



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

**žalobce:** V. I., státní příslušník Ázerbájdžánské republiky,  
bytem P.  
zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,  
se sídlem Praha 1, Opletalova 1417/25

**proti** Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců  
**žalovanému:** se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2018, č. j. MV-40369-5/SO-2017,

**takto:**

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

**Odůvodnění:**

**I. Základ sporu**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra ze dne 6. 1. 2017, č. j. OAM-7860-15/DP-2016. Uvedeným usnesením bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení povolení

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť nebyly doloženy zákonem stanovené náležitosti.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný vyšel ze zjištění, že žalobce si dne 31. 3. 2016 pod č. j. OAM-7860-5/DP-2016 převzal výzvu k odstranění vad podané žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Touto výzvou byl žalobce vyzván k doložení dokladů prokazujících úhrnný měsíční příjem cizince a s ním společně posuzovaných osob. K odstranění vad žádosti byla žalobci stanovena lhůta 15 dnů. Zároveň byl žalobce poučen, že nebudou-li vady odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno. Žalobce ve stanovené lhůtě zákonné náležitosti nedoložil. Správní orgán I. stupně tak řízení zastavil.
3. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, ke kterému přiložil smlouvu o výkonu funkce jednatele společnosti ze dne 1. 12. 2015, zápis z jednání valné hromady ze dne 1. 12. 2015, potvrzení o výši příjmů za měsíc říjen až prosinec 2016 a výplatní lístky od ledna do prosince 2016. K předloženým dokladům žalovaný uvedl, že se k nim dle § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédne, neboť žalobce neuvedl žádné relevantní důkazy svědčící o tom, že tyto náležitosti nemohl předložit v rámci řízení před správním orgánem I. stupně.

## II. Obsah žaloby

4. Žalobce v podané žalobě nesouhlasil s argumentací žalovaného, týkající se § 82 odst. 4 správního řádu. Namítal porušení zásady legitimního očekávání, neboť dle žalobce žalovaný postupuje v obdobných případech odlišně. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, v němž žalovaný uvedl, že *„v případě správního řízení o žádostech, kde je jediným účastníkem řízení žadatel, striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu není na místě a je nutné přihlídnout i k základním zásadám činnosti správních orgánů“*, a dále, *„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“*. Doplnil, že v projednávaném případě žalovaný rozhodoval v obdobném případě. Obdobně pak žalovaný rozhoduje i v dalších případech. Správní orgány pak mají povinnost rozhodovat dle aktuálního stavu věci (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 1 As 24/2011).
5. Žalobce již v odvolání vysvětlil, že chybějící doklady prokazující měsíční příjem správnímu orgánu I. stupně odeslal poštou, a byl tak přesvědčen, že tento doklad byl řádně doručen. Skutečnost, že předmětné doklady nebyly správnímu orgánu I. stupně doručeny, se žalobce dozvěděl až z prvostupňového rozhodnutí. Při první příležitosti pak žalobce vysvětlil, z jakého důvodu nebyly doklady doloženy, a zároveň je doložil. Žalovaný tedy pochybil, pokud tyto doklady neakceptoval.
6. Dle žalobce správní orgán I. stupně rovněž pochybil, když řízení o žádosti žalobce zastavil, na místo toho, aby vydal meritorní rozhodnutí. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, sp. zn. 4 As 11/2012. Tvrdil, že zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti představuje výjimku z pravidla pro ty případy,

kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat. V tomto kontextu tedy žalobce namítal porušení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a porušení § 9 správního řádu.

7. Dále žalobce namítal přepjatý formalismus ve vztahu k nepřijetí doložených dokladů a v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí. Přepjatý formalismus je dle žalobce 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. V této souvislosti žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a dále na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98.
8. Závěrem žalobce tvrdil, že prostřednictvím nesprávného a nezákonného postupu správního orgánu I. stupně, se správní orgány účelově vyhnuly zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů. Správní orgán I. stupně se k přiměřenosti rozhodnutí nevyjádřil vůbec, a žalovaný se omezil na pouhé tvrzení, že nebyl povinen se jí zabývat. Dle žalobce je toto stanovisko žalovaného chybné. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 6/2016-81, a tvrdil, že správní orgány pochybily, když se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti.

### III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

9. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
10. K námitce žalobce, týkající se nutnosti prolomení zásady koncentrace řízení a jeho poukaz na jiné rozhodnutí žalovaného, v němž žalovaný takto postupoval, žalovaný zdůraznil, že rozhodnutí ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, je individuálním rozhodnutím v určitém specifickém případě, kde žalovaný zohlednil veškeré okolnosti a dospěl k závěru, že není možné čistě formálně aplikovat koncentraci řízení bez ohledu na další podstatné zásady správního řízení. V případě žalobce však žalovaný po zvážení obdobných hledisek dospěl k závěru, že aplikace zásady koncentrace řízení nebude kolidovat s jinými zásadami správního řízení. Zdůraznil, že smyslem odvolacího řízení je přezkum rozhodnutí, nalézacím řízením je řízení před správním orgánem I. stupně. Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26.
11. K námitce nevydání meritorního rozhodnutí žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně nemůže ze zákona vydat meritorní rozhodnutí, neboť řízení ve věci prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání postrádá podstatnou náležitost žádosti. Procesní postup spočívající v zastavení řízení má přednost před rozhodováním ve věci samé. K tomu žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24.

### IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
13. Při ústním jednání, konaném dne 1. 2. 2021, setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích.

14. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:

- 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.
- 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.
- Podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit 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; společně posuzovanými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí osoby uvedené v § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu za podmínek uvedených v § 4 odst. 2 a 3 zákona o životním a existenčním minimu; za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije; na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu žadatele a společně s ním posuzovaných osob; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu s ním společně posuzované osoby, je povinen na požádání předložit též její prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti; na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu rodiny; pokud cizinec předložil k žádosti doklad o příjmu člena rodiny, je povinen na požádání předložit též jeho prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti.
- Podle § 174a zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závaznost 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.

15. Soud neshledal žalobu důvodnou.

16. Námitku žalobce, podle které došlo k porušení zásady legitimního očekávání, neshledal soud oprávněnou. K uvedené námitce soud sděluje, že mu je z jeho činnosti známo, že právní zástupce žalobce opakovaně poukazuje na rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11.

2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, s tím, že tímto rozhodnutím došlo k prolomení zásady koncentrace. Zároveň však právní zástupce není schopen doložit žádné jiné rozhodnutí, které by dokládalo, že žalovaný rozhoduje obdobně i v jiných případech, jak tvrdí. S ohledem na uvedené má soud za to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015, představuje výjimku v rozhodovací činnosti žalovaného, ve které byly zohledněny specifika daného případu. Na podkladě tohoto jediného rozhodnutí, nelze činit závěry o legitimním očekávání žalobce, spočívajícím v akceptování doložení náležitých podkladů k žádosti až spolu s podaným odvoláním.

17. K tvrzení žalobce, že správní orgány mají povinnost rozhodovat dle aktuálního stavu, soud uvádí, že aplikací koncentrační zásady v řízení ve věci prodloužení doby platnosti povolení k pobytu se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, a ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36) vyplývá, že v řízení o žádostech, a to typicky v pobytových věcech, je uplatnění zásady koncentrace zcela na místě. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že správním orgánům v projednávaném případě nic nebránilo v aplikaci zásady koncentrace, upravené v § 82 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti soud rovněž poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoli na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (viz rozsudek ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57).
18. V projednávaném případě žalobce podal dne 31. 3. 2016 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Protože k podané žádosti žalobce nedoložil doklady, které zákon o pobytu cizinců s podanou žádostí spojuje (viz § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců), správní orgán I. stupně výzvou ze dne 31. 3. 2016, č. j. OAM-7860-5/DP-2016, žalobce vyzval k doložení dokladů prokazujících jeho úhrnný měsíční příjem. Uvedenou výzvu si žalobce osobně převzal dne 31. 3. 2016. V této výzvě byl žalobce současně poučen, že správní orgán řízení zastaví, jestliže žalobce požadované doklady nedoloží. Žalobce ve stanovené lhůtě (a to až do vydání prvostupňového rozhodnutí) požadované doklady prokazující jeho úhrnný měsíční příjem nedoložil. Za uvedeného stavu věci správní orgánem I. stupně objektivně nemohl pokračovat v řízení a meritorně rozhodnout o žádosti žalobce, neboť neměl k dispozici podklady, které vyžaduje § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců a které by správnímu orgánu I. stupně umožňovaly řádné posouzení žádosti žalobce. Jinými slovy správnímu orgánu bylo ze strany žalobce znemožněno pokračovat v řízení a meritorně posoudit žádost žalobce, neboť žalobce přes výzvu správního orgánu I. stupně nepředložil zákonem o pobytu cizinců vyžadované doklady. S ohledem na výše uvedené má soud za to, že správní orgán I. stupně nepochybil, když řízení o žádosti žalobce v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.
19. Žalobce doklady, které mají prokazovat jeho měsíční příjem, předložil až spolu s odvoláním. V podaném odvolání žalobce sice uvedl, že tyto doklady doložil datovou schránkou a prostřednictvím České pošty. Toto tvrzení však v průběhu odvolacího řízení, stejně jako v podané žalobě ničím nedoložil. Ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu však leží důkazní břemeno na účastníku řízení, který nové doklady předkládá. Správní orgány nejsou povinny zjišťovat, co účastníkovy v předložení dokladů bránilo. Žalobce v projednávaném případě neprokázal, že mu v předložení požadovaných dokladů bránilo objektivní skutečnosti, když navíc z povahy předložených dokladů vyplývá, že tyto doklady žalobce mohl připojit již k samotné žádosti o prodloužení pobytu. Na základě

shora uvedeného má soud za to, že žalovaný postupoval v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, když k dokladům předloženým žalobcem spolu s odvoláním nepřihlédl.

20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36, nepovažuje soud za přílehlavý, a to s ohledem na odlišnou skutkovou situaci projednávaného případu. V rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo správní řízení zastaveno, neboť účastník řízení nevyhověl požadavku správního orgánu na předložení dokladu, který nebyl příslušným zákonem vyžadován. V projednávaném případě bylo řízení zastaveno, neboť žalobce nedoložil doklady, které jsou vyžadovány § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Odlišná skutková situace vede soud k závěru, že argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36, není v projednávaném případě přílehlavá.
21. K námitce žalobce spočívající v tvrzení, že vydáním procesního rozhodnutí se správní orgány účelově vyhnuly zákonné povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců, soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Správní orgán má naopak posuzovat přiměřenost jen těch rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. Dále soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval aplikací § 174a zákona o pobytu cizinců v řízení, které bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. v obdobném skutkovém případě, jak je soudem nyní projednáváný. V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. (...) Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to 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.“* S ohledem na skutečnost, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v případě zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nejsou správní orgány povinny zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců, soud námitce žalobce nepřisvědčil. Nadto soud poukazuje na skutečnost, že žalobce v podané žalobě a rovněž ani v průběhu správního řízení neuvedl žádné okolnosti, na základě kterých by mohl soud, případně správní orgán dospět k závěru o nepřiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.
22. S ohledem na existující judikaturu Nejvyššího správního soudu, tj. soudu nadřízeného, jehož úkolem je mj. sjednocovat judikaturu správních soudů, nepovažoval zdejší soud odkaz žalobce na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 6/2016-81, za relevantní.
23. Závěrem soud uvádí, že správní orgány postupovaly v projednávaném případě jednak v souladu s právními předpisy, tj. zákonem o pobytu cizinců a správním řádem, a jednak

v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. S ohledem na výše uvedené má soud za to, že se správní orgány nedopustily přepjatého formalismu.

#### **V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

24. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
25. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení 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 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](http://www.nssoud.cz).

Praha dne 1. února 2021

Mgr. Milan Tauber v. r.  
předseda senátu