



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Kateřinou Peroutkovou v právní věci

žalobkyně: **T. R.**, narozená dne X
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vyšehradská 415/9, 128 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2024, č. j. MV-142418-4/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2024, č. j. MV-142418-4/SO-2024, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 10 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2024, č. j. MV-142418-4/SO-2024 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 8. 2024, č. j. OAM-14694-5/DP-2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo správní řízení o žádosti žalobkyně ze dne 28. 5. 2024 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná (OSVČ), podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno, neboť žalobkyně neodstranila v určené lhůtě podstatné vady žádosti.

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně v žalobě namítala, že v řízení vedoucím k vydání napadeného rozhodnutí byla zvláště závažným způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem. Napadené rozhodnutí rovněž označila za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, když správní orgán při posuzování její žádosti nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci dle § 3 správního řádu. Dále namítala, že rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť není řádně odůvodněno, zejména ve vztahu k přiměřenosti napadeného rozhodnutí a zjevnému nepřiměřenému dopadu do rodinného i soukromého života žalobkyně. Namítla rovněž porušení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, neboť správní orgán nedbal řádně oprávněných zájmů účastníka řízení a jím přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný jakožto odvolací správní orgán v rozporu se svou zákonnou povinností nevypořádal řádně uplatněné odvolací námítky.
4. K důvodu zastavení správního řízení žalobkyně namítala, že požadované náležitosti žádosti byly doloženy kompletně, avšak v mezidobí mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a odvoláním. Namítla, že předmětný postup se týká jen nedoložení podstatných podkladů, tj. pouze těch, které jsou nutným podkladem pro ověření údajů žádosti, a to pouze v případě, pokud nejsou doloženy vůbec, což není tento případ. Dle žalobkyně nejsou předmětné doklady podstatnou náležitostí žádosti, ale pouze prokazují již před vydáním rozhodnutí existující stav věci, tj. pouze zpětně potvrzují, že ke dni rozhodnutí žalobkyně splňovala veškeré podmínky pro vydání kladného rozhodnutí. Navíc tyto skutečnosti jsou potvrzovány státem, což dle žalobkyně znamená, že správní orgán měl možnost si i jinak ověřit, zda žalobkyně splnila veškeré podmínky. Případně dle žalobkyně správnímu orgánu nic nebránilo ještě jednou procesně aktivní žalobkyni jasně a srozumitelně vyzvat.
5. Dále namítala, že v rámci odvolacího řízení doložila k důkazu vše požadované, přičemž se jednalo o doložení nikoliv nové, ale v době prvostupňového rozhodnutí existující skutečnosti, a proto by tato okolnost měla mít vliv na prolomení zásady koncentrace, kterou lze prolomit s ohledem na přiměřenost, což žalovaný rovněž nevzal v úvahu. Připomněla, že je bezúhonnou a společensky nikterak nebezpečnou osobou, která spolehlivě plní svůj účel pobytu a byla vždy procesně aktivní. Z tohoto důvodu žalobkyně vnímala napadené rozhodnutí jako zjevně nepřiměřené a formalistické, žalobkyně mohla být vyzvána opakovaně. Dle žalobkyně byl postup správních orgánů ve věci nezákonný a neodpovídal požadavkům na výkon dobré správy ani hospodárnosti. V této souvislosti žalobkyně poukázala na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

správního soudu (dále jen „NSS“) k přepjatému formalismu a k právu na spravedlivý proces s tím, že v jejím případě bylo rozhodováno v rozporu s těmito principy.

6. Žalobkyně dále vytýkala, že posouzení správního orgánu k otázce přiměřenosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně není řádné, resp. v podstatě zcela absentuje, a napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Žalobkyně namítala, že správní orgán ignoroval jednak její nezletilé dítě [čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)] pobývajících zde s matkou v režimu dlouhodobého pobytu, dále vazby žalobkyně, které má na území ČR vybudovány, a rovněž silně problematickou situaci v zemi původu (válku). Tyto skutečnosti vyplývaly ze spisu žalobkyně nebo byly obecně známé. Žalobkyně je ani nemohla namítat, neboť nebyla seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí. Pro úplnost žalobkyně uvedla, že výčet uvedený v § 174a 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“), je výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí. Namítla, že v situaci, kdy je správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, tak je jeho povinností, aby se minimálně pokusil účastníka řízení vyslechnout k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo jej jakýmkoliv jiným způsobem vyzval k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřil, a to tím spíše, pokud zbavuje pobytu osobu, v jejíž zemi je válka a na jejímž pobytu je závislé i její nezletilé dítě. V této souvislosti pak žalobkyně odkázala na judikaturu NSS, která dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení čl. 8 Úmluvy (nebo hrozba tohoto zásahu ze spisu jasně vyplývá), 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 vyžaduje či nikoli. Ze správního spisu se pak v okamžiku rozhodování podávaly takové okolnosti, ve kterých bylo možné případnou nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně spatřovat.
7. Žalobkyně uzavřela, že žalovaná měla v napadeném rozhodnutí povinnost sama o žádosti rozhodnout (neboť v době rozhodování odvolacího i prvostupňového orgánu žádost netrpěla žádnými vadami), ale také poměřit na jedné straně intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně a na straně druhé intenzitu veřejného zájmu na zastavení řízení. Pokud by dospěla k závěru, že by negativní rozhodnutí založené na uplatnění koncentrační zásady bylo s ohledem na závažné dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně nepřiměřené, měla prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.
8. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil jí povinnost uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované

9. Žalovaná trvala na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, žalobní námitky odmítla jako nedůvodné a v podrobnostech odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál.
10. K úvodním námitkám žalovaná uvedla, že napadené rozhodnutí není nezákonné, není věcně nesprávné, není vnitřně rozporné ani nepřezkoumatelné. Žádné z (procesních)

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

práv žalobkyně nebylo porušeno. Dále uvedla, že stav věci byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu a že rozhodnutí obsahují odůvodnění, ze kterých je zřejmé, jaké důvody vedly k zastavení správního řízení o žádosti žalobkyně, z jakých podkladů správní orgány vycházely a jakým úvahami se řídily. Dle žalované správní orgány rovněž postupovaly v souladu se základními zásadami správního řízení. Veškeré odvolací námitky pak byly v napadeném rozhodnutí řádně vypořádány.

11. K námitce týkající se doložení požadovaných dokladů žalovaná uvedla, že zbývající požadované doklady byly žalobkyní doloženy dne 13. 8. 2024, resp. dne 12. 8. 2024 byly podány k poštovní přepravě ke správnímu orgánu I. stupně, tedy až po vydání prvostupňového rozhodnutí, které bylo vypraveno dne 7. 8. 2024. Co se týká dokladu o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidenci; potvrzení od příslušného celního úřadu prokazujícího, že cizinec nemá evidován nedoplatek u orgánů Celní správy České republiky a dokladu o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám § 180j zákona o pobytu cizinců na dobu pobytu na území, žalovaná uvedla, že tyto jsou zákonnými náležitostmi, které jsou zakotveny v § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 46 odst. 7 písm. c), d) a g) tohoto zákona. Žalovaná se proto neztotožnila s námitkou, že tyto nejsou podstatnou náležitostí žádosti. Uvedla, že výzva správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti byla jasná, srozumitelná a konkrétní, žalobkyně v ní byla poučena o charakteru vad žádosti, způsobu jejich odstranění a o negativních následcích neodstranění vad žádosti. Správní orgán I. stupně nebyl dle žalované povinen žalobkyni opětovně vyzývat k doložení uvedených dokladů ani ji vyzývat k seznámení se s poklady dle § 36 odst. 3 správního řádu. Nadto správní orgán vyčkal po uplynutí stanovené 30-denní lhůty dalších 40 dnů, zda žalobkyně požadované doklady doloží, a protože tak neučinila, tak přistoupil k zastavení řízení.
12. K námitkám stran prolomení zásady koncentrace řízení žalovaná s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu uvedla, že nemohla zohlednit dodatečně doložené doklady v rámci odvolacího řízení, neboť žalobkyně zaprvé neprokázala relevantní důvod, proč nemohla doložit tyto doklady již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně, a zadruhé žalobkyně ani dodatečně v odvolacím řízení nedoložila poslední z nezbytných dokladů (doklad o bezdlužnosti cizince vůči příslušnému celnímu úřadu). Prolomení zásady koncentrace tak bylo dle žalované vyloučeno. K námitkám ohledně přehnaného formalismu uvedla, že obě rozhodnutí jsou spravedlivá i přiměřená, neboť byly dány zákonné důvody pro zastavení řízení o žádosti. K tomu žalovaná odkázala na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, s tím, že správní orgán I. stupně neměl jinou možnost, než řízení o žádosti zastavit podle správního řádu. Rovněž pak v případě nedoložení zákonem stanovených dokladů nelze přejít k meritornímu posuzování věci (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24).
13. K námitkám vztahujícím se k posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně žalovaná uvedla, že v daném případě se nejednalo o zamítnutí žádosti, ale o zastavení řízení o žádosti, kdy nebylo na místě posuzovat přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgán I. stupně dle žalované nepochybil, pokud v případě žalobkyně tento dopad nezkoumal, neboť posuzování přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců má své místo pouze u meritorních rozhodnutí, což potvrzuje i judikatura správních soudů. Dodala, že žalobkyně porušení čl. 8 Úmluvy nenamítala ani v rámci řízení před

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

vydáním prvostupňového rozhodnutí, ani v řízení odvolacím. Zdůraznila, že k zastavení řízení došlo výlučně z důvodu nečinnosti žalobkyně, která ani v odvolacím řízení přes řádnou výzvu nedoložila poslední z nezbytných dokladů, proto by ani prolomení zásady koncentrace nevedlo k jinému výsledku.

14. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Obsah správního spisu

15. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, naposledy prodlouženého s platností od 1. 7. 2022 do 30. 6. 2024.
16. Dne 28. 5. 2024 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti tohoto povolení podle § 44a zákona o pobytu cizinců, ke které nedoložila veškeré zákonem požadované náležitosti. Proto byla dne 28. 5. 2024, výzvou č. j. OAM-14694-4/DP-2024, podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzvána k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení chybějících dokladů, a to dokladu o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence [dle § 46 odst. 7 písm. c) zákona o pobytu cizinců], potvrzení (dokladu) od příslušného celního úřadu prokazujícího, že žalobkyně nemá evidován nedoplatek u orgánů Celní správy České republiky (dle § 178e zákona o pobytu cizinců) a dokladu o cestovním zdravotním pojištění (na celou dobu předpokládaného pobytu) a dokladu o zaplacení pojistného uvedeného v tomto dokladu (dle § 180j zákona o pobytu cizinců). K odstranění vad žádosti byla žalobkyni poskytnuta lhůta 30 dnů od doručení výzvy. Žalobkyně byla ve výzvě poučena o negativních důsledcích pro případ neodstranění vad žádosti. Výzvu si žalobkyně převzala osobně při podání žádosti.
17. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 7. 8. 2024 bylo řízení o žádosti žalobkyně zastaveno, neboť ta ani po výzvě a v poskytnuté lhůtě neodstranila vady žádosti a nedoložila chybějící náležitosti žádosti, v řízení tak nebylo možné pokračovat.
18. Dne 13. 8. 2024 obdržel správní orgán I. stupně od žalobkyně zásilku podanou k poštovní přepravě dne 12. 8. 2024, která obsahovala následující doklady: pojistnou smlouvu pro komplexní zdravotní pojištění cizinců ze dne 12. 8. 2024 s platností od 12. 8. 2024 do 11. 10. 2026 včetně potvrzení o úhradě pojistného z téhož dne, výpis z veřejné části živnostenského rejstříku ze dne 12. 8. 2024, dle kterého žalobkyni vzniklo živnostenské oprávnění dne 21. 9. 2022 a je na dobu určitou do 26. 12. 2024, potvrzení od Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 13. 5. 2024, ze kterého vyplývá, že žalobkyně nemá evidován splatný nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále a přehled pohledávek k 24. 5. 2023 od Územního pracoviště Pražské správy sociálního zabezpečení.
19. Dne 20. 8. 2024 podala žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které doplnila podáním ze dne 5. 11. 2024. V odvolání žalobkyně uvedla, že veškeré chybějící doklady (tj. výpis z živnostenského rejstříku, doklad o zdravotním pojištění a potvrzení o bezdlužnosti) postupně do žádosti doložila. Vzhledem ke svému podnikání a k délce pobytu na území žádala o zrušení prvostupňového rozhodnutí.
20. Napadeným rozhodnutím ze dne 12. 11. 2024 bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že vzhledem k tomu, že žalobkyně ve stanovené lhůtě ani dodatečně ke dni

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

vydání prvostupňového rozhodnutí nedoložila všechny zákonem požadované náležitosti žádosti, správní orgán I. stupně nemohl předmětnou žádost z obsahového hlediska projednat, a vydat tak meritorní rozhodnutí, ale musel o ní rozhodnout procesně. K tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24. Dále připomněla, že v řízení se předpokládá aktivní přístup v předkládání a navrhování podkladů, které mohou odůvodnit vyhovění žádosti (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38). Uvedla, že není z povahy věci možné, aby si správní orgán I. stupně obstaral všechny požadované doklady sám, když zákon o pobytu cizinců jasně hovoří o tom, že náležitosti uvedené v § 46 odst. 7 tohoto zákona je povinen předložit cizinec. Vzhledem k tomu, že se jedná o náležitosti stanovené zákonem, tak se jedná o vadu podstatnou. Upozornila také na to, že žalobkyně měla od doručení výzvy k odstranění vad žádosti do vydání prvostupňového rozhodnutí fakticky lhůtu v délce 70 dnů k doložení požadovaných dokladů, což označila žalovaná za nadstandardní. Měla za to, že žalobkyni nebránila žádná závažná překážka k tomu, aby požadované doklady doložila do dne vydání prvostupňového rozhodnutí, neboť žádnou překážku ani dodatečně v odvolacím řízení nesdělila a ve smyslu § 52 správního řádu neprokázala. Stav věci byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu, když správní orgán I. stupně musel vycházet z podkladů, které měl k dispozici.

21. K odvolacím námitkám žalovaná uvedla, že zásilka, obsahující chybějící doklady, adresovaná správnímu orgánu I. stupně, byla k poštovní přepravě podána dne 12. 8. 2024, tj. po vydání prvostupňového rozhodnutí, a proto je nutné uvedené podklady zahrnout již do odvolacího řízení. K pojistné smlouvě pro komplexní zdravotní pojištění cizinců ze dne 12. 8. 2024, potvrzení o úhradě pojistného z téhož dne a výpisu z veřejné části živnostenského rejstříku ze dne 12. 8. 2024, žalovaná uvedla, že k těmto dokladům nelze přihlídnout, neboť se na ně uplatní koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. K tomu odkázala na rozsudky NSS ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34 a ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-28, se závěrem, že nelze spoléhat na doložení dokladů až v odvolacím řízení. Navíc doklad od příslušného celního úřadu, kterým by bylo prokázáno, že žalobkyně nemá u tohoto orgánu evidován nedoplatek, nebyl doložen ani v rámci odvolacího řízení. Dle žalované tak není pravdou, že žalobkyně doložila veškeré chybějící doklady. Upozornila také na to, že z předložených dokladů vyplynulo, že tyto byly vystaveny až po vydání prvostupňového rozhodnutí.
22. K délce pobytu žalobkyně a její podnikatelské činnosti žalovaná uvedla, že v daném případě nebyl dán prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48 a ze dne 17. 1. 2019, č. j. 1 Azs 266/2018-27). Závěrem uvedla, že žalobkyně má možnost s ohledem na vojenský konflikt na U. zachovat své pobytové oprávnění na území, a to podáním žádosti o dlouhodobé vízum podle § 33a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

23. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s.ř.s.“), a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu ke dni

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.

24. Soud ve věci samé rozhodl bez jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
25. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*
26. Podle § 82 odst. 4 téhož zákona *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.*
27. Podle § 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. 7 a § 55 vztahují obdobně.*
28. Podle § 46 odst. 7 téhož zákona *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit (...)*
 - c) *doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence,*
 - d) *doklad prokazující bezdlužnost cizince, (...)*
 - g) *doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j, a na požádání doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění; to neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4.*
29. Podle § 178e odst. 1 téhož zákona *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.*
30. Podle § 178e odst. 2 téhož zákona *bezdlužnost se prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, územní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, která nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů.*
31. Podle § 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.*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

32. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy *každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.*
33. Podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy *státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*
34. Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda byly naplněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně s odkazem na ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a pokud ano, zda byly správní orgány povinny posoudit přiměřenost tohoto procesního (nikoli meritorního) rozhodnutí z hlediska rodinného a soukromého života žalobkyně.
35. Odpověď na tyto otázky poskytuje recentní judikatura NSS, a to zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 11. 2025, č. j. 8 Azs 99/2023-65, kterému byla usnesením ze dne 4. 8. 2025, č. j. 5 Azs 80/2025-46 předložena k posouzení otázka: „*Má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v případě, kdy je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno?*“ Na rozsudek rozšířeného senátu následně navázal NSS v dalších rozsudcích, např. ze dne 3. 12. 2025, č. j. 1 Azs 229/2024-70 či ze dne 5. 12. 2025, č. j. 5 Azs 80/2025-49.
36. Pokud jde o podmínky pro zastavení řízení, tak tyto byly dle soudu splněny. Na základě předloženého spisového materiálu není pochyb o tom, že žalobkyně jakožto žadatelka o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ „*v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“; viz § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
37. Doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence; doklad prokazující bezdlužnost cizince (zde bezdlužnost vůči orgánům Celní správy České republiky) a doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, včetně dokladu o zaplacení pojistného totiž představují povinné zákonné náležitosti žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu [§ 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. c), d) a g) zákona o pobytu cizinců].
38. Žalobkyně jednak zpochybňovala to, že se jedná o podstatné náležitosti žádosti, a dále namítala, že vady žádosti odstranila, když předmětné doklady doložila mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí a odvoláním.
39. K prvnímu argumentu soud uvádí, že vzhledem k tomu, že se jedná o náležitosti stanovené zákonem, jedná se o vadu podstatnou, která bránila správnímu orgánu I. stupně, aby žádost posoudil z hlediska věcného, a proto správní orgán I. stupně zcela v souladu se zákonem řízení o žádosti zastavil. Zákon o pobytu cizinců pak jasně stanoví, že náležitosti uvedené v § 46 odst. 7 je povinen předložit cizinec. Dle ustálené judikatury NSS v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (rozsudky ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36). Následkem nedoložení, byť jedině ze zákonem požadovaných náležitostí, je zastavení řízení podle výše citovaného ustanovení správního

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

řádu (rozsudek ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, či ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57).

40. Ke druhému argumentu soud s poukazem na obsah správního spisu uvádí, že prvostupňové rozhodnutí ze dne 7. 8. 2024 bylo vypraveno téhož dne (7. 8. 2024). Právě v tento den, kdy správní orgán I. stupně učinil projev vůle, která je obsahem správního rozhodnutí, navenek vůči adresátovi správního rozhodnutí, tedy žalobkyni, došlo k vydání rozhodnutí – srov. k tomu § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, dle kterého *vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“*.
41. Vydáním rozhodnutí dne 7. 8. 2024 skončila první fáze řízení vedeného správním orgánem I. stupně, tj. Ministerstvem vnitra, které od tohoto okamžiku bylo svým rozhodnutím o zastavení řízení vázáno. Skutečnost, že žalobkyně ve stejný den, kdy jí bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno, stejnopisu písemného vyhotovení oznámeno, dodala správnímu orgánu I. stupně další doklady (které podala k poštovní přepravě o den dříve), na uvedených závěrech nemůže nic změnit. Jakmile správní orgán I. stupně své rozhodnutí vydal, jednalo se o platný správní akt, kterým byl sám vázán ve formálním i materiálním smyslu. Na doložené doklady týkající se zdravotního pojištění žalobkyně a jejího živnostenského oprávnění je tedy třeba nahlížet jako na doklady doložené až v odvolací fázi řízení.
42. V projednávané věci je zjevné, že žalobkyně nijak nevysvětlila či neodůvodnila, co jí bránilo předložit požadované doklady v prvostupňovém řízení. Jestliže svou povinnost splnila až v průběhu odvolacího řízení, učinila tak v rozporu s koncentrací řízení a žalovaná z hlediska posouzení naplnění podmínek pro zastavení řízení nepochybila, když k dodatečně předloženým listinám nepřihlédla. Navíc je zřejmé, že žalobkyní dodané doklady nebyly kompletní – doklad o bezdlužnosti ve vztahu k orgánům Celní správy České republiky nebyl žalobkyní vůbec předložen ani v odvolacím řízení.
43. Smyslem koncentrace řízení je zajistit, aby nedocházelo k obstrukcím a správní řízení se odehrálo, pokud možno, už v prvním stupni, kdy má žadatel správnímu orgánu dodat potřebné podklady. To se v projednávaném případě evidentně nestalo, což se žalobkyně snažila napravit v odvolacím řízení, aniž by však vysvětlila, že se jedná o doklady, které nemohla doložit dříve, a proto by k nim měla žalovaná přihlédnout. Podle judikatury NSS k uplatnění zásady koncentrace a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu běžně dochází i ve věcech pobytu cizinců – viz např. rozsudky ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, či ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020-32, zejm. bod [17] a tam citovanou judikaturu.
44. Postup žalované pak za takové situace nelze označit za přepjatý formalismus, jak jej označila v žalobě žalobkyně, neboť NSS v rozsudku ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36 uvedl, že *„[z]ákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Nejednalo se proto o přepjatě formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem.“*
45. K poukázání žalobkyně na názor Ústavního soudu o nepřípustnosti formalistického postupu správních orgánů a soudu, odkazuje zdejší soud na rozsudek NSS ze dne 29. 8.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

2018, č. j. 10 Azs 349/2017-45, který se obdobnou problematikou již v minulosti zabýval.

46. Soud rovněž nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že ji jako doposud procesně aktivní a bezúhonnou účastnici správního řízení měl správní orgán I. stupně opakovaně vyzvat k odstranění vad žádosti. Takový požadavek ze zákona ani z judikatury nevyplývá. Jednak se tento požadavek zcela míjí s jí odkazovanou zásadou hospodárnosti správního řízení, které dle soudu nemůže být bez dalšího založeno na opakovaných výzvách ze strany správního orgánu na účastníka řízení, který na předchozí výzvy nereaguje. Správní orgán I. stupně pak rovněž postupoval vůči žalobkyni vstřícně v tom smyslu, že s vydáním prvostupňového rozhodnutí vyčkal po uplynutí lhůty pro odstranění vad dalších 40 dní, čímž žalobkyni fakticky poskytl lhůtu o délce 70 dnů k doložení zákonných náležitostí žádosti, která se soudu jeví s ohledem na to, že žalobkyně žádala o prodloužení doby platnosti doby svého pobytového titulu opakovaně, jako zcela dostatečná.
47. Žalovaná nebyla ani povinna vyzývat žalobkyni dle § 36 odst. 3 správního řádu, aby se seznámila s podklady pro rozhodnutí, neboť rozhodovala procesně, nikoli meritorně. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, konstatoval: „[n]elze přisvědčit ani námitce, že ministerstvo porušilo svou povinnost stanovenou v § 36 odst. 3 správního řádu. [...] Otázkou, zda je správní orgán povinen postupovat podle citovaného ustanovení v případě zastavení řízení, se správní soudy zabývaly v řadě svých rozhodnutí. V daném případě ministerstvo rozhodlo o zastavení řízení [...], nerozhodovalo tak o meritě věci. Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění.“ Je třeba podotknout, že prvostupňové rozhodnutí nebylo vydáno na základě podkladů, ke kterým by žalobkyně neměla možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit, ale pro jejich absenci. Na následky nedoplnění potřebných podkladů byla žalobkyně výzvou upozorněna. Žalobní námitka je tudíž nedůvodná.
48. Soud však dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, co do námítky, že správní orgány ve svých rozhodnutích neposuzovaly přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.
49. Stanovisko správních orgánů, resp. pouze žalovaného, neboť prvostupňové rozhodnutí neobsahuje k této otázce žádnou úvahu správního orgánu I. stupně, vycházelo ze závěrů judikatury, dle které v případě zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života cizince v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno (viz zejména rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019-39). Nicméně tyto závěry byly překonány výše uvedeným rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 11. 2025, č. j. 8 Azs 99/2023-65, který dospěl k závěru, že „správní orgán je povinen s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, jsou-li dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí“ (bod [52]).

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

50. V projednávaném případě tudíž správní orgány pochybily, pokud se otázkou přiměřenosti odmítly zabývat s odkazem na skutečnost, že řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno. Na základě závěrů rozšířeného senátu NSS nemůže tento závěr obstát. Naopak bylo povinností žalované posuzovat přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně, u níž byla možnost zásahu patrná z okolností věci (jedná se státní příslušnici U., na jejímž území probíhá v současnosti rozsáhlý ozbrojený konflikt), ze spisu (žalobkyně pobývá na území s nezletilým dítětem) i z jejích odvolacích námitek (poukazovala na délku svého pobytu na území ČR a na to, že zde podniká). Napadené rozhodnutí je proto dle soudu v této otázce zcela nepřezkoumatelné.
51. V dalším řízení proto bude na žalované (správních orgánech), aby posoudila přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobkyně ve světle všech relevantních kritérií – viz § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dospěje-li žalovaná k závěru, že dopady rozhodnutí jsou nepřiměřené, odkazuje soud na odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 Azs 99/2023-65, z něhož je zřejmá možnost prolomit zásadu koncentrace a zohlednit též doklady doložené v odvolacím řízení. A nejsou-li doklady kompletní, jak v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla žalovaná, pak zdejší soud zdůrazňuje, že podle názoru rozšířeného senátu je nutno i v takové situaci „zohlednit případnou intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života a poměřit ji s mírou, v jaké cizinec nesplnil svou povinnost doložit veškeré potřebné podklady či nenaplnil veškeré hmotněprávní podmínky pro požadované pobytové oprávnění. Posouzení přiměřenosti (posouzení přiměřenosti na základě čl. 8 Úmluvy s přihlédnutím k situaci v ČR i zemi původu) musí být vždy individuální. Zároveň platí, že čím větší je zásah do zaručených práv, tím spíše není nutno trvat na doložení veškerých podkladů či striktním naplnění všech hmotněprávních podmínek, a naopak“ (bod [49]). Jak v návaznosti na tento závěr rozšířeného senátu uvedl NSS v rozsudku ze dne 3. 12. 2025, č. j. 1 Azs 229/2024-70, „[z]ákonný postup by byl takový, že žalovaná měla v původním řízení posoudit, zda navzdory nepředložení některých dokladů je i tak naplněn účel pobytového titulu, přičemž s ohledem na intenzitu soukromého a rodinného života stěžovatelky v ČR by zastavení řízení bylo nepřiměřené. Přirozeně platí, že odvolací orgán již není povinen žadatele k předložení chybějících dokladů znovu vyzývat, ale musí přihlédnout ke všemu, co žadatel i v odvolacím řízení sám doložil“ (bod [24]).
52. Z výše uvedených důvodů soud na základě ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zrušil. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
53. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně byla ve věci samé úspěšná, proto jí přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšné žalované. Náklady vynaložené žalobkyní představují soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, náklady právního zastoupení spočívající v odměně za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč (dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2024, tj. převzetí právního zastoupení, podání žaloby), tedy celkem 6 200 Kč, a v náhradě hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, tedy celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 též vyhlášky). Náhrada není zvýšena o

DPH, jelikož zástupce žalobkyně nedoložil, že je plátcem daně, a nevyplývá to ani z příslušných registrů. Celková výše nákladů řízení tedy činí částku 10 800 Kč.

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.

Praha 26. ledna 2026

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.