



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky ve věci **žalobce B.S., nar. „X“, státní příslušnost Ukrajina**, přechodně bytem: „X“, **zastoupen: Mgr. Petrem Václavkem, advokátem** se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, proti **žalovanému: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, Náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o **žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2015, č. j. MV-82814-3/SO-2013,**

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení předmětu řízení:

Žalobce podal dne 4. 3. 2013 žádost o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 45 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro posouzení žádosti, (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“).

Podle ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k takové žádosti krom dalších náležitostí předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území 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. Smyslem výše uvedeného ustanovení je zajistit, aby povolení k dlouhodobému pobytu bylo vydáno jen těm osobám, u nichž je předpoklad, že budou mít dostatek prostředků k pobytu na území České republiky. Správní orgán je proto povinen porovnat výši skutečného čistého úhrnného měsíčního příjmu žadatele (vypočtenou na základě žadatelem předložených dokladů) se srovnávací částkou potřebného úhrnného měsíčního příjmu (stanovenou s využitím tzv. životního minima dle zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů) a nákladů na bydlení (a to buď ve formě normativních nákladů dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, nebo skutečně prokázaných nákladů na bydlení).

Žalobce předložil správnímu orgánu prvního stupně pouze Potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti vystavené dne 14. 1. 2013 o příjmech žalobce u zaměstnavatele Družstvo Bohuš, IČ: 287 86 572, kde jeho pracovní poměr skončil ke dni 30. 6. 2012 a dále předložil mzdový list za rok 2012. Dále je ve správním spise založen úřední záznam, ze kterého vyplývá, že pracovnice zaměstnavatele žalobce (Družstvo Bohuš) potvrdila, že žalobce měl od února 2012 do června 2012 neplacené volno, pracovní poměr trval od 1. 10. 2010 do 30.6.2012.

Správní orgán prvního stupně vyzval žalobce dne 19. 3. 2013 podle § 45 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*správní řád*“), k „*odstranění vad žádosti*“, poskytl mu lhůtu 5 dnů a poučil ho, že pokud nebudou doklady prokazovat, že jeho příjem je pravidelný a že není nižší než součet částky životního minima a částky nejvyšších normativních nákladů na bydlení, nebo částky, kterou má možnost věrohodně prokázat jako částku skutečných nákladů na bydlení, jeho žádost bude zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Téhož dne správní orgán prvního stupně řízení přerušil na dobu stanovenou ve výzvě, tj. na dobu 5 dnů od doručení výzvy, přičemž výzva byla žalobci doručena dne 21. 3. 2013 (doručenka založena ve správním spise).

Z výše uvedeného je zřejmé, že materiálně se nejednalo o výzvu k odstranění vad žádosti, nýbrž o zcela nadstandardní poučení (neboť správní orgán nemá povinnost „předběžně“ seznamovat účastníka správního řízení se svým názorem na věc) ze strany správního orgánu prvního stupně o tom, že z dosud žalobcem předložených dokladů nelze ověřit (§ 56 odst. 1 písm. a/ zákona o pobytu cizinců) splnění podmínky stanovené § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce na výzvu správního orgánu prvního stupně reagoval zasláním stejnopisu nájemní smlouvy, již doložil výši odůvodněných nákladů na bydlení (1100 Kč/měsíc) a dále požádal o prodloužení stanovené lhůty o 25 dní z důvodu stěhování. Usnesením ze dne

30.3.2013 správní orgán prvního stupně prodloužil stanovenou lhůtu o 14 dní od doručení usnesení, to bylo žalobci doručeno dne 11. 4. 2013 (doručenka založena ve správním spise). Prodloužená lhůta tedy uplynula dnem 26. 4. 2013 (pátek). Dne 7. 5. 2013 bylo vydáno vyrozumění o pokračování v řízení. Příjmy vyžadované zákonem pro povolení dlouhodobého pobytu doloženy nebyly. Žalobce byl vyrozuměn ze dne 7. 5. 2013 poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí (doručeno spolu s vyrozuměním o pokračování v řízení dne 17. 5. 2013 – doručenka založena ve správním spise). Této možnosti žalobce nevyužil.

Správní orgán prvního stupně žádost žalobce podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti ust. § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, rozhodnutím ze dne 28. 5. 2013, č.j. OAM-11472-16/DP-2013 zamítl, neboť po vyhodnocení předložených podkladů se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti. Svoje odůvodnění vystavěl na tom, že především hodnotil, zda žalobcem předložené listiny prokazují, že úhrnný měsíční příjem žalobce posuzovaného samostatně, splňují podmínky stanovené v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv, neboť v případě žalobce je třeba považovat částku 3.410 Kč za částku životního minima podle § 9 odst. 1 zák. č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu ve spojení s nařízením vlády č. 482/2012 Sb., o výši normativních nákladů na bydlení. Dle žalobcem předložené nájemní smlouvy žalobce platí nájemné včetně energií ve výši 1100 Kč měsíčně. Za celkovou určující částku, kterou byl žalobce povinen doložit jako minimální úhrnný měsíční příjem, je proto třeba považovat částku 4.510 Kč (3.410 + 1.100). Žalobce k žádosti předložil jako doklad o zajištění prostředků k pobytu „*potvrzení o výši příjmu*“ ze dne 14.1.2013 od Družstva Bohuš, IČO: 28786572, se sídlem Sladkovského 1891, 530 02 Pardubice. Z tohoto potvrzení a dotazem na pracovníci zaměstnavatele správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobce od února 2012 do června 2012 pro Družstvo Bohuš nepracoval (a neměl tedy žádný příjem), čerpal neplacené volno (v uvedené době byl na Ukrajině) a platil si pouze zdravotní pojištění ve výši 360 Kč měsíčně.

Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí správní orgán prvního stupně přihlédl zejména k dopadům zamítnutí žádosti do soukromého a rodinného života žalobce. Správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobce žije na území České republiky sám, manželku, dceru, oba své rodiče má doma na Ukrajině. Na území České republiky nemá žalobce žádné majetkové vazby, jeho vztah k domovskému státu není zásadně narušen. Příjmy žalobce z činnosti vykonávané na území České republiky nedosahují takové výše, aby rozhodnutí o nevydání nového povolení k dlouhodobému pobytu pocíťoval žalobce jako nepřiměřený zásah do soukromého života. Správní orgán prvního stupně proto uzavřel, že rozhodnutím nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého ani rodinného života žalobce.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo žalobci doručeno dne 3.6.2013 (doručenka založen a ve správním spise), podal žalobce dne 13. 6. 2013 včasné odvolání, v němž uvedl: „*Bohužel jsem nestihl reagovat na vaši výzvu č. OAM-11472-11/DP-2013, kde bych Vám zaslal dokumenty, které vám zasílám nyní. Jedná se o dokumenty dokazující můj příjem z podnikání v daném roce a to platební výměr z finančního úřadu a daňové přiznání za rok 2012.*“ „*Rozumím tomu, že jsem udělal chybu, a nereagoval na Vaši výzvu včas, ale pracoval jsem na nepřetržitém provozu na noční směně. Chci se tímto i omluvit za potíže, které Vaší administrativě způsobuji a chci Vás požádat o zvážení mého prodloužení víza.*“ Uvedené listiny byly k odvolání zaslanému poštou přiloženy.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 4. 2015, č. j. MV-82814-3/SO-2013, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jako věcně správné a zákonné potvrdil. Svoje odůvodnění opřel o ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého 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. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Žalovaný zdůraznil, že z data na otisku podacího razítka na kopii daňového přiznání a z data vydání dodatečného platebního výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2012 je zřejmé, že žalobce měl uvedené doklady k dispozici již několik týdnů před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobce dle žalovaného nedoložil ani netvrdil existenci důležitých důvodů, které mu bránily v předložení dokladů, kterými disponoval, přičemž stačilo jejich zaslání poštou. Žalovaný proto uzavřel, že se v případě žalobce jednalo o podklady, které mohl uplatnit v řízení před správním orgánem prvního stupně, tudíž k nim odvolací správní orgán podle § 82 odst. 4 správního řádu nemůže přihlížet.

Žaloba a vyjádření žalovaného:

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2015, č. j. MV-82814-3/SO-2013 podal žalobce žalobu.

V obecné rovině žalobce namítal, že žalovaný porušil povinnosti správního orgánu, jeho rozhodnutí odporuje požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu – požadavky na odůvodnění rozhodnutí a § 89 odst. 2 správního řádu – požadavky na činnost odvolacího správního orgánu. Žalobce má za to, že žalovaný měl zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 správního řádu. Rozhodnutí považuje za rozporné s ustanovením § 174a zákona o pobytu cizinců a dále namítá porušení § 2 odst. 3, 4 správního řádu. Uvedené specifikoval konkrétními žalobními námitkami (citaci zákonných ustanovení či jejich parafrázi za žalobní bod považovat nelze - srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2006, sp. zn. 8 Azs 172/2005, či rozsudek téhož soudu 5. 3. 2015, sp. zn. 6 Afs 3/2015):

- 1) Žalovaný postupoval nezákonně, neboť výzva správního orgánu prvního stupně k doplnění žádosti žalobce a stanovení lhůty k tomuto doplnění měly mít formu usnesení. Jelikož lhůta k doplnění žádosti nebyla stanovena v souladu se zákonem (§ 64 odst. 2, 3 správního řádu), nemohlo být v řízení pokračováno dříve, než žalobce potřebné doklady předložil, tedy než odpadla překážka podle § 65 odst. 2 správního řádu.
- 2) Žalobce tvrdí, že: „...ačkoliv správní orgán pokračoval v přerušném řízení, nijak o této skutečnosti neinformoval účastníka řízení. Vzhledem k tomu, že správní orgán požadoval po účastníku řízení doložení zcela zásadního podkladu, přičemž účastník řízení byl přesvědčen, že doplnil vše potřebné, neměl účastník řízení na základě postupu správního orgánu důvod se domnívat, že některé podklady ještě chybí.“

- 3) Žalobce všechny potřebné „podklady“ doložil v průběhu odvolacího řízení. Žalobce namítá, že mu nebylo umožněno předložit podklady v průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalobce rovněž vytýká správnímu orgánu, že neměl „řízení bez dalšího zastavit.“ Žalobce odmítá použití zásady koncentrace řízení, neboť, tvrdí, že mu nebylo umožněno doložit podklady v průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně a dovolává se výkonu dobré správy, dodržení zásady materiální pravdy a postup správních orgánů označuje za přepjatý formalismus. Žalobce se dovolává nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 16/2003-56 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz)
- 4) Žalobce tvrdí, že i kdyby doložené podklady byly nepřijatelnými novotami, měl správní orgán dostatek podkladů pro závěr, že žalobce splňuje zákonné předpoklady nebo alespoň pro meritorní posouzení jeho žádosti.
- 5) Žalobce považuje za nutné zohlednit, že v průběhu správního řízení byl zastoupen toliko obecným zmocněncem, nikoliv kvalifikovaným právním zástupcem.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě (které není třeba rekapitulovat, neboť v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba především vypořádat námítky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal) uvedl, že se v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi rozhodnými skutečnostmi, odkázal na jeho odůvodnění a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Posouzení věci krajským soudem:

Nejprve krajský soud připomíná, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), **soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů** (dispoziční zásada), které je třeba výslovně formulovat v žalobě (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). **Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod.** Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, z novějších rozhodnutí např. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 – 29, oba dostupné na www.nssoud.cz).¹

¹ Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů

Pokud jde o náležitosti žalobních bodů, Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, čj. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, čj. 6 A 85/92-5). Nepostačí proto, vytyká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytyká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Žalobce je povinen v žalobě vyličit, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní názor na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní názor na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č.j. 8 Azs 52/2005 - 56, a ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany (viz tamtéž). Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu by byla odňata možnost efektivně hájit své rozhodnutí. Nejvyšší správní soud např. v odůvodnění rozsudku ze dne 27. 2. 2015, č. j. 6 Ads 5/2015 – 20, konstatoval, že „soud ... v žádném případě není povinen žalobní body domýšlet, fantazijně

rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, obě rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu vymezila judikatura (např. povinnost ex officio přihlídnout k prekluzi v daňovém řízení, k zániku odpovědnosti za přestupek apod.).

o nich spekulovat, resp. konstruovat namísto žalobce všechny možné zásahy do jeho veřejných subjektivních práv, jinak by porušil dispoziční zásadu, podle níž má žalobce ve svých rukou určit, proti čemu a proč žalobu podává, a tím i závazně vymezit rozsah, v němž se má soud věci zabývat.“ Jestliže tedy žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, či uplatní námitku stručnou, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině a postačí též zpravidla jen stručně pojaté odůvodnění soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2013, č. j. 2 Afs 77/2012 – 21, dostupný na www.nssoud.cz).

Dále krajský soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že **na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí** (tento právní názor akceptoval i Nejvyšší správní soud – viz např. bod 15 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2014, č. j. 6 Ads 237/2014 – 9). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17, popř. rozsudky ve věcech 1 Afs 81/2013, 1 Afs 82/2013, 1 As 72/2013, 9 Afs 22/2013, 9 Afs 39/2013, 9 Afs 45/2013, 3 As 80/2013 a řada dalších). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28.5.2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

Nelze též zapomínat, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude soud v případech shody mezi názorem soudu a

odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014 – 49, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

**K námitkám žalobce krajský soud uvádí následující:
Námítky pod bodem 1, 2) nejsou důvodné.**

Jak již bylo zmíněno výše, výzva ze dne 19. 3. 2013 byla materiálně nadstandardním poučením² (neboť správní orgán nemá povinnost „předběžně“ seznamovat účastníky správního řízení se svým názorem na věc) ze strany správního orgánu prvního stupně o tom, že z dosud žalobcem předložených dokladů (formálně totiž „*potvrzení o výši příjmu*“ předloženo žalobcem bylo, nicméně nemělo potřebnou vypovídací potenci, resp. neprokazovalo splnění podmínky stanovené § 46 odst. 7 písm. b/ zákona o pobytu cizinců) nelze ověřit (§ 56 odst. 1 písm. a/ zákona o pobytu cizinců) splnění podmínky stanovené § 46 odst. 7 písm. b) zákona č. o pobytu cizinců.

Pro výše popsanou výzvu (stejně jako pro výzvu dle § 45 odst. 2 správního řádu) zákon formu usnesení nepředepisuje. Logicky ani „*přiměřená lhůta*“ v této výzvě stanovená nemusí být stanovena usnesením (nejednalo se o lhůtu stanovenou podle § 39 odst. 1 správního řádu - takový postup se ostatně v řízení o žádosti ani nedoporučuje /srov. např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 481). Nadto, i kdyby výzva měla mít dle zákona formu usnesení, bylo by v případě nedodržení zákonem stanovené formy možno k takové vadě přihlídnout pouze tehdy, jestliže mohla mít za následek, že účastník nevěděl, jakou vadu podání má odstranit, nebo že nebyl řádně poučen (srov. – mutatis mutandis – nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 1996, sp. zn. III. ÚS 301/95). To v daném případě žalobcem tvrzeno nebylo a z obsahu jeho odvolání je zřejmé, že žalobce výzvě porozuměl, neboť porozuměl tomu, co je po něm požadováno.

Vzhledem k tomu, že řízení bylo na dobu stanovenou ve výzvě, tj. na dobu 5 dnů od doručení výzvy, přerušeno, zcela logicky a v souladu se zákonem správní orgán prvního stupně po marném uplynutí původně stanovené a následně usnesením prodloužené lhůty v řízení pokračoval. Podstatné je, že žalobce nebyl tímto postupem správního orgánu prvního stupně nijak zkrácen, neboť o této skutečnosti žalobce (opět v souladu se zákonem - § 65 správního řádu) vyrozuměl, byť žalobce prokazatelně věděl, kdy mu byla výzva doručena a věděl též, kdy stanovená lhůta uplynula a kdy tedy bude v řízení pokračováno. Obsahem správního spisu, jak již uvedeno shora, bylo jednoznačně prokázáno, že žalobce byl o přerušení správního řízení a následně o pokračování v řízení vyrozuměn (usnesení o prodloužení lhůty doručeno dne 11. 4. 2013; vyrozumění o pokračování v řízení a vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí doručeno dne 17. 5. 2013) a byl řádně poučen o tom, jaké podklady má doložit, v jaké lhůtě a případně jaké meritorní rozhodnutí bude následovat, dojde-li k marnému uplynutí lhůty (viz výzva ze dne 19.3.2013). Pravdivost žalobního tvrzení o tom, že ačkoliv správní orgán pokračoval v přerušném řízení,

² Pokud by se mělo jednat o výzvu k odstranění vad žádosti, musel by správní orgán v případě, že by žalobce této výzvě nevyhověl, řízení zastavit (§ 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu).

nijak o této skutečnosti neinformoval účastníka řízení, o tom, že účastník řízení neměl důvod se domnívat, že některé podklady ještě chybí a rovněž o tom, že žalobce nebyl vyrozuměn o přerušení řízení, tak byla zcela vyvrácena.

Námítky pod bodem 3, 4, 5) nejsou důvodné.

Předně je třeba zdůraznit, že ve věci bylo meritorně rozhodnuto správním orgánem prvního stupně, není pravdou, že řízení bylo zastaveno. Krajský soud z obsahu správního spisu neshledal, že by bylo žalobci v řízení před správním orgánem prvního stupně jakkoliv bráněno doložit podklady pro vydání rozhodnutí, naopak žalobce byl náležitě poučen o nutnosti jejich předložení a dále mu byla k jeho žádosti prodloužena lhůta k tomu stanovená, avšak žalobce zůstal nečinný, a to dokonce i po oznámení o pokračování v řízení a po vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Pokud jde o uplatnění zásady koncentrace na případ žalobce, který k odvolání doložil další podklady, přičemž žalovaný k nim nepřihlížel, má krajský soud za to, že byly naplněny zákonné předpoklady pro takový postup žalovaného. Podle ustanovení § 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. Smyslem tohoto ustanovení je přispět k zefektivnění správního řízení u řízení zahajovaných na návrh, tj. řízení o žádosti, kde je koncentrace řízení plně na místě, neboť je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Důsledkem pak je nemožnost přinášet nová tvrzení a důkazy v odvolání, a to z důvodů žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, č. j. 3 As 4/2011-87). V daném případě měl žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně dostatek času na to, aby všechny potřebné doklady správnímu orgánu předložil, rozhodně se nejednalo o důkazy, které by žalobce nemohl v řízení před správním orgánem uplatnit, jak jednoznačně vyplývá z data vydání platebního výměru – 24. 4. 2013 a z otisku podacího razítka na příznání k dani z příjmů fyzických osob – 28. 3. 2014, přičemž prodloužená lhůta k předložení podkladů uplynula dnem 26. 4. 2013 (pátek), dne 7. 5. 2013 bylo vyhotoveno vyrozumění o pokračování v řízení a teprve dne 28. 5. 2013 bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tedy žalobce měl dostatečný čas na to, aby podklady, kterými prokazatelně disponoval ještě v době běžící lhůty pro doložení podkladů a které následně doložil k odvolání, zaslal poštou nebo jinak předložil správnímu orgánu prvního stupně ve lhůtě k tomu stanovené či později před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. To však žalobce neučinil. Dále se krajský soud zabýval tím, co žalobci bránilo požadované podklady předložit. Jak vyplynulo z obsahu odvolání sepsaného žalobcem, byl si vědom své liknavosti a za tuto se správnímu orgánu omluvil, avšak jako důvod uvedl pouze to, že pracoval na noční směny. Tato okolnost mu však dle krajského soudu nebránila v tom, aby listiny, kterými disponoval, zaslal správnímu orgánu prostřednictvím pošty. Jiný důležitý důvod, který by znamenal na jeho straně překážku, pro niž by nemohl požadované podklady předložit, žalobce neosvědčil ani neuvedl, a to ani v žalobě.

Je tak na místě uzavřít, že žalovaný nemohl podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu přihlížet k nově doloženým podkladům, neboť se nejednalo o takové podklady, které by žalobce jako účastník správního řízení nemohl uplatnit dříve. Postup žalovaného tak nebyl v rozporu se zásadami stanovenými v § 2 odst. 3, 4. Je přitom zjevné, že speciální ustanovení

§ 82 odst. 4 správního řádu modifikuje v řízení o žádosti zásadu materiální pravdy, jíž se žalobce dovolává a že nelze trvat na tom, aby správní orgán v takovýchto typech řízení, které je vedeno primárně v zájmu žadatele, byl povinen ke zjišťování nepochybného skutkového stavu věci ex officio. S ohledem na zákonnost zvoleného postupu žalovaného, který podle § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlížel k novotám uplatněným v odvolání, neshledal krajský soud rozpor s požadavky na dobrou správu, jichž se žalobce dovolává. Z obsahu správního spisu je jednoznačné, že správní orgán prvního stupně přistupoval k žalobci způsobem, který mu dle názoru soudu až nadstandardním způsobem zajišťuje uplatnění veškerých jeho procesních práv, to se týká výzvy ze dne 19. 3. 2013, kdy byl žalobce skutečně velmi podrobně poučen a seznámen se způsobem výpočtu částky peněžních prostředků, jejichž výši by měl žalobce prokázat, má-li být jeho žádost úspěšná. Zcela konkrétně byl žalobce poučen s ohledem na to, že od 11. 7. 2012 vykonává samostatně výdělečnou činnost (prokázáno výpisem z živnostenského rejstříku), aby doložil výši příjmů a dále aby doložil doklad o předpisech a platbách záloh na pojistném od příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. Uvedený postup žalovaného nelze vnímat ani jako přepjatý formalismus, žalobcem uváděná soudní rozhodnutí nejsou přiléhavá. Žalovaný neaplikoval právo v rozporu se zásadami zákonnosti ani v rozporu s principy spravedlnosti, neboť jak již bylo uvedeno, žalobce byl o případných následcích své nečinnosti řádně poučen, avšak i přesto v ní, byť v jeho neprospěch, setrval. Pokud by soud akceptoval náhled žalobce na přepjatý formalismus, znamenalo by to v obecné rovině, že nebude-li účastník činný ve správním řízení o žádosti a následně se za tuto svoji pasivitu omluví a doloží další podklady v odvolacím řízení, musí se s nimi odvolací správní orgán zabývat. Tím by však byl popřen samotný účel tohoto ustanovení, který pracuje právě s tím, že žádá-li účastník řízení něco po správním orgánu, je na něm, aby také projevil přiměřenou aktivitu v tom směru, že podklady, kterými disponuje, předloží již v prvním stupni správního řízení. Krajský soud proto žalobcův názor o tom, že postup žalovaného byl přepjatým formalismem, odmítá.

Pokud jde o tvrzení žalobce, že dostatečné finanční prostředky byly i bez přihlédnutí k doplněným podkladům v rámci odvolacího řízení dostatečně prokázány, nelze dát žalobci za pravdu, neboť z podkladů předložených k žádosti v řízení před správním orgánem prvního stupně doplněných o dotaz na pracovníci bývalého zaměstnavatele vyplynulo, že žalobce měl příjem, jehož výši prokázal, pouze do konce ledna 2012, když v období od února do června 2012 čerpal neplacené pracovní volno, k 30. červnu 2012 byl pracovní poměr ukončen a v době podání žádosti byl žalobce osobou samostatně výdělečně činnou, avšak příjmy nedoložil. Nelze tedy uzavřít, že bylo prokázáno, že žalobce doložil minimální úhrnný měsíční příjem podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce k době rozhodné pro posouzení žádosti nedoložil žádné relevantní doklady, které by potvrzovaly jeho aktuální příjem, tj. které by ve vztahu k osobě samostatně výdělečně činné prokazovaly příjem za poslední zdaňovací období daně z příjmů fyzických osob.

Pokud jde o námitku, že žalobce byl zastoupen v rámci správního řízení pouze obecným zmocněncem, nezjistil krajský soud ze správního spisu takové zastoupení, doručováno bylo přímo žalobci, v řízení vystupoval sám svým jménem. Z žádosti o prodloužení lhůty a z obsahu odvolání je přitom zjevné, že žalobce rozuměl tomu, co je po něm požadováno. Není povinností správního orgánu poučovat každého účastníka řízení o možnosti právního zastoupení, zejména když taková potřeba nevyšla v řízení najevo, neboť žalobce prokazatelně předmětu řízení a požadavkům správního orgánu porozuměl (žádost o prodloužení lhůty, odvolání). Rovněž lze poukázat na to, že žalobce byl v době správního

řízení osobou samostatně výdělečně činnou, tedy byl již osobou mající zkušenost s činností správních orgánů České republiky. Nadto žalobci nic nebránilo v tom, aby si zvolil k zastupování ve správním řízení právního zástupce, jak učinil i v řízení před krajským soudem.

Pokud jde o obecné námitky proti náležitostem rozhodnutí, krajský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného bylo řádně odůvodněno v souladu s ustanovením § 68, § 89 odst. 2 správního řádu, přičemž jak již uvedeno shora, obecná tvrzení o porušení právního předpisu bez skutkové konkretizace nelze považovat za žalobní body. Pokud jde o obecné tvrzení žalobce, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 174a zákona o pobytu cizinců, pak k tomu krajský soud doplňuje, že správní orgán není povinen výslovně se vyjadřovat ke všem kritériím uvedeným v § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34). Správní soudy přitom setrvale judikují, že nelze po příslušném správním orgánu požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledával a opatroval důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch cizince, tedy i ty, které by se týkaly nepřiměřenosti tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života cizince (srov. – mutatis mutandis – odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012 – 21). V daném případě bylo zjištěno, že žalobce žije na území České republiky sám, manželku, dceru, oba své rodiče má doma na Ukrajině. Na území České republiky nemá žádné majetkové vazby, jeho vztah k domovskému státu není zásadně narušen. Příjmy žalobce z činnosti vykonávané na území České republiky nedosahují takové výše, aby rozhodnutí o nevydání nového povolení k dlouhodobému pobytu pocíťoval žalobce jako nepřiměřený zásah do soukromého (či rodinného) života. Správní orgán prvního stupně proto zcela správně uzavřel, že jeho rozhodnutím nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého ani rodinného života žalobce.

Závěr a náklady řízení:

Soud neshledal uplatněné žalobní námitky důvodnými, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).

Žalobce nebyl v tomto řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady řízení. Proto soud rozhodl, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává (výrok II).

Závěrem soud pro případ, že by se žalobce domáhal překladu rozsudku do svého mateřského jazyka, zdůrazňuje, že z žádného ustanovení upravujícího řízení před správními soudy (včetně ustanovení o. s. ř., jichž se v souladu s § 64 s. ř. s. použije přiměřeně) nevyplývá povinnost soudu překládat účastníku řízení soudní rozhodnutí do jeho mateřského jazyka, popř. jazyka, který ovládá, a to tím spíše je-li tento účastník tak, jako je tomu v tomto případě, zastoupen advokátem, který zcela nepochybně český jazyk ovládá a kterému (nikoli žalobci) je rozsudek doručován. Pouze rozhodnutí soudu v českém jazyce je zněním autentickým. Není povinností soudu zasílat účastníkovi řízení překlad takového rozhodnutí do jeho mateřského jazyka (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2005, č. j. 2 Azs 168/2004 – 52, ze dne 21. 6. 2006, č. j. 3 Azs 156/2005 – 47, ze dne 11. 10. 2006, č. j. 6 Azs 412/2005 – 65, ze dne 17. 2. 2006, sp. zn. 8 Azs 85/2005, ze dne 10. 11. 2012, č. j. 6 Ads 58/2010 – 178, či usnesení ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 Azs 98/2014 – 15). K otázce výkladu čl. 37 odst. 4 Listiny v souvislosti s písemnostmi, které soud účastníkům zasílá během

probíhajícího soudního řízení, přistoupilo také plénum Ústavního soudu ve svém stanovisku ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS – st 20/05, č. 485/2005 Sb. ÚS. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že gramatický výklad čl. 37 odst. 4 Listiny „je zcela jednoznačný a svědčí pro nutnost tlumočení při ústní komunikaci účastníka řízení neovládajícího český jazyk se soudem. Nutnost překladu písemností, včetně rozhodnutí soudu, však gramatickým výkladem dovodit nelze. Logický výklad za použití argumentu a simili vede k témuž výsledku. To proto, že obsah čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ač je omezen co do uplatnění toliko na trestní řízení, je co do rozsahu zaručeného práva srovnatelný s čl. 37 odst. 4 listiny.“

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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 nejbližší 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.

V Pardubicích dne 23. června 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová