjistil, že doklad chybí, obratem opatřil nový platební výměr a připojil jej k doplnění podaného odvolání. Žalovaná se dále měla více zabývat přiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života žalobce ve smyslu § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobce má jediný zdroj příjmů na území České republiky a vybudoval si tu pevné společenské vazby, tudíž nemá zájem vrátit se zpět na Ukrajinu, kde probíhá vojenský konflikt a žalobce tam nemá potřebné zázemí.
4. Žalovaná s žalobou nesouhlasí a navrhuje, aby byla zamítnuta. Ve vyjádření uvádí, že námitky žalobce jsou totožné s námitkami odvolacími, které byly řádně vypořádány. Napadené rozhodnutí vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu (podkladů). Usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesní povahy, správní orgány tudíž nebyly povinny zkoumat přiměřenost dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

5. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť s takovým postupem soudu oba účastníci souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce dne 26. 11. 2015 podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Učinil tak prostřednictvím zmocněnce, kterým byl pan V. K.. Protože k žádosti nebyly připojeny potřebné doklady, vydalo ministerstvo dne 4. 12. 2015 výzvu k odstranění vad žádosti, v níž byly požadované doklady vyjmenovány. Ke splnění uložené povinnosti byla žalobci stanovena lhůta 15 dnů. Řízení bylo současně usnesením vydaným téhož dne přerušeno. Usnesení o přerušení řízení a výzva k odstranění vad žádosti byly zmocněnci žalobce doručeny fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu dne 28. 12. 2015.
7. Dne 9. 12. 2015 a 16. 12. 2015 žalobce požadované doklady předložil s výjimkou platebního výměru daně z příjmů fyzických osob. Ministerstvo řízení o žádosti žalobce zastavilo pro nepředložení platebního výměru daně z příjmů fyzických osob.
8. Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce dne 2. 4. 2016 blanketní odvolání, které doplnil podáním ze dne 26. 7. 2016, k němuž připojil mj. platební výměr daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2015 ze dne 24. 5. 2016. Uvedl, že žádost byla

doložena zmocněncem žalobce na přepážce ministerstva a jestliže došlo ke ztrátě dokladů, je připraven žádost doložit znovu. K zastavení řízení by nedošlo, pokud by ministerstvo postupovalo v souladu s § 36 správního řádu.

9. Napadeným rozhodnutím žalovaná odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že správní orgán není nadán jakoukoli diskrecí a je povinen řízení zastavit, je-li splněna jedna ze zákonných podmínek pro zastavení řízení. Žalobce neuvedl žádné důkazy na podporu svého tvrzení, že doklad doložil ministerstvu včas a ze spisového materiálu tato skutečnost nevyplyvá. Není konkretizováno, kterou povinnost uvedenou v § 36 správního řádu mělo ministerstvo porušit. K dodatečně doloženému platebnímu výměru žalovaná nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobce neuvedl žádný relevantní důvod, proč na základě výzvy nepředložil platební výměr, jenž obdržel, tj. za rok 2014.

Posouzení žalobních bodů

10. V projednávané věci ministerstvo zastavilo řízení o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy z toho důvodu, že žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
11. Podle § 44a odst. 3 věty první a druhé zákona o pobytu cizinců, žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahují obdobně.
12. Podle § 46 odst. 7 písm. f) zákona o pobytu cizinců, k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit na požádání platební výměr daně z příjmů.
13. Řízení o žádosti je řízením zahajovaným na návrh, není ovládáno zásadou vyšetřovací. Je tedy na žadateli, aby v zájmu kladného vyřízení své žádosti poskytl správnímu orgánu veškerou součinnost ke zjištění rozhodných skutečností pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Neučiní-li tak, nelze správnímu orgánu klást k tíži, že případné rozhodné skutečnosti sám nevyhledává. Zákonodárce vychází z legitimního předpokladu, že žadatel je na věci bezprostředně zainteresován a bude dostatečně motivován střežit svá práva ve smyslu staré právní zásady, že práva náležejí bdělým.
14. Žalovaná v té souvislosti náležitě odůvodnila, proč v odvolacím řízení nepřihlédla k žalobcem předloženému dokladu (platebnímu výměru), neboť odkázala na ustanovení § 82 odst. 4 větu první správního řádu, podle něhož *„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.“*
15. K tomu soud konstatuje, že stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se těžiště dokazování ve správním řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy se v odvolacím řízení připouštějí jen výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Nemožnost uvádět v odvolání tzv. nova je výrazem principu neúplné apelace, jíž je úprava správního řízení ovládána

(srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, a ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 – 27). Použití zásady koncentrace řízení má své výjimky. Může být omezeno dalšími zásadami správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu proto nelze automaticky použít v řízeních zahájených z úřední moci, v nichž má být účastníku uložena nějaká povinnost (srov. již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 As 7/2011 – 48). K prolomení zásady koncentrace řízení také musí dojít v řízeních o přestupcích a správních deliktech (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016 – 34).

16. V řízeních zahájených na základě žádosti je však podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu běžně dochází ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) některé z forem pobytového oprávnění a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 8 Azs 152/2017 – 31, ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017 – 26, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48, nebo ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016 – 34). Nejvyšší správní soud potvrdil, že koncentrace řízení se v plném rozsahu vztahuje též na řízení ukončená rozhodnutím procesní povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017 – 26).
17. V projednávané věci bylo rozhodováno o žádosti žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, správní řízení nebylo zahájeno z moci úřední a v jeho rámci nebylo rozhodováno o uložení či neuložení povinnosti ani o obvinění ze spáchání přestupku či jiného správního deliktu, ale o tom, zda bude žalobci prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky či nikoliv (tedy o přiznání práva). Zásada koncentrace řízení se proto v projednávané věci uplatní v plném rozsahu.
18. Žalobce podal dne 26. 11. 2015 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost trpěla vadami, neboť většina potřebných dokladů k ní připojena nebyla. Proto správní orgán adresoval žalobci výzvu k odstranění vad žádosti ze dne 4. 12. 2015, která podrobně vypočítává jednotlivé doklady, které v žádosti absentují. Kromě jiného je v ní uvedeno, že *„platební výměr daně z příjmu nebyl k žádosti doložen ani jako součást dokladu o úhrnném měsíčním příjmu – správní orgán jej tímto od žadatele žádá ve smyslu § 46 odst. 7 písm. f) zák. č. 326/1999 Sb.“* Dále výzva obsahuje úplné a přesné poučení o právních následcích neodstranění specifikovaných nedostatků; uvádí se tam, že pro případ neodstranění chybějící náležitosti ve stanovené lhůtě bude řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Závěr žalované o nemožnosti prolomit koncentrační zásadu v tomto případě je tedy zcela na místě a je také náležitě odůvodněn. Stanovenou lhůtu v trvání 15 dnů od doručení výzvy považuje soud vzhledem k povaze vad žádosti za přiměřenou.
19. Na posouzení věci nemůže nic změnit, že výzva ministerstva k odstranění vad žádosti byla (spolu s usnesením o přerušení řízení) doručena zmocněnci žalobce fikcí a následně dne 29. 12. 2015 vhozena do jeho domovní schránky. Tento postup odpovídal úpravě stanovené v § 23 odst. 4 a § 24 odst. 1 správního řádu, přičemž zákon o pobytu cizinců zvláštní (odchylný) způsob doručování písemností nestanoví; žalobcův zmocněnec současně nepožádal o určení neplatnosti doručení. Z okolností dané věci je přitom zřejmé,

že žalobce (jeho zmocněnec) měl povědomost o dokladech, které je nutno předložit, jelikož postupně tyto doklady, s jedinou výjimkou, doložil.

20. Pro úplnost soud uvádí, že si je vědom časových souvislostí řízení o žádosti žalobce, v němž lhůta k předložení požadovaných dokladů připadla na první dny roku 2016, kdy samozřejmě nebylo možné získat platební výměr za rok 2015, nicméně správní orgán ve výzvě neuvádí rozhodný kalendářní rok či zdaňovací období, tudíž žalobci nic nebránilo předložit v pořadí poslední platební výměr daně z příjmů, který měl k dispozici, tedy platební výměr za rok 2014. Žalobce ostatně neuvádí, že by důvodem otálení s předložením tohoto dokladu byla ta skutečnost, že vyčkával, až bude známa jeho daňová povinnost za rok 2015. Tvrdí pouze, že doklad byl na přepážce ministerstva včas předložen a byl zřejmě ztracen. Toto tvrzení nicméně není prokázáno, neboť žalobce na jeho podporu nepředkládá žádný důkaz (například předložením kopie tohoto dokladu opatřené podacím razítkem ministerstva).
21. Soud se dále zabýval otázkou, zda nepředložení platebního výměru daně z příjmů fyzických osob, který je podle zákona vyžadován fakultativně (srov. slova „na požádání“), představuje podstatnou vadu žádosti, pro kterou nelze v řízení pokračovat a nelze o žádosti meritorně rozhodnout. Požadavek samotný není projevem svévole správního orgánu a není neúčelný, neboť je v kontextu podané žádosti logický. Žadatel měl povolen dlouhodobý pobyt na území České republiky z důvodu podnikání, byl osobou samostatně výdělečně činnou. Žádal o prodloužení tohoto typu pobytu. K takové žádosti je žadatel povinen podle ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) a f) zákona o pobytu cizinců, které se podle § 44a odst. 3 téhož zákona obdobně užije i na žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, předložit jednak doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob a také platební výměr daně z příjmů. Toto jsou požadavky, kterými se ověřuje finanční zajištění žadatele a také plnění účelu pobytu. Jak vyplývá z poučení tvořícího přílohu výzvy k odstranění vad zaslané žalobci, ministerstvo platební výměr vyžaduje pravidelně od každého žadatele, pokud je osobou, která byla povinna podat přiznání k dani z příjmů fyzických osob podle § 38g zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. To žalobce nepochybně byl. Za dané situace závěr ministerstva a žalované, že žádost bez předložení platebního výměru nelze věcně projednat, ob stojí. A protože zákon o pobytu cizinců neobsahuje speciální procesní ustanovení reagující na žadatelovu nečinnost, nelze než aplikovat postup podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. zastavit řízení o žádosti. Žalobní bod není důvodný.
22. Žalobce dále namítá, že se správní orgány měly více zabývat přiměřeností zásahu napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.
23. Podle § 174a zákona o pobytu cizinců správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a

intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.

24. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.
25. Soud se ztotožňuje s žalovanou, že prvostupňové rozhodnutí je procesní povahy, a proto žalovaná ani ministerstvo nebyly povinny zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobce. Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti, tj. pokud jako v posuzovaném případě nebyly v určené lhůtě odstraněny podstatné vady žádosti, nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit. K otázce se v nedávném rozhodnutí vyjádřil i Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 17. 1. 2019, č. j. 1 Azs 266/2018 – 27, mj. uvádí: „*Obecně v případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není meritorně rozhodováno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27). (...) Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). S ohledem na to zde nelze spatřovat ani rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“
26. Zcela nad rámec své přezkumné povinnosti soud pouze ve stručnosti uvádí, že pokud žalobce zmiňuje trvající ozbrojený konflikt na Ukrajině, pak ten se týká východní části země (nanejvýš Doněcké a Luhanské oblasti), zatímco žalobce naposledy žil ve městě D. v nejzápadnější oblasti Z.. V tomto městě bydlí jeho manželka O. a jeho dcera tam navštěvuje školu. Ani tento žalobní bod tedy není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon 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 17. června 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu