



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **A. A.**, zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2016, č. j. 11 A 24/2014 – 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 8. 1. 2014, č. j. MV-138416-6/SO/sen-2013, Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 22. 8. 2013, č. j. OAM-45127-14/DP-2012, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 19. 4. 2016, č. j. 11 A 24/2014 – 62.

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že na základě zjištěného skutkového stavu je bez jakýchkoli pochybností zřejmé, že žalobce nedoložil všechny zákonem požadované náležitosti k tomu, aby mohlo být vyhověno jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Pokud ministerstvo za této situace řízení zastavilo, nelze mu nic vytknout, neboť postupovalo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ministerstvo navíc ve výzvě žalobce řádně poučilo o možnosti zastavit řízení v případě neodstranění vad.

[4] Ze správního spisu ani z tvrzení žalobce městský soud nezjistil, že by žalobce bez své viny nemohl požadované listiny předložit. Ani sám žalobce netvrdil žádné konkrétní skutečnosti, které by mu bránily v předložení těchto listin. Žalovaný proto hodnotil s ohledem na zásadu koncentrace stav v době vydání prvostupňového rozhodnutí a přezkoumatelným způsobem odůvodnil závěr o zamítnutí podaného odvolání.

[5] Městský soud dále neshledal důvodnou žalobní námitku, že výzva k předložení potvrzení o nedoplatcích od Pražské správy sociálního zabezpečení (dále jen „PSSZ“) byla bezpředmětná, neboť žalobce je toliko zaměstnancem právnické osoby (jednatelem) a jinou podnikatelskou činnost nevykonává. Žalobce byl již ve výzvě poučen podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), že pokud není plátcem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, má i přesto povinnost předložit doklad vydaný PSSZ potvrzující tuto skutečnost. Výzvu k předložení uvedeného potvrzení PSSZ proto městský soud neshledal samoučelnou ani bezpředmětnou.

[6] Pokud žalobce v podané žalobě namítal v obecné rovině, že žalovaný postupoval formalisticky, porušil základní zásady správního řízení i meze správního uvážení, považoval městský soud za nutné ve stejné obecné rovině uvést, že žalobcem tvrzená pochybení neshledal, neboť žalovaný rozhodl zcela v souladu se zákonem, neboť žalobce řádně a srozumitelně poučil o nutnosti doplnění jeho žádosti, stanovil mu k tomu dostatečně dlouhou lhůtu, ve které žalobce požadované listiny nepředložil. Z obsahu správního spisu i obou napadených rozhodnutí je patrné, že žalobce nejen že nereagoval ve lhůtě 30 dnů, ale dvě z požadovaných listin nedoložil ani ve lhůtě, která mnohonásobně překročila lhůtu stanovenou správním orgánem. Není proto zřejmé, jakou snahu o obstarání a předložení dokladů by měl správní orgán zohlednit, když žalobce nebyl schopen listiny předložit ani po uplynutí více než jednoho roku od zaslání výzvy a aktivní začal být až poté, co správní orgán řízení zastavil.

pokračování

III.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel uvedl, že odůvodnění napadeného rozsudku je nedostatečné, protože neobsahuje podrobné vypořádání jednotlivých žalobních námitek a pouze velmi stručně přebírá argumentaci žalovaného, aniž by městský soud blíže vysvětlil, proč právě argumentaci žalovaného dává přednost před argumenty stěžovatele. Stěžovatel přitom v žalobě vznesl celou řadu žalobních námitek, které se týkaly přepjatého formalismu správních orgánů obou stupňů, přiměřenosti napadených rozhodnutí i důvodnosti zastavení řízení. Městský soud však na žalobní námitky relevantně nereagoval a v podstatě toliko odkázal na rozhodnutí správních orgánů. Podle stěžovatele městský soud porušil své přezkumné povinnosti, neboť zcela nedostatečně zdůvodnil své rozhodnutí, nedostatečně vypořádal námitky uplatněné v žalobě a nezabýval se náležitě ani skutečným stavem věci, protože tento jeho postup měl jednoznačně vliv na zákonnost rozhodnutí soudu ve věci.

[9] Za situace, kdy městský soud zcela pomíjí jednoznačně prokázané skutečnosti a hodnotí je způsobem, který nereflektuje skutečný stav věci, bez zvážení okolností celého případu, nereaguje na žalobní námitky a na místo toho odkazuje na závěry správního orgánu, které stěžovatel svou žalobou napadá, nelze mít požadavky na formu odůvodnění soudních rozhodnutí za splněné. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozporu s povinnostmi, které mu vyplývají z příslušných ustanovení soudního řádu správního. Pochybil především ve vztahu k přezkumu námitek směřujících k nedostatečnému zjištění skutečného stavu věci, přepjatého formalismu správních orgánů obou stupňů a k zásahu usnesení o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatele. Městský soud aprobační nezákonnosti rozhodnutí žalovaného zatížil i své rozhodnutí rozporu s právními předpisy a nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[10] Stěžovatel dále namítal, že se městský soud nedostatečně, respektive nesprávně vypořádal s žalobní námitkou, že správní orgány postupovaly vůči stěžovateli nepřiměřeně přísně a v důsledku celkového přepjatě formalistického přístupu nakonec došlo k vydání rozhodnutí, která jsou z hlediska jejich dopadu do soukromé sféry stěžovatele zcela zjevně nespravedlivá.

[11] Předmětné správní řízení (tj. řízení o prodloužení oprávnění k dlouhodobému pobytu) bylo zahájeno na žádost stěžovatele, přičemž je pravdou, že tato žádost neobsahovala všechny náležitosti, které jsou podle zákona o pobytu cizinců nutné ke kladnému posouzení žádosti. Konkrétně chybělo potvrzení PSSZ o nedoplatcích stěžovatele a obchodní společnosti, jíž je stěžovatel jednatelem, a potvrzení o bezdlužnosti stěžovatele a jeho obchodní společnosti vydané finančním úřadem, doklad o cestovním zdravotním pojištění a doklad o úhrnném měsíčním příjmu cizince a s ním společně posuzovaných osob. Ministerstvo proto vyzvalo stěžovatele k odstranění těchto nedostatků. Stěžovatel veškeré nedostatky žádosti dne 27. 8. 2012 odstranil, s výjimkou potvrzení o bezdlužnosti obchodní společnosti vydané finančním úřadem a potvrzení PSSZ o absenci nedoplateků stěžovatele. Stěžovatel tedy na výzvu správního orgánu reagoval a doložil mu převážnou většinu požadovaných dokumentů. Chyběly toliko dva

dokumenty. Ministerstvo však v rozporu se základními zásadami správního řízení a přepjatě formalisticky řízení zastavilo usnesením podle § 66 odst. 1 správního řádu, aniž by kupříkladu poskytlo stěžovateli další lhůtu pro dodání zbylých dvou dokumentů. Hlavní pochybení správních orgánů stěžovatel spatřuje v tom, že ačkoli zbylé dva dokumenty doložil spolu s odvoláním, žalovaný k nim nepřihlížel s odkazem na koncentraci správního řízení.

[12] Tuto zásadu však nelze uplatňovat bezvýjimečně, za každou cenu a v každém případě. Naopak je třeba v určitých výjimečných případech přistoupit k prolomení této zásady. Zásada koncentrace správního řízení na prvním stupni je totiž pouze jednou z několika základních zásad činnosti správních orgánů. Zásada koncentrace řízení se zjevně dostala do konfliktu s ostatními zásadami správního řízení, nemluvě o základních zásadách práva a spravedlnosti obecně. Stěžovatel je přesvědčen, že právě v jeho případě měly správní orgány v souladu se zásadou vstřícnosti a zásadou dobré správy a hospodárnosti upustit od rigidního lpění na koncentraci řízení, měly k dodatečně doloženým dokladům přihlédnout a vzhledem ke splnění všech hmotněprávních podmínek žádosti vyhovět. Správní orgány obou stupňů však zvolily přístup přepjatě formalistický, který v souhrnu všech okolností tohoto případu vede k rozhodnutí, které je v rozporu s požadavkem spravedlnosti a nelze je tedy vnímat jakožto rozhodnutí souladné s právem. Podle názoru stěžovatele došlo k vadě, jejíž zhojení lze akceptovat i v odvolací fázi správního řízení. Nadto nelze považovat tuto vadu za natolik zásadní, aby správní orgán nemohl vydat kladné rozhodnutí ve věci samé, zejména s ohledem na zcela fatální důsledky rozhodnutí o zamítnutí žádosti do soukromé sféry stěžovatele a do jeho osobního života.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem městského soudu. Neshledal žádný důvod pro jeho zrušení, neboť neodůvodněná pasivita stěžovatele v průběhu nalézacího řízení je toliko vizitkou jeho záměru skutečně obdržet požadované pobytové oprávnění a náhlý zájem o danou věc, ke kterému došlo po zamítnutí jeho žádosti, nemůže tento závěr zvrátit. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[17] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek městského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[18] Jak vyplývá z konstantní 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, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (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, 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 v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatel se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[19] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu dalších stížních námitok. Stěžovatel především vytýkal městskému soudu nesprávné posouzení právní otázky týkající se zákonnosti usnesení o zastavení správního řízení.

[20] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 25. 7. 2012 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Tato žádost neobsahovala veškeré zákonem stanovené náležitosti (viz § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců), a proto byl žalobce výzvou ze dne 25. 7. 2012 vyzván, aby ve lhůtě 30 dnů doložil doklad o cestovním zdravotním pojištění, potvrzení finančního úřadu o nedoplatcích žadatele, potvrzení finančního úřadu o nedoplatcích v obchodní společnosti nebo družstva, v níž je žadatel statutárním orgánem nebo jeho členem, potvrzení PSSZ o nedoplatcích žadatele a potvrzení PSSZ o nedoplatcích obchodní společnosti nebo družstva, v níž je žadatel statutárním orgánem nebo jeho členem. Dále byl stěžovatel vyzván k doložení dokladu o úhrnném měsíčním příjmu cizince a s ním společně posuzovaných osob. Na výzvu reagoval stěžovatel dne 27. 8. 2012, kdy předložil správnímu orgánu doklad o zdravotním pojištění, potvrzení Všeobecné zdravotní pojišťovny o bezdlužnosti, potvrzení Finančního úřadu pro Prahu 6 o bezdlužnosti stěžovatele, resp. sdělení Finančního úřadu pro Prahu 6 o tom, že stěžovatel není k 30. 7. 2012 evidován jako daňový subjekt, a potvrzení PSSZ, že společnost AMOGITL jako zaměstnavatel nemá evidován nedoplatek na splatných závazcích na pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále. Z obsahu výzvy však vyplývá, že stěžovatel byl povinen doložit ještě další listiny, k jejichž předložení byl výslovně vyzván, a to potvrzení Finančního úřadu o stavu daňových nedoplatků obchodní společnosti nebo družstva, v níž je žadatel statutárním orgánem nebo jeho členem, a

potvrzení PSSZ o tom, že žadatel nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociálním zabezpečení a na státní politiku včetně penále. Tyto požadované listiny stěžovatel ministerstvu nepředložil. Protože stěžovatel nedoložil ve stanovené lhůtě všechny požadované doklady, bylo řízení o žádosti usnesením ministerstva ze dne 22. 8. 2013 zastaveno.

[21] Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

[22] Náležitosti, které je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit, taxativně stanoví zákon o pobytu cizinců v § 46 odst. 7.

[23] Je nesporné, že stěžovatel nedoložil k žádosti zákonem požadované náležitosti, a že je nedoložil ani v následně správním orgánem stanovené lhůtě, která s ohledem na doručení výzvy zmocněnému zástupci dne 25. 7. 2012, uplynula dne 24. 8. 2012. Dne 27. 8. 2012 se stěžovatel dostavil na pracoviště správního orgánu a doložil listiny. Nadále však v žádosti chybělo potvrzení finančního úřadu o stavu daňových nedoplatků obchodní firmy nebo družstva, v níž je účastník řízení statutárním orgánem nebo členem a potvrzení Správy sociálního zabezpečení, že účastník řízení nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále. Za této situace ministerstvo nemohlo žádosti stěžovatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vyhovět.

[24] Vzhledem k tomu, že v daném případě stěžovatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení, ministerstvo postupovalo v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavilo. Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Nejednalo se proto o přepjatě formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem. Navíc je třeba poukázat na skutečnost, že ministerstvo řízení zastavilo usnesením ze dne 22. 8. 2013, tj. až rok po té, co uplynula lhůta k doložení zákonem stanovených náležitostí. Stěžovatel měl tedy reálně k dispozici dobu v délce 13 měsíců k odstranění vad své žádosti, zůstal však nečinný. Proto nelze akceptovat ani námitku stěžovatele, že mu ministerstvo mělo poskytnout další lhůtu pro dodání zbylých dvou dokumentů.

[25] Rovněž nedůvodná je námitka stěžovatele, že žalovaný neměl respektovat zásadu koncentrace správního řízení a že měl přihlídnout k dodatečně předloženým dokladům a žádosti vyhovět. Žalovaný na základě podaného odvolání přezkoumával postup a rozhodnutí ministerstva, tj. vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného usnesení o zastavení řízení. Jak bylo výše uvedeno, předmětné usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť stěžovatel neodstraní podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení. Skutečnost, že tak učinil až dodatečně v průběhu odvolacího řízení, na tom nemůže nic změnit, neboť chybějící listiny stěžovatel mohl a měl předložit v průběhu řízení v prvním stupni. Tyto listiny proto nelze považovat za nové

pokračování

důkazy podle § 82 odst. 4 správního řádu, ke kterým by bylo možno přihlédnout v průběhu odvolacího řízení.

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[29] Protože nebylo rozhodováno o návrhu na přiznání odkladného účinku, Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

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

V Brně dne 29. srpna 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu