



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Martina Kopy, ve věci

žalobkyně: **T. H. A.**
zastoupený advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2021, č. j. MV-98368-4/SO-2021

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „soud“) domáhá přezkoumání rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila

rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo“) ze dne 21. 5. 2021, č. j. OAM-6317-32/DP-2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno správní řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně byla zkrácena na svých právech. Žalovaná právní normu nesprávně vyložila, na skutkový stav ji nesprávně aplikovala. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Žalovaná se dostatečně nevypořádala s žalobními námitkami žalobkyně. K námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí se vyjádřila pouze obecně – to je nedostatečné, tedy nepřezkoumatelné a v rozporu s požadavky dle § 68 odst. 3 správního řádu.
3. Povinnost předložit z titulu výkonu funkce jednatele doklad prokazující bezdlužnost vůči příslušné veřejné zdravotní pojišťovně se na osobu žalobkyně nevztahuje. Účast na veřejném zdravotním pojištění byla učiněna zprostředkovaně. Účastníkem veřejného zdravotního pojištění se stala žalobkyně z titulu funkce jednatele ve společnosti HOANG AN Trade s.r.o., s níž měla uzavřenu smlouvu o výkonu funkce jednatele a z které plynul žalobkyni pravidelný příjem. Ve smyslu ustanovení § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb. je i jednatel společnosti považován za zaměstnance a je tedy účasten veřejného zdravotního pojištění. Povinnost přihlásit žalobkyni k pravidelným platbám zdravotního pojištění a povinnost odvodů zdravotního pojištění vznikla přímo společnosti HOANG AN Trade s.r.o. nikoli žalobkyni. Žalobkyně sama o sobě žádné platby na veřejné zdravotní pojištění neprováděla. Žalobkyně tak nebyla povinna předložit Ministerstvu doklad prokazující její bezdlužnost. Správní orgány měly zvážit možnost aplikace ustanovení § 178b odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) k povinnosti předložit doklad prokazující bezdlužnost v návaznosti na § 178e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Je podstatné, že byl ze strany žalobkyně předložen doklad dle § 46 odst. 7 písm. e) zákona o pobytu cizinců, tedy potvrzení, že u společnosti HOANG AN Trade s.r.o. není evidován splatný nedoplatek pojistného. Toto potvrzení současně deklarovalo, že nedoplatek není evidován ani u žalobkyně. Nebyl naplněn důvod pro zastavení správního řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán tímto postupem pochybil. Důvod pro zastavení řízení by byl naplněn toliko v případě, že skutečně v řízení nebylo nijak prokázáno, že žalobkyně není vůči veřejné zdravotní pojišťovně osobou bezdlužnou.
4. V rámci odvolání žalobkyně předložila Potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny (dále též „VZP“) ze dne 31. 5. 2021 o tom, že u žalobkyně není evidován splatný nedoplatek na pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Žalovanou nebyl tento doklad jako nová skutečnost k důkazu připuštěn, a to s odkazem na koncentraci řízení. V souvislosti s tím lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008, dle kterého správní orgány při vydání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Uvedené lze uplatnit i na odvolací řízení v případě žalobkyně. Žalobkyně v řízení před Ministerstvem nebyla nečinná, pouze vyslovila pochybnost o nutnosti předložit právě tento doklad. Určitého konkrétního vysvětlení se žalobkyni dostalo teprve až v rámci usnesení o zastavení správního řízení.
5. Žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil Ministerstvu k novému rozhodnutí.

III. Vyjádření žalované

6. Napadené rozhodnutí není nezákonné a nesprávné. Žalobní námitky jsou totožné s námitkami odvolacími, žalovaná tak odkazuje na své rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců rozlišuje dvě formy podnikání – živnostenské podnikání a podnikání formou tzv. obchodních společností. Protože je žalobkyně jednatelkou společnosti HOANG AN Trade s.r.o., spadá do druhého typu podnikatelské činnosti. Žalobkyně byla povinna doložit doklad prokazující bezdlužnost cizince, nejen doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace. Žalovaná odkazuje na své rozhodnutí č. j. MV-98358-4/SO-2021 str. 7 odst. 2. Byla zvážena aplikace § 178b odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V návaznosti na § 46 odst. 7 písm. d) a § 178e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců byla žalobkyně povinna doložit doklad prokazující bezdlužnost. Nebyla nesprávně vyložena právní norma, ani nebyla na skutkový stav nesprávně aplikována. Protože doklad o bezdlužnosti nebyl Ministerstvu doložen, byl naplněn důvod pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
7. Žalovaná navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Posouzení věci soudem

8. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou [§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a jedná se o žalobu přípustnou. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
9. Podle ust. § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
10. V projednávané věci je předmětem sporu, zda žalobkyně v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání – účast v právnické osobě splnila podmínku prokázání bezdlužnosti.
11. Důvodem pro zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání – účast v právnické osobě byla skutečnost, že žalobkyně řádně a včas Ministerstvu nedoložila doklad, kterým se prokazuje její bezdlužnost u Všeobecné zdravotní pojišťovny, a to i přes výzvy Ministerstva k odstranění vad žádosti ze dne 20. 10. 2020 a ze dne 24. 3. 2021. Žalobkyně ostatně uváděla tento důvod pro zastavení řízení již v podaném odvolání i v rámci své žaloby, a skutečnost, že v rámci řízení v prvním stupni doklad nedoložila, nijak nerozporovala.
12. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně v podané žalobě uplatnila rovněž námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalované, zabýval se krajský soud nejprve otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.

13. Právní důvody nepřezkoumatelnosti rozhodnutí musí být namítány alespoň tak, aby soud mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum. Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
14. K uvedené námitce zdejší soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud posuzuje, zda se žalovaný správní orgán v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobkyní uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.
15. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byla žalovaná ve své rozhodovací činnosti vedena, jakými skutečnostmi se zabývala a jaké důvody ji vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Dle žalobkyně žalovaná nedostatečně odůvodnila námitku týkající se zprostředkované účasti na veřejném zdravotním pojištění. Z rozhodnutí jsou však patrné závěry, které žalovaná ve vztahu k žalobkyní uplatněným námitkám zaujala a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěla. Namítanou nepřezkoumatelnost krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.
16. Soud předesílá, že žadatel o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je povinen ke své žádosti předložit veškeré listiny uvedené v § 46 odst. 7 pobytového zákona, včetně dokladu prokazujícího jeho bezdlužnost [písm. d)].
17. Ve vztahu k vzneseným žalobním námitkám zdejší soud předně odkazuje na konstantní judikaturu správních soudů definující obsah a podstatu žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Soudní řízení o takové žalobě je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby přitom zásadně předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu, není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel. K formulaci žalobních bodů zde soud pro stručnost odkazuje na rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58 a ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78.
18. Podle § 178e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se za „bezdlužnou“ 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, na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na penále. Dle odstavce 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.“*

19. První otázkou nezbytnou pro posouzení nynější věci je ta, zda žalobkyně tuto povinnost splnila před vydáním usnesení o zastavení řízení o její žádosti o pobytové oprávnění. Je třeba připomenout, že v řízení o žádosti o pobytové oprávnění platí koncentrace upravená v § 82 odst. 4 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *„[k] novým skutečností a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“* V praxi to znamená, že každý žadatel, v souladu s další zásadou, která se prolíná celým právním řádem – „práva náležejí bdělým“ –, je nucen aktivně svá práva hájit, a to již v řízení v prvním stupni. Nehájí-li aktivně svá práva, musí si být vědom následků, které mohou v případě jeho procesní neaktivity nastat, tedy že odvolací správní orgán nepřihlédne k takovým skutečnostem a důkazům, které mohl účastník uplatnit již dříve (srov. rozsudek NSS č. j. 9 Azs 12/2015-38 z 12. 3. 2015).
20. Správní soudy již mnohokrát konstatovaly, že správní řízení sice není ovládáno zásadami naprosto shodnými jako řízení civilní, avšak i v něm mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Tato povinnost je silnější v řízení o žádosti, v němž mnohdy dost dobře ani nelze požadovat po správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou k vyhovění jeho žádosti. Řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádostech cizinců o pobytová oprávnění, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a je zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. (Např. rozsudky NSS č. j. 6 As 7/2015-26 z 18. 3. 2015 nebo č. j. 8 Azs 111/2017-36 z 15. 11. 2017.)
21. Ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobkyně na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 23. 3. 2018 do 22. 3. 2020. Dne 18. 3. 2020 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě.
22. Ministerstvo dospělo k závěru, že nebyly předloženy všechny zákonem požadované náležitosti a některé náležitosti trpěly vadou, protože výzvami k odstranění vad žádosti 20. 10. 2020 a ze dne 24. 3. 2021 požadovalo doložení mj. dokladu prokazujícího bezdlužnost cizince, tedy dokladu prokazujícího, že žalobkyně nemá evidován nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění a na penále a dokladu vydaného příslušným celním úřadem o bezdlužnosti obchodní korporace u orgánů Celní správy České republiky.
23. Žalobkyně mj. doložila potvrzení celního úřadu ze dne 2. 12. 2020, že společnost HOANG AN Trade s.r.o. nemá evidovány u orgánů Celní správy České republiky žádné nedoplatky. Dále předložila potvrzení vystavené OSSZ ze dne 29. 3. 2021 o tom, že společnost HOANG AN Trade s.r.o. nemá nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a dále potvrzení VZP ČR ze dne 29. 3. 2021 o tom, že u společnosti HOANG AN Trade s.r.o., není evidován splatný nedoplatek pojistného. Jelikož žalobkyně

není účastna veřejného zdravotního pojištění z důvodu, že disponuje pouze povolením k dlouhodobému pobytu, nemá tedy dle ní povinnost prokazovat její bezdlužnost.

24. Poněvadž žalobkyně ani po výzvě a v poskytnuté lhůtě neodstranila nedostatky žádosti, tedy nedoložil doklad o bezdlužnosti vydaný zdravotní pojišťovnou, jenž by osvědčoval, že nemá evidován jakožto fyzická osoba nedoplatek na veřejném zdravotním pojištění, Ministerstvo usnesením ze dne 21. 5. 2021, č. j. OAM-6318-32/DP-2020 podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců řízení o žádosti žalobce zastavilo.
25. Dne 4. 6. 2021 obdrželo Ministerstvo doplnění odvolání, v němž mimo jiné žalobkyně uvedla, že byla velmi překvapena, když zjistila, že zmocněná zástupkyně nedodala k žádosti potvrzení o bezdlužnosti vůči VZP ČR. Potvrzení bylo vystaveno dne 14. 4. 2021 a ihned předáno zmocněné zástupkyni, která na základě telefonického hovoru sdělila, že jej dostala v pořádku a zašle ho obratem Ministerstvu. Žalobkyně doložila potvrzení o bezdlužnosti vůči VZP ČR ze dne 14. 4. 2021, o tom, že nemá evidován splatný nedoplatek u VZP ČR a tentýž doklad ze dne 31. 5. 2021. Dále byla doložena emailová komunikace mezi účastníkem řízení a zmocněnou zástupkyní ze dne 14. 4. 2021, ve které uvádí, že pošle bezdlužnost z VZP na fyzickou osobu, k tomu byly přiloženy dvě přílohy „VZP – N. H. V.“ a „VZP – T. H. A.“. Žalovaná se ztotožnila se závěrem Ministerstva a uzavřela, že Potvrzení VZP bylo předloženo opožděně, po koncentraci řízení.
26. Mezi účastníky řízení v projednávané věci není sporu o tom, že žalobkyně, ač řádně vyzvána výzvami ze dne 20. 10. 2020 a ze dne 24. 3. 2021, do vydání prvostupňového rozhodnutí doklad o bezdlužnosti dle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců Ministerstvu nepředložila. Žalovaná v napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že shora citovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců vymezují podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly (co do dokladu o bezdlužnosti) předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené lhůty, byť byla žalobkyně poučena o důsledcích neodstranění vad. Výzvy k odstranění vad žádosti tedy byly v posuzovaném případě zcela namístě, stejně tak jako správním orgánem zvolený postup spočívající v tom, že o žádosti nebylo meritorně rozhodováno a řízení o ní bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Nepředložení ve výzvě požadovaného podkladu tedy v daném rozsahu bránilo meritornímu posouzení žádosti, přičemž procesní pasivita žalobkyně sama o sobě odůvodňovala zastavení řízení pro nepředložení dokladu prokazujícího její bezdlužnost. Podmínky k vydání procesního rozhodnutí formou usnesení o zastavení řízení tedy byly splněny. Žalobkyně tak svoji povinnost předložit doklad před vydáním usnesení o zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění nesplnila.
27. Žalobkyně namítá, že povinnost předložit z titulu výkonu funkce jednatelky doklad prokazující bezdlužnost vůči příslušné veřejné zdravotní pojišťovně se na osobu žalobkyně nevztahuje. Byť je zdůvodnění žalované v této části strohé, žalovaná názor jasně vyjádřila odkazem na zákonné ustanovení. Zdejší soud se s názorem žalované ztotožňuje. Ustanovení § 46 odst. 7 ukládá, co je cizinec k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen doložit. V písm. d) je jasně stanoveno, že cizinec je povinen doložit doklad prokazující jeho bezdlužnost. Následně písm. e) tohoto ustanovení stanovuje povinnost předložit doklad prokazující bezdlužnost obchodní korporace, jde-li o cizince, který je členem statutárního orgánu obchodní korporace. Povinné doklady jsou zde jasně uvedeny, pročez není jasné, jak žalobkyně dospěla k tomu, že postačí pouze doklad o bezdlužnosti společnosti HOANG AN Trade s.r.o. Námitka žalobkyně tak neobstojí. Účast

na veřejném zdravotním pojištění nelze činit zprostředkovaně tak, že cizinec – fyzická osoba zůstane nepojištěna, či že by měla být pojištěna pouze jako zaměstnanec ve smyslu ustanovení § 178b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak tvrdí žalobkyně. Na tom nemění nic ani to, že, jak žalobkyně uvádí, dle § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb. je i jednatel společnosti, ačkoli není vůči této společnosti v klasickém pracovněprávním vztahu, považován za zaměstnance a je tedy účasten veřejného zdravotního pojištění. Povinnost se přihlásit k pravidelným platbám zdravotního pojištění a povinnost odvodů zdravotního pojištění vznikla tedy jak společnosti HOANG AN Trade s.r.o., tak žalobkyni. Nelze tedy tvrdit, že pokud nebyl u společnosti HOANG AN Trade s.r.o. veden nedoplatek, nemohl být veden ani u žalobkyně.

28. Dle žalobkyně nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy že nebyly žadatelem v určené lhůtě odstraněny podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Vzhledem k výše uvedenému se soud s názorem žalobkyně neztotožňuje, neboť žalobkyně nedoložila jednu ze zákonně požadovaných náležitostí žádosti, důsledek jejího nedodání je tak zastavení řízení. O této skutečnosti byla žalobkyně ve výzvách k odstranění vad poučena.
29. Soud v tomto ohledu poukazuje na závěry ustálené soudní judikatury, která dovodila, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, nebo ze dne čj. 7 Azs 99/2016-36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24). Lze tedy shrnout, že postup Ministerstva, které usnesením řízení o žádosti žalobkyně zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, byl v souladu s aplikovanou právní úpravou a navazující rozhodovací praxí správních soudů, neboť předmětnou žádost nebylo možné vzhledem k nepředložení zákonem požadovaných dokladů věcně projednat.
30. Žalobkyně dále uvádí, že v rámci odvolacího řízení její bezdlužnost prokázala, pokud předložila Potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR ze dne 31. 5. 2021 o tom, že u žalobkyně není evidován splatný nedoplatek na pojistném na veřejné zdravotní pojištění. Žalovanou však nebyl tento doklad akceptován s ohledem na koncentraci řízení.
31. Pokud žalobkyně v této souvislosti argumentovala tím, že tuto vadu odstranila v odvolací fázi řízení, přičemž poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008: „*Správní orgán vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování*“, její tvrzení s ohledem na znění § 82 odst. 4 správního řádu, neobstojí. Toto tvrzení se s § 82 odst. 4 správního řádu míjí, neboť žádné z tvrzení žalobkyně neimplikuje, že by daný důkaz nemohla uplatnit dříve. Nesejde na tom, zda žalobkyně byla či nebyla nečinná, či že vyjadřovala pochybnost nad nutností předložit předmětný doklad. Žalobkyně nesplnila zákonem stanovenou podmínku, pročez bylo řízení zastaveno.
32. Samotným uplatněním zásady koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016-48, uvedl, že „*stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými*

zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouští se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...) Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně“.

33. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení. V tomto ohledu tedy nelez aplikovat žalobkyní zmiňovaný rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008. Odvolací řízení tak nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové skutečnosti), a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný ke dni vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. Nový důkaz (nová skutečnost) je přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve – v řízení před správním orgánem prvního stupně.
34. V dané věci je přitom nesporné, že žalobkyně současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředložila všechny zákonem vyžadované doklady a neučinila tak ani dodatečně, jakkoliv k tomu byla Ministerstvem vyzvána. Naopak v žalobě se omezila zejména na tvrzení, že doklad o bezdlužnosti u VZP předložit nemusela. Tato povinnost však vyplývá přímo ze zákona, jak již soud několikrát zdůraznil. Pochybnosti žalobkyně o nutnosti předložit tento doklad tak nejsou v daném případě relevantní. Tvrzení, že určitého konkrétního vysvětlení se žalobkyni dostalo teprve až v rámci usnesení o zastavení správního řízení, neobstojí. Žalobkyně byla ve výzvách k odstranění vad poučena o negativních následcích v případě neodstranění vad žádosti.
35. V odvolání ani v podané žalobě přitom neuvedla žádné relevantní důvody, které by jí objektivně bránily takový doklad předložit již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Výše uvedené okolnosti projednávané věci tedy jednoznačně odůvodňují závěr, že předložení posledního chybějícího dokladu v odvolacím řízení nemohlo vyústit ve vydání pozitivního meritorního rozhodnutí o žádosti žalobkyně a žalovaná prvostupňové rozhodnutí důvodně potvrdila a odvolání zamítla. Relevantním důvodem, který by

objektivně bránil předložení dokladu není tvrzení žalobkyně, že jej zástupkyně opomenula Ministerstvu zaslat.

36. Soud v tomto ohledu odkazuje na obecné závěry konstantní soudní judikatury, která dospěla k závěru, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti účastníkem řízení, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy, neboť v takových situacích správní orgány v důsledku procesní pasivity žadatele vůbec nemají možnost o žádosti meritorně rozhodnout (viz zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, bod 35; ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, bod 22; a ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, body 40 až 44). Uvedené závěry byly také opakovaně potvrzeny rovněž přímo ve vztahu k řízením o žádostech týkajících se povolení k dlouhodobému pobytu. V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 7 Azs 416/2019-42, přitom Nejvyšší správní soud v daném směru vyšel ze závěrů vyslovených v jeho dřívějších rozhodnutích ze dne 22. 5. 2019, č. j. 2 Azs 343/2018-38, ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35, či ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 5/2019-27. Soud pak v daném směru poukazuje kromě jiného i na závěry vyslovené v rozsudku téhož soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, v němž kasační soud uvedl: „*Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. (...) Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno.*“ Z takových judikатурních závěrů pak vycházela i žalovaná (viz strana 10 napadeného rozhodnutí).
37. Soud se následně zabýval otázkou, zda je v posuzované věci namístě uvažovat o možném prolomení zásady koncentrace řízení ve spojení s požadavkem na posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, respektive čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále též „Úmluva“).
38. Správní soudy opakovaně potvrdily, že otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života se správní orgány musí zabývat z důvodu přednosti a přímé aplikovatelnosti čl. 8 Úmluvy bez ohledu na to, zda posouzení přiměřenosti v konkrétním případě explicitně požaduje některé z ustanovení zákona o pobytu cizinců. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení článku 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona vyžaduje či nikoli.
39. V případě usnesení o zastavení řízení z důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů pro posouzení žádosti cizince podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze vyloučit, že správní orgán bude v konkrétním případě povinen posoudit přiměřenost svého rozhodnutí, tj. zastavení řízení založeného na procesní pasivitě cizince, do soukromého a

rodinného života, bude-li cizinec takovou otázkou v řízení myslitelně tvrdit a prokazovat (srov. rozsudek ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021-44).

40. Žalovaná se tímto zabývala, přičemž uvedla mj., že žalobkyně neuvedla žádné konkrétní dopady do jejího rodinného a soukromého života na území České republiky. Potřeba řádného života pro rodinu žalobkyně a zejména její dcery, nemůže bez dalšího znamenat nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života.
41. Žalovaná v napadeném rozhodnutí citovala rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71: „*zásahem do soukromého a rodinného života, který si cizinec na území vytvořil, by v souvislosti čl. 8 Úmluvy mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Výjimkou by pak mohl být pouze případ, kdy by nepřiměřeným zásahem do osobní či rodinné vazby byla již pouhá nutnost vycestování*“. Dále odkázala na rozsudek NSS ze dne 2. 1. 2004, sp. zn. 5 Azs 43/2003, a usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. III. ÚS 38/04, z kterých vyplývá, že žádné z práv uvedených v Listině základních práv a svobod nezakládá nárok cizince na pobyt na území České republiky, neboť takové právo je dáno pouze občanům České republiky dle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v řízení před napadeným rozhodnutím tuto námitku nekonkretizovala, považuje soud odůvodnění žalované za dostatečné.
42. Konkrétní námitky stran zásahu do soukromého a rodinného života vznesla žalobkyně až podáním soudu ze dne 31. 3. 2022, tedy již po lhůtě pro podání žaloby. V tomto podání žalobkyně konkretizuje její rodinnou a pracovní situaci. K tomuto podání doložila dále vysvědčení dcer, pracovní smlouvy a dohody o provedení práce společnosti HOANG AN Trade s.r.o. se zaměstnanci.
43. K tomuto soud považuje za důležité předně uvést, že podání bylo doručeno až po lhůtě pro podání žaloby. Jelikož je soudní řízení ve správním soudnictví ovládáno zásadou koncentrace řízení, může účastník řízení žalobní body uplatnit pouze v této lhůtě. Krajský soud tak nemůže k tvrzením v tomto podání přihlížet. Pokud žalobkyně chtěla rodinné vazby jakkoli dokládat, měla tak udělat již před správními orgány, aby správní orgány měly prostor na její tvrzení reagovat, neboť jen tak by soud mohl posoudit, zda se s tímto správní orgány řádně zabývaly a dopad do rodinného života žalobkyně posoudily. Jelikož řízení bylo zahájeno na žádost žalobkyně, a nikoli *ex officio* ze strany správního orgánu, bylo právě na žalobkyni, aby skutečnosti stran jejího života doložila. V takovém případě není tato povinnost na správních orgánech. Jejich úkolem není aktivně zjišťovat rodinný stav žalobkyně. Přestože žalobkyně uvedené konkrétně nenamítala, žalovaná se k rodinným vazbám a následkům zrušení dlouhodobého pobytu v napadeném rozhodnutí vyjádřila.
44. Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány správně uzavřely, že řízení o žádosti žalobkyně mělo být zastaveno.

VI. Závěr a náklady řízení

45. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 24. ledna 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu