



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **P. B.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské nám. 21, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, Náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 22. 6. 2015, č. j. 52 A 54/2015 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti
- III. Žalované se **n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 28. 5. 2013, č. j. OAM-15450-18/DP-2013, byla zamítnuta žádost žalobce (dále „stěžovatel“) o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu dle § 45 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem zamítavého rozhodnutí byla skutečnost, že se stěžovateli nepodařil prokázat zákonem předpokládaný příjem nezbytný k vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Stěžovatel se bránil odvoláním, které bylo zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím žalované ze dne 22. 4. 2015, č. j. MV-82827-3/SO-2013.

Rozhodnutí žalované napadl stěžovatel žalobou, v níž namítl nezákonný postup v průběhu správního řízení. Domníval se, že výzva prvoinstančního orgánu k doplnění

informací o příjmu měla mít formu usnesení, tedy nebyla-li forma dodržena, nemohly z ní být vůči němu vyvozeny žádné negativní důsledky. Uvedl také, že v průběhu odvolacího řízení doložil všechny podklady; pokud měl správní orgán dojem, že tomu tak není, měl být k doplnění podkladů vyzván. Závěrem poznamenal, že dostatečným způsobem nebyla posouzena přiměřenost dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozsudkem ze dne 22. 6. 2015, č. j. 52 A 54/2015 – 45, správní žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), zamítl.

Krajský soud nejprve konstatoval, že výzva správního orgánu k doložení potřebných příjmů představovala nadstandardní krok, který nebylo třeba provést usnesením. Dále označil za nepravdivé tvrzení, že materiály potřebné pro rozhodnutí byly doloženy v průběhu odvolacího řízení. Konstatoval, že takové tvrzení nekoresponduje s obsahem správního spisu. Navíc platí, že i pokud by stěžovatel zmiňované materiály předložil v rámci odvolacího řízení, nemohla by k nim žalovaná přihlédnout, neboť mohly být předloženy již před prostupňovým správním orgánem. V tomto ohledu krajský soud odkázal na ustanovení § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“).

Jako nedůvodná byla vyhodnocena i námitka související s přiměřeností napadeného rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Krajský soud uvedl, že není povinností správních orgánů z vlastní iniciativy opatřovat důkazy prokazující nepřiměřenost rozhodnutí a není ani nezbytné, aby se správní orgány vyjádřily ke všem kritériím specifikovaným v ustanovení § 174a uvedeného zákona. Připomněl také, že stěžovatel žije na území České republiky sám, rodinu má na Ukrajině, nevytvořil si v České republice ani významnější majetkové vazby, a bylo tudíž správné, vyhodnotil-li správní orgán, že se jedná o rozhodnutí přiměřené.

Kasační stížností ze dne 3. 7. 2015, doplněnou podáním ze dne 23. 7. 2015, napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jednotlivé námitky kasační stížnosti přitom v podstatě odpovídají žalobní argumentaci.

Stěžovatel uvádí, že výzva učiněná správním orgánem prvního stupně byla výzvou k odstranění vad žádosti a nikoli nadstandardním poučením, jak se domnívá krajský soud. Měla proto být učiněna příslušným formalizovaným úkonem – usnesením. V souvislosti s tím měla být také lhůta k odstranění předmětných vad stanovena formou usnesení. Stěžovatel se proto domnívá, že nesplnil-li prvoinstanční správní orgán své procesní povinnosti, mohly být požadované dokumenty předloženy až v rámci odvolacího řízení. Znovu přitom odmítá tvrzení, že by odvolání dané dokumenty neobsahovalo. Dodává ovšem, že i kdyby je k odvolání nepřipojil, bylo povinností žalované, aby jej k takovému úkonu vyzvala.

Stěžovatel pokládá za chybný také názor, že je na účastníkovi řízení tvrdit nepřiměřenost rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života. Takový požadavek považuje zejména ve vztahu k řízení v prvním stupni za nelogický, neboť

pokračování

účastník si žádost nepodává s tím, že mu bude zamítnuta, a logicky proto zásahy do soukromého a rodinného života netvrdí.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná ke kasační stížnosti stručně uvedla, že s rozhodnutím krajského soudu souhlasí. Odkázala přitom na předchozí vyjádření, která se k dané věci vztahují. Závěrem zdůraznila, že újmu spočívající v zásahu do soukromého a rodinného života nebyl stěžovatel schopen nikterak konkretizovat.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Argumentace obsažená v kasační stížnosti se vztahuje pouze k procesnímu postupu správních orgánů a přiměřenosti napadeného správního rozhodnutí (§ 174a zákona o pobytu cizinců). Jinými slovy, stěžovatel nevznáší žádné námitky proti hmotněprávním důvodům, které správní orgán vedly k zamítnutí žádosti. Nejprve je třeba zdůraznit, že zcela nekonkrétní a obecná tvrzení o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu nemohou obstát. Stěžovatel navíc nepřichází s žádným alternativním popisem skutkových okolností. Vůbec také nespecifikuje, co měly správní orgány či krajský soud dále hodnotit a v čem jejich domnělá pochybení spočívají. Nejvyšší správní soud se proto uvedenými námitkami nemohl blíže zabývat a jen ověřil, že rozhodnutí krajského soudu vychází ze spisového materiálu a obsahuje logické a plně přezkoumatelné právní úvahy. Následně se zdejší soud mohl věnovat již patřičně konkretizovaným kasačním námitkám.

Stěžovatel předně nesouhlasí s tím, jakým způsobem krajský soud vyhodnotil výzvu k odstranění vad žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 12. 4. 2013. Tyto námitky podřadil zdejší soud ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud zjistil, že prostřednictvím zmiňované výzvy chtěl prvoinstanční správní orgán přimět stěžovatele k doplnění podkladových materiálů pro rozhodnutí o jeho žádosti. Konkrétně se jednalo o doklady prokazující skutečnost, že stěžovatel disponuje dostatečnými finančními prostředky nezbytnými k pobytu na území České republiky ve smyslu ustanovení § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel totiž společně s žádostí předložil potvrzení o příjmu ze závislé činnosti, z něhož však bylo zřejmé, že jeho příjem nedosahuje zákonem požadované výše. Krajský soud zcela správně poukázal na fakt, že stěžovatel v souladu s požadavkem zákona doprovodil svou

žádost vyžadovaným dokladem; jeho žádost tedy byla věcně projednatelná a nebylo tak povinností správního orgánu vyzývat ho k jejímu doplnění. Správní orgán dal shora uvedenou výzvu stěžovateli v podstatě možnost doplnit rozhodné skutečnosti, a pro případ, že by si nebyl vědom všech podmínek pro udělení pobytového oprávnění, jej upozornil, jakého příjmu musí žadatelé dosahovat. Zdejší soud souhlasí s názorem krajského soudu, že z pohledu materiálního se jednalo spíše o nadstandardní poučení účastníka řízení o podmínkách, za nichž může být požadované pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán především stěžovatele nemusel v předstihu na nesplnění věcných podmínek pro udělení pobytového oprávnění, respektive na nedostatky ve skutkových okolnostech podstatných pro posouzení žádosti, upozorňovat vůbec. V souladu se zásadami, které ovládají správní řízení (srovnej § 4 správního řádu), mu však poskytl větší procesní komfort a umožnil potřebný příjem dodatečně doložit, byť tak učinil zčásti s nesprávným poučením o důsledcích nedoložení podkladů, a to dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, které se na uvedený případ nevztahuje a nebylo ani využito. Je totiž vhodné připomenout, že nedoložení takového příjmu není procesní vadou podání ve smyslu § 37 správního řádu, k jejímuž odstraňování slouží postup specifikovaný v ustanovení § 45 odst. 2 tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud rovněž dodává, že i kdyby byla zmiňovaná výzva chápána v intencích kasační a žalobní argumentace, nemusela by přesto splňovat formální podobu usnesení. Podle § 76 odst. 1 správního řádu totiž správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem. Ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu ovšem pro výzvu k odstranění vad žádosti formu usnesení nepředepisuje, a nemohlo by tudíž zakládat povinnost správního orgánu usnesení vydávat. Nic na tom nemění ani dikce § 39 odst. 1 správního řádu, vztahující se ke lhůtám pro provedení úkonu. Toto ustanovení totiž nelze vykládat v tom smyslu, že správní orgán musí při stanovení jakékoli lhůty použít vždy usnesení.

Nejvyšší správní soud také ověřil, že se ve správním spise nenacházejí stěžovatelem avizované dokumenty, předložené údajně v rámci odvolacího řízení. Stěžovatel sice v odvolání uvedl, že zasílá faktury vydané v roce 2012, které příjem dokládají, avšak žádné z nich k odvolání nepřipojil a nepředložil je ani později. V žádném případě nebylo povinností žalované, aby stěžovatele k předložení avizovaných dokumentů vyzývala, neboť je zásadně na účastníku -žadatel, aby rozhodné skutečnosti nejen tvrdil, ale také doložil. Navíc je třeba znovu připomenout, že doklad prokazující požadovaný úhrnný měsíční příjem byl stěžovatel povinen předložit již v řízení před prvoinstančním správním orgánem společně s žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (viz § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jestliže tak stěžovatel nepostupoval (ač mu v tom evidentně nic nebránilo) a zvolil tak sám pasivní procesní strategii, je namístež uplatnit již shora uvedenou procesní restriktci vyplývající z ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.

Lze proto konstatovat, že v postupu žalované nebyla shledána žádná z vad podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Námitky vztahující se k tomuto kasačnímu důvodu tak nejsou opodstatněné.

Nakonec se zdejší soud zabýval otázkou přiměřenosti správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a)

pokračování

s. ř. s.]. Stěžovatel uvádí, že se měly správní orgány přiměřeností zabývat podrobněji, nicméně ani v průběhu soudního řízení nikterak nespécifikoval, v čem by měla nepřiměřenost rozhodnutí spočívat. Jedná se tedy spíše o hypotetickou až obstrukční argumentaci, která nemůže dostatečně odůvodněné závěry správních orgánů i krajského soudu zpochybnit. Stručně lze ovšem poznamenat, že věděl-li stěžovatel o skutečnostech, které by mohly mít na posouzení přiměřenosti rozhodnutí vliv, bylo v jeho vlastním zájmu, aby na ně správní orgán upozornil a umožnil mu jejich adekvátní hodnocení. Za jistých okolností by se dalo pochopit, že relevantní informace nebyly předloženy v řízení před správním orgánem prvního stupně, avšak jejich nepředložení v rámci odvolacího řízení jde již zcela k tíži účastníka. Naprosto nekonkrétní vyjádření stěžovatele ovšem působí spíše tím dojmem, že žádné relevantní okolnosti, které by mohly přiměřenost rozhodnutí zpochybnit, ve skutečnosti neexistují. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem konstatuje, že správní orgány postupovaly správně a jejich rozhodnutí kritéria přiměřenosti v posuzované věci respektují dostatečně.

Ze shora uvedeného lze proto jednoznačně dovodit, že správní orgány žádnou procesní chybu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí, neudělaly. Správně byly vyhodnoceny i podmínky přiměřenosti rozhodnutí. Byl-li takový postup krajským soudem aprobován, nelze mu nic vytknout a Nejvyšší správní soud musí podle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšné žalované, u které však nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. dubna 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu