



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **T. G.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2022, č. j. MV-55654-4/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2023, č. j. 11 A 21/2022-49,

**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 o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Shrnutí předcházejícího řízení**

[1] Usnesením ze dne 7. 2. 2022, č. j. OAM-41462-14/DP-2021, Ministerstvo vnitra zastavilo řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neboť žádost neobsahovala všechny podstatné náležitosti. Žalobce totiž i přes výzvu k žádosti nedoložil doklad prokazující bezdlužnost cizince vystavený příslušnou okresní správou sociálního zabezpečení a celním úřadem ve smyslu § 46 odst. 7 písm. b) 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] Odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 4. 2022, č. j. MV-55654-4/SO-2022, zamítla a uvedené usnesení potvrdila.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 16. 11. 2023, č. j. 11 A 21/2022-49, zamítl.

[4] Městský soud shledal, že rozhodnutí žalované není zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Doklad o bezdlužnosti cizince je jednou z povinných náležitostí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, jehož absenci je nutné považovat za podstatnou vadu žádosti. Ministerstvo vnitra tedy správně řízení o žádosti zastavilo. Žalovaná nemohla s ohledem na zásadu koncentrace správního řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), přihlédnout k dokladu o bezdlužnosti žalobce doloženého v rámci odvolacího řízení. Tato zásada se uplatní také v pobytových věcech. Řízení o žádosti je ovládáno zásadou dispoziční, takže je na žadateli, aby v řízení o vlastní žádosti aktivně jednal. Bylo proto úkolem žalobce doložit k žádosti veškeré její zákonné náležitosti. Správnímu orgánu ze zákona nevyplývá povinnost obstarávat náležitosti žádosti z vlastní iniciativy. Ministerstvo vnitra nemělo ani povinnost žalobce opětovně vyzvat k doložení dokladu o bezdlužnosti. To dostalo své poučovací povinnosti, když poučilo žalobce, jakými vadami žádost trpí, jakými doklady je třeba ji doplnit i o následcích neodstranění vad. Zastavení řízení neshledal městský soud nepřiměřeným, neboť jej zavinil žalobce svojí pasivitou. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince není třeba v případě zastavení řízení zkoumat. Nadto žalobce v průběhu správního řízení nenamítal nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, ani netvrdil konkrétní skutečnosti, které by tuto nepřiměřenost naznačovaly.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v jejímž doplnění odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť se městský soud nevypořádal s jeho argumentací ohledně postupu správních orgánů v rozporu se základními zásadami jejich činnosti. Stěžovatel má nadále za to, že nepředložení dokladu o bezdlužnosti nebylo podstatnou vadou žádosti, jelikož mohla být odstraněna správním orgánem. Předmětný doklad mělo Ministerstvo vnitra opatřit samo v zájmu zjištění skutkového stavu a šetření práv stěžovatele. Ministerstvo vnitra mělo rovněž stěžovatele před zastavením řízení opakovaně poučit o jeho povinnostech včetně nutnosti doložení dokladu o bezdlužnosti, a to s ohledem na skutečnost, že stěžovatel byl ve správním řízení aktivní, včas reagoval a předmětný doklad nedoložil pouze z důvodu nepochopení doručené výzvy. Stěžovatel se dále domnívá, že v jeho případě bylo namístě prolomení zásady koncentrace řízení, a proto měla žalovaná přihlédnout k předložení absentujícího dokumentu v odvolacím řízení. Rovněž měla posoudit otázku proporcionality dopadů rozhodnutí do práva stěžovatele na respektování soukromého a rodinného života zaručeného čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „Úmluva“), a to s ohledem na podstatnou změnu okolností, která nastala v průběhu odvolacího řízení (invaze vojsk Ruské federace na území Ukrajiny).

[7] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil.

pokračování

[8] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaná plně ztotožnila se závěry napadeného rozsudku. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost byla podána z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., jak již bylo zmíněno.

[10] Podle písm. a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Konečně podle písm. d) stejného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[11] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť v případě její důvodnosti je věcný přezkum napadeného rozsudku pojmově vyloučen. Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, a ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[12] Stěžovatel k namítané nepřezkoumatelnosti konkrétně uvádí, že se městský soud nezabýval námitkou ohledně postupu správních orgánů v rozporu se základními zásadami správního řízení. Nejvyšší správní soud však shledal, že se městský soud vypořádal se všemi námitkami stěžovatele, přičemž jasně a srozumitelně vysvětlil, proč nevyplývají tvrzené povinnosti správních orgánů ze zákona ani ze zásad správního řízení. Své závěry opřel městský soud o zákonná ustanovení a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Vypořádání předmětných námitok považuje Nejvyšší správní soud vzhledem k žalobní argumentaci za dostatečné i přezkoumatelné a shledává takovým i celý napadený rozsudek. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nejvyšší správní soud

dodává, že pouhý nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[13] Vzhledem k učiněnému závěru o přezkoumatelnosti napadeného rozsudku přistoupil Nejvyšší správní soud k jeho věcnému přezkumu. Kasační argumentace stěžovatele je postavena na tvrzení, že i) absence dokladu o bezdlužnosti nebyla podstatnou vadou žádosti, pro kterou bylo nutné řízení zastavit, (ii) byly dány důvody pro prolomení zásady koncentrace řízení a žalovaná měla přihlédnout k dokladu doloženému společně s odvoláním, (iii) Ministerstvo vnitra mělo opakovaně vyzvat stěžovatele k doplnění žádosti a (iv) žalovaná měla posoudit dopad usnesení o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatele s ohledem na rozpoutání vojenského konfliktu na Ukrajině.

[14] Podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců, *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit doklad prokazující bezdlužnost cizince.*

[15] Podle § 82 odst. 4 správního řádu, *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*

[16] Ve vztahu k úloze žadatele Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57, konstatoval, že „[u]stálená 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.“ K tomu Nejvyšší správní soud dále uvedl v rozsudku ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 Azs 278/2019-25, že „je v zájmu žadatele o pobytové oprávnění, resp. o prodloužení jeho platnosti, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny podklady potřebné ke kladnému vyřízení jeho žádosti. Pokud tak žadatel neučinil, nelze považovat za pochybení správních orgánů, že v důsledku jeho nečinnosti rozhodly v jeho neprospěch, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici (...). Není tedy na správních orgánech či soudu, aby samy vyhledávaly skutečnosti svědčící ve prospěch žadatele, nebo zkoumaly, zda je stěžovatel skutečně schopen s doloženými měsíčními příjmy řádně uspokojovat své běžné potřeby. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že si správní orgány měly vyžádat jeho peněžní deník nebo že si měly ex officio zajistit potřebné podklady u finančního úřadu.“ Poukázat lze rovněž na rozsudek ze dne 29. 11. 2023, č. j. 3 Azs 195/2022-63, v němž dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že doklad o bezdlužnosti cizince je podstatnou náležitostí žádosti, při jejíž absenci nelze v řízení pokračovat, když konstatoval, že „[p]odle § 46 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon

pokračování

*o pobytu cizinců“), ve spojení s § 44a odst. 3 téhož zákona, je cizinec k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu povinen předložit doklad prokazující jeho bezdlužnost. Podle § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců se bezdlužnost prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, která nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů. Z uvedených ustanovení vyplývá, že doklad prokazující bezdlužnost cizince je zákonnou náležitostí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a že takovým dokladem mohou být pouze souhrnně všechna čtyři potvrzení vyjmenovaná v § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel byl povinen všechna tato potvrzení doložit správnímu orgánu prvního stupně již se samotným podáním žádosti, a pokud tak neučinil, zatížil svou žádost podstatnou vadou, která bránila pokračování v řízení.“*

[17] Z výše uvedeného je zřejmé, že nedoložení dokladu o bezdlužnosti cizince je podstatnou vadou žádosti, která je důvodem pro zastavení řízení. Městský soud tedy vyhodnotil tuto otázku v souladu s judikatorními závěry Nejvyššího správního soudu.

[18] Stejně tak se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře uplatněním zásady koncentrace v řízení o žádostech. V rozsudku ze dne 1 As 114/2012-27, č. 1856/2009 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „[z]ásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh účastníka řízení. Výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 96/2008-115 uvádí, že je „v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně.“. Na tento rozsudek navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022-36, v němž se věnoval nedostatkům žádosti o povolení dlouhodobého pobytu na území ČR a kde uvedl, že „[d]oklad o ubytování, který v prvostupňovém řízení nedoložil, však pojmově nemůže být novým důkazem ve smyslu citovaného ustanovení. Doklad o ubytování měl totiž již existovat, respektive měl být vyžádán, stěžovatelem již v okamžiku podání jeho žádosti, neboť je podle zákona o pobytu cizinců jeho součástí. Bylo to pouze z důvodu nedoložení požadovaných dokumentů a následného chybného odeslání vlastníci bytu a nedostatečnou komunikací mezi ní a stěžovatelem, že daný dokument nebyl uplatněn včas.“

[19] Je tedy evidentní, že ani v nyní projednávané věci nebylo Ministerstvo vnitra povinno opatřit absentující doklad z vlastní iniciativy a neexistoval důvod, aby žalovaná akceptovala doklad doložený společně s odvoláním stěžovatele.

[20] Ohledně povinnosti opakovaně žadatele vyzvat k doložení dokladů v situaci, kdy původní výzvě (zcela) nevyhoví, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020-32, tak, že „[n]elze přisvědčit názoru stěžovatele, že měl být opakovaně vyzván k předložení dokladu o uhrazeném pojistném poté, co jej k výzvě ze dne 25. 6. 2018 nedoložil. Krom toho, že ministerstvo ve výzvě specifikovalo, které podklady chybí pro řádné posouzení žádosti a označilo požadované dokumenty, dále výslovně uvedlo: „Pokud na základě této výzvy v určené lhůtě neodstraníte výše specifikované nedostatky Vámi již předložených náležitostí žádosti, správní orgán Vaši žádost zamítne.“ Stěžovatel tedy byl řádně seznámen s následky případného nedoložení veškerých požadovaných podkladů, a nebylo proto na

*místě jej opětovně k předložení chybějících podkladů vyzývat. Není povinností správních orgánů opakovat dostatečně určené a srozumitelné výzvy či poučení.“*

[21] Za předpokladu, že je samotná výzva bezvadná, tedy není důvod žadatele opětovně vyzývat k doložení dokladů nezbytných pro kladné vyřízení jeho žádosti, jak konstatoval i městský soud. Výzva k odstranění vad ze dne 10. 11. 2021, č. j. OAM-41462-10DP-2021, nedostatky netrpí, neboť v ní Ministerstvo vnitra konkrétně a srozumitelně uvedlo, které doklady a v jaké lhůtě má stěžovatel pro vyřízení žádosti doložit, a poučilo jej i o procesních následcích nevyhovění této výzvě. Nedostatky výzvy ostatně stěžovatel nenamítal.

[22] Nutností posouzení přiměřenosti dopadů usnesení o zastavení žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu do rodinného a soukromého života se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019-39, v němž podotkl, že „[v] případě zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno. Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti (...), nemá správní orgán jinou možnost než řízení zastavit. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění.“

[23] Z výše uvedeného vyplývá, že v případě usnesení o zastavení řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (zde žádosti o prodloužení povolení) není povinností správních orgánů zabývat se předmětnou otázkou, jak správně uvedl již městský soud.

[24] Vzhledem k výše uvedeným závěrům lze uzavřít, že městský soud posoudil veškeré právní otázky v souladu se zákonem, jeho rozhodnutí je přezkoumatelné a řízení před správními orgány nebylo zatíženo žádnými vadami, které by měly vliv na zákonnost v nich vydaných rozhodnutí. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. tedy nebyly naplněny.

[25] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť po nezbytném poučení účastníků řízení rozhodl bezodkladně ve věci samé.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v tomto řízení úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu svých nákladů. Procesně úspěšné žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, v něm nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

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

V Brně dne 29. února 2024

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu