



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. T. P.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovarská 87/130, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2013, č. j. MV-12847-5/SO-2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 126/2013 – 63,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 126/2013 – 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 126/2013 – 63, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2013, č. j. MV-12847-5/SO-2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 12. 2012, č. j. OAM-44755-15/DP-2012, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání na území České republiky ve smyslu 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“).

[2] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že správní orgány pochybily, pokud předmětné řízení zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nevyložily totiž, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, jak předpokládá hypotéza této právní normy. Podle krajského soudu tak navíc učinily v situaci, pro kterou má zákon o pobytu cizinců speciální právní úpravu obsaženou v § 56 odst. 1 písm. a), který ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zákona platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně.

[3] V návaznosti na aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců by přitom správní orgány byly povinny ve smyslu § 174a tohoto zákona zkoumat přiměřenost dopadů vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani skutečnost, že odstavec 1 ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců neobsahuje formulaci podmínky zkoumání přiměřenosti, neboť i přes tuto skutečnost zde nadále platí obecná právní úprava zakotvená ve společných ustanoveních zákona o pobytu cizinců, konkrétně § 174a. K tomu krajský soud odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62.

[4] Krajský soud se dále ztotožnil s námitkou žalobce, že ačkoli v podaném odvolání navrhoval provést výslech svědků (osoby zmocněnce a tlumočníka přítomného podpisu plné moci), správní orgány navržené důkazy zcela ignorovaly a žalovaná se k nim v napadeném rozhodnutí nevyjádřila, ani nezdůvodnila jejich neprovedení. Jednalo se však o pochybení bez vlivu na zákonnost vydaného rozhodnutí, neboť sám žalobce si byl vědom, že je odpovědný za nedodržení správním orgánem stanovené lhůty, byť se tak nestalo jeho zaviněním.

[5] Pokud žalobce v podané žalobě namítal, že nebyl před vydáním rozhodnutí vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, této námitce krajský soud nepřisvědčil. Správní orgán I. stupně rozhodl procesním způsobem a řízení o žádosti žalobce zastavil z důvodu nedoplnění chybějících dokladů. Z povahy věci tak nebylo jeho povinností v daném případě žalobce vyrozumět o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce tedy v tomto ohledu nebyl zkrácen na svých právech.

[6] Krajský soud dále uvedl, že vznesl-li žalobce při ústním jednání soudu konaném dne 17. 2. 2015 námitku, podle které mu sice byla ve správním řízení poskytnuta lhůta k předložení chybějících dokladů, žalobce se však o ní nedozvěděl, neboť usnesení, jímž došlo k prodloužení lhůty, bylo doručováno veřejnou vyhláškou, a žalobci tak nebylo známo, jak byla nová lhůta pro doložení dokladů stanovena, bylo třeba konstatovat, že tento žalobní bod byl uplatněn opožděně. Z tohoto důvodu se krajský soud nemohl předmětnou námitkou věcně zabývat.

[7] K témuž hodnocení dospěl krajský soud i ve vztahu k námitce žalobce, že všechny chybějící doklady doložil společně s podaným odvoláním, přičemž na dané řízení by

pokračování

neměla dopadat koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, ale v odvolacím řízení by mělo být předložení dokladů zohledněno. Rovněž tato námitka byla žalobcem nově uplatněna až při ústním jednání krajského soudu, a tedy je nutno ji hodnotit jako námitku opožděnou, jejíž důvodností se krajský soud nebyl oprávněn zabývat.

[8] Závěrem pak krajský soud doplnil, že při ústním jednání nepřistoupil k provedení důkazů navrhaných žalobcem v podané žalobě, a to výsledkem osoby zmocněnce a tlumočníka, který měl být přítomen podpisu plné moci, a nepřistoupil ani k provedení důkazů listinami, které žalobce předložil soudu při ústním jednání dne 17. 2. 2015. S ohledem na shledanou nezákonnost vydaných správních rozhodnutí spočívající v nesprávné aplikaci právních předpisů totiž nebylo provedení těchto důkazů nezbytné k posouzení důvodnosti podané žaloby.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě napadl rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel zastává právní názor, že v posuzované věci byly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to z důvodu existence podstatné vady žádosti, která bránila pokračování v řízení. Žalobce byl v daném případě vyzván k doložení chybějících náležitostí žádosti, avšak zůstal nečinný a správnímu orgánu I. stupně nepředložil žádný požadovaný podklad. S ohledem na tuto skutečnost správní orgán I. stupně nemohl podklady pro předmětné řízení z formálního i obsahového hlediska posoudit, respektive se meritorně zabývat tím, zda žádost z obsahového hlediska splňuje či nesplňuje zákonem požadované předpoklady, a popřípadě ji meritorně zamítnout podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stejný závěr podle stěžovatele vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 - 72, podle něhož zákon obecně spojuje s nečinností účastníka řízení důvody pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně zdůvodnil, v čem spatřuje skutečnosti rozhodné pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, resp. v souladu se zákonem posoudil nedoložení chybějících podkladů jako podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení.

[11] Dále stěžovatel uvedl, že pokud by žalobce předložil správnímu orgánu I. stupně jakékoliv doklady, jež by prokazovaly skutečnosti, k jejichž doložení byl žalobce vyzván, správní orgán I. stupně by posoudil předložené podklady z formálního i obsahového hlediska, respektive se meritorně zabýval skutečnostmi, které by měly vliv na udělení požadovaného povolení. Jestliže by následně správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že předložené podklady nesplňují podmínky pro vyhovění žádosti, postupoval by podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a žádost účastníka řízení zamítl. V posuzovaném případě však žalobce zůstal nečinný, tudíž správní orgán I. stupně nemohl náležitosti žádosti meritorně posoudit a v souladu se zákonem řízení o žádosti zastavil.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti též poukázal na to, že zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, obsahoval speciální právní úpravu pro zamítnutí žádosti obsaženou v § 56 odst. 1 písm. e) pro případy, kdy cizinec k žádosti nepředložil zákonem požadované náležitosti. S ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* tak žádost cizince podanou do dne 31. 12. 2010 bylo možno v případě nepředložení náležitostí k žádosti zamítnout podle uvedeného zákona. Z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců zákonem č. 427/2010 Sb., s účinností k 1. 1. 2011, však vyplývá, že byl uvedený § 56 odst. 1 písm. e) zákonodárcem zrušen s odůvodněním, že nadále bude v případě nepředložení náležitostí k žádosti postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[13] Tvrzení krajského soudu, že správní orgán I. stupně v případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců by byl povinen se zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, stěžovatel považuje za nesprávné. Podle uvedených ustanovení není správní orgán I. stupně povinen posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, jelikož tato povinnost v nich není zakotvena. Nadto správní orgán I. stupně v souladu se zákonem řízení o žádosti procesně zastavil a v takovém případě je posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení vyloučeno.

[14] V souvislosti s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 - 62, stěžovatel upozornil na odstavec, kde Nejvyšší správní soud výslovně uvádí, že obsažené závěry nelze v žádném případě paušalizovat, jelikož v dané věci byl právní názor učiněn s ohledem na specifické okolnosti případu, především spočívající v pobytu rodiny stěžovatelky na území České republiky a skutečnosti, že žádost byla podána za účelem sloučení rodiny na území. Tyto závěry tudíž nebylo možné použít ve vztahu k žalobci, který podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

[15] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se v dané věci ztotožňuje se závěry krajského soudu. Podle názoru žalobce správní orgán I. stupně nijak nespecifikoval, z jakých konkrétních důvodů pokládal nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti, navíc je známo, že správní orgány v podobných případech mají možnost opatřit si chybějící informace či doklady z jiných zdrojů. V projednávaném případě pak bylo nutné použít § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jako speciální úpravu, a to za současného použití § 174a uvedeného zákona, přičemž toto ustanovení je třeba aplikovat na každé rozhodnutí v režimu zákona o pobytu cizinců. Žalobce v tomto kontextu také uvedl, že předmětné usnesení o zastavení řízení je sice procesní povahy, avšak svým účelem a významem překračuje pouhé „běžné“ rozhodnutí o vedení řízení, a proto je zde dána povinnost zkoumat přiměřenost dopadů i tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Závěrem vyjádření žalobce poukázal na skutečnost, že chybějící doklady správním orgánům doložil společně s podaným odvoláním. Správní orgány toto měly vzít do úvahy a vyjádřit se k tomuto z hlediska koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Nesprávným žalobce

pokračování

shledal též postup správních orgánů, když ty nepovažovaly za nutné se v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit k jeho návrhům na provedení dalších důkazů, jakož i ke způsobu doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a s přihlédnutím k vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku přesto, že nebyla nijak konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, jak hodnotil argumentaci a právní závěry účastníků řízení, resp. z jakých důvodů tuto argumentaci shledal případnou či nepřípadnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[19] V daném případě je pak stěžejní otázkou to, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebo zda mělo být postupováno ve smyslu § 56 odst. 1. písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[20] 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.

[21] Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.

[22] Podle § 46 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

[23] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí 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.

[24] Z obsahu správního spisu v řešené věci vyplývá, že žalobce podal včasnou žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jelikož tato žádost trpěla vadami, resp. neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti, vyzval správní orgán I. stupně žalobce k tomu, aby ve výzvě specifikované vady žádosti odstranil, a to nejpozději dne 8. 9. 2012. Žalobce zaslal dne 31. 8. 2012 správnímu orgánu I. stupně žádost o prodloužení lhůty k doložení náležitostí. Této žádosti správní orgán I. stupně vyhověl, když usnesením ze dne 26. 9. 2012 žalobci předmětnou lhůtu prodloužil do dne 7. 10. 2012. Vzhledem k tomu, že žalobce ani v takto stanovené lhůtě vytykané vady žádosti neodstranil a nepředložil doklady prokazující požadované skutečnosti, správní orgán I. stupně shledal naplnění podmínek pro zastavení řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[25] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které však stěžovatel rozhodnutím ze dne 14. 11. 2013, č. j. MV-12847-5/SO-2013, jako nedůvodné zamítl. Konstatoval přitom, že v daném případě byl dán důvod pro zastavení řízení, přičemž správní orgán I. stupně postupoval v souladu s právními předpisy. Stěžovatel dále shledal lhůtu k odstranění vad žádosti stanovenou správním orgánem I. stupně za dostatečnou. K žalobcem udělenému zmocnění (žalobce udělil plnou moc zmocněnci panu P. V. C., který měl na příslušných úradech vyžádat příslušné doklady a řádně je za žalobce doručit správnímu orgánu I. stupně) stěžovatel uvedl, že i přes tuto skutečnost zůstává odpovědný za nedoložení zákonných náležitostí právě žalobce (jako účastník řízení). Z tohoto důvodu se proto nemohl domáhat, aby mu nekonání zplnomocněného zástupce bylo omluveno. Stěžovatel pak uzavřel, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním, a proto nebyly správní orgány oprávněny zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

[26] V nyní řešeném případě je tedy zřejmé, že žalobce, ač řádně vyzván k doložení chybějících zákonem stanovených náležitostí jeho žádosti, zůstal nečinný, resp. správnímu orgánu I. stupně nepředložil požadované doklady. Konkrétně se jednalo o *doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince splňující zákonné požadavky a potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále*, tj. náležitosti uvedené v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které je cizinec k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit.

pokračování

[27] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval v rozsudku ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 – 72, že „[s]právní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“.

[28] V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. Krajský soud tedy nesprávně vyhodnotil, že správní orgány vůbec nevyložily, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti.

[29] Ve správním řízení vyšlo najevo, že žalobce zákonem požadované doklady k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepředložil. Toto zjištění pak zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně přitom nebyl povinen *ex officio* vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel požadované doklady nepředložil. Lze proto uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nezjišťovaly, jaké byly důvody toho, že žalobce nedoložil chybějící zákonem stanovené náležitosti jeho žádosti a dále nereagoval na výzvu správního orgánu I. stupně, v níž byl rovněž poučen o následcích své případné nečinnosti.

[30] Nejvyšší správní soud v kontextu shora uvedeného shledal též nesprávným závěr krajského soudu, že zákon o pobytu cizinců obsahuje pro danou situaci vlastní speciální právní úpravu v § 56 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zákona. Jak již bylo konstatováno, správní orgán I. stupně se v daném případě nemohl zabývat, ať už formálně či materiálně, podklady k předmětné žádosti žalobce, neboť tyto nebyly vůbec předloženy. Za této situace tudíž nemohl meritorně posuzovat skutečnosti, zda žádost z obsahového hlediska splňuje zákonem požadované předpoklady a případně ji zamítnout ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Aplikace tohoto ustanovení by totiž byla na místě až v případě, když by žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil určité doklady, jimiž by podle svého přesvědčení prokazoval skutečnosti, k jejichž doložení byl vyzván, avšak správní orgán I. stupně by následně vyhodnotil, že tyto doklady nesplňují podmínky pro vyhovění předmětné žádosti.

[31] K tomu Nejvyšší správní soud dále poukazuje na zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do dne 31. 12. 2010, který obsahoval speciální právní úpravu zamítnutí žádosti

podle § 56 odst. 1 písm. e), a to právě pro případ, kdy cizinec nepředložil náležitosti k žádosti o udělení víza. Podle tohoto ustanovení tak bylo možné s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* žádost cizince zamítnout ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl s účinností ode dne 1. 1. 2011 změněn zákon o pobytu cizinců, konkrétně i znění § 56 odst. 1 písm. e), však vyplývá, že „[ú]prava § 56 odst. 1 písm. e) má vliv i na řízení o žádostech o povolení k dlouhodobému pobytu. I v tomto případě bude při nepředložení náležitostí k žádosti postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“ Z citované části důvodové zprávy je tak zřejmý úmysl zákonodárce, že žádosti cizinců, jež nebudou obsahovat všechny zákonem stanovené náležitosti, již nebudou zamítány ve smyslu § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ale je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[32] S ohledem na uvedený právní závěr tak lze konstatovat, že otázka, zdali správní orgán I. stupně v případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl povinen se zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce (§ 174a zákona o pobytu cizinců), se stala zcela bezpředmětnou. Uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců totiž v daném případě nemohla být vůbec aplikována, když bylo správní řízení v souladu se zákonem zastaveno v režimu správního řádu [§ 66 odst. 1 písm. c)].

[33] Jestliže krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62, z jehož odůvodnění vyplývá, že neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu může znamenat zásah do rodinného života cizince i v případě, kdy řízení o žádosti bylo zastaveno z důvodu jejího pozdního podání, pak Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud naprosto zřejmým způsobem konstatoval, že „[u]vedené závěry nelze v žádném případě paušalizovat. Není možné obecně říci, že důvody, které brání včasnému podání žádosti, na straně manžela cizinky budou vždy svědčit také cizince samotné. V dané věci byl tento závěr učiněn s ohledem na specifické okolnosti případu a skutečnost, že důsledky zastavení řízení o žádosti stěžovatelky by za těchto okolností byly ve vztahu k důvodům pro zastavení řízení neproporcionální.“ V uvedeném případě stěžovatelka žádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, konkrétně soužití s manželem. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že nemoc manžela stěžovatelky (který řešil záležitosti ohledně jejího pobytu) za daných okolností (tj. důvod, pro který byl stěžovatelce povolen pobyt, faktická závislost stěžovatelky na jejím manželovi a překročení zákonné lhůty jen o pět dnů) ospravedlňovala postup stěžovatelky. Tyto důvody tedy bylo nutno považovat za důvody na její vůli nezávislé, které jí bránily v podání žádosti v zákonné lhůtě.

[34] V nyní projednávaném případě je však situace zásadně odlišná, neboť žalobce podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jelikož tato žádost neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti, vyzval správní orgán I. stupně žalobce k tomu, aby tyto vady žádosti odstranil, a stanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu. Žalobce poté správnímu orgánu I. stupně zaslal žádost o prodloužení lhůty k doložení náležitostí jeho žádosti. Této žádosti správní orgán I. stupně vyhověl, avšak stěžovatel ani v průběhu prodloužené lhůty vytýkané vady žádosti neodstranil a nepředložil doklady prokazující požadované skutečnosti. S ohledem na tento stav věci je

pokračování

pak přiléhavá ta část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62, v níž je uvedeno, že „[l]ze bezesporu oprávněně požadovat, aby byl cizinec, jemuž byl udělen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, bez problémů schopen vyřizovat tyto záležitosti, stejně jako správní formality spojené se samotným podnikáním“. Nejvyšší správní soud přitom ve věci žalobce neshledal žádné zvláštní okolnosti na jeho vůli nezávislé, které by mu bránily v řádném doložení zákonem stanovených náležitostí předmětné žádosti.

[35] Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže změnit nic ani to, že pasivita stěžovatele byla dána selháním jím zvoleného zmocněnce – bylo totiž věcí stěžovatele a v jeho moci, aby svého zmocněnce aspoň rámcově kontroloval a ujistil se, že vše potřebné ve věci prodloužení pobytu zmocněnec činí, jak má. Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude v řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[37] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. července 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu