



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně: **X**, státní příslušnost Thajské království
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. et Bc. Filipem Schmidtem
sídlem Ověnecká 78/33, Praha 7

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 5. 2020, č.j. MV-63646-4/SO-2020

takto:

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

Odůvodnění

- 1 Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ze dne 29. 5. 2020, č.j. MV-63646-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“, kterou je obecně označován i správní orgán 1. stupně, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra,

Shodu s prvopisem potvrzuje X

odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán 1. stupně“) ze dne 12. 3. 2020, č.j. OAM-37048-8/DP-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo zastaveno řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě podle ust. § 44a odst. 3 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“). Správní orgány v řízení o žádosti dospěly k závěru, že žalobkyně ani po výzvě neodstranila nedostatky žádosti, neboť nedoložila doklad o bezdlužnosti žalobkyně u celního úřadu a doklad o bezdlužnosti obchodní společnosti GUT Česká republika s.r.o., jejíž je jednatelkou a společnící, u Pražské správy sociálního zabezpečení.

- 2 Žalobkyně v žalobě nejprve obecně namítla porušení ust. § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť správní orgán aplikoval citované ustanovení zákona o pobytu cizinců v tomto případě v rozporu se zákonem, porušení ust. § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, porušení ust. § 3 správního řádu ve spojení s ust. § 68 odst. 3 správního řádu a porušení ust. § 44a odst. 1 písm. b) ve spojení s ust. § 44 odst. 4. zákona o pobytu cizinců, neboť cizince nebylo v rozporu s těmito ustanoveními prodlouženo pobytové oprávnění.
- 3 Dále uvedla, že přicestovala do České republiky původně za účelem zaměstnání, byla zaměstnaná v masážních salónech provozujících thajské masáže, v roce 2015 založila vlastní obchodní společnost GUT Česká republika s.r.o. a provozuje salon s thajskými masážemi. Účelem jejího povolení k pobytu platného do 9. 11. 2019 tedy bylo podnikání – účast v právnické osobě. Žalobkyně dne 7. 11. 2019 požádala o prodloužení povolení k pobytu. Jelikož žalobkyně při podání žádosti nedoložila všechny náležitosti podle ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, vyzval ji správní orgán 1. stupně výzvou ze dne 10. 12. 2019 k odstranění vad žádosti a stanovil lhůtu 40 dnů. Ve výzvě popsal náležitosti, resp. zákonná ustanovení je definující, které má žalobkyně doložit. Dne 23. 1. 2020 žalobkyně osobně na pracovišti správního orgánu 1. stupně odevzdala požadované náležitosti na přepážce, přitom jí nebylo řečeno, že její doklady jsou nekompletní či chybné. Nebyla ani vyzvána písemnou výzvou, ani neproběhlo seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dle ust. § 36 správního řádu. Následně správní orgán 1. stupně řízení o žádosti zastavil dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podané odvolání, v němž žalobkyně zejména namítala, že nesprávné formulace potvrzení o bezdlužnosti Celního úřadu a potvrzení o bezdlužnosti Pražské správy sociálního zabezpečení nelze považovat za zásadní vady, navíc tyto vady mohly být odstraněny součinností správního orgánu 1. stupně s žalobkyní, žalovaná odmítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.
- 4 Žalobkyně namítla, že žalovaná se vůbec nevyrovnala s podstatou odvolacích námitek. Základní odvolací námitkou bylo vadné posouzení obou sporných dokumentů žalovanou.
- 5 Žalobkyně namítla, že žalovaná označila vady potvrzení o bezdlužnosti za podstatné vady, neboť potvrzení o bezdlužnosti je náležitost stanovená zákonem o pobytu cizinců. Nevypověděla se však s odvolací námitkou, že zákon nepředepisuje formu potvrzení o bezdlužnosti. Žalobkyně požádala o potvrzení o bezdlužnosti jak za sebe jako fyzickou osobu, tak za společnost. Výsledkem bylo zaslání předmětných potvrzení, kdy v potvrzení

Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 2. 12. 2019 je uvedeno ke jménu a datu narození žalobkyně, kdy byla osobou samostatně výdělečně činnou, a že nemá evidovány žádné nedoplatky. Dále je v dokumentu uvedeno, že žalobkyně je jednatelkou společnosti GUT Česká republika a z „*toboto titulu není plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.*“ V potvrzení celního úřadu ze dne 20. 11. 2019 je uvedeno v záhlaví opět jméno žalobkyně, její datum narození, dále v textu její rodné číslo, kdy věta obsahující slovní spojení „*nemá splatné nedoplatky*“ je v textu celního úřadu navázána na daňový subjekt GUT Česká republika s.r.o. Žalobkyně byla přesvědčena, že jí na základě žádosti přišla relevantní potvrzení. Nuance v textu, i s ohledem na absenci právního zástupce a znalost úředního jazyka, nebylo v jejích možnostech kontrolovat. Ostatně podle žalobkyně to ani není úkolem účastníka řízení, resp. přesně v takovou chvíli má přijít na řadu součinnost správního orgánu. Uvedené nedorozumění v čtení textu potvrzení, který zmiňuje jak žalobkyni, tak její společnost (ale v každém z případů jej žalovaná čte jako separátní potvrzení jen pro jeden subjekt) mohlo být také odstraněno komunikací s Celním úřadem a Pražskou správou sociálního zabezpečení.

- 6 Další odvolací námitkou byl vadný postup žalované poté, co shledala vady v obou dokumentech.
- 7 Žalobkyně namítla, že přesně v takovou chvíli měla přijít na řadu součinnost správního orgánu s žalobkyní, případně i s celním úřadem a Pražskou správou sociálního zabezpečení. Žalobkyně měla být při osobním dokládání všech podkladů na přepážce informována, že doložená potvrzení jsou vadná. Žalobkyně je tudíž přesvědčena, že správní orgán 1. stupně porušil zákon, když žalobkyni neseznámil se svým posouzením doložených podkladů o bezdlužnosti a neumožnil jí jakkoliv reagovat a nedostatky, o kterých nemohla vědět, odstranit. Správní orgán 1. stupně také měl splnit povinnost umožnit žalobkyni seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dle ust. § 36 správního řádu, rovněž pak by žalobkyně mohla relevantně reagovat.
- 8 Žalobkyně odmítla, že by žalovanou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 2 Azs 76/2015-24 byl na věc přílehlavý. V něm soud aproboval zastavení řízení v situaci, kdy byla cizinci zaslána výzva a tento zůstal zcela nečinný a vady neodstranil. Jak popsáno výše, situace žalobkyně byla zcela odlišná.
- 9 V poslední žalobní námitce žalobkyně namítla, že v napadeném rozhodnutí měla být řešena otázka přiměřenosti rozhodnutí, neboť tuto obecnou zásadu stanoví správní řád v ust. § 2 odst. 3 nehledě na to, že samotný zákon o pobytu cizinců to správnímu orgánu neukládá výslovně. Projevit se tato zásada v předmětném řízení měla právě v tom, jak správní orgán přistupuje k posouzení formalistických nároků na cizince jako účastníka řízení, které je možno navíc v součinnosti s ním odstranit ve vztahu k délce jeho pobytu na území a stupni jeho integrace na území a plnění dosavadních povinností.
- 10 Žalovaná s podanou žalobou nesouhlasila a navrhovala ji jako nedůvodnou zamítnout. Vzhledem k podobnosti žalobních a odvolacích námitek a absenci nové relevantní argumentace žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a věcně se vyjádřila stejně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

- 11 Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovanou vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti.
- 12 Žalobkyně dne 7. 11. 2019 podala u správního orgánu 1. stupně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě dle ust. § 44a zákona o pobytu cizinců.
- 13 Správní orgán prvního stupně žalobkyni výzvou ze dne 10. 12. 2019, č. j. OAM-37048-6/DP-2019, vyzval dle ust. § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti ve lhůtě 40 dnů od doručení této výzvy, neboť žádost žalobkyně neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 ve spojení s § 35 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a to doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem žalobkyně a společně s ní posuzovaných osob odpovídá podmínkám uvedeným v ust. § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, doklad prokazující bezdlužnost žalobkyně, doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, doklad o cestovním zdravotním pojištění (na celou dobu předpokládaného pobytu) a doklad o zaplacení pojistného uvedeného v tomto dokladu. Správní orgán prvního stupně absentující náležitosti žádosti ve výzvě podrobně specifikoval a žalobkyni současně poučil o následcích neodstranění nedostatků ve výše uvedené lhůtě.
- 14 Žalobkyně dne 23. 1. 2020 osobním podáním na přepážce správního orgánu 1. stupně doložila následující dokumenty: Potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti, Potvrzení o stavu závazků týkajících se pojistného, penále, pokuty a přírážky k pojistnému dle ust. § 26e zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění – jednou ohledně žalobkyně, jednou ohledně společnosti GUT Česká republika s.r.o., Potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků, jednou ohledně žalobkyně a jednou ohledně společnosti GUT Česká republika s.r.o., a dále dva sporné dokumenty: Potvrzení o stavu závazků týkajících se pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále ve smyslu ust. § 22d zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a Potvrzení celního úřadu o neevidenci nedoplatků daňového subjektu GUT Česká republika s.r.o. V předposledně uvedeném dokumentu je uvedeno, že žalobkyně jako osoba samostatně výdělečně činná nemá evidován splatný závazek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále, a že žalobkyně je jednatelkou společnosti GUT Česká republika s.r.o. a není v uvedené činnosti plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. V posledně uvedeném dokumentu je uvedeno, že daňový subjekt GUT Česká republika s.r.o. nemá u orgánů Celní správy evidovány žádné nedoplatky; dokument je adresován žalobkyni.
- 15 Správní orgány reagovaly vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí, jak je uvedeno výše. V prvostupňovém rozhodnutí je argumentováno tím, že správní orgán 1. stupně po výzvě k odstranění vad žádosti neobdržel potvrzení o bezdlužnosti žalobkyně u celního úřadu a potvrzení o bezdlužnosti společnosti GUT Česká republika s.r.o. u Pražské správy sociálního zabezpečení. Správní orgán 1. stupně měl za to, že jde o podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Vzhledem k jejich neodstranění zastavil řízení. V napadeném rozhodnutí je zejména uvedeno, že žalobkyně nedoložila veškerou bezdlužnost jak své osoby, tak společnosti GUT Česká republika s.r.o. K

potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že z dokladu vyplývá pouze bezdlužnost žalobkyně, nevyplývá z něj informace o bezdlužnosti společnosti GUT Česká republika s.r.o. vůči Pražské správě sociálního zabezpečení. K potvrzení celního úřadu je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že žalobkyně je sice uvedena jako příjemce v daném dokladu, nicméně informace o bezdlužnosti vůči celnímu úřadu se týká pouze společnosti GUT Česká republika s.r.o., nikoliv žalobkyně. Prokázání bezdlužnosti vyplývá jak z absentujících dokladů, které by v opačném případě byly součástí spisu, tak i z konstatování správního orgánu 1. stupně v prvostupňovém rozhodnutí. K součinnosti správního orgánu s dalšími úřady za účelem opatření potřebných dokladů a k důkaznímu břemeni je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že z povahy věci není možné, aby si správní orgán 1. stupně všechny požadované doklady obstaral sám. V posuzované věci se jedná o řízení o žádosti, které ze své podstaty předpokládá aktivní účast účastníků řízení na obstarávání požadovaných dokladů, neboť je v jejich zájmu, aby bylo jejich žádosti co nejrychleji kladně rozhodnuto. Zákon o pobytu cizinců jasně hovoří o tom, že náležitosti uvedené v ust. § 46 odst. 7 je povinen předložit cizinec. Žalobkyně ani správní orgán 1. stupně sama nepožádala, aby si dané doklady obstaral sám z úřední evidence. Vzhledem k tomu, že se jedná o náležitosti stanovené zákonem, jedná se o vadu podstatnou, neboť tato bránila správnímu orgánu 1. stupně, aby žádost posoudil z hlediska věcného. S ohledem na výše uvedené proto ani nemohlo dojít k porušení ust. § 4 odst. 1, § 6 odst. 2 a § 8 odst. 1 správního řádu. Žalovaná odmítla odvolací námitku, že zákon neurčuje, jak mají tato potvrzení vypadat, neboť požadavky na doklady prokazující bezdlužnost jsou stanoveny v ust. § 178e zákona o pobytu cizinců. Z doložených dokladů nijak nevyplývá bezdlužnost obchodní korporace na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na penále ani bezdlužnost účastnice řízení u orgánů Celní správy České republiky. Dále žalovaná v napadeném rozhodnutí argumentovala judikaturou správních soudů k zastavení řízení při nedoložení byť jen jediného dokladu, který je povinnou náležitostí žádosti, upozornila, že žalobkyně nedoložila předmětné doklady ani v průběhu odvolacího řízení. K dopadům rozhodnutí do sféry žalobkyně žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že řízení bylo zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, a proto nebyl dán prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí. V této souvislosti žalovaná opět argumentovala relevantní judikaturou správních soudů. Nadto konstatovala, že sama žalobkyně neuvedla žádné konkrétní dopady do jejího rodinného a soukromého života na území České republiky, a že samotná délka pobytu na území nemůže bez dalšího znamenat nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života.

- 16 O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť účastníci řízení na výzvu soudu nesdělili, že trvají na nařízení jednání. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, jelikož soud nepokládal za potřebné provádět důkazy na rámec toho, co plyne ze správního spisu.
- 17 Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

- 18 Podle ust. § 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, § 46 odst. 3 a 7 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.
- 19 Podle ust. § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit doklad prokazující bezdlužnost cizince a doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, jde-li o cizince, který je členem statutárního orgánu obchodní korporace.
- 20 Podle ust. § 178e odst. 1 zákona o pobytu cizinců za bezdlužnou se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která nemá evidován nedoplatek, s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání 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.
- 21 Podle ust. § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců 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.
- 22 Podle ust. § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
- 23 Podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
- 24 Městský soud předně podotýká, že se v nyní posuzované věci jedná o rozhodnutí procesní povahy, nikoli o rozhodnutí ve věci samé (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č.j. 9 Azs 210/2016-48, jak bude podrobněji rozvedeno dále; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). Napadeným rozhodnutím došlo k zamítnutí odvolání žalobkyně a potvrzení usnesení správního orgánu 1. stupně, kterým bylo podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě dle § 44a zákona o pobytu cizinců.
- 25 Žalobní námitky spolu úzce souvisí a navzájem se prolínají, proto se k nim městský soud vyjádří souhrnně.
- 26 Městský soud předně zdůrazňuje, že ust. § 46 odst. 7 ve spojení s ust. § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců výslovně uvádí, jaké obligatorní náležitosti je cizinec povinen ke své žádosti

o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit. Mezi tyto náležitosti dle ust. § 46 odst. 7 písm. d) a písm. e) zákona o pobytu cizinců zákonodárce výslovně řadí doklad prokazující bezdlužnost cizince a doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, jde-li o cizince, který je členem statutárního orgánu obchodní korporace. Díkce ust. § 46 odst. 7 písm. d) a e) zákona o pobytu cizinců je tak jednoznačná, jedná se o obligatorní náležitosti předmětné žádosti.

- 27 Městský soud konstatuje, že žalobkyně uvedené zákonné povinnosti nedostála. Posuzované sporné dokumenty, tj. Potvrzení o stavu závazků týkajících se pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále ve smyslu ust. § 22d zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a Potvrzení celního úřadu o neevidenci nedoplatků daňového subjektu GUT Česká republika s.r.o., nelze hodnotit jinak, než že z nich informace o bezdlužnosti společnosti GUT Česká republika s.r.o. vůči Pražské správě sociálního zabezpečení a o bezdlužnosti žalobkyně vůči celnímu úřadu nevyplyvá. Nejde tedy o případ, kdy by informace byla v dokumentech nepřesná, matoucí či formálně vadná. Tak tomu není, neboť informace v dokumentech zcela chybí. Proto není důvodná námitka žalobkyně, dle níž žalovaná nedůvodně lpěla na formálních náležitostech dokumentu, byť zákon konkrétní formu nestanoví. Žalovaná hodnotila absenci informace z materiálního, nikoli z formálního hlediska.
- 28 Městský soud dále uvádí, že absence předmětných dokumentů jako obligatorních náležitostí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání představuje podstatnou vadu žádosti ve smyslu ust. § 45 odst. 2 správního řádu a takový nedostatek odůvodňuje také postup správního orgánu dle tohoto ustanovení správního řádu.
- 29 Správní orgán prvního stupně postupoval správně, když žalobkyni s ohledem na zjištěné vady žádosti dle ust. § 45 odst. 2 správního řádu vyzval k jejich odstranění ve lhůtě 40 dnů ode dne doručení. Správní orgán 1. stupně absentující náležitosti žádosti ve výzvě podrobně popsal a žalobkyni současně poučil o následcích neodstranění nedostatků ve stanovené lhůtě, tj. že v takovém případě bude řízení o její žádosti zastaveno dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobkyně přes řádné poučení o následcích nesplnění této výzvy ve stanovené lhůtě svou žádost řádně nedoplnila a žádost tak nadále nebyla perfektní a trpěla vadami – nadále absentovalo potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení o bezdlužnosti předmětné obchodní korporace a potvrzení celního úřadu o bezdlužnosti žalobkyně. Na tomto místě městský soud zdůrazňuje, že řízení lze zastavit pouze tehdy, jestliže vady dosahují takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tak nemůže být jakákoliv formální vada, ale pouze taková vada, jež svou povahou skutečně brání pokračovat v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V nyní posuzované věci se jednalo o obligatorní náležitost, kterou byla žalobkyně povinna k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle zákona předložit (ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Nedoložení této obligatorní náležitosti tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost uvedenou náležitost žádosti posoudit jak po formální, tak i po obsahové stránce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č.j. 2 Azs 76/2015-24). Městský soud tak musí konstatovat, že správní orgán 1. stupně

nepochybil, když absentující dokumenty o bezdlužnosti žalobkyně a předmětné obchodní korporace posoudil jako podstatné vady žádosti, jež bránily pokračování v řízení, a řízení o žádosti žalobkyně dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.

- 30 Správní orgán 1. stupně nebyl povinen žalobkyni opětovně vyzývat k odstranění vad žádosti, jestliže žalobkyně vady své žádosti na základě první (jediné) řádné a zcela dostatečně podrobné výzvy neodstranila. Bylo ve vlastním zájmu žalobkyně správnímu orgánu prvního stupně řádně a včas doložit dokumenty požadované zákonem, jestliže v řízení žádala správní orgán prvního stupně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.
- 31 Správní orgán 1. stupně nebyl ani povinen odstraňovat vady žádosti vlastní činností, tj. aktivitou pracovnice na přepážce přijímající dokumenty či součinností s dotčenými orgány státní správy, jak žalobkyně namítala. Správní orgány nebyly povinny ex officio vést řízení ke zjištění, zda žalobkyně splňuje zákonné podmínky pro vyhovění žádosti, když žalobkyně jim tento postup ani nenavrhl. Z ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců jednoznačně vyplývá, že povinnost předložit příslušné doklady má cizinec, tedy žalobkyně. 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, aby byly žalované ve stanovené lhůtě předloženy požadované doklady.
- 32 Městský soud se dále zabýval námitkou žalobkyně, že po doplnění své žádosti nebyla správním orgánem prvního stupně vyzvána k možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a nemohla se tak k nim vyjádřit (ust. § 36 správního řádu).
- 33 Jak z uvedeného ustanovení ust. § 36 správního řádu vyplývá, podle odst. 2 citovaného ustanovení má účastník řízení právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádá, poskytne mu správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak. Jestliže zákon nestanoví jinak, musí být účastníku řízení podle relevantní části odst. 3 citovaného ustanovení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přičemž to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
- 34 K tomu městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2006, č.j. 7 A 112/2002-36, uvádí, že smyslem uvedeného ustanovení „*je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci*“ (dále také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č.j. 6 As 81/2013 – 56, včetně tam uvedené judikatury). V nyní posuzované věci ovšem nejprve vyvstává otázka, zda vydání takové výzvy dle ust. § 36 správního řádu před vydáním rozhodnutí o zastavení

řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu vůbec přichází do úvahy. Touto otázkou se již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2016, č.j. 9 Azs 210/2016-48. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku připomněl, že usnesení o zastavení řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti a ani nemá povahu deklaratorního rozhodnutí, tedy se nejedná o „rozhodnutí ve věci“ a v takovém případě tak není na místě uvažovat o vydání výzvy dle ust. § 36 správního řádu. Městský soud tak musí konstatovat, že v nyní posuzované věci bylo vydáno procesní rozhodnutí (usnesení o zastavení řízení dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu), nikoli rozhodnutí ve věci samé (meritorní rozhodnutí), a správní orgán prvního stupně tak nepochybil, když žalobkyni před vydáním procesního rozhodnutí nevyzval k možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim ve smyslu ust. § 36 odst. 2 a 3 správního řádu. Nadto městský soud podotýká, že při činění závěru, zda byly nebo nebyly splněny podmínky pro zastavení správního řízení, vycházely správní orgány toliko z listin, které žalobkyně předložila, tj. žádost a její přílohy, nebo které jí byly doručeny, tj. výzva k odstranění vad žádosti. Nebyla zde tedy žádná listina, se kterou by žalobkyně měla být před vydáním rozhodnutí seznamována.

35 Poté soud přistoupil k vyhodnocení námitky vztahující se k otázce přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. V této souvislosti soud připomíná, že k problematice zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které *„ustanovení § 174a zákona ... o pobytu cizinců ... stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců ...“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č.j. 9 Azs 288/2016-30). Nejvyšší správní soud tedy dospěl k jednoznačnému závěru, že povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí se netýká všech rozhodnutí vydávaných podle zákona o pobytu cizinců, ale pouze některých.

36 Mezi případy, kdy ke zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí nedochází, lze přitom jednoznačně považovat i právě projednávanou věc, v níž došlo k zastavení řízení pro nesplnění procesních náležitostí, konkrétně nepředložení požadovaných podkladů žádosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti např. v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č.j. 8 Azs 163/2018-50, konstatoval, že *„v dané věci je rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím procesního charakteru, protože správní orgán zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž nebylo možné v tomto řízení pokračovat [§ 66 odst. 1 písm. c) s. ř.], nebyl povinen o žádosti stěžovatele rozhodnout meritorně. Přitom platí, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé, a to jen v případě, kdy je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č.j. 7 Azs 46/2017-28 nebo ze dne 14. 12. 2017, č.j. 9 Azs 256/2017-57). Rozhodl-li správní orgán prvního stupně o zastavení řízení pro nesplnění podmínek podle správního řádu, nebylo jeho povinností, aby se zabýval také otázkou přiměřenosti rozhodnutí. [...] Nejvyšší správní soud pro shora uvedené nesdílí názor stěžovatele, podle něž správní orgány pochybily, pokud se přiměřeností zásahu rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života*

nezabývaly. Stěžovatel k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředložil všechny zákonem požadované dokumenty. [...] V posuzované věci se přitom jednalo o doklady, které byl stěžovatel k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona [§ 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 a § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona o pobytu cizinců]. Správní orgán prvního stupně proto postupoval zcela v souladu se zákonnými požadavky, pokud řízení v souladu s ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. zastavil, neboť dospěl k závěru, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti a tyto vady bránily v pokračování řízení; zároveň nepochybil, pokud se nezabýval přiměřeností rozhodnutí ve vztahu ke stěžovatelovu soukromému a rodinnému životu.“

- 37 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č.j. 6 Azs 422/2017-29 dále konstatoval: „Skutečnost, že zákon o pobytu cizinců výslovně nepředepisuje posoudit přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců do rodinného a soukromého života, na rozdíl od jiných rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona, znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze však současně ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy.“
- 38 Z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá závěr, že pokud cizinec ve správním řízení výslovně namítal nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s ohledem na svou konkrétní rodinnou a osobní situaci, měl se správní orgán zabývat otázkou, zda mohlo napadené rozhodnutí představovat nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince, a to bez ohledu na to, že zákon o pobytu cizinců v daném řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu ust. § 174a tohoto zákona nevyžadoval. Je však třeba zdůraznit, že námitka nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života musí být i dostatečně konkrétní ve vztahu ke specifické situaci cizince, aby byl správní orgán povinen se jí zabývat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č.j. 5 Azs 46/2016-53, nebo ze dne 13. 12. 2018, č.j. 7 Azs 360/2018-39). V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č.j. 10 Azs 256/2019-39, publ. pod č. 3990/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „... článek 8 Úmluvy [o ochraně lidských práv a základních svobod] je samozřejmě přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení, jako je to nyní, vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019-31, bod 15). V tomto případě je navíc třeba konstatovat, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádávat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vší představivosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy.“

- 39 S tímto názorem se městský soud plně ztotožňuje a dodává, že v projednávané věci žalobkyně toliko obecně uvedla, že na území České republiky žije již od roku 2008, poslední čtyři roky i se svojí sestrou a s již zletilou dcerou, kdy žalobkyně podniká, její dcera studuje, obě tedy mají fungující zázemí a vypěstované soukromé vazby, aniž by svou argumentaci jakkoli blíže rozvedla nebo navázala na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za situace, kdy dcera žalobkyně je již plnoletá, čehož si správní orgány byly s ohledem na obsah správního spisu vědomy, nelze automaticky předpokládat závislost dcery na žalobkyni jakožto její matce. Bylo proto třeba, aby žalobkyně označila a podrobně zdůvodnila konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí, což však neučinila. Podle názoru městského soudu tedy žalobkyně neuplatnila dostatečně konkrétní argumentaci k tomu, aby založila povinnost žalované se otázkou možných dopadů napadeného rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života podrobněji zabývat. Žalovaná tak svým postupem ani v tomto ohledu neporušila žalobkyní zmiňovaný § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.
- 40 Pro úplnost městský soud k obecným námitkám žalobkyně, že žalovaná svým postupem porušila základní zásady činnosti správních orgánů, resp. porušila ust. § 2, § 3 a násl. správního řádu, ve stejné míře obecnosti shrnuje, že žádná procesní pochybení v postupu správních orgánů neshledal. Správní orgány respektovaly základní zásady činnosti správních orgánů (včetně zásad uvedených v § 2 správního řádu – zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a zásady proporcionality), zjistily skutkový stav věci v souladu s ust. § 3 správního řádu, žalobkyni poskytly přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech a umožnily jí uplatňovat její práva i oprávněné zájmy (§ 4 správního řádu).
- 41 Městský soud v Praze tak uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti. Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.
- 42 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné 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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 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 dne 9. srpna 2022

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu