



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **Y. V.**
v ČR X
zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,
se sídlem Opletalova 25, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2020, č. j. MV-63656-4/SO-2020

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „OAM“) ze dne 11. 3. 2020, č. j. OAM-33258-12/DP-2019, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení ve věci žádosti žalobce, podané u OAM dne 26. 9. 2019 podle § 45 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“, o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání - účast v právnické osobě (dále též „žádost“), neboť žalobce nedoložil zákonem požadované doklady přesto, že byl k jejich předložení OAM vyzván,

přičemž tyto doklady byly ve výzvě k odstranění vad podání jednoznačně specifikovány, a I. stupňové rozhodnutí potvrzeno.

2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a spisového materiálu vyplynulo, že žalobci byla naposledy vydána zaměstnanecká karta s platností od 25. 5. 2017 do 24. 10. 2019. Žalobce podal žádost, aniž doložil všechny zákonem stanovené náležitosti. OAM jej proto vyzval k odstranění vad žádosti a konkretizoval vady spočívající mimo jiné v absenci dokladu zdravotní pojišťovny o tom, že žalobce nemá evidován dluh na veřejném zdravotním pojištění, a dokladu zdravotní pojišťovny, že obchodní korporace, v níž je žalobce statutárním orgánem, nemá evidován nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění ve smyslu § 178e odst. 1 ZPC. K tomu stanovil OAM žalobci lhůtu 40 dnů od doručení písemnosti, tj. od 25. 11. 2019 (dále též „doklady o bezdlužnosti“). Žalobce na výzvu požadované doklady doložil s výjimkou výše uvedených dokladů o bezdlužnosti žalobce a obchodní korporace. Tyto doklady nepředložil ani ke dni vydání I. stupňového rozhodnutí. Taková podstatná vada bránila OAM se žádostí věcně zabývat, tedy posoudit, zda žalobce splňuje zákonem stanovené podmínky pro vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - účast v právnické osobě, či nikoli. Vada žádosti bránila správnímu orgánu I. stupně, aby v řízení pokračoval, proto řízení dne 11. 3. 2020 zastavil.
3. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce doznal svou nedbalost s tím, že v tu dobu neměl možnost si tyto doklady zajistit a doložit. Poukázal na režim nouzového stavu a uvedl, že chybějící doklady doloží do 30 dnů. Dne 8. 4. 2020 doložil žalobce z chybějících dokladů kopii potvrzení o stavu závazků týkajících se pojistného penále, pokuty a přírážky k pojistnému dle § 26e zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejném zdravotním pojištění, které má prokazovat, že obchodní korporace nemá evidován nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění podle § 178e odst. 1 ZPC, a kopii potvrzení o stavu závazku týkajících se pojistného penále, pokuty a přírážky k pojistnému dle již zmíněného § 26e zákona o pojistném na veřejném zdravotním pojištění, které má prokazovat, že žalobce je osobou bezdlužnou. Dále bylo předloženo vyúčtování pojistného na veřejném zdravotním pojištění a doklady o zajištění ubytování žalobce a jeho rodiny.
4. Žalovaná jeho odvolání žalobou napadeným rozhodnutím nevyhověla. K tomu poukázala na judikaturu správních soudů (zejména Nejvyššího správního soudu, dále též „NSS“), z níž vyplývá potřeba vlastní iniciativy žadatele doložit veškeré zákonem stanovené náležitosti, resp. informovat správní orgán I. stupně, že některé doklady nemá k dispozici a požádat o prodloužení lhůty pro jejich předložení. Zdůraznila, že se jedná o náležitost stanovenou zákonem, tedy vadu podstatnou, neboť brání správnímu orgánu I. stupně, aby žádost posoudil z hlediska věcného. Žalovaná přihlédla k tomu, že výzva k odstranění vad žádosti byla žalobci doručena 25. 11. 2019, žalobce byl řádně poučen o následcích neodstranění těchto vad, a jelikož nejen ve stanovené lhůtě, ale ani do dne 11. 3. 2020, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, všechny požadované doklady nedoložil, přisvědčila právnímu posouzení správního orgánu I. stupně, který zastavil řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu s tím, že žalobci nebránila žádná závažná překážka, aby chybějící doklady včas správnímu orgánu I. stupně doložil nebo požádal o prodloužení lhůty k jejímu doložení. Žalovaná vyšla z ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, k tomu poukázala na judikaturu NSS a uzavřela, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť žalobce do dne vydání prvostupňového rozhodnutí nepředložil správnímu orgánu I. stupně chybějící zákonnou náležitost žádosti, konkrétně

doklady prokazující bezdlužnost žalobce a bezdlužnost společnosti u příslušné zdravotní pojišťovny.

II. Žaloba

5. Žalobce v *prvním žalobním bodu* tvrdil porušení ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, neboť do jeho oprávněných zájmů a práv bylo zasaženo ve větším než nezbytném rozsahu. Rozhodnutí správních orgánů považoval za nepřiměřená a přepjatě formální, neodpovídající okolnostem konkrétního případu. Namítal absenci veřejného zájmu na takovém rozhodnutí, který by ho odůvodňoval.
6. Zrekapituloval obsah výzvy k doplnění žádosti ze strany OAM a konstatoval, že doložil ve stanovené lhůtě veškeré požadované podklady s výjimkou potvrzení veřejné zdravotní pojišťovny o bezdlužnosti své a společnosti, neboť se domníval, že jeho bezdlužnost je prokázána předložením průkazu pojištěnce VZP. V té době nebyl zastoupen právním zástupcem a spoléhal se na informace poskytnuté mu na pracovišti OAM. Doklady doložil ihned, jakmile se mu je podařilo obstarat. Tedy nebyl nečinný, ale naopak se aktivně zajímal o své řízení, a to i přes jazykovou bariéru. Považoval tak za lichou argumentaci rozsudkem NSS č. j. 2 Azs 76/2015-24, na který odkazovala žalovaná. Zopakoval, že postup OAM a žalované naplňuje znaky přepjatého formalizmu, proti čemuž vystupuje nejen NSS, ale také Ústavní soud. Žalobce aktivně spolupracoval s OAM a jeho pochybení vyplývalo do určité míry z ne úplně přesných informací, které obdržel na pracovišti OAM. Navíc z jím doložených dokladů jasně plyne, že splňuje požadavky zákona. Mělo být přihlédnuto ke specifickým okolnostem případu. Postupem správních orgánů došlo k porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
7. Ve *druhém žalobním bodu* namítal, že se OAM ani žalovaná ani náznakem nezabývali přiměřeností dopadu rozhodnutí do života žalobce a jeho nejbližších přesto, že se jím zabývat měli. Jednali tak v rozporu s § 174a ZPC. Zásada přiměřenosti je přitom jednou ze základních zásad správního řízení obecně, jakož i zásadou ústavní, a zásadou obsaženou v článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“). V případě žalobce se přitom jedná o rozhodnutí, které má reálné dopady, prakticky shodné s rozhodnutím o zrušení pobytového oprávnění, kde je povinnost zkoumat přiměřenost intenzity dopadu do života toho, komu je pobytové oprávnění rušeno, výslovně vyjádřena v ZPC. K tomu odkázal na rozsudek NSS č. j. 6 Azs 96/2015-30, rozsudek NSS č. j. 1 Azs 81/2016-33, a citoval z nich. Tvrdil, že v jeho věci nebyla reflektována vázanost České republiky Úmluvou o právech dítěte, jelikož se v rámci napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí OAM, správní orgány nevypořádaly s požadavky posouzení rozhodnutí ve vztahu k zájmu nezletilého dítěte dle článku 3 této Úmluvy. Rozhodnutí má přitom přímý dopad do života nezletilé dcery žalobce K. V. K tomu poukázal na rozhodnutí NSS č. j. 5 Azs 383/2019-44. Žalobou napadené rozhodnutí je přitom zřejmě nepřiměřené v zásahu do soukromé sféry žalobce, do jeho každodenního života po všech stránkách, a také do života všech jeho rodinných příslušníků, se kterými žije ve společné domácnosti na území ČR. Skutečnosti, které byly požadovány, byly přitom doloženy, ač některé opožděně. V ČR žije žalobce déle než 15 let, má zde vybudovány silné vazby, které jsou napadeným rozhodnutím ohroženy. Pakliže bude v důsledku rozhodnutí žalované nucen opustit ČR, dojde k jejich zpretrhání. Žalobce zopakoval, že nevidí žádný veřejný zájem, kterým by taková nepřiměřenost zásahu do jeho osobní sféry byla omluvitelná, neboť je spořádaným členem společnosti, ctí právní řád, není zátěží pro sociální systém v ČR a je řádným plátcem daní a všech odvodů.

8. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované a další podání účastníků

9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě argumentovala obdobně jako v odůvodnění svého rozhodnutí. K námitce (ne)posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí odkázala na rozsudek NSS č. j. 10 Azs 206/2016-48 a judikaturu z něj vyplývající. Zdůraznila, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním, správní orgán tak není povinen zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Taková povinnost má místo pouze u meritorních rozhodnutí, což bylo potvrzeno i rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15A 20/2015-45 a dalšími rozsudky správních soudů, na které žalovaná odkázala a z nichž citovala.
10. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl.
11. V replice k vyjádření žalované žalobce k posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do života cizince odkázal na rozsudek NSS č. j. 5 Azs 383/2019-40, citoval z něj a setrval na svém dosavadní argumentaci.

IV. Posouzení Městským soudem v Praze

12. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Podle zástupce žalobce měl správní orgán sám nahlédnout do registru zdravotní pojišťovny za účelem prokázání skutkového stavu, kladl otázku, zda neměl správní orgán o žádosti rozhodnout věcně, brojl proti absenci posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do života žalobce dle § 174a ZPC. K postupu žalované dle § 82 odst. 4 správního řádu s námitce porušení § 2 odst. 4 téhož zákona navrhl důkaz rozhodnutím žalované ze dne 2. 11. 2015, č. j. MV-130924-4/SO-2015. V ostatním uváděl obdobně jako v podané žalobě a replice.
13. Zástupkyně žalované k tomu uvedla, že správní orgán nemůže nahlížet do registru zdravotních pojišťoven, neboť jsou to soukromé subjekty a musí se proto dotazovat písemně. Při posuzování žádosti se zjišťuje splnění podmínek zákona. Otázku (ne)přiměřenosti dopadu rozhodnutí do života žalobce vznesl až v žalobě. K tomu odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Důkaz rozhodnutím z r. 2015 považovala za jeden odlišný případ, který nezakládá správní praxi žalované. Jinak uváděla obdobně jako v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a vyjádření k žalobě.
14. Soud provedl důkaz výše citovaným rozhodnutím žalované k námitce porušení § 2 odst. 4 správního řádu a § 82 odst. 4 téhož zákona. Z něj vyplynulo, že v obdobné věci žalovaná zrušila rozhodnutí OAM, neboť shledala, že v řízení o žádostech, kde jediným účastníkem řízení je žadatel, není striktně formalistická aplikace § 82 odst. 4 správního řádu na místě a je nutné přihlédnout k základním zásadám činnosti správních orgánů.
15. Soud 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.
16. Soud z obsahu spisového materiálu ověřil skutkový stav, jak byl účastníky tvrzen, a nezjistil zásadní rozpory. Přistoupil proto k vypořádání jednotlivých žalobních bodů.
17. Z obsahu spisového materiálu, odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované, na něž soud v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů nahlíží jako na

jeden celek, jakož i z vyjádření žalované k podané žalobě a provedeního ústního jednání je zřejmé, že žalobce přes výzvu nedoložil všechny náležitosti, které mu zákon ukládá v ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, ve spojení s ustanovením § 46 odst. 7 písm. b) téhož zákona, přičemž tato povinnost měla být splněna již s podáním žádosti. Řízení o žádosti žalobce je řízením návrhovým, které v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, klade zvýšenou měrou důraz na aktivitu žadatele k tomu, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady pro vyhovění žádosti (např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38). Žalobce tak má v řízení o žádosti nejen povinnost tvrzení, ale i povinnost svá tvrzení prokázat. Žalobce nedoložil veškeré požadované doklady, bez nichž nelze o žádosti věcně rozhodnout, tj. posoudit důvodnost, resp. splnění všech podmínek přesto, že jej ve výzvě správní orgán I. stupně poučil o následcích a stanovil mu přiměřenou lhůtu (40 dnů), které soud ve shodě se žalovanou považuje za přiměřenou.

18. Výzva byla žalobci doručena dne 25. 11. 2019, žalobce až dne 14. 11. 2019 a dne 3. 12. 2019 doložil část požadovaných dokladů. Ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí však stále nebyla splněna povinnost předložit doklady o bezdlužnosti. Prvostupňové rozhodnutí bylo přitom vydáno dne 11. 3. 2020, tedy se značným časovým odstupem od doručení výzvy a nezbývá než konstatovat, že žalobce měl dostatečný časový prostor pro to, aby vady podané žádosti na výzvu správního orgánu I. stupně odstranil. Je obecně známou skutečností, že v té době bylo i území České republiky zasaženo pandemií COVID SARS 19, ale s ohledem na délku doby, která uplynula od doručení výzvy žalobci (dne 25. 11. 2019) a datem, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí (dne 11. 3. 2020), soud tuto okolnost nepovažuje za relevantní pro zvrácení závěru soudu o zákonnosti vydání prvostupňového rozhodnutí, resp. žalobou napadeného rozhodnutí, kterým žalovaná stanovisko správního orgánu I. stupně potvrdila.
19. Nelze nevidět, že žalobce ani netvrdil, natož aby prokazoval, bližší konkrétní okolnosti, které mu bránily podat řádnou žádost nebo ji na výzvu včas doplnit. Mezi účastníky není sporu o tom, že doklady, prokazující bezdlužnost žalobce a obchodní korporace, jejíž je žalobce statutárním orgánem u příslušné zdravotní pojišťovny, jsou zákonem požadované doklady, které musí být k žádosti přiloženy, aby se správní orgán I. stupně mohl zabývat žádostí meritorně. Za situace, kdy tomu tak nebylo a žalobce splnil svou povinnost až po vydání prvostupňového rozhodnutí, a to ještě s odstupem téměř jednoho měsíce (dne 8. 4. 2020), nemohla žalovaná dospět k jinému závěru, než přisvědčit právnímu posouzení OAM podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Přílehlavé soud shledává také odkazy žalované na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž v odůvodnění rozhodnutí citovala.
20. Podle stanoviska soudu tak žalovaná postupovala souladně s ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, kdy s ohledem na zásadu koncentrace řízení nemohla k dokladům, které byly k žádosti žalobcem doloženy až po podání odvolání, tedy po vydání prvostupňového rozhodnutí, přihlídnout. Žalobce přitom ani neuvedl konkrétní relevantní důvody, pro které tyto dokumenty nemohl předložit k řízení před správním I. stupně a pouze obecně uvedl, že je nedoložil ze své nedbalosti, neboť v tu dobu neměl možnost je vyřídit, přičemž nic bližšího k tvrzené nemožnosti vyřídit a doložit chybějící doklady neuvedl, ani tyto okolnosti nepopsal. I v této souvislosti žalovaná důvodně poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs

115/2016-34, a soud k tomu dodává, že navazující judikatura Nejvyššího správního soudu správnost těchto závěrů NSS aprobovala.

21. Soud tedy odmítá žalobní tvrzení o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí v tomto žalobním rozsahu a s tím uplatněné tvrzení o nepřiměřeném a formalistickém přístupu správních orgánů a jejich nejednotné správní praxi, neboť ty postupovaly v souladu se zákonem a judikaturou správních soudů. Soudu je z jeho rozhodovací činnosti známa rozhodovací praxe žalované (např. ve věci sp. zn. 9 A 88/2018). Rozhodnutí žalované, provedené jako důkaz při ústním jednání, tak považuje za rozhodnutí ojedinělé, vybočující nejen ze správní praxe žalované, ale i z ustálené judikatury správních soudů.
22. Tvrzení žalobce o tom, že se řídil poučením úředníků OAM nemá oporu ve spisovém materiálu a je v rozporu s obsahem výzvy k odstranění nedostatků žádosti, soud jej proto neshledal důvodným.
23. Soud tak uzavírá, že žalobou napadené rozhodnutí bylo ve vztahu k prvnímu žalobnímu bodu vydáno v souladu se zákonem, k porušení žalobcem namítaných ustanovení správního řádu nedošlo.
24. K námitce *druhého žalobního bodu* stran neposouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do života žalobce ve spojení s namítanými články Úmluvy soud uvádí, že plně vešel na argumentaci žalované, která ostatně odpovídá ustálené i recentní judikatuře NSS, podle níž při „zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu se přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele podle § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 15. 8. 2017, neposuzuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022 č. j. 8Azs 314/2019-39).
25. Lze tak uzavřít, že k porušení § 174a zákona o pobytu cizinců, jakož i namítaných článků Úmluvy nedošlo. Postup žalované byl souladný se zákonem, nikoliv nepřiměřený. Žalobcův nesouhlas se závěry správních orgánů, které mají oporu v zákoně, proto nemohl vést ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Zákonodárce danou právní úpravou uvažil, že zastavení řízení je méně zasahující do života cizince, než je tomu u rozhodnutí o zamítnutí žádosti/ve věci samé. Argumentace žalobce, že měl správní orgán posuzovat jeho věc meritorně, není na místě, neboť se jedná o procesní rozhodnutí, které žalobci nebrání podat případně novou žádost o pobyt na území.

V. Závěr a náklady řízení

26. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl procesní úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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. 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.

Praha 23. března 2022

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu