



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. V.**, zastoupen Marií Kurkovou, advokátkou se sídlem Školní 10, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 9. 2019, č. j. 57 A 43/2019 - 34,

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 zástupkyně žalobce Marie Kurkové, advokátky, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Usnesením ze dne 23. 7. 2018 Ministerstvo vnitra ČR (dále též „správní orgán I. stupně“) zastavilo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), řízení o žádosti žalobce ze dne 8. 3. 2018 o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná dle § 45 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o

pobytu cizinců“). Žalobce k žádosti nedoložil ani na výzvu správního orgánu I. stupně doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání. Uvedl, že chybějící doklad předal správnímu orgánu I. stupně již při podání žádosti a pak opětovně dne 11. 6. 2018. K odvolání dále přiložil ověřenou kopii smlouvy o nájmu bytu ze dne 1. 3. 2018 a kopii listiny obsahující seznam doložených dokladů a otisk razítka správního orgánu I. stupně s datem 11. 6. 2018. Žalovaná rozhodnutím ze dne 5. 2. 2019, č. j. MV-101574-4/SO-2018, odvolání žalobce zamítla. Konstatovala, že doklad o zajištění ubytování nebyl dle obsahu spisu správnímu orgánu I. stupně předložen a k dodatečně předloženému dokladu nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Poukázal na to, že ve správním řízení bylo rozhodováno o žádosti žalobce, nejednalo se tedy o řízení zahájené z moci úřední. Žalobce byl povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu předložit rovněž doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území České republiky. Jednalo se tedy o nezbytnou náležitost žádosti. Ač byl žalobce řádně vyzván a poučen, doklad nedoložil. Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, když zastavil řízení o žádosti žalobce dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Dle obsahu spisu žalobce doklad správnímu orgánu I. stupně nepředložil a neprokázal, že by spis neodpovídal skutečnosti. Kopie listiny předložené k odvolání neodpovídá originálu založenému ve správním spisu. Doklad o zajištění ubytování žalobce si správní orgán I. stupně nemusel zajišťovat sám, jelikož se jednalo o povinnou náležitost žádosti, nikoliv o podklad rozhodnutí. Nepřihlédla-li žalovaná k dodatečně předloženému dokladu, postupovala v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, jelikož žalobce jej mohl předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Zastavení řízení nebránil ani § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. Tento by mohl být aplikován až v případě, že by žalobce správnímu orgánu I. stupně určité doklady k prokázání dané skutečnosti předložil. To potvrzují rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech 2 Azs 76/2015, 7 Azs 99/2016, či 8 Azs 371/2018. Nedůvodná je rovněž námitka, že žalobci nebyla před vydáním rozhodnutí dána možnost se seznámit se správním spisem. Věc totiž byla skončena procesním rozhodnutím, přičemž správní orgány vycházely toliko z listin, které žalobce předložil. Postup dle § 36 odst. 3 správního řádu přichází do úvahy výlučně v případě meritorního rozhodnutí správního orgánu. Posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce bylo z povahy věci vyloučeno. Žalobce nedal správnímu orgánu I. stupně v důsledku své nečinnosti jinou možnost, než procesně rozhodnout o zastavení řízení.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení žalobních bodů. Tvrdí tedy naplnění důvodu uvedeného pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu

pokračování

správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Uvádí, že správnímu orgánu bylo z jemu dostupných informačních systémů známo, že stěžovatel má zajištěno ubytování do budoucna na stejné adrese jako dosud. Nelze tudíž souhlasit s krajským soudem, že nedoložení dokladu o zajištění ubytování představovalo podstatnou vadu žádosti ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jelikož správní orgán I. stupně mohl z výpisu z evidence cizinců zjistit, že stěžovatel má ubytování zajištěno, měl postupovat dle § 56 odst. 1 písm. l) zákona o pobytu cizinců. To nepřímě vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24. Pokud by takto postupoval, musel by stěžovateli poskytnout možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Stěžovatel by tak zjistil, že nájemní smlouva ze dne 1. 3. 2018 není součástí spisového materiálu a neprodleně by ji znovu doložil. Správní orgány se pak měly zabývat rovněž přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele na základě čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), který je přímo aplikovatelný. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí žalované a rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Zároveň s podáním kasační stížnosti stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku.

IV.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na rozsudek krajského soudu. Dále vyslovila nesouhlas s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

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 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] V daném případě je stěžejní otázkou, zda byly splněny podmínky pro zastavení správního řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebo zda měl správní orgán I. stupně postupovat dle § 56 odst. 1 písm. l) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a rozhodnout o žádosti stěžovatele meritorně.

[9] Podle § 45 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. a) a s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území.

[10] 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 a 2, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

[11] Podle § 56 odst. 1 písm. l) 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 cizinec nesplňuje některou z podmínek pro udělení víza.

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

[13] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 8. 3. 2018 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná. Výzvou ze dne 10. 5. 2018 byl vyzván, aby ve lhůtě 45 dnů od doručení výzvy doplnil chybějící náležitosti žádosti, mimo jiné doklad o zajištění ubytování na území České republiky. Současně byl poučen, že nedoplní-li požadované doklady ve stanovené lhůtě, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Lhůta k doplnění náležitostí žádosti uběhla dne 9. 7. 2018, aniž by stěžovatel doklad o zajištění ubytování doplnil. Správní orgán I. stupně poté řízení o žádosti stěžovatele dne 23. 7. 2018 zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[14] Krajský soud ve shodě se správními orgány konstatoval, že stěžovatel dle obsahu správního spisu správnímu orgánu I. stupně nepředložil doklad o zajištění ubytování. Tvrzeňou skutkovou verzi stěžovatele označil za nevěrohodnou, mimo jiné proto, že listina předložená v odvolacím řízení neodpovídá originálu založenému ve správním spisu. S posouzením krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje; ostatně sám stěžovatel tento skutkový závěr v kasační stížnosti nijak nerozpорије. Jeho argumentace je postavena na tom, že správní orgán I. stupně mohl z dostupných evidencí zjistit, že stěžovatel má zajištěno ubytování (na stejné adrese jako doposud), a proto si mohl příslušný doklad obstarat (z předchozí žádosti stěžovatele) sám a rozhodnout o žádosti meritorně.

[15] Doklad o zajištění ubytování je dle § 46 odst. 7 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jednou z povinných náležitostí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Žadatel tak musí tento doklad předložit již při podání žádosti, případně jej doplnit na výzvu správního orgánu.

[16] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36). Z uvedené judikatury rovněž vyplývá, že pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Lze přiměřeně odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 Azs 66/2018 - 58, v němž je o povinnosti žadatele poskytnout potřebnou součinnost uvedeno, že v „řízení o žádosti je tato povinnost ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.“ Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon. Pokud tak nekoná, pak to pro něj může mít negativní následky, které si však způsobuje sám svou vlastní nečinností.

pokračování

[17] Pro daný případ platí, že to byl stěžovatel, kdo měl předložit doklad o zajištění ubytování. Není možné akceptovat námitku, že si správní orgán I. stupně mohl sám zjistit, že má stěžovatel do budoucna zajištěno ubytování, a to na základě údajů evidovaných o místě jeho bydliště v Cizineckém informačním systému. Takto evidovaný údaj o místě bydliště stěžovatele totiž sám o sobě nevypovídá nic o užívacím titulu stěžovatele k dané nemovitosti. Podstatnou náležitostí žádosti přitom není prosté tvrzení o místě bydliště, ale právě doložení dokladu, který opravňuje žadatele užívat nemovitost po dobu platnosti pobytového oprávnění, o které žádá. Uvedené by správní orgán nemohl zjistit z pouhého výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území České republiky, jak navrhoval stěžovatel. Rovněž nelze považovat za dostačující doklad o zajištění ubytování titul, který stěžovatel přikládal ke své předcházející žádosti o pobytové oprávnění (před třemi lety). Správní orgán nemůže bez dalšího presumovat, že se jedná o doklad aktuální. Ostatně sám stěžovatel předložil současně s odvoláním novou smlouvu o nájmu bytu ze dne 1. 3. 2018, v níž je doba nájmu sjednána od 1. 3. 2018 do 31. 10. 2020. Původní smlouva, kterou si měl správní orgán dle stěžovatele zajistit z předchozího řízení, tak nesvědčila jako titul prokazující zajištění ubytování v dané nemovitosti v okamžiku podání aktuální žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (a *pro futuro*) po dobu jeho pobytu na území České republiky.

[18] Správní orgány tedy nepostupovaly nikterak formalisticky, pokud nezohlednily předchozí doklad o zajištění ubytování. Nejednalo se o skutečnost, jež jim je známá, jak tvrdí stěžovatel. V tomto směru lze odkázat rovněž na rozsudek ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018 - 57, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „[s] *ohledem na výše uvedenou povinnost žadatelů se nelze ztotožnit ani s námitkou stěžovatelky, že si měl správní orgán I. stupně existenci zdravotního pojištění ověřit samostatně i bez její součinnosti. Tím spíše za situace, kdy se výslovně jedná o zákonnou obligatorní součást žádosti. Ostatně i stav výše zmiňovaných nedoplatek u finanční správy a správy sociálního zabezpečení, u nichž stěžovatelka dokladací povinnost žadatelů nepopírá a nezpochybňuje, by si správní orgány mohly hypoteticky zjistit dotazem u těchto orgánů veřejné moci. Zákon však výslovně stanovuje, že doložení těchto podkladů je povinností žadatele.*“ Jak je uvedeno v citovaném rozsudku, a uvedl to rovněž krajský soud v bodě 29 odůvodnění napadeného rozsudku, *ad absurdum* by si správní orgány byly schopny obstarat prakticky všechny doklady samy, a požadavky v zákoně by byly touto optikou redundantní (např. doklad prokazující bezdlužnost dotazem na finanční či celní úřady; doklad o cestovním zdravotním pojištění dotazem na zdravotní pojišťovny atd.) Zákon ovšem tyto povinnosti ukládá žadateli, ne správnímu orgánu. Byl to stěžovatel, nikoliv správní orgán, kdo byl povinen doložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území České republiky. To však neučinil.

[19] Z § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu plyne, že správní orgán řízení o žádosti zastaví, pokud žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Toto ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, ve vztahu k řízení o žádosti o pobytové oprávnění tak, že k zastavení řízení správní orgán nepřistoupí tehdy, pokud měl k dispozici určité doklady, a tyto toliko vyhodnotil jako nesplňující podmínky pro vyhovění žádosti žadatele. V takovém případě má postupovat podle § 56 zákona o pobytu cizinců, a nikoliv podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[20] Situace předvídaná v uvedeném rozsudku č. j. 2 Azs 76/2015 - 24 však v posuzované věci nenastala. Stěžovatel totiž žádný doklad o zajištění ubytování nepředložil. Správní orgán jej proto neměl k dispozici a nebyl ani povinen jej s ohledem na výše uvedené zajišťovat z moci úřední. Správní orgán I. stupně tak nemohl vyhodnotit, zda doklady předložené stěžovatelem splňují podmínky pro vyhovění jeho žádosti. Jelikož nebylo možné se zabývat materiálním či formálním posouzením dokladu o zajištění ubytování stěžovatele, pak správní orgán I. stupně neměl jinou možnost, než řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit pro neodstranění podstatných vad žádosti v určené lhůtě. Nebylo tak možné aplikovat ustanovení zákona o pobytu cizinců [v daném případě § 56 odst. 1 písm. l)].

[21] Soud se rovněž plně ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Ten správně poukázal na skutečnost, že správní řízení bylo v souladu se zákonem zastaveno z procesního důvodu uvedeného v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Součástí spisu byly pouze podklady, které předložil sám stěžovatel. Na základě jejich neúplnosti správní orgán I. stupně rozhodl o zastavení správního řízení. Ve správním spise se tak nenacházely žádné stěžovateli neznámé podklady. O tom, že součástí správního spisu není doklad o zajištění ubytování, se stěžovatel dozvěděl ve výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 10. 5. 2018. Současně byl poučen, že nebudou-li chybějící náležitosti či doklady doplněny, bude řízení o žádosti zastaveno. Stěžovateli tak muselo být zřejmé nejen to, že správnímu orgánu I. stupně předmětný doklad nedoložil, ale i jaké procesní následky způsobí jeho nedoplnění. Za této situace námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu není důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, či ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017 - 57).

[22] Co se týče námitky, že se správní orgán I. stupně měl před zastavením řízení zabývat přiměřeností dopadů takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele, Nejvyšší správní soud se i zde ztotožňuje s krajským soudem. Ten vyšel ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24. Zdejší soud dále odkazuje na rozsudek ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 163/2018 - 50, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „v dané věci je rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím procesního charakteru; protože správní orgán zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž nebylo možné v tomto řízení pokračovat (§ 66 odst. 1 písm. c) s. ř.), nebyl povinen o žádosti stěžovatele rozhodnout meritorně. Přitom platí, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé, a to jen v případě, kdy je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28 nebo ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57). Rozhodl-li správní orgán prvního stupně o zastavení řízení pro nesplnění podmínek podle správního řádu, nebylo jeho povinností, aby se zabýval také otázkou přiměřenosti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že v rámci své judikatury dospěl opakovaně k závěru, že povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nadto nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47, nebo ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, na který odkázal v napadeném rozsudku také městský soud).“ Stěžovatel navíc neuvedl žádné konkrétní okolnosti, které by měly Nejvyšší správní soud přimět k tomu,

pokračování

aby se při posouzení jeho věci měl nyní od tohoto dříve vysloveného právního závěru odchýlit. Zůstal z vlastní vůle v průběhu správního řízení pasivní, ač ho správní orgán I. stupně poučil, jaké to může mít následky. Jeho nečinnost vedla k zastavení věci, a aplikace čl. 8 Úmluvy tak byla z povahy věci vyloučena.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[24] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelově návrhu 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.

[25] 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. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[26] Protože Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. listopadu 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu