



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové ve věci žalobkyně: **V. P.**, zastoupena Mgr. M. K., obecným zmocněncem, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2019, č.j. MV-59083-8/SO-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

- [1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2019, č.j. MV-59083-8/SO-2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobkyně změněno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 20. 4. 2018, č.j. OAM-32398-14/DP-2017 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě, tak, že žádost byla zamítnuta a povolení k dlouhodobému pobytu nebylo dle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a dále ve spojení s ustanovením § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) 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“), prodlouženo, neboť ve stanovené lhůtě nebyly předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

- [2] Žalobkyně v podané žalobě namítala, že správní orgány porušily ustanovení § 2 odst. 3 a 4, § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedla, že správní orgán I. stupně postavil své rozhodnutí na skutečnosti, že nebyly doloženy některé dokumenty z celní správy, finančního úřadu, o pojistném na sociální zabezpečení a pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Uvedla, že proti tomu v odvolání namítala, že taková potvrzení správnímu orgánu I. stupně již předala, avšak žalovaný se s tímto argumentem vůbec v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Dále uvedla, že v rámci odvolacího řízení opakovaně doložila potvrzení o bezdlužnosti, ke kterým však rovněž žalovaný nepřihlédl. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že se u správního orgánu I. stupně doložená potvrzení ztratila, neboť v dokumentech citovaných správním orgánem, které měl obdržet dne 12. 2. 2018, nebyla tato zmíněna. Žalobkyně namítala, že má převzetí požadovaných dokumentů potvrzeno. Dle žalobkyně tak není pravdou, že nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza, neboť všechny dokumenty předložila, přičemž uvedla, že je může opakovaně předložit.
- [3] Žalobkyně dále namítala, že správní orgány zcela nedostatečně hodnotily dopady rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Dle žalobkyně se správní orgány nezabývaly tím, kdo z jejích rodinných příslušníků žije na území ČR a kdo nikoliv, zda je návrat do země původu žalobkyně možný a zda tam má vytvořené zázemí. Dále žalobkyně zpochybnila tvrzení žalovaného, že nemá žádné rodinné příslušníky na území ČR, neboť zde žije ve společné domácnosti se svojí dcerou M. P., nar. X, vnučkou A. Y., nar. X, druhem S. K., nar. X, a zetěm P. Y., nar. X. Dále uvedla, že v zemi původu již její rodinní příslušníci nežijí, a proto je její návrat do země původu jen teoreticky možný.
- [4] Žalobkyně dále v žalobě uvedla, že žalovaný běžně mění rozhodnutí I. stupně, když zjistí změnu skutečností, které nastaly v průběhu řízení, včetně odvolacího řízení; je tomu tak dle žalobkyně především tehdy, když zjistí nesoulad zápisu v rejstříku trestů, nebo s ohledem na později doložené doklady v rámci odvolacího řízení. Tuto praxi žalovaného doložila odkazem na řízení o žalobě vedené u zdejšího soudu pod sp.zn. 5A 45/2018. V tomto případě tak však žalovaný nepostupoval, čímž porušil zásadu rovnosti účastníků řízení, neboť tak při rozhodování shodných nebo podobných případů vznikly neodůvodněné rozdíly.
- [5] Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě navrhoval její zamítnutí. Ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí uvedl, že na str. 4 až 5 napadeného rozhodnutí je důvod této změny popsán s odkazem na ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Uvedl, že ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nepředložila doklad za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, resp. za účelem ověření skutečnosti, zda i nadále je bezdlužnou fyzickou osobou u příslušné zdravotní pojišťovny, a dále, zda společnost MUVISAB s.r.o., ve které je žalobkyně jednatelkou, nemá evidován nedoplatek na pojistném na veřejné zdravotní pojištění a na penále u orgánů Celní správy České republiky a okresní správy sociálního zabezpečení.
- [6] K námitce žalobkyně, že požadovaná potvrzení o bezdlužnostech byla doložena, o čemž má svědčit kopie potvrzení správního orgánu I. stupně o doložených dokumentech ze dne 12. 2. 2018, resp. k námitce, že se žalovaný s touto skutečností v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal, žalovaný odkázal v podrobnostech na str. 6 napadeného rozhodnutí. K námitce ohledně posouzení přiměřenosti rozhodnutí pak žalovaný odkázal na str. 6 až 7 napadeného rozhodnutí, kde byla přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně posouzena.

- [7] Při ústním jednání před soudem konaném dne 11. 2. 2021 zástupce žalobce odkázal na podanou žalobu. Žalovaný k námitce nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života uvedl, že se jednalo o řízení o žádosti žalobkyně, které bylo ovládáno zásadou dispoziční; bylo tedy její povinností uvést rozhodné skutečnosti v této souvislosti. Uvedl, že ani v odvolání nebylo uvedeno to, co žalobkyně za nepřiměřený zásah považovala, resp. co nebylo správním orgánem I. stupně zjištěno. Zdůraznil, že správní orgány nemají jinou možnost, jak se dozvědět rodinné vazby cizinců, pokud je cizinci nenahlásí do Cizineckého informačního systému.
- [8] Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
- [9] Dne 1. 11. 2017 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě z titulu výkonu funkce jednatele společnosti MUVISAB s.r.o. K žádosti byly doloženy tyto doklady: potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně ze dne 10. 10. 2017 a potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. ze dne 25. 10. 2017. Dále byla doložena smlouva o výkonu funkce jednatele ze dne 12. 10. 2012, potvrzení o výši čistého příjmu žalobkyně za období 07-09/2017 ve výši 9.640 Kč a zápis z valné hromady jmenované společnosti ze dne 12. 10. 2014.
- [10] Výzvou ze dne 28. 11. 2017 vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni k součinnosti při opatřování potřebných podkladů pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně byla vyzvána k předložení dokladu prokazujícího, že příjem její a společně s ní posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dokladu prokazujícího její bezdlužnost a dokladu prokazujícího bezdlužnost obchodní korporace.
- [11] Dne 21. 12. 2017 žalobkyně k výše uvedené výzvě doložila jako doklad o bezdlužnosti pouze tyto dokumenty: potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 12. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. a potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti žalobkyně.
- [12] Dne 12. 2. 2018 pak žalobkyně zaslala správnímu orgánu další dodatek ke smlouvě se společností MUVISAB s.r.o. s uvedením hrubé odměny žalobkyně ve výši 14.740 Kč spolu se zápisem z jednání valné hromady ze dne 12. 10. 2012 a ze dne 12. 10. 2014.
- [13] Rozhodnutím ze dne 20. 4. 2018, č.j. OAM-32398-14/DP-2017, byla žádost zamítnuta a platnost povolení k dlouhodobému pobytu nebyla dle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a dále ve spojení s ustanovením § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců, prodloužena, neboť nebyly splněny podmínky pro jeho vydání.
- [14] V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán uvedl, že ani po podrobné výzvě žalobkyně neprokázala, resp. nepředložila doklad, který by mohl prokázat, že žalobkyně sama a společnost MUVISAB s.r.o. jsou osobami bezdlužnými, a neprokázala, že i nadále splňuje podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, tj. být bezdlužnou fyzickou osobou a podmínku bezdlužnosti společnost, ve které je žalobkyně jednatelem vyplývající z ustanovení § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců.

- [15] K přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně správní orgán uvedl, že na území České republiky nepobývá nikdo z rodinných příslušníků žalobkyně. K délce pobytu na území (od roku 2001) pak uvedl, že samotná délka pobytu cizince na území není dostatečným důvodem pro odhlédnutí od naplnění důvodu pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Uvedl, že žalobkyně nevlastní na území žádnou nemovitost. Správní orgán tak shledal, že jeho rozhodnutí není nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti žalobkyně.
- [16] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 10. 5. 2018 odvolání, ke kterému byl přiložen zápis z jednání valného hromady uvedené společnosti ze dne 1. 11. 2017, dále potvrzení o výši čistého příjmu žalobkyně za období 11/2017 – 01/2018 ve výši 14.740 Kč, potvrzení o doložení dokumentů ke spisu č.j. OAM-16888/TP-2017 a č.j. OAM-32398/DP-2017 ze dne 12. 2. 2018, potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti žalobkyně, potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o., potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně ze dne 10. 10. 2017, potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti uvedené společnosti ze dne 25. 10. 2017.
- [17] Dne 7. 6. 2018 žalobkyně doplnila odvolání o potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně ze dne 15. 5. 2018, potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 30. 5. 2018 o bezdlužnosti žalobkyně a potvrzení PSSZ ze dne 24. 5. 2018 o bezdlužnosti žalobkyně. Dne 8. 6. 2018 pak žalobkyně doplnila smlouvu o výkonu funkce jednatele ze dne 12. 10. 2014. Dále dne 25. 7. 2018 doplnila potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. ze dne 27. 6. 2018, potvrzení PSSZ ze dne 19. 6. 2018 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. a potvrzení VZP ze dne 25. 6. 2018 o bezdlužnosti této společnosti. Dne 21. 1. 2019 žalobkyně dále doplnila potvrzení o výši čistého příjmu žalobkyně za období 05-07/2018 ve výši 12.217 Kč a dohodu společníků o příspěvku na úhradu nájemného a služeb ze dne 27. 12. 2018
- [18] Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 6. 2. 2019, č.j. MV-59083-8/SO-2018, bylo prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že na místo ustanovení § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců bylo ve výroku uvedeno ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona, s tím, že povolení k dlouhodobému pobytu nebylo prodlouženo z důvodu, že ve stanovené lhůtě nebyly předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.
- [19] V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že v rámci odvolání bylo navíc oproti řízení na I. stupni předloženo pouze potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o., ke kterému však nepřihlédl, neboť žalobkyně neuvedla žádné relevantní důkazy o tom, proč nemohla požadované dokumenty doložit v souladu s výzvou správního orgánu I. stupně. Ze stejného důvodu žalovaný nepřihlédl ani k aktuálním potvrzením o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. z Pražské správy sociálního zabezpečení a k potvrzení o bezdlužnosti z VZP. Zároveň žalovaný popřel námitku žalobkyně, že všechny potřebné dokumenty doložila již správnímu orgánu I. stupně a že se možná příslušné dokumenty ztratily.
- [20] K námitce ohledně přiměřenosti prvostupňového rozhodnutí se žalovaný ztotožnil se zjištěními a závěry správního orgánu I. stupně s tím, že bylo na žalobkyni, aby správnímu orgánu sdělila skutečnosti týkající se případného zásahu do soukromého a rodinného života. Toto tvrzení žalovaný doložil odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

- [21] Ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí žalovaný uvedl, že pouze na základě nedostatečně poskytnuté součinnosti ze strany žalobkyně nelze jednoznačně uzavřít, že nebylo prokázáno, že i nadále splňuje podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu a následně předmětnou žádost zamítnout dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že skutečnost, zda žalobkyně splňuje podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vyplývající z ustanovení § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců (podmínka bezdlužnosti), se v důsledku nedostatečně poskytnuté součinnosti ze strany žalobkyně nepodařilo ověřit, což zakládá důvod pro zamítnutí žádosti podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) předmětného zákona.
- [22] Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně.
- [23] Podle ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců: *„Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu na úředním tiskopisu, na kterém se podává žádost o vydání tohoto povolení. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.“*
- [24] Podle ustanovení § 35 odst. 3 téhož zákona: *„Dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“*
- [25] Podle ustanovení § 37 odst. 2 písm. a) téhož zákona: *„Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže nastal některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 písm. a), c), d), g), h) a j) až l) nebo v § 56 odst. 2, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“*
- [26] Podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona: *„Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.“*
- [27] Podle ustanovení § 46 odst. 7 téhož zákona: *„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 statutárním orgánem obchodní korporace nebo jeho členem, (...).“
- [28] Podle ustanovení § 178e téhož zákona: *„(1) Za bezdlužnou se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která nemá evidován nedoplatek, s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkáání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky,*
a) u orgánů Finanční správy České republiky,
b) u orgánů Celní správy České republiky,
c) na pojistném na veřejné zdravotní pojištění a na penále a

d) na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na penále.

(2) Bezdlužnost se prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, která nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů.“

[29] Podle ustanovení § 174a odst. 1 téhož zákona: „Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán 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. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.“

[30] Podle ustanovení § 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.“

[31] Soud nejprve k obecně formulované námitce, že žalovaný postupoval v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 3 a 4, § 3 správního řádu, ve stejné míře obecnosti uvádí, že rozpor s těmito ustanoveními správního řádu v dané věci neshledal. Žalovaný v řízení postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (ustanovení § 3 správního řádu). Skutková zjištění žalovaného jsou jednoznačná, mají oporu ve správním spisu, a v odvolacím řízení ani v řízení před správním soudem nebyla ničím zpochybněna. Městský soud ani neshledal, že by žalovaný postupoval v rozporu s povinností šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se jeho činnost týká, a zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu (ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu). Žalobkyně ostatně v žalobě neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by bylo možno pod tuto zásadu podřadit. Stejně tak soud neshledal, že by správní orgány postupovaly v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, neboť jejich rozhodnutí odpovídá okolnostem daného případu.

[32] Ve věci není sporu o tom, že jednou z podstatných náležitostí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě dle ustanovení § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je doklad prokazující bezdlužnost cizince [písm. d) tohoto ustanovení], resp. doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, jde-li o cizince, který je statutárním orgánem obchodní korporace nebo jeho členem [písm. e) tohoto ustanovení]. Kdo je považován za bezdlužnou osobu, resp. jakými doklady se bezdlužnost pro účely zákona o pobytu cizinců prokazuje, pak stanoví ustanovení § 178e zákona o pobytu cizinců. Jedná se o potvrzení orgánů Finanční správy ČR, orgánů Celní správy ČR, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny.

[33] Ve věci dále není sporu o tom, že žádost žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě trpěla vadami, neboť většina potřebných dokladů k ní nebyla připojena. Z pohledu sledované podmínky bezdlužnosti žalobkyně k žádosti přiložila pouze

potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně ze dne 10. 10. 2017 a potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. ze dne 25. 10. 2017.

- [34] Sporné je, zda žalobkyně na základě výzvy správního orgánu I. stupně k poskytnutí součinnosti ze dne 28. 11. 2017 doložila všechny chybějící doklady, či nikoli. Žalobkyně přitom tvrdí, že všechna potvrzení správnímu orgánu I. stupně předala, neboť má převzetí požadovaných dokumentů potvrzeno. Vyjádřila tak přesvědčení, že se doložená potvrzení ztratila. Na druhé straně pak správní orgán I. stupně postavil své rozhodnutí na skutečnosti, že nebyly doloženy některé dokumenty prokazující bezdlužnost žalobkyně a předmětné obchodní korporace.
- [35] Na výzvu správního orgánu I. stupně ze dne 28. 11. 2017, kterou soud shledal naprosto určitou a konkrétní (srov. druhý a šestý odstavec na str. 5 této výzvy, kde správní orgán podrobně vyjmenoval doklady, jejichž poskytnutí po žalobkyni požadoval – potvrzení Celní správy ČR, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny). Žalobkyně na tuto výzvu reagovala dne 21. 12. 2017 doložením potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 12. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. a potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti žalobkyně. Do dne vydání prvostupňového rozhodnutí již další doklady správnímu orgánu I. stupně nepředložila.
- [36] Podle ustanovení § 17 odst. 1 věta první a třetí správního řádu se v každé věci zakládá spis; spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Tato úprava navazuje na úpravu v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; podle ustanovení § 65 odst. 1 věty první tohoto zákona při vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. Judikatura a odborná literatura k vedení spisu uvádí: „*správní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální „stopu“ postupu řízení.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č.j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS); „*součástí spisu jsou jak dokumenty, z nichž správní orgán přímo vycházel, tak i ty, které správnímu orgánu „příliš nepomohly“, případně byly získány v rozporu se zákonem. S obsahem spisu není možné svévolně a účelově manipulovat.*“ (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 103-106.).
- [37] Z výše citovaného je zřejmé, že spis má obsahovat všechno, co se vztahuje k dané věci. Městský soud v Praze po prostudování spisového materiálu předloženého žalovaným uvádí, že žalovaný stěžejní skutkové zjištění týkající se předložení potřebné dokumentace žalobkyni posoudil zcela správně, jeho skutkový závěr má dostatečnou oporu ve skutečnostech plynoucích ze správního spisu. Městský soud v Praze tedy přisvědčuje skutkové verzi žalovaného a žalobní námitku považuje za neopodstatněnou, a to z následujících důvodů.
- [38] Předně je nutno zdůraznit, že spisový materiál předložený žalovaným sporné listiny – tj. další potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně, resp. předmětné obchodní korporace – neobsahuje (pozn. soudu: resp. neobsahuje je část spisu vedená správním orgánem I. stupně, neboť žalobkyně tyto dokumenty doložila až v podaném odvolání, k čemuž se soud vyjádří dále). Není zde přitom žádná indicie, která by nasvědčovala, že by správní orgán

tyto listiny obdržel a následně je ztratil, jak žalobkyně namítá. Obsah spisu žádné pochybnosti o průběhu dokazování a zjištěných skutkových okolnostech nevyvolává. Spis je z čistě administrativního hlediska veden formálně bezchybně; je řádně žurnalizován dle chronologického pořadí, listy jsou pevně spojeny. Soud tak nemá žádný důvod pochybovat, že listiny, které jsou ve správním spisu založeny, představují kompletní dokumentaci, počítaje v to dokumentaci, kterou žalobkyně na základě výzvy ze dne 28. 11. 2017 správního orgánu 1. stupně zaslala.

- [39] Skutkové verzi o ztrátě doložených dokumentů na straně správního orgánu I. stupně nenasvědčuje ani potvrzení o doložení dokumentů ke spisu č.j. OAM-32398/DP-2017, které je založeno ve spise. Z tohoto potvrzení vyplývá, že zmocněný zástupce žalobkyně, paní M. S., dne 21. 12. 2017 předala správnímu orgánu na jeho pracovišti potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 12. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. a potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti žalobkyně, což je jednak zaznamenáno počtem listů (2 listy), jednak samotnými těmito potvrzeními založenými ve spise. Potvrzení bylo zmocněnou zástupkyní podepsáno. Dokumenty jsou pevně spojeny sešívačkou v jeden celek. Totožně pak správní orgán I. stupně naložil i s dokumenty, kterou za žalobkyni do řízení předložil její zmocněný zástupce, pak Y. K., dne 12. 2. 2018; zde se jednalo o smlouvu o výkonu funkce jednatele a zápisy z valných hromad předmětné společnosti (celkem 9 listů).
- [40] Dále je třeba zohlednit, že žalobkyně na podporu svých tvrzení o ztrátě předmětných dokumentu nepředložila žádné relevantní důkazy, které by alespoň nepřímou naznačovaly možnost ztráty dokumentu správním orgánem. Rovněž pak nepředložila ani žádné potvrzení o převzetí těchto dokumentů ze strany správního orgánu I. stupně, jak uváděla v podané žalobě. Za zásadní tedy městský soud považuje skutečnost, že ztrátě dokumentů ze správního spisu nenasvědčuje žádná objektivní okolnost, přičemž žalobkyni se nepodařilo předejít takové tvrzení, které by bylo způsobitelné vyvolat na straně soudu pochybnost o úplnosti spisového materiálu.
- [41] Soud dále poznamenává, že ani sama žalobkyně, resp. její zmocněnkyni blíže předmětné dokumenty neoznačila v tom smyslu, že by k nim např. přiložila průvodní dopis, který by obsahoval zejména skutečnost, k jaké věci se vztahuje a jaké konkrétní důkazní prostředky (dokumenty) žalobkyně předkládá, nebo alespoň kolik listů či příloh předkládá. Doklady, které žalobkyně v reakci na výzvu správnímu orgánu 1. stupně předložila, tedy žalobkyně vůbec nespecifikovala. Nelze tedy nijak ověřit, že se její tvrzení o tom, že předložila všechny dokumenty týkající se naplnění podmínky bezdlužnosti, zakládá na pravdě.
- [42] 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 náleží bdělým. Žalobkyně v řízení takto nepostupovala, když nezajistila řádné doručení dokladu ministerstvu, a ke svému tvrzení o řádném doručení neobstarala žádný důkaz. Lze tak uzavřít, že žalovaný správně vycházel z toho, že požadované doklady žalobkyně před vydáním prvostupňového rozhodnutí správnímu orgánu prokazatelně nepředložila.

- [43] Žalobkyně dále namítala, že v rámci odvolacího řízení opakovaně doložila potvrzení o bezdlužnosti, žalovaný k nim však nepřihlédl. V rámci řízení o návrhu se uplatní zásada koncentrace dle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakuje, že řízení zahajovaná na návrh nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně. Toto pochybení pak nemůže být zhojeno cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008-115, nebo ze dne 4. 11. 2009, č.j. 2 As 17/2009-60, či ze dne 12. 3. 2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38).
- [44] Žalovaný rozhodoval ve věci jako odvolací orgán a jeho povinností bylo přezkoumání prvostupňového rozhodnutí a posouzení důvodnosti podaného odvolání tak, jak je uvedeno v ustanovení § 89 odst. 2 a násl. správního řádu. V případě, že žalobkyně nesplnila v prvostupňovém řízení své povinnosti, je nutné aplikovat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu upravující výše zmíněnou koncentraci správního řízení, z níž vyplývá povinnost odvolacího orgánu akceptovat nové skutečnosti a návrhy na provedení nových důkazů, uvedených v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.
- [45] Ze správního spisu vyplývá, že ke svému odvolání ze dne 10. 5. 2018 žalobkyně předložila potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti žalobkyně, potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o., potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně ze dne 10. 10. 2017, potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti uvedené společnosti ze dne 25. 10. 2017. Dne 7. 6. 2018 pak doplnila potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně ze dne 15. 5. 2018, potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky ze dne 30. 5. 2018 o bezdlužnosti žalobkyně a potvrzení PSSZ ze dne 24. 5. 2018 o bezdlužnosti žalobkyně. Dále dne 25. 7. 2018 doplnila potvrzení finančního úřadu o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. ze dne 27. 6. 2018, potvrzení PSSZ ze dne 19. 6. 2018 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. a potvrzení VZP ze dne 25. 6. 2018 o bezdlužnosti této společnosti.
- [46] V rámci samotného odvolání tak bylo navíc oproti řízení před správním orgánem I. stupně předloženo pouze potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o., ke kterému však nebylo možné přihlédnout, neboť žalobkyně neuvedla žádné relevantní důkazy ve smyslu toho, proč nemohla tento dokument doložit již správnímu orgánu I. stupně, neboť jeho datace (datum 24. 11. 2017) je stejná jako datace potvrzení Celního úřadu pro hl. m. Prahu ze dne 24. 11. 2017 o bezdlužnosti žalobkyně, které správnímu orgánu I. stupně předložila dne 21. 12. 2017 v reakci na jeho výzvu k poskytnutí součinnosti.
- [47] V případě ostatních dokumentů prokazujících bezdlužnost žalobkyně a předmětné obchodní korporace (potvrzení VZP ze dne 30. 5. 2018 o bezdlužnosti žalobkyně, potvrzení PSSZ ze dne 24. 5. 2018 o bezdlužnosti žalobkyně, potvrzení PSSZ ze dne 19. 6. 2018 o bezdlužnosti společnosti MUVISAB s.r.o. a potvrzení VZP ze dne 25. 6. 2018 o

bezdlužnosti) se jedná dokumenty, které byly příslušnými orgány vydány až po vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci (dne 20. 4. 2018). Skutečnost, že žalobkyně tyto listiny předložila dodatečně až v průběhu odvolacího řízení, proto nemůže mít vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť chybějící listiny žalobkyně mohla a měla předložit v průběhu řízení na prvním stupni, resp. ve smyslu ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu nedoložila, proč tyto listiny nemohla předložit dříve. Předložená potvrzení tak nelze považovat za nové důkazy podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení. Žalobkyně navíc nesplnila ani podmínku uvedenou v ustanovení o koncentraci v odstavci 4 větě druhé, dle které namítali účastníci, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Žalobkyně odvolání podala dne 10. 5. 2018 a až ve dnech 7. 6. 2018 a 25. 7. 2018 doložila žalovanému potřebná potvrzení o bezdlužnosti.

- [48] Soud tak na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že žalobkyně ani po výzvách nedoložila všechny zákonem požadované doklady, a proto byl dán důvod k zamítnutí její žádosti podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť ve stanovené lhůtě nepředložila doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti (tj. za účelem splnění podmínky bezdlužnosti). Je tomu tak proto, že zákona o pobytu cizinců jednoznačně vyplývají podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, resp. k prodloužení doby platnosti takového povolení. V návaznosti na ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví ustanovení § 46 odst. 7 téhož zákona, kde jsou vyjmenovány jednotlivé náležitosti žádosti (potřebné doklady). Pod písm. d) a e) je pak uveden doklad o bezdlužnosti. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona pak v závislosti na nepředložení požadovaných dokladů stanoví následek spočívající v neudělení pobytového oprávnění žadateli, resp. nevyhovění jeho žádosti. Provázanost jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců je dle názoru jasná a nerozporná a správní orgány ji ve svých rozhodnutích dostatečně ozřejmily. V tomto směru tedy soud uzavírá, že neshledal napadené rozhodnutí ani rozhodnutí prvostupňové nepřezkoumatelnými.
- [49] Žalobkyně dále namítala, že správní orgány nedostatečně hodnotily dopady rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, když se zejména nezabývaly tím, kdo z jejích rodinných příslušníků žije na území ČR, zda je návrat do země původu žalobkyně možný a zda tam má vytvořené zázemí.
- [50] Soud k této námitce uvádí, že žalobkyně v průběhu řízení netvrdila žádné rozhodné skutečnosti o svých vazbách k České republice, popř. další významné skutečnosti, které by mohly založit závěr, že zamítnutí žádosti by představovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromí. Správní orgán není povinen z úřední povinnosti vyhledávat informace o žadateli za účelem posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí. Především na aktivitě samotného žadatele závisí, jaké informace o jeho soukromém a rodinném životě bude správní orgán moci posoudit. Správní orgány tak vycházely údajů, které měly k dispozici. Dle soudu tyto mají dostatečnou vypovídací hodnotu, přičemž svědčí o tom, že rozhodnutí nebude mít pro žalobkyni negativní dopad do rodinného a soukromého života.
- [51] K tomu, aby správní orgán mohl provést reálnou úvahu o přiměřenosti dopadů jeho rozhodnutí, je dle názoru soudu totiž nutná aktivita samotného žadatele, který by měl rozkrýt všechny významné aspekty svého pobytu na území ČR a z toho plynoucí pevnost a trvalost vazeb, které si zde vytvořil. Žalobkyně nicméně v průběhu správního řízení ani v odvolání proti rozhodnutí ministerstva žádné konkrétní okolnosti, z nichž by odvolací správní orgán mohl vycházet při úvahách o přiměřenosti rozhodnutí, nepopsala a ani

nepřímo nepřiblížila. Námitku týkající se absence úvah správního orgánu I. stupně o dopadech jeho rozhodnutí do soukromého a rodinného života sice uplatnila v odvolání proti rozhodnutí ministerstva, avšak toliko poukazem na to, čím vším se se správní orgán I. nezabýval, aby pak vzápětí pouze obecně odkázala na délku pobytu na území a své vazby na území. Soud k tomu dodává, že ani v rámci žalobních námitek žalobkyně nevylicila skutkové okolnosti týkající se jeho vazeb k území ČR a intenzity pojítek s domovskou zemí, resp. učinila tak pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, kde uvedla osoby, se kterými žije ve společné domácnosti. Dle názoru nic žalobkyni nebránilo tyto vazby konkrétně předstříti již v řízení před správními orgány. Nadto povinnost žadatele v rámci řízení poskytnout ministerstvu všechny relevantní informace k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí vyplývá přímo z ustanovení § 174a odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců.

- [52] Pokud tedy žalobkyně v průběhu správního řízení před správními orgány neuváděla žádné skutečnosti, které by o takovém případném zásahu mohly svědčit, správním orgánům nelze vyčítat, že se touto otázkou ve vztahu ke konkrétním osobním a rodinným poměrům žalobkyně nezabývaly. V postupu žalované, resp. ministerstva proto nelze spatřovat pochybení s dopady na zákonnost napadeného rozhodnutí.
- [53] Správní orgán I. stupně k přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně správní orgán uvedl, že na území České republiky nepobývá nikdo z rodinných příslušníků žalobkyně, přičemž se vyjádřil i k délce pobytu žalobkyně na území a k tomu, zda vlastní nemovitosti. Žalovaný se pak se závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil.
- [54] Soud proto uzavírá, že byť si lze jistě představit podrobnější odůvodnění v této otázce, pak nelze pominout tu skutečnost, že se k této otázce sice stručně, avšak jasně správní orgány vyjádřily. V řízení totiž i v důsledku nesoučinnosti žalobkyně v této otázce nevyšly najevo žádné okolnosti, které by nasvědčovaly tomu, že bude správními rozhodnutími nepřiměřeno zasaženo do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgány tak dle názoru soudu dostaly své povinnosti posoudit přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
- [55] Žalobkyně závěrem žaloby odkázala na řízení vedené u zdejšího soudu pod sp.zn. 5A 45/2018, na kterém dokládala, že žalovaný v jejím případě porušil zásadu rovnosti účastníků řízení.
- [56] Soud předně uvádí, že předmětem přezkumu v odkazované věci bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2017, č.j. MV-132946-4/SO-2016, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce F. V. a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 7. 9. 2016, č.j. OAM-70694-34/DP-2012, jímž byla podle ustanovení § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) a podle ustanovení § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ. Rozsudkem ze dne 24. 9. 2020, č.j. 5A 45/2018-40, byla žaloba zdejším soudem zamítnuta.
- [57] Po prostudování spisu ve věci vedené pod sp.zn. 5A 45/2018, který je znám i žalobkyni, resp. jejímu zmocněnému zástupci, neboť v řízení před soudem zastupoval i tehdejšího žalobce, soud nedospěl k závěru, že by žalovaný postupoval v případě žalobkyně v rozporu

se zásadou rovnosti účastníků řízení. Ba naopak, obě správní rozhodnutí vychází z obdobných závěrů – tehdy žadatel nedoložil doklad o zdravotním pojištění. Správní orgány tak v obdobných věcech postupovaly obdobně, což je zcela v souladu se zásadou uvedenou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

[58] Ze všech výše uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[59] Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému 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.

V Praze dne 11. února 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu