



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **R.I.**
státní příslušnost Arménská republika
zastoupen advokátkou JUDr. Irenou Strakovou
sídlem Karlovo náměstí 18, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2020, č. j. MV-112795-4/SO-2020,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

„žalovaný“) zamítlo jeho odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 5. 2020, č. j. OAM-37592-12/DP-2019. Tímto usnesením správní orgán I. stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastavil řízení ve věci žalobcovy žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě, neboť žalobce nedoložil zákonem stanovené náležitosti.

2. Ze správního spisu k dané věci vyplynulo, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 27. 11. 2017 do 26. 11. 2019. Dne 14. 11. 2019 žalobce požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za týmž účelem podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). K žádosti mj. doložil potvrzení o bezdlužnosti společnosti Hajenq, s. r. o., podnájemní smlouvu ze dne 20. 9. 2018, potvrzení o výši příjmů ze závislé činnosti ze dne 9. 10. 2019, smlouvu o výkonu funkce jednatele a zápis z valné hromady.
3. Dne 18. 12. 2019 správní orgán I. stupně vyzval žalobce podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dokladu prokazujícího bezdlužnost žalobce i obchodní korporace, doklad o zajištění ubytování a o dostatečné výši příjmů, doklad o cestovním zdravotním pojištění a o zaplacení pojistného uvedeného na tomto dokladu a platný cestovní doklad.
4. Žalobce předložil veškeré požadované dokumenty kromě dokladu o cestovním zdravotním pojištění, potvrzení o bezdlužnosti u celního úřadu a u Pražské správy sociálního zabezpečení. Správní orgán I. stupně proto řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil, neboť žalobce ve lhůtě neodstranil podstatné nedostatky žádosti.
5. Proti usnesení o zastavení řízení podal žalobce dne 2. 6. 2020 odvolání, v němž vyjádřil přesvědčení, že veškeré požadované dokumenty v řízení na prvním stupni předložil a rozhodnutí představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života.
6. Odvolání zamítl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V odůvodnění uvedl, že žalobce sice předložil průkaz pojištěnce Veřejné zdravotní pojišťovny, ovšem z něj nevyplývá, že žalobce disponuje platným dokladem o cestovním zdravotním pojištění. Z potvrzení vydaného celním úřadem ze dne 27. 1. 2020 vyplývá bezdlužnost pouze společnosti Hajenq, s. r. o., nikoliv samotného žalobce. Byť žalobce skutečně dne 21. 5. 2020 předložil doklad prokazující bezdlužnost vůči Pražské správě sociálního zabezpečení, důvod pro zastavení řízení nadále trvá, neboť žalobce nedoložil potvrzení o bezdlužnosti účastníka řízení vůči celnímu úřadu ani doklad o cestovním zdravotním pojištění. Dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života je možné posuzovat pouze u meritorních rozhodnutí, nikoliv procesních, nadto dle Cizineckého informačního systému žalobcovi blízcí rodinní příslušníci pobývají na Ukrajině, nikoliv v České republice.

II. Podání účastníků řízení

7. Žalobce v žalobě namítá, že výzvou ze dne 18. 12. 2019 byl vyzván k odstranění vad žádosti, a to k předložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění a dále k prokázání bezdlužnosti společnosti Hajenq, s. r. o., a samotného žalobce vůči orgánům státní správy České republiky. Žalobce dne 28. 1. 2020 předložil správnímu orgánu I. stupně doklad o

své bezdlužnosti vůči celnímu úřadu a přijetí tohoto dokumentu mu správní orgán I. stupně potvrdil. Žalobce dané potvrzení přiložil ke svému odvolání, žalovaný však ani za této situace žalobcově námitce nevyhověl. Stejně tak žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil fotokopii platné karty veřejného zdravotního pojištění, což v souladu s poučením správního orgánu I. stupně nahrazuje cestovní zdravotní pojištění. Žalobce zdůrazňuje, že je účastníkem veřejného zdravotního pojištění a prostřednictvím společnosti Hajenq, s. r. o., pravidelně platí odvody za veřejné zdravotní pojištění. Proto se domnívá, že příslušnou podmínku splnil, v opačném případě nebyl dostatečně srozumitelně poučen, jaký doklad je povinen doložit. Žalobce se rovněž vyjadřuje k otázce koncentrace řízení a s odkazem na komentářovou literaturu tvrdí, že tato zásada se ve správním řízení uplatní omezeně, neboť její aplikací nesmí být ohrožen účel řízení.

8. Konečně žalobce nesouhlasí, že žalovaný není povinen zkoumat dopad rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Naopak tvrdí, že rozhodnutí představuje zcela nepřiměřený dopad do jeho osobního života s ohledem na délku pobytu na území, přítomnost jeho rodiny a účel pobytu.
9. Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že průkaz pojištění vydaný Veřejnou zdravotní pojišťovnou s platností do 30. 4. 2020 a následně s platností do 30. 4. 2021 žalobce doložil až dne 2. 6. 2020, tedy po vydání usnesení o zastavení řízení. Proto k těmto dokumentům nebylo možné přihlédnout s ohledem na koncentraci řízení. Žalobce sice předložil doklad o bezdlužnosti ze dne 27. 4. 2020 vůči Veřejné zdravotní pojišťovně, ovšem tento dokument neprokazuje, že je žalobce u této pojišťovny pojištěný.
11. Stejně tak žalobce nedoložil potvrzení o bezdlužnosti vůči celnímu úřadu, neboť dokument předložený dne 28. 1. 2020 se týká potvrzení bezdlužnosti pouze společnosti Hajenq, s. r. o., nikoliv žalobce. Žalovaný opakuje, že v případě zastavení řízení se neposuzuje dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, neboť žádost se věcně neposuzuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48).
12. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

13. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
14. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
15. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“.
16. Podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců „k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit d) doklad prokazující bezdlužnost cizince, e) doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, jde-li o cizince, který je členem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

statutárního orgánu obchodní korporace, g) 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“.

17. Dle § 180j odst. 4 téhož zákona „*doklad o cestovním zdravotním pojištění podle odstavce 1 se od cizince nevyžaduje, je-li zdravotně pojištěn podle zvláštního právního předpisu (...)*“.
18. Jádrem sporu spočívá v posouzení, zda žalobce ke své žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu předložil veškeré doklady požadované v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, konkrétně 1) doklad o cestovním zdravotním pojištění, resp. doklad o účasti na veřejném zdravotním pojištění a 2) potvrzení o bezdlužnosti žalobce u celního úřadu.
19. Ohledně prvního z požadavků soud uvádí následující. Ve správním spise jsou založeny fotokopie dvou průkazů pojištěnce Veřejné zdravotní pojišťovny vystavené na žalobcovo jméno, a to jednak s platností do 30. 4. 2020 a jednak s platností do 30. 4. 2021. Tyto fotokopie průkazů však žalobce dle data uvedeného na poštovní obálce zaslal správnímu orgánu I. stupně až dne 2. 6. 2020, tedy po vydání usnesení o zastavení řízení ze dne 20. 5. 2020. Žalovaný proto nepochybil, když k uvedeným dokladům nepřihlédl, neboť v opačném případě by postupoval v rozporu se zásadou koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu.
20. Dle tohoto ustanovení „*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*“. Nejvyšší správní soud k této otázce setrvale judikuje, že citované ustanovení slouží ke zrychlení správního řízení a zabránění jeho průtahům, to znamená k jeho celkovému zefektivnění. 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. V řízeních o žádosti je proto zásada koncentrace řízení zcela na místě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34).
21. Žalobce v této souvislosti odkazuje na komentář ke správnímu řádu (Vedral, J., Správní řád, komentář, II. vydání, Polygon, Praha 2012), dle něhož se koncentrační zásada uplatní ve správním řízení pouze omezeně. Soud však zdůrazňuje, že citovaná pasáž se primárně týká řízení zahajovaných z moci úřední a řízení, v nichž má být uložena účastníku povinnost. V těchto případech bývá zásada koncentrace řízení skutečně prolomena, neboť se dostává do konfliktu s jinými zásadami ovládajícími řízení zahajovaná *ex officio*. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34, uvedl, že „*v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho,*

komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.“ Obdobně koncentrační zásada nemá své místo v řízení o přestupcích, v nichž obviněný z přestupku čelí trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V takovém případě je třeba principy správního řízení konfrontovat s principy vztahujícími se k trestnímu řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27).

22. V projednávané věci však správní orgány rozhodovaly o žádosti žalobce, správní řízení nebylo zahajováno z moci úřední. V rámci tohoto řízení nebylo rozhodováno o uložení či neuložení povinnosti ani o otázce trestního obvinění, ale o tom, zda bude žalobci vydáno povolení k dlouhodobému pobytu či nikoliv. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu musí žadatel dle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců předložit mj. doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území. Vzhledem k tomu, že žalobce tuto nezbytnou náležitost žádosti předložil až po vydání rozhodnutí v prvním stupni, žalovaný k ní s ohledem na koncentraci řízení nebyl oprávněn přihlédnout.
23. Je pravdou, že žalobce v rámci řízení na prvním stupni předložil doklad o své bezdlužnosti vůči Veřejné zdravotní pojišťovně ze dne 27. 4. 2020 a doklad o bezdlužnosti společnosti Hajenq, s. r. o., vůči Veřejné zdravotní pojišťovně ze dne 18. 5. 2020. Soud rovněž připouští, že tyto dokumenty by za určitých okolností mohly být dostačující pro potvrzení o sjednání zdravotního pojištění, neboť Veřejná zdravotní pojišťovna jimi osvědčuje, že plátce pojistného (tj. žalobce a společnost Hajenq, s. r. o.) nemá vůči pojišťovně žádné nedoplatky. Pokud by tyto subjekty nebyly účastny veřejného zdravotního pojištění, takové potvrzení by jim nemohlo být vydáno.
24. V řešeném případě je však tato otázka pro výsledek řízení nerozhodná, neboť žalobce v každém případě nesplnil druhou ze sporných podmínek, tj. nedoložil potvrzení o své bezdlužnosti u celního úřadu. Žalobce v žalobě tvrdí, že uvedený požadavek splnil, neboť již dne 28. 1. 2020 předložil správnímu orgánu I. stupně potvrzení o bezdlužnosti vydané Celní správou České republiky. S tímto názorem však nelze souhlasit. Je sice pravdou, že správní spis obsahuje písemnost s názvem „Potvrzení o doložení dokumentů ke spisu č. j. OAM-37592/DP-2019“, dle níž žalobce dne 28. 1. 2020 doložil „potvrzení Celního úřadu o nedoplatcích žadatele“ v počtu dvou listů. Z obsahu tohoto potvrzení však plyne, že celní úřad neeviduje žádné nedoplatky u daňového subjektu Hajenq, s. r. o. Ačkoliv je tato písemnost adresována žalobci, o otázce nedoplatek samotného žalobce v potvrzení nic nestojí. Ustanovení § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců přitom výslovně stanoví, že potvrzení o bezdlužnosti je povinna předložit jak obchodní korporace (jde-li o cizince, který je členem statutárního orgánu obchodní korporace), tak samotný cizinec. V řešeném případě však žalobce potvrzení o bezdlužnosti vystavené pro svou osobu nedoložil.
25. Soud shrnuje, že v posuzovaném případě žalobce nepředložil doklady, které byl 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. Z toho důvodu nebylo možné v řízení pokračovat a správní orgány nepochybily, když za této situace

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

řízení zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009-72).

26. K otázce přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života soud podotýká, že v daném případě správní orgán I. stupně rozhodl o zastavení řízení v režimu správního řádu, tj. procesním rozhodnutím, a proto zde nebyl dán prostor pro aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců. Otázka přiměřenosti totiž nemůže být zohledněna při vydávání procesních rozhodnutí, která se týkají pouze splnění či nesplnění podmínek pro věcný přezkum žádosti, ale samotným obsahem žádosti se nezabývají.
27. Tento závěr vyplývá rovněž z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, která konstantně uvádí, že při zastavení řízení nemají správní orgány povinnost posuzovat dopady do soukromého a rodinného života žadatele (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34, a další). V obdobné kauze, jako je nyní posuzovaná věc, Nejvyšší správní 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, bod 35). Správní orgány se s ohledem na žalobcovu nečinnost nemohly zabývat věcnou stránkou žádosti, proto nepochybily, pokud se nezabývaly ani případným zásahem zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobce.
28. Nadto soud uvádí, že žalobce v žalobě nikterak nekonkretizoval, v čem spočívá nepřiměřenost zásahu rozhodnutí do jeho života. Je pravdou, že žalobce na území podniká (je jednatelem společnosti Hajenq, s. r. o.), ovšem zároveň na území v době vydání napadeného rozhodnutí pobýval pouze necelé tři roky a dle zjištění žalovaného na území České republiky pobývá pouze jeden jeho příbuzný, pan A. I., který je evidován v Cizineckém informačním systému jako *„jiný příbuzný“*. Ostatní žalobcovi příbuzní (otec i matka) pobývají na Ukrajině. O jiných osobních vazbách na Českou republiku žalobce nic nesdělil.

IV. Závěr

29. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
30. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 11. února 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.