



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: L. N. V., zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 45 A 10/2015 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 45 A 10/2015 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Usnesením Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 4. 2013, č. j. OAM-46522-15/DP-2012, 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.

[2] Rozhodnutím žalovaného (dále též „správní orgán II. stupně“, či „odvolací orgán“) ze dne 2. 7. 2015, č. j. MV-15814-3/SO/sen-2014, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno citované usnesení správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Krajský soud dospěl k závěru, že povinností odvolacího orgánu bylo žalobce vyzvat k doplnění odvolání (§ 82 odst. 2 v návaznosti na § 37 odst. 2 a 3 správního řádu). Argumentaci obsaženou

v odvolání, resp. v jeho třech doplněních nebylo podle krajského soudu možno posoudit jako odvolací důvod ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Jednalo se o odvolání blanketní, a proto bylo povinností správního orgánu vyzvat žalobce k doplnění odvolání, jak to vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53 a ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67). Z uvedených důvodů krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil mu, aby vyzval žalobce k odstranění vad odvolání.

III.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V kasační stížnosti obsáhle zrekapituloval dosavadní průběh řízení. Podle stěžovatele nelze souhlasit s krajským soudem, že by odvolání žalobce bylo blanketním odvoláním. Z pojmu blanketní odvolání podle stěžovatele vyplývá, že se musí jednat o odvolání, které neobsahuje žádné důvody. Žalobce sice podal blanketní odvolání, avšak to opakovaně doplnil (podáními ze dne 24. 7. 2013, ze dne 12. 9. 2014 a ze dne 28. 11. 2014). V těchto podáních konkretizoval odvolací důvod, kterým je nesprávné doručování usnesení vydaného správním orgánem I. stupně. Takový důvod lze podřadit pod zákonný odvolací důvod. Za situace, kdy odvolání obsahovalo odvolací důvod, nebylo třeba žalobce vyzývat k doplnění. Žalobce byl nadto zastoupen advokátem, tj. osobou práva znalou. Dovozuje, že postup krajského soudu je projevem přepjatého formalismu, což zapovídá i judikatura Ústavního soudu. Poukázal i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil se závěry krajského soudu. Poukázal na dikci § 82 odst. 2 správního řádu a dovodil, že argumentaci obsaženou v odvolání a jeho doplněních nebylo možno považovat za odvolací důvod ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Poukázal i na postup stěžovatele po vydání rozsudku krajského soudu. Navrhl kasační stížnosti zamítnout.

V.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonost rozhodnutí o věci samé.

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat především vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

[10] Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“*. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: *„[s]oudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny“*.

[11] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“*. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“*. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je*

třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je jinak společný závěr, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“.

[12] Nejvyšší správní soud s poukazem na shora uvedené konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvažil. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze okolnost, že obsah odůvodnění rozhodnutí správního soudu v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči tomuto rozhodnutí ze strany účastníků řízení. Pokud by vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo žalobní námitky a zásadní argumentaci, o níž se opírá, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

[13] Napadený rozsudek vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů měl postup správních orgánů a jimi vyslovený názor za nesprávný a naopak, z jakých důvodů shledal důvodnými žalobní námitky žalobce.

[14] Ostatně stěžovatel proti závěrům uvedeným v rozsudku obsáhle brojí a na mnoha místech s nimi polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30).

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval podstatou dané věci. Krajský soud dospěl v rozsudku k závěru, že argumentaci obsaženou v odvolání, resp. v jeho třech doplněních nebylo možno posoudit jako odvolací důvod ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Jednalo se o odvolání blanketní, a proto bylo povinností správního orgánu vyzvat žalobce k doplnění odvolání, jak to vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53 a ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67). Stěžovatel je naopak názoru, že v odvolání, resp. v jeho třech doplněních odvolací důvod

pokračování

obsažen byl, a nebylo proto nutné žalobce vyzývat k doplnění odvolání. Nejvyšší správní soud s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti projednávané věci přisvědčil stěžovateli.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 31. 7. 2012 u správního orgánu I. stupně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání (účasti v právnické osobě) ve smyslu § 44a a § 47 odst. 1 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“).

[17] Z důvodu, že k žádosti nepřiložil všechny požadované přílohy (konkrétně potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků), byl podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzván k odstranění vad své žádosti. Tato výzva mu byla doručena dne 10. 8. 2012, výzvě však nevyhověl.

[18] Předmětným usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 5. 4. 2013 bylo proto řízení zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[19] Proti citovanému usnesení podal žalobce dne 27. 5. 2013 prostřednictvím svého zástupce odvolání, ve kterém uvedl, že odvolání „doplní ve lhůtě 15 dnů“.

[20] Dne 24. 7. 2013 doručil zástupce žalobce správnímu orgánu podání nazvané „Doplnění odvolání“, v němž uvedl, že odvolání „nyní doplňuje následovně.“ V tomto doplnění mj. uvedl, že žalobce prvostupňové rozhodnutí osobně nepřevzal. Zásilku převzal jiný příslušník Vietnamské socialistické republiky, který u žalobce asi tři měsíce bydlel. Tato skutečnost je zřejmá i z laického porovnání podpisu na doručence, který je zjevně odlišný od podpisu žalobce na ostatních listinách ve spise. Jakmile byla zásilka předána žalobci, podal tento proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Jedná se o pochybení pošty při doručení, které nemůže jít k jeho tíži. Poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 11 A 261/2010.

[21] Dne 24. 9. 2014 zástupce žalobce doručil správnímu orgánu další podání (ze dne 12. 9. 2014) nazvané „Doplnění odvolání“, v němž opět uvedl, že odvolání „doplňuje následovně.“ V odvolání zejména uvedl, že se mu podařilo zjistit totožnost osoby, která převzala předmětnou zásilku. Jedná se o pana N. D. Ch., přičemž podpis na doručence „Ch.“ mnohem více odpovídá jemu než žalobci. Poukázal na délku řízení a požádal, aby o odvolání bylo rozhodnuto.

[22] Dne 5. 12. 2014 zástupce žalobce doručil správnímu orgánu další podání (ze dne 27. 11. 2014) nazvané opět „Doplnění odvolání“, v němž rovněž uvedl, že se jedná o doplnění odvolání. V podání shrnul dosavadní průběh řízení. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 Azs 181/2014 - 30, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce, přičemž se v něm Nejvyšší správní soud vyjadřoval i k otázce včasnosti odvolání, a opětovně navrhl, aby o odvolání bylo rozhodnuto.

[23] Ze správního spisu konečně vyplývá, že rozhodnutím ze dne 2. 7. 2015 stěžovatel dle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí

a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění vypořádal výše uvedenou argumentaci žalobce. Mimo jiné uvedl, že porovnáním podpisů žalobce založených ve spisu a na doručence prvostupňového rozhodnutí došel k závěru, že je možné přisvědčit námitce žalobce, že doručenku podepsala osoba odlišná od žalobce. S ohledem na uvedené postupoval dle § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu a posoudil odvolání jako včasné, podané v zákonné devadesátidenní lhůtě. Dále stěžovatel přezkoumal prvostupňové rozhodnutí a průběh správního řízení, které vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo v rozsahu dle § 89 odst. 2 správního řádu. Podle stěžovatele byly dány důvody k zastavení prvostupňového řízení, neboť žalobce nepředložil potvrzení příslušného finančního úřadu o neexistenci vymahatelných nedoplateků podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalobce tedy neodstranil v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které bránily v pokračování v řízení. Tento doklad nebyl předložen ani v rámci odvolacího řízení.

[24] Jak již bylo výše uvedeno, citované rozhodnutí stěžovatele zrušil krajský soud kasační stížností napadeným rozsudkem s tím, že správní orgán měl odvolatele (žalobce) vyzvat k doplnění odvolání.

[25] Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje povinnost správního orgánu pomoci podateli odstranit nedostatky podání nebo ho vyzvat k jejich odstranění ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je zamezit zkrácení práv účastníka. S ohledem na všechny okolnosti dané konkrétní věci, však neshledal, že by v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalobce nebyl vyzván k doplnění odvolání.

[26] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že judikatura, o kterou se opíral krajský soud (rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53 a ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67), neřešila identickou situaci, jaká panuje v nyní projednávané věci.

[27] Jak vyplývá z rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 4/2009, účastník tohoto řízení v blanketním odvolání uvedl, že odůvodnění odvolání předloží do čtrnácti dnů, žádné však nepředložil. Stejná situace nastala i ve věci sp. zn. 2 As 99/2010, kde účastník řízení rovněž uvedl, že blanketní odvolání doplní, což neučinil. V citovaných řízeních tedy odvolatelé v odvolání neuvedli žádná tvrzení a odvolání ani nijak nedoplnili. V obou případech pak odvolací orgán bez dalšího odvolání projednal, což mu následně vytkly správní soudy.

[28] Situace posuzovaná v citovaných judikátech se tak odlišuje od nyní řešené věci. V nyní projednávané věci totiž žalobce v blanketním odvolání uvedl, že (blanketní) odvolání doplní, přičemž tak skutečně učinil (odvolání doplnil třikrát).

[29] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je plnou odpovědností účastníka řízení, jakou argumentaci v odvolání uplatní. K tomu srov. i rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, podle něhož „Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno“. Správní orgán nemůže účastníka řízení v tomto ohledu omezovat, resp. vyzývat jej k tomu, aby svou argumentaci zaměřil jiným směrem. Zákon ukládá vyzvat účastníka řízení k doplnění

pokračování

pouze tehdy, pokud v odvolání není uveden žádný důvod. Žalobce v daném případě v odvolání, resp. v jeho doplněních obsáhle poukazoval na nesprávné doručování odvoláním napadeného rozhodnutí a poukazoval na z toho plynoucí důsledky. Z judikatury přitom nevyplývá, že by takový důvod nemohl být odvolacím důvodem (k tomu srov. podpůrně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2008, č. j. 5 As 56/2008 - 71, ze dne 4. 10. 2012, č. j. 7 Afs 18/2012 - 27, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 4 As 62/2016 - 18 atp.). Nutno doplnit, že podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 1. 9. 2016, č. j. 10 As 136/2015 - 41) je odvolacím důvodem i tvrzení účastníka řízení, že „*nebylo umožněno nahlédnout do spisu, v důsledku čehož mj. nevěděl, kolik stejnopisů odvolání zaslat.*“ Stejně tak lze poukázat na celou řadu dalších rozsudků, ve kterých byla jako zákonná shledána odvolací rozhodnutí správních orgánů, která se zabývala ještě méně zásadními odvolacími námitkami (důvody).

[30] Jak přitom vyplývá z další judikatury, v okamžiku, kdy odvolání obsahovalo byť i jen jeden odvolací důvod, není možné je označit za podání blanketní a dovozovat povinnost správního orgánu vyzvat účastníka řízení k odstranění vad odvolání v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu (vedle výše citované judikatury srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 4 Ads 36/2012 - 31).

[31] S ohledem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci, resp. kontext dané věci není Nejvyšší správní soud názoru, že by správní orgán pochybil, pokud žalobce nevyzval k doplnění odvolání. Žalobce (jeho zástupce) v odvolání uvedl, že odvolání doplní, odvolání následně opakovaně doplnil. Odvolání doplnil třikrát; celkem se jednalo o několik stran textu. Ze všech těchto podání pak vyplývá, co žalobce správnímu orgánu I. stupně, resp. jeho rozhodnutí vytýkal. Konkrétně mu vytýkal nesprávné doručování prvostupňového rozhodnutí a dovozoval, že toto pochybení nemůže jít k jeho tíži, ale musí jít k tíži správního orgánu. Dále poukazoval na související soudní řízení, ve kterém byla rovněž řešena otázka včasnosti odvolání. Bylo tedy zřejmé, co je v dané věci odvolacím důvodem. Nelze přitom přehlédnout, že žalobce byl v řízení zastupován advokátem, který, jak je známo soudu z úřední činnosti, zastupuje v cizineckých věcech účastníky řízení opakovaně, a jsou mu tedy jistě známy důsledky nedoplnění odvolání, jakož ani to, že od data podání odvolání do data rozhodnutí o něm uplynula doba více než dvou roků. Po celou tuto dobu mohl žalobce (jeho zástupce) odvolání doplňovat o další odvolací důvody. Pokud mu nebránilo nic v doplňování výše uvedeného důvodu, lze předpokládat, že mohl namítat i další odvolací důvody. V této souvislosti je nutné upozornit rovněž na to, že žalobce po celou dobu správního (a ani soudního) řízení nepředložil požadované potvrzení finančního úřadu o neexistenci daňových nedoplatků, tedy nepředložil listinu, kvůli jejímuž nepředložení bylo zastaveno řízení o jeho žádosti.

[32] Byť Nejvyšší správní soud chápe logiku argumentace krajského soudu, ze všech výše uvedených důvodů nemůže souhlasit s krajským soudem v tom, že byly dány důvody ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Výkon veřejné správy by se jevil jako zcela neefektivní, pakliže by v praxi bylo připuštěno zneužívání procesních institutů k obcházení a k cíleným obstrukcím, v konečném výsledku znemožňujícím faktické působení práva (podpůrně srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 202/2004 - 43, ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 100/2010 - 60, ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 180/2014 - 45 atp.). Krajský soud tedy

neměl postupu žalobce poskytnout právní ochranu. Připuštění výše popsané procesní strategie by vedlo pouze k narušení dosavadní správní praxe a k právní nejistotě. Nebylo by zřejmé, kdy je třeba odvolatele vyzývat, a kdy nikoliv. Dosavadní judikatura přitom obsahuje jednoznačné pravidlo. Je-li v odvolání uveden alespoň jeden odvolací důvod, není povinností správního orgánu vyzývat odvolatele k doplnění. Teprve pokud takový odvolací důvod chybí, je třeba odvolatele vyzvat. Ostatně na obdobných principech stojí i řízení před správními soudy.

[33] Nejvyšší správní soud závěrem zdůrazňuje, že výše uvedený výklad zaujal ve vztahu k dané konkrétní věci, nikoliv obecně ve vztahu k § 82 odst. 2 a § 37 odst. 3 správního řádu. Lze si jistě představit celou řadu dalších situací, ve kterých se bude nutno od výše uvedeného výkladu odlišit.

[34] Ze shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. října 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu