



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **V. T. H.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 6. května 2015, č. j. MV-18726-3/SO/sen - 2013, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. května 2017, č. j. 22 A 56/2015 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. května 2017, č. j. 22 A 56/2015 - 24 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce dne 9. července 2012 požádal o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. Výzvou ze dne 23. července 2012, č. j. OAM-40282-6/DP-2012 jej Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) vyzval k odstranění vad žádosti, která neobsahovala všechny náležitosti stanovené v § 46 odst. 7 ve spojení s § 31 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“). Správní orgán I. stupně žalobce konkrétně vyzval k doložení platebního výměru daně z příjmů, dokladu o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti, dokladu o výši zaplaceného pojistného na veřejném zdravotním pojištění, potvrzení finančního

úřadu o neexistenci nedoplatků na dani, doklad o zápisu do příslušného rejstříku, seznamu nebo evidence a dokladu o zajištění ubytování na území, přičemž mu k odstranění vad žádosti stanovil lhůtu do 31. srpna 2012 a poučil jej o následcích nevyhovění žádosti. Zároveň správní orgán I. stupně řízení na dobu stanovenou ve výzvě přerušil. Zmocněnkyně žalobce výzvu převzala dne 25. července 2012.

[2] Dne 30. července 2012 žalobce předložil správnímu orgánu I. stupně podnájemní smlouvu a výstup z internetové aplikace katastru nemovitostí. Dne 3. září 2012 vyrozuměl správní orgán I. stupně žalobce o pokračování v řízení. Usnesením ze dne 20. září 2012, č. j. OAM-40282-11/DP-2012 správní orgán I. stupně řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastavil, neboť žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil vytýkané vady žádosti. Uvedené usnesení bylo zmocněnkyni žalobce doručeno dne 26. září 2012.

[3] Dne 9. října 2012 bylo správnímu orgánu I. stupně předloženo potvrzení stavu splatných nedoplatků na pojistném na sociálním zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti pro účely § 46 zákona o pobytu cizinců a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2011; ze správního spisu nevyplývá, kým a jak byly tyto dokumenty předloženy, obsahují pouze otisk prezenčního razítka Ministerstva vnitra s datem 9. října 2012. Dne 25. října 2012 podal žalobce prostřednictvím svého nového právního zástupce (advokáta, který jej zastupuje i v řízení o kasační stížnosti) proti usnesení o zastavení řízení blanketní odvolání; přílohou byla kopie plné moci ze dne 24. října 2012. Po nahlédnutí do spisu právní zástupce své odvolání podáním ze dne 20. listopadu 2012 doplnil a uvedl v něm, že podání ze dne 9. října 2012 je vzhledem k jeho obsahu třeba považovat za odvolání proti usnesení o zastavení řízení. Žalovaná této argumentaci nepřisvědčila a v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání jako opožděné zamítla.

[4] Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který jí v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že reakce žalobce na zastavení řízení dne 9. října 2012 jednoznačně svědčí o jeho nesouhlasu s tímto postupem a žalovaná měla takové podání posoudit podle jeho skutečného obsahu, tedy jako odvolání, a měla žalobce vyzvat k odstranění vad takového podání podle § 37 odst. 3 správního řádu.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, jíž se domáhala zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítala nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Trvá na svém názoru, že doplnění žádosti nelze ztotožňovat s podáním ve smyslu § 37 správního řádu. Pokud žalobce předložil po doručení usnesení o zastavení řízení dva doklady bez jakéhokoli dalšího upřesnění, stěžovatelka nepochybila, když takový úkon nepovažovala za odvolání a nevyzvala žalobce k jeho doplnění. Z doložených dokladů nijak nevyplývá nesouhlas žalobce se zastavením řízení, představují spíše snahu žalobce dodatečně vyhovět výzvě k odstranění vad žádosti. Ze správněprávní doktríny přitom vyplývá, že správní orgány nemají povinnost za účastníky řízení

pokračování

domýšlet, co svým podáním chtěli vyjádřit. Stěžovatelka dále poukázala na to, že v usnesení o zastavení řízení byl žalobce řádně poučen o opravných prostředcích. Judikaturu, na kterou krajský soud ve svém rozsudku odkazoval, nepovažuje stěžovatelka za přílehlavou, neboť posuzovala podání, která alespoň v hrubých rysech vyjadřovala vůli účastníků řízení. Oproti tomu z doplnění listin ze strany žalobce nebylo nijak zřejmé, že by jeho účelem bylo podání odvolání.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že je cizincem bez právního vzdělání a že svým podáním ze dne 9. října 2012 zamýšlel dosáhnout zrušení usnesení o zastavení řízení. Správní orgány jsou povinny posuzovat podání i s ohledem na procesní situaci, nejen na obsah samotné listiny. V situaci žalobce by přitom pouhé doložení listin postrádalo logiku, jediným rozumným krokem bylo právě podání odvolání.

[7] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalobce stěžovateli, ta však již svého práva podat repliku nevyužila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[9] Obecně vznesená námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského není opodstatněná. Z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, jak krajský soud o žalobě rozhodl – tedy že rozhodnutí stěžovatelky zrušil – i proč tak učinil. To ostatně potvrzuje sama kasační stížnost, která obsahuje věcnou polemiku se závěry krajského soudu.

[10] Spornou je otázka, zda měla stěžovatelka dokumenty (potvrzení stavu splatných nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2011) předložené jí dne 9. října 2012 bez jakéhokoli průvodního dopisu či jiného upřesnění považovat za žalobcovo odvolání proti usnesení o zastavení řízení.

[11] Podle § 37 odst. 1 správního řádu je *podání úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označováno. To platí i pro odvolání. „Není tedy podstatné, zda se v textu podání objeví či neobjeví slovo „odvolání“; důležité je to, zda z takového podání vyplývá nesouhlas účastníka řízení s vydaným rozhodnutím“* (srov. VEDRAL, J. *Správní řád komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 494). Z toho vyplývá, že každý úkon učiněný vůči prvostupňovému správnímu orgánu v průběhu odvolací lhůty nelze automaticky považovat za odvolání.

[12] V projednávaném případě obdržel správní orgán I. stupně dva z požadovaných dokumentů poté, co v důsledku marného uplynutí lhůty pro doplnění potřebných náležitostí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu zastavil řízení. Úsudek stěžovatelky, že se jednalo o pozdní vyhovění výzvě, se za těchto okolností zdá zcela logický. Obsahem dokumentů předložených 9. října 2012 bylo pouze prokázání, že žalobce nemá na pojistném na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti žádné nedoplatky. Nijak z nich však nevyplývá, kdo je předložil (jde jen o domněnku), a stejně tak z nich ani neplyne nesouhlas s postupem správního orgánu prvního stupně

spočívajícím v zastavení řízení. Žalobci, pokud je předložil on, nic nebránilo se v tomto směru vyjádřit alespoň v obecných rysech. Po správních orgánech však v žádném případě nelze vyžadovat, aby se účastníků řízení tázali, zda úkonem, jehož obsah tomu ani v náznacích neodpovídá, náhodou nezamýšleli podat odvolání či jiný opravný prostředek, ostatně zde ani o žádný úkon nešlo, toliko o doplnění přílohových dokumentů do spisu.

[13] Na tomto místě je třeba připomenout, že smyslem § 37 odst. 1 „je přinutit správní orgány k tomu, aby podání účastníků nehodnotily jen podle formálních kritérií nebo formálního označení, ale aby zkoumaly skutečný obsah podání, tj. co účastník řízení požaduje. Povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu však rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje. Správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo mohl chtít učinit. Právě naopak, účastník řízení musí ve svém podání co nejjednoznačněji vyjádřit, čeho se domáhá; vyvstanou-li správnímu orgánu pochybnosti o obsahu nebo účelu podání, musí podatele vyzvat k odstranění vad podání“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2013, č. j. 4 As 141/2013 - 28).

[14] Povinnost vyzvat podatele k odstranění vad podání však správnímu orgánu vzniká pouze tehdy, pokud má o obsahu či účelu podání pochybnosti. Stěžovatelka předložení dokumentů žalobcem oprávněně považovala za opožděné vyhovění výzvě k odstranění vad žádosti, a proto jí nelze vytýkat, že v odvolacím řízení žalobce nevyzvala k odstranění vad odvolání.

[15] V této souvislosti lze poukázat na specifické skutkové okolnosti daného případu. I právní zástupce podal blanketní odvolání bez jakéhokoli v názvu, že by snad navazoval na dříve učiněné odvolání, až po udělení plné moci dne 24. října 2012 a teprve v doplnění odvolání, po nahlédnutí do spisu, zřejmě v konfrontaci se skutečností jeho opožděného podání se pokusil „zachytit si“ odvolací lhůtu argumentací, že odvoláním bylo již doručení dokumentů z 9. října 2012. Takto široce ovšem § 37 odst. 1 správního řádu z důvodů uvedených výše pojímat nelze. Skutečnost, že žalobce je cizincem bez právního vzdělání, nemá k posuzované právní otázce žádnou relevanci; o požadovaných podkladech k doplnění a o následcích jejich nedoplnění v dostatečné lhůtě byl srozumitelně poučen, krom toho byl stěžovatel v řízení zastoupen zmocněncem a z ničeho nevyplývalo, že by stěžovatel nebo jeho zmocněnec nebyl s to porozumět smyslu řízení a úkonům správního orgánu, resp. že by neovládal jednacím jazyk.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Lze tedy uzavřít, že jediný úkon, který žalobce vůči správnímu orgánu I. stupně v průběhu odvolací lhůty učinil, nebyl odvoláním, nýbrž pozdním vyhověním výzvě k odstranění vad žádosti předložením dalších dokladů. Takový úkon netrpěl žádnými vadami, jejichž odstranění by vyžadovalo postup podle § 37 odst. 3 správního řádu, stěžovatelka tedy žádné z ustanovení o správním řízení neporušila. Vlastní odvolání podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce až po uplynutí odvolací lhůty, a proto je stěžovatelka oprávněně zamítla jako opožděné.

pokračování

[17] Rozsudek krajského soudu tedy trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud jej proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s.), v němž bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta třetí s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu