



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a JUDr. Věry Šimůnkové v právní věci

žalobce: **V. D. N.**, narozen X,
státní příslušnost V. s. r.,
bytem V., V.,
zastoupen advokátem Mgr. Markem Sedlákem,
se sídlem Příkop 8, Brno,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2016, čj. MV-66839-4/SO-2016,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 3. 2016, čj. OAM-21486-26/TP-2014. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podaná podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění

účinném do 17. 12. 2015 (viz čl. IV odst. 1 zákona č. 314/2015 Sb.; dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce nepředložil doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území České republiky podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobce namítl, že správní orgán I. stupně žádost zamítl mimo jiné proto, že žalobce dne 28. 8. 2015 doložil svůj platební výměr za rok 2014, ale nedoložil vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za kalendářní rok 2014, respektive doložil pouze do 19. 11. 2014. Tento postup však nemá oporu v zákoně. V této souvislosti odkázal žalobce na § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle nějž lze příjem cizince prokázat zejména potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, jde-li o příjmy ze závislé činnosti, nebo přiznáním k dani z příjmů fyzických osob, jde-li o příjmy ze samostatné činnosti. Pokud nelze prokázat příjem jiným věrohodným způsobem, lze jako doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu předložit mimo jiné platební výměr daně z příjmů. Žalobce zdůraznil, že zákon nikde neuvádí, že by byl povinen doložit vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění. Tím, že předložil svůj platební výměr, zcela vyhověl znění zákona. Uvedenou argumentaci žalobce uplatnil i v bodě 1 odvolání, avšak žalovaná na ni nereagovala, čímž zatížila rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.
3. Žalobce uvedl, že podle čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. To znamená, že pokud již žalobce předložil platební výměr daně z příjmů podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, správní orgán není oprávněn nutit žalobce předložit další doklad v zákoně neuvedený. Správní orgán I. stupně nemohl zamítnout žádost podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce zákonem požadovaný doklad předložil. Správní orgány obou stupňů rovněž pominuly to, že žalobce předložil vyúčtování pojistného na sociální zabezpečení ke dni 19. 11. 2014, tedy bezmála za celý rok 2014, jak správní orgán I. stupně požadoval. Žalovaná však nevysvětlila, proč jí tento doklad nepostačuje pro její způsob výpočtu a ověření dostatečnosti příjmů žalobce.
4. Žalobce dále uvedl, že spolu s odvoláním předložil přehled předpisů a plateb, přiznání k dani z příjmů za rok 2015, přehled o příjmech a výdajích osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“) za rok 2015 a doklad o zajištění ubytování, jimiž prokázal jak příjmy, tak zajištění ubytování a náklady na ně. Zároveň v bodě 2 odvolání žalobce upozornil žalovanou pro případ, že by nechtěla k těmto důkazům přihlížet s ohledem na koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že o koncentraci ve smyslu uvedeného ustanovení nebyl správním orgánem I. stupně poučen. Z judikatury Nejvyššího správního soudu podle žalobce vyplývá, že pokud správní orgán I. stupně před vydáním rozhodnutí nepoučí účastníka o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, toto ustanovení se na něj nevztahuje a je oprávněn předkládat nové důkazy v průběhu odvolacího řízení bez omezení. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, z něhož citoval. Správní orgán I. stupně před vydáním rozhodnutí nepoučil žalobce o tom, že nebude moci uplatňovat v odvolacím řízení nové důkazy. Vzhledem k nesplnění této poučovací povinnosti, jež Nejvyšší správní soud dovodil z § 4 odst. 2 správního řádu, byl žalobce oprávněn předložit doklady v průběhu odvolacího řízení, což učinil. Uvedenou

argumentaci uplatnil žalobce i v odvolání, přičemž žalovaná ji odmítla jako nesprávnou. Závěrem žalobce zdůraznil, že trvá na tom, že byl oprávněn předložit další doklady i v odvolacím řízení, neboť správním orgánem I. stupně nebyl poučen o koncentraci řízení.

5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 29. 12. 2016 k žalobním bodům uvedla, že správní orgán I. stupně nemohl určit měsíční čistý výdělek žalobce, neboť nepředložil vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014. Předložený přehled předpisů a plateb za rok 2014 uvádí pouze přehled předepsaných částek, které by měl žalobce za příslušný rok uhradit. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu s rozsudkem NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011 – 79.
6. Žalovaná poukázala na to, že § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním a existenčním minimu“), stanoví, že za započitatelné příjmy OSVČ se pro účely tohoto zákona považují příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění, pokud nebyly pojistné a příspěvek zahrnuty do těchto výdajů. Správní orgán I. stupně tedy byl oprávněn po žalobci tyto doklady požadovat, aby mohl vypočítat jeho čistý příjem. Bez požadovaného dokladu nemohl vypočítat výši čistého měsíčního příjmu žalobce.
7. Žalovaná k námitce, že žalobce o koncentraci řízení nebyl poučen, odkázala na rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, z nějž citovala. K tomu uvedla, že řízení o žádosti podle § 44 a násl. správního řádu je zahájeno na žádost účastníka, a je tedy na něm, aby doložil všechny rozhodné skutečnosti, popř. navrhl důkazy na podporu svých tvrzení. Žalobce neunesl důkazní břemeno ve smyslu § 52 správního řádu. Dále žalovaná odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 729/2000, z nějž citovala.
8. Žalovaná namítla, že k dokumentům doloženým v rámci odvolání nelze nahlížet jako na nové skutečnosti podle § 82 odst. 4 správního řádu, protože je žalobce mohl doložit již v řízení před správním orgánem I. stupně.
9. Žalovaná konstatovala, že správní orgán I. stupně požaduje od cizinců platební výměr z toho důvodu, že daňové přiznání pouze dokládá, že přiznání bylo podáno příslušnému finančnímu úřadu, nikoliv správnost jeho obsahu. Proto požaduje platební výměr daně z příjmů vystavený správcem daně ve smyslu § 140 odst. 1, 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Přiznání k dani z příjmů fyzických osob žalobce za zdaňovací období roku 2015, jež přiložil k odvolání, nelze akceptovat, neboť nebylo ověřeno správcem daně podle § 67 odst. 3 daňového řádu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
11. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlídnout i bez námítky, neshledal.

12. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání; žalobce vyjádřil s tímto postupem výslovný souhlas, žalovaná pak udělila souhlas *implicite*, neboť na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nesdělila, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

13. Žalobce podal dne 3. 12. 2014 žádost o udělení povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. K ní mimo jiné přiložil platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2013 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013.
14. Dne 7. 7. 2015 žalobce dále předložil potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 29. 6. 2015, vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013 a platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2014. Dne 22. 12. 2015 vyzval správní orgán I. stupně žalobce k odstranění vad žádosti. Uvedl, že rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodování. Žalobcem předložené doklady o zajištění prostředků neprokazují, že jeho měsíční příjem nebude nižší než součet částky jeho životního minima a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení nebo částky, kterou má možnost věrohodně prokázat jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na jeho bydlení. Vyzval proto žalobce k předložení vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014, a poučil jej, že pokud uvedené nedoloží, či doklady nebudou splňovat zákonné podmínky, může být jeho žádost zamítnuta podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dne 15. 2. 2016 žalobce předložil správnímu orgánu I. stupně platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2014, vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013, potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 29. 6. 2015, kopii smlouvy o zdravotním pojištění ze dne 19. 7. 2014 a potvrzení o zajištění ubytování.
15. Dne 8. 3. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žádost zamítl podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění uvedl, že žalobce vyzval k předložení vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014 jakožto dokladu prokazujícího jeho aktuální příjem, k čemuž mu poskytl dostatečnou lhůtu. Žalobce však předložil pouze vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013 spolu s přehledem předpisů a plateb za rok 2013, 2014. Z dokladu tedy není zřejmé konečné vyúčtování plateb pojistného za rok 2014, včetně případných nedoplatků a penále na pojistném, a proto není ani možné spolehlivě vypočítat žalobcův čistý měsíční příjem. Žalobce proti rozhodnutí podal odvolání ze dne 29. 3. 2016, jehož obsah odpovídá obsahu projednávané žaloby. Přiložil k němu potvrzení o zajištění ubytování, kopii přehledu o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2015, kopii vyúčtování záloh na pojistném na důchodové pojištění za rok 2014 a kopii přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2015.
16. Dne 24. 6. 2016 žalovaná vydala napadené rozhodnutí, jehož odůvodnění odpovídá argumentaci uvedené ve vyjádření k žalobě (viz body 5 až 9 shora).

Posouzení žalobních bodů

17. Podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže cizinec nepředloží doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.

Podle § 70 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložit doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území (§ 71 odst. 1); to neplatí, jde-li o cizince, který žádá o povolení k trvalému pobytu podle § 67 nebo jde-li o cizince podle § 87, který žádá o povolení k trvalému pobytu po dosažení věku 18 let z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. a).

Podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se považuje za doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území doklad prokazující, že příjem cizince je pravidelný a úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území [§ 42c odst. 3 písm. c)] nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob. Za příjem podle věty první se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije. Příjem cizince lze prokázat zejména potvrzením zaměstnavatele o výši průměrného čistého měsíčního výdělku, jde-li o příjmy ze závislé činnosti, nebo daňovým přiznáním z příjmů fyzických osob, jde-li o příjmy ze samostatné činnosti. Pokud nelze prokázat příjem jiným věrohodným způsobem, lze jako doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu předložit výpisy z účtu vedeného v bance za posledních 6 měsíců, ze kterých vyplývá, že cizinec takovými příjmy disponuje, nebo platební výměr daně z příjmů.

Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o životním a existenčním minimu, se za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují příjmy ze samostatné činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyly pojistné a příspěvek zahrnuty do těchto výdajů.

Podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

18. V projednávané věci jsou sporné dva okruhy otázek. Zprvée panuje spor o to, zda žalobce splnil svoji povinnost předložit doklad o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území podle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Druhou spornou otázkou je, zda žalobce mohl právně relevantně předložit nové doklady až v rámci odvolacího řízení.
19. Žalobce nejprve namítl, že § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nikde neuvádí, že by žalobce byl povinen doložit vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění. Tím, že předložil svůj platební výměr na daň z příjmů, zcela vyhověl znění zákona. Žalovaná podle něj na tuto argumentaci nereagovala, a tím zatížila rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti. Soud konstatuje, že žalovaná se uvedenou argumentací zabývala na straně 4 a 5 napadeného rozhodnutí. K odvolací námitce žalobce žalovaná srozumitelně uvedla, na základě jakých zákonných ustanovení a z jakých důvodů po něm požadovala další doklady k prokázání příjmů a proč nebylo možné spokojit se toliko s předloženým předpisem záloh na pojistné na důchodové pojištění. Proto nelze mít za to, že je v této části

napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

20. Soud k tomu dodává, že citované ustanovení nelze chápat jako jediný izolovaný zdroj povinností cizince ve vztahu k doložení prostředků k trvalému pobytu, neboť jeho třetí věta uvádí, že za příjem podle věty první se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu. Podle § 7 odst. 1 písm. b) tohoto zákona se započitatelným příjmem rozumí příjmy ze samostatné činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, od nichž je nutné odečíst výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení, daň z příjmů a pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyly pojistné a příspěvek zahrnuty do těchto výdajů. To znamená, že správní orgán I. stupně k tomu, aby mohl vypočítat příjmy žalobce, potřeboval mimo jiné také doklad o vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014. Z něho by zjistil částku, kterou by jakožto jednu z kategorií pojistného na sociální zabezpečení odečetl od příjmů deklarovaných žalobcem. Doklady jmenované v § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců představují jen příkladný výčet (srov. „*Příjem cizince lze prokázat zejména*“), jenž je třeba vykládat v souvislosti se zbytkem tohoto ustanovení, a tedy i s úpravou obsaženou v zákoně o životním a existenčním minimu. O těchto skutečnostech byl žalobce poučen v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů.
21. Požadavek na doložení skutečné výše pojistného na důchodové pojištění za rok 2014 není bezúčelný, jak plyne z výše uvedeného, neboť toto pojistné snižuje výši finančních prostředků získaných podnikáním. Žalobce konkrétně byl povinen prokázat, že v roce 2014, což byl poslední rok (zdaňovací období) před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, k němuž měl žalobce disponovat kompletními podklady (daňové přiznání, platební výměr na daň z příjmů, přehled OSVČ pro pojistné na důchodové pojištění a vyúčtování záloh pojistného), měl ze samostatné výdělečné činnosti čistý příjem použitelný na úhradu životních potřeb ve výši nejméně 12 x 11 141 Kč, tedy 133 692 Kč. Platebním výměrem na daň z příjmů fyzických osob doložil, že jeho daňový základ (tedy rozdíl mezi příjmy a výdaji) za rok 2014 byl 187 600 Kč a daň 3 300 Kč. Po vypořádání daně z příjmů tak měly zůstat žalobci k dispozici příjmy ve výši 184 600 Kč. Ze zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a prováděcích právních předpisů lze sice zjistit výši minimálního vyměřovacího základu, ovšem skutečný vyměřovací základ si s ohledem na § 5b odst. 1 citovaného zákona stanoví osoba samostatně výdělečně činná sama; vyměřovací základ nesmí být nižší než 50 % základu daně z příjmů fyzických osob z příjmů ze samostatné činnosti a nesmí přesáhnout maximální vyměřovací základ pro rok 2014 ve výši 1 245 216 Kč. Nelze proto z předloženého platebního výměru na daň dovozovat, že vyměřovací základ žalobce pro pojistné na důchodové pojištění činí 93 800 Kč (50 % daňového základu, tato částka převyšuje minimální vyměřovací základ), tedy pojistné 27 390 Kč. Zákon nestanoví, že by žalobce měl uhradit právě tuto částku na pojistném, reálný vyměřovací základ si žalobce stanoví sám v přehledu o příjmech a výdajích za rok 2014 podanému okresní správě sociálního zabezpečení v roce 2015 (pojistné z maximálního vyměřovacího základu přitom činí 363 603 Kč). Není-li známa a doložena výše pojistného za rok 2014, nelze mít za prokázané, že žalobce v roce 2014 skutečně dosáhl disponibilních příjmů ve výši nejméně 133 692 Kč. Žalobcem předložené vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013 ze dne 19. 11. 2014 nemůže představovat doklad o výši pojistného za rok 2014, neboť bylo zpracováno před podáním přehledu příjmů a výdajů za rok 2014, v němž si teprve žalobce sám stanoví vyměřovací základ, a tím určí výši pojistného za rok 2014. Soud

se z těchto důvodů neztotožňuje s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2017, čj. 30 A 172/2016 – 60, neboť není v možnostech správního orgánu I. stupně odhadem stanovit výši pojistného na důchodové pojištění, a tedy ověřit, zda žalobce skutečně dosáhl příjmů v požadované minimální výši. Požadavek správního orgánu I. stupně na předložení vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění tak není formalistický. Nelze ani přisvědčit námitce žalobce, že státní moc byla uplatňována bez zákonné opory, neboť jak bylo zmíněno, povinnost žalobce prokázat výše pojistného na důchodové pojištění plyne ze zákona o pobytu cizinců ve spojení se zákonem o životním a existenčním minimu. Žalovaná i správní orgán I. stupně žalobci vysvětlily, proč přehled předpisů a plateb ke dni 19. 11. 2014 nedostačuje. Žalobní bod není důvodný.

22. Žalobce dále namítl s poukazem na rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, že vzhledem k tomu, že jej správní orgán I. stupně nepoučil před vydáním rozhodnutí o koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, mohl v průběhu odvolacího řízení předkládat nové důkazy bez omezení. K tomu soud konstatuje, že stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se těžiště dokazování ve správním řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy se v odvolacím řízení připouští jen výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi neumožňuje uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve v řízení před prvostupňovým správním orgánem. Nemožnost uvádět v odvolání *nova* je výrazem neúplné apelace, již je úprava správního řízení ovládána (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, a ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012 – 27). Použití zásady koncentrace řízení má své výjimky. Může být omezeno dalšími zásadami správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu proto nelze automaticky použít v řízeních zahájených z úřední moci, v nichž má být účastníkovi uložena nějaká povinnost (viz již zmiňovaný rozsudek čj. 5 As 7/2011 – 48). K prolomení zásady koncentrace řízení také musí dojít v řízeních o přestupcích a správních deliktech (např. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2016, čj. 5 Azs 115/2016 – 34).
23. V řízeních zahájených na základě žádosti je však dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu běžně dochází ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) některé z forem pobytového oprávnění a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2017, čj. 8 Azs 152/2017 – 31, ze dne 3. 10. 2017, čj. 7 Azs 237/2017 – 26, ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 – 48, nebo ze dne 8. 11. 2016, čj. 5 Azs 115/2016 – 34).
24. V projednávané věci bylo rozhodováno o žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu, správní řízení nebylo zahájeno z úřední moci a v jeho rámci nebylo rozhodováno o uložení či neuložení povinnosti ani o obvinění ze spáchání přestupku či jiného správního deliktu, ale o tom, zda bude žalobci vydáno povolení k trvalému pobytu na území České republiky či nikoliv (tedy o přiznání práva). Zásada koncentrace řízení se proto uplatní v plném rozsahu.
25. Žalobce podal dne 3. 12. 2014 žádost o udělení povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. K ní mimo jiné přiložil platební výměr na daň z příjmů

fyzických osob za rok 2013 a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013. Dne 7. 7. 2015 žalobce dále předložil potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 29. 6. 2015, vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013 a platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2014. Dne 22. 12. 2015 vyzval správní orgán I. stupně žalobce k odstranění vad žádosti. Uvedl, že rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době jeho rozhodování, a vyzval žalobce k předložení vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014, přičemž jej poučil o důsledcích, pokud výzvě nevyhoví [zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců].

26. Dne 15. 2. 2016 žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil doklady, mezi nimiž scházelo vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014. Ačkoliv soud připouští, že na základě předložených listin si správní orgán I. stupně mohl udělat jistý obrázek o příjmech žalobce, ten byl nicméně kusý, neboť nebylo možné s určitostí zjistit celkovou uhrazenou částku na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014, jež byla potřebná z výše uvedených důvodů (více viz bod 21 shora). Přestože správní orgán I. stupně poučil žalobce o tom, jaký doklad je třeba předložit (v té době již byl žalobce zastoupen advokátem jakožto profesionálem v oblasti poskytování právní pomoci), žalobce podruhé předložil vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2013, nikoliv za rok 2014. Dne 8. 3. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žádost zamítl podle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
27. Žalobce předložil chybějící doklad (vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014 ze dne 17. 3. 2016) až spolu s odvoláním. Tuto listinu, ačkoliv byla vyhotovena až po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nelze označit za nový důkazní prostředek (tedy takový, který neexistoval v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně), neboť žalobci nic nebránilo v tom, aby si toto vyúčtování vyžádal od okresní správy sociálního zabezpečení již v roce 2015. V tomto roce totiž byl žalobce povinen podat přehled příjmů a výdajů OSVČ za rok 2014, což skutečně dne 4. 8. 2015 učinil, jak plyne z vyúčtování záloh ze dne 17. 3. 2016. Ještě v roce 2015 tak mohl žalobce disponovat vyúčtováním záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2014. Z hlediska aplikace § 82 odst. 4 správního řádu není v případě takového typu dokladu určující, kdy skutečně vznikl, nýbrž kdy vzniknout mohl, pokud by o něj žalobce požádal. K předloženému vyúčtování za rok 2014 tak nebylo možno v odvolacím řízení přihlídnout, neboť by to bylo v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu. Na tomto závěru nic nemění tvrzení žalobce, že nebyl před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně poučen o tom, že v odvolacím řízení nelze uvádět nové skutečnosti ani nové důkazní návrhy. Skutečnost, že žalobce nebyl poučen o koncentraci řízení, může být vnímána ve světle rozsudku NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, jako jistý drobný nedostatek v postupu správního orgánu I. stupně, ale zdaleka z něj neplyne, že absence tohoto poučení je důvodem k vyloučení aplikace § 82 odst. 4 správního řádu. Soud zde pouze uvedl, že povinnost poučit účastníka řízení lze ze zákona dovodit, aniž by se jakkoliv vyjádřil k důsledkům nedostatku tohoto poučení (citovaný rozsudek NSS je založen na jiném právním závěru, a sice že v daném typu řízení se zásada koncentrace vůbec neužije, lhostejno zda vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo poučení o koncentraci řízení, nebo nikoliv). V nyní projednávaném případě byl žalobce poučen o tom, jaký konkrétní doklad má předložit i jaká sankce ho stihne, pokud tak neučiní, a byla mu k tomu poskytnuta dostatečná lhůta, která byla posléze na žalobcovu žádost prodloužena. Výzva spolu s poučením byla doručena zástupci žalobce (advokátovi). Takový postup je zcela dostatečný a nevede k prolomení § 82 odst. 4 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne

25. 10. 2017, čj. 8 Azs 152/2017 – 31, bod 10).

28. Další doklady přiložené k odvolání se pak netýkají výkonu podnikatelské činnosti v roce 2014, nýbrž v roce 2015, a nevztahují se tak k důvodu, pro nějž byla žalobcova žádost zamítnuta (doložení příjmu za rok 2014). Skutečnost, že žalobce neunesl důkazní břemeno ve vztahu ke splnění podmínky § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a nepředložil všechny doklady, které by ve svém souhrnu splnění této podmínky prokazovaly, nelze zhojit v odvolacím řízení tím, že žalobce předloží doklady k prokázání splnění shodné podmínky ve vztahu k roku 2015. Žalobce nemůže těžit z toho, že v průběhu odvolacího řízení, které trvalo necelé 3 měsíce, podal daňové přiznání a přehled o příjmech a výdajích OSVČ za další ukončený rok. Ostatně žalobce objektivně mohl i tyto listiny předložit ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť mu nic nebránilo podat přiznání k dani z příjmů za zdaňovací období roku 2015 a v návaznosti na to i přehled o příjmech a výdajích za rok 2015 již v lednu 2016 (prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno až 8. 3. 2016). Prvostupňové rozhodnutí je procesní sankcí za neunesení důkazního břemene, přičemž smyslem zásady koncentrace řízení je neumožnit neúspěšnému žadateli splnit jeho povinnost důkazní teprve v odvolacím řízení, pokud si tuto svoji povinnost náležitě nesplnil již v řízení před správním orgánem I. stupně, aniž mu v tom bránila objektivní překážka. Jinými slovy řečeno, žalobce, jenž nesplnil svoji povinnost v řízení před správním orgánem I. stupně, se nemá dostat v důsledku podání odvolání do příznivějšího postavení a napravit svoji předchozí liknavost. Tyto úvahy soud uvádí jen nad rámec nezbytného odůvodnění, neboť žalobce v žalobě nenamítá, že by žalovaná měla v řízení o odvolání zohlednit příjmy dosažené žalobcem v roce 2015 a doložené spolu s odvoláním, žalobní argumentace se omezuje na obecné tvrzení, že se v daném řízení § 82 odst. 4 správního řádu vůbec neuplatní z důvodu nedostatku poučení. Tato obecné argumentace je nedůvodná a není na soudu, aby na místo žalobce dohledával případnou jinou nezákonnost, jež by mohla s uplatněným žalobním bodem souviset (třebaže poměrně úzce).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

29. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalované soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť jí nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23. července 2018

Mgr. Jitka Zavřelová v. r.
předsedkyně senátu