

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. H. N.,** nar. 12. 10. 1979, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, zastoupeného Mgr. et. 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2011, č. j. MV-6516-4/SO-2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2014, č. j. 3 A 79/2011 – 36,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2014, č. j. 3 A 79/2011 – 36, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 26. 4. 2011, č. j. MV-6516-4/SO-2011, a rozhodnutí Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, ze dne 20. 9. 2010, č. j. CPPH -104110/CI-2008-60, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 922 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 4. 2011, č. j. MV-6516-4/SO-2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti usnesení Policie

České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 20. 9. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 4. 2014, č. j. 3 A 79/2011 – 36 (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“), zamítl. Zabýval se nejprve tvrzenou nepřezkoumatelností usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 20. 7. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, jímž byl žalobce vyzván k doplnění jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Konstatoval, že mezi výrokem a odůvodněním citovaného usnesení není rozpor, neboť ve výroku byly uvedeny konkrétní doklady, které byl žadatel povinen ke své žádosti doplnit, zatímco v odůvodnění bylo uvedeno, jakým způsobem bylo možno požadované doklady doložit. Dle názoru městského soudu tak správní orgán toliko ve snaze umožnit předložení adekvátních dokladů uvedl v odůvodnění více možných variant, které žalobce mohl zvolit k doložení jím uváděných údajů. Výzva k doplnění žádosti je samostatným, neformálním úkonem, který je nutno posuzovat s ohledem na jeho účel a smysl; není tedy nezbytné, aby výzva byla kompletně obsažena ve výrokové části rozhodnutí. Skutečnost, že část povinných dokladů uvedl správní orgán prvního stupně pouze v odůvodnění, a nikoli ve výrokové části citovaného usnesení, tak dle názoru městského soudu nepředstavovala natolik závažnou vadu řízení, jež by vedla k závěru o nutnosti zrušit napadené rozhodnutí.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Správní orgán prvního stupně dle jeho názoru pochybil, když řízení zastavil pro nedoložení potvrzení finančního úřadu o stavu daňových nedoplatků a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o stavu nedoplatků na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, tedy dokumentů, které ve výroku usnesení ze dne 20. 7. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, nefigurují, neboť žadatel se řídí obsahem výroku, nikoli odůvodnění, v němž nelze stanovit další práva a povinnosti. Dokladem o účelu pobytu může být např. potvrzení o studiu, výpis z živnostenského či obchodního rejstříku, rozhodnutí o povolení zaměstnání; nikoli doklady o tom, že žadatel plní peněžní závazky ve vztahu ke státu. Stěžovatel s poukazem na § 39 odst. 1 správního řádu tvrdil, že jakákoli výzva k provedení úkonu, tj. i k doložení požadovaných náležitostí žádosti, musí mít formu usnesení. Setrval na názoru, že správní řízení nelze zastavit s odkazem na nedoložení dokumentů, které po žadateli nebyly (formálně vzato) požadovány a jejichž nedoložení nebylo správním orgánem nijak upomínáno.

[4] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a žádné takové vady neshledal.

[7] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel dne 4. 11. 2008 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky podle § 44a 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“). Po několika procesních úkonech, které nejsou pro souzenou věc podstatné (neboť souvisely převážně s posuzováním trestní zachovalosti stěžovatele), správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 20. 7. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, řízení přerušil a stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě 30 dnů ode dne převzetí tohoto usnesení doplnil „*doklad potvrzující účel pobytu na území; prostředky k pobytu na území § 13; doklad o zajištěném ubytování po dobu pobytu na území; doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území ČR dle § 180j*“ (pozn. Nejvyššího správního soudu: citace obsahuje doslovné znění zvýrazněné části výroku citovaného usnesení). Na základě této výzvy stěžovatel dne 23. 8. 2010 doručil správnímu orgánu prvního stupně potvrzení o zajištěném ubytování na území České republiky, výpis z bankovního účtu osvědčující dostatek peněžních prostředků a kopii potvrzení o zdravotním pojištění na území České republiky. Zároveň požádal o prodloužení lhůty pro doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu na území České republiky o 10 dnů. O prodloužení této lhůty o dalších 10 dnů požádal znovu podáním doručeným dne 30. 8. 2010. Správní orgán prvního stupně však této žádosti usnesením ze dne 6. 9. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, nevyhověl. Dne 7. 9. 2010 stěžovatel doručil správnímu orgánu prvního stupně výzvu živnostenského úřadu k doložení nového povolení k pobytu na území České republiky s dovětkem, že pokud je do 3. 12. 2010 nedodá, zanikne mu živnostenské oprávnění k tomuto datu. Správní orgán prvního stupně poté usnesením ze dne 20. 9. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, řízení o žádosti stěžovatele zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V odůvodnění uvedl, že k této žádosti nebyly doloženy všechny požadované doklady, a to konkrétně potvrzení finančního úřadu o stavu daňových nedoplatků a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o stavu nedoplatků na sociálním zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti. Odvolání stěžovatele proti citovanému usnesení zamítl žalovaný napadeným rozhodnutím s odůvodněním, že sporná výzva obsahovala všechny konkrétní informace o požadovaných dokladech, přičemž doklady uvedené v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců (tj. potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení) se specificky vážou k podnikání jako k účelu pobytu. Informační hodnotu výzvy nelze dle názoru žalovaného zpochybňovat pouze s poukazem na to, že některé informace byly uvedené v jejím výroku, zatímco jiné v jejím odůvodnění.

[8] Veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a komunikace úřadu s účastníkem řízení má pomoci provést jej správním řízením tak, aby při dodržení zákonných požadavků dosáhl svého záměru. Podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Obecné zásady správního řízení musí být dodržovány nejen jakožto konkrétní ustanovení správního řádu subsidiárně (tj. podpůrně) aplikovatelného ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců, který je v nyní posuzovaném případě zákonem speciálním. Principy (v širším smyslu), na nichž je vybudováno správní řízení, se uplatní při veškerých postupech veřejné správy. Ač procesní pravidla interakci mezi úředníkem a účastníkem formalizují, nejsou účelem samy o sobě a jejich uplatňování je primárně cestou, nikoli cílem. Správní orgány tedy mohou vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily dostatečně srozumitelným způsobem a žadatel měl skutečnou, nikoli jen formální či teoretickou možnost výzvě k doplnění náležitostí jeho žádosti vyhovět (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013 – 56, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V nyní posuzovaném případě navíc měly správní orgány dbát na srozumitelnost svého postupu zvláště pečlivě, neboť účastníkem řízení byl cizinec, který byl (ač zastoupen advokátem) v komunikaci s nimi fakticky omezen jazykovou bariérou.

[9] Ze souhrnu reakcí stěžovatele v průběhu správního řízení (včasné doložení tří ze čtyř dokladů uvedených ve výroku sporné výzvy, jeho opakovaná žádost o prodloužení lhůty pro doložení zbývajícího čtvrtého dokladu, doručení tohoto dokladu dne 7. 9. 2010), lze usoudit, že stěžovatel ve snaze dobrat se k jím zamýšlenému cíli na výzvu správních orgánů dostatečným způsobem reagoval a oprávněně od správních orgánů očekával takový postup ve věci jeho žádosti, který by respektoval tzv. zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami. Jejím prvkem je mimo jiné i požadavek právní jistoty, který lze v daných souvislostech vykládat tak, že stěžovatel měl právo na to, aby ho správní orgán vyzval ke splnění povinnosti doplnit jeho žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky o nezbytné podklady tak, aby bylo jednoznačné, jaké listiny má předložit. Výzva ke splnění povinnosti přitom měla být formulována takovým způsobem, aby jí průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na ni podle své vůle reagovat (vyhovět jí, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít). Usnesení ze dne 20. 7. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, však takovému požadavku nedostálo. Je tomu tak zejména proto, že správní orgán prvního stupně ve výroku citované výzvy výslovně uvedl pouze čtyři konkrétní doklady (které stěžovatel doložil), řízení přitom zastavil pro nedoložení dokladů (potvrzení finančního úřadu o stavu daňových nedoplatků a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o stavu nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), které ve výroku usnesení obsaženy nejsou. Tato potvrzení jsou zmiňována pouze v jeho odůvodnění, a to ne zcela přehledným způsobem (odůvodnění je odrážkami rozděleno na čtyři části odpovídající dokladům uvedeným ve výroku; zmiňovaná potvrzení jsou přitom uvedena v části týkající se dokladu o účelu pobytu). V této souvislosti je třeba ve shodě s městským soudem a stěžovatelem konstatovat, že doklad potvrzující účel pobytu na území České republiky je svým charakterem dokumentem odlišným od potvrzení podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o

pobytu cizinců; nelze tak přijmout výklad naznačený žalovaným, že tato potvrzení lze vztáhnout pod pojem „doklad potvrzující účel pobytu na území“ obsažený ve výroku sporné výzvy a její odůvodnění jej pouze konkretizovalo, resp. že průměrný adresát veřejné správy (v souzeném případě navíc cizinec) měl tímto způsobem obsah sporné výzvy pochopit. Nejasnosti ohledně rozsahu požadovaných dokladů, které v řízení vyplynuly z opakovaných žádostí stěžovatele o prodloužení lhůty (v nichž hovořil pouze o dokladu potvrzujícím účel pobytu na území České republiky), se správní orgán prvního stupně žádným způsobem nepokusil odstranit, ač tak mohl pohodlně učinit v usnesení ze dne 6. 9. 2010, č. j. CPPH-104110/CI-2008-60, kterým reagoval na žádost stěžovatele o prodloužení lhůty, avšak žádným způsobem jej neupozornil na to, že musí dodat i potvrzení podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[10] S městským soudem lze souhlasit v tom, že výzva je neformálním úkonem; je tedy třeba vycházet z obecných požadavků na písemné úkony správního orgánu vůči účastníkům řízení a rovněž z povahy a účelu úkonu, o nějž se jedná; v nyní posuzovaném případě je pak rozhodující hledisko určitosti a srozumitelnosti vůči adresátovi (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2014, č. j. 6 Ads 10/2013 – 58). Na základě výše uvedeného má Nejvyšší správní soud za to, že souhrn údajů obsažených ve sporné výzvě jednoznačně a způsobem vylučujícím rozumné pochybnosti neinformoval adresáta o tom, co od něj správní orgán požaduje. Tato vada nebyla v průběhu řízení správním orgánem prvního stupně odstraněna, ač ten se o její existenci musel z podání stěžovatele dozvědět. Stěžovateli však nelze přisvědčit v tom, že by nezákonnost výzvy vyplývala již z toho, že všechny požadované dokumenty nebyly uvedeny v jejím výroku; dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplynula její nesrozumitelnost z jejího obsahu jako celku, když některé konkrétní požadované dokumenty byly uvedeny ve výroku a jiné v jejím odůvodnění. Správní orgán prvního stupně tedy měl do výroku citované výzvy buď uvést všechny jím požadované doklady, anebo měl výrok koncipovat obecněji, např. jako obecnou výzvu k doplnění zákonných náležitostí žádosti podané podle § 44a zákona o pobytu cizinců a konkrétní požadované doklady měl přehledným způsobem shrnout v jejím odůvodnění. Nelze však připustit, aby do výroku usnesení, v němž byla výzva vtělena, uvedl jen některé požadované doklady a tento nedostatek jednoznačným způsobem neodstranil v odůvodnění ani jiným způsobem později v průběhu řízení, a naopak řízení ukončil proto, že stěžovatel výzvě dle jeho představ nevyhověl. Pro úplnost lze dodat, že stěžovatelem odkazovaný § 39 odst. 1 správního řádu na nyní posuzovanou věc nedopadá, neboť se týká určení lhůty k provedení (samostatného) úkonu, nikoli neformální výzvy k odstranění vad podání.

[11] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že postup správního orgánu prvního stupně nebyl pouze formálním pochybením, ale porušil shora uvedené základní zásady činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 1 a 2 správního řádu) v takové míře, že způsobil nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení, potažmo nezákonnost napadeného rozhodnutí, které zastavení řízení potvrdilo. Pokud městský soud žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl s tím, že procesní postup vedoucí k zastavení řízení byl bezvadný, dopustil se nesprávného posouzení rozhodné právní otázky, tedy naplnil důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávně v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění sporné výzvy pouze předestřel možné varianty, které mohl stěžovatel k doložení ve výroku požadovaných dokladů zvolit, když zjevně byly

žádány doklady další, vztahující se pouze k podnikání jako k jednomu z možných účelů pobytu na území ČR.

[12] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost, případně jiné vady řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud neshledal.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[13] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení správních rozhodnutí vydaných v prvém i druhém stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Tento názor lze shrnout tak, že stěžovatel nebyl zákonným způsobem vyzván k doplnění své žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému trvalému pobytu na území České republiky, a tak nemohlo být řízení o této žádosti ani podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.

[14] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci jsou tyto náklady tvořeny částkou 7000 Kč za zaplacené soudní poplatky (2000 Kč za žalobu, 5000 Kč za kasační stížnost) a částkou 8200 Kč za 3 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Mezi tyto úkony spadá převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání žaloby ze dne 27. 5. 2011 jakožto písemné podání soudu týkající se věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jež učinil zástupce stěžovatele v řízení před městským soudem. V rámci řízení o kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli náhradu nákladů řízení za písemné podání ve věci samé – doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 6. 2014 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon přísluší částka 2100 Kč (do 31. 12. 2012), resp. po tomto datu 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2012, resp. § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném po tomto datu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Celkem tak náklady řízení tvoří součet částky 7000 Kč za soudní poplatky a 9922 Kč za právní služby (dvakrát 2100 Kč plus 3100 Kč plus třikrát 300 Kč; protože advokát Mgr. et. Mgr. Marek Čechovský doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení za právní služby o částku odpovídající této dani, která činí 21 %). Celkovou částku

nákladů řízení ve výši 16 922 Kč je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 10. října 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu