

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. T. P.,** zastoupen Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovarská 87/130, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2013, č. j. MV-12847-5/SO-2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 126/2013 – 63,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 126/2013 – 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Rozsudek krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 2. 2015, č. j. 57 A 126/2013 – 63, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2013, č. j. MV-12847-5/SO-2013, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 12. 2012, č. j. OAM-44755-15/DP-2012, jímž 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 za účelem podnikání na území České republiky ve smyslu 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] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že správní orgány pochybily, pokud předmětné řízení zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nevyložily totiž, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, jak předpokládá hypotéza této právní normy. Podle krajského soudu tak navíc učinily v situaci, pro kterou má zákon o pobytu cizinců speciální právní úpravu obsaženou v § 56 odst. 1 písm. a), který ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zákona platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně.

[3] V návaznosti na aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců by přitom správní orgány byly povinny ve smyslu § 174a tohoto zákona zkoumat přiměřenost dopadů vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Na tomto závěru pak nemůže nic změnit ani skutečnost, že odstavec 1 ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců neobsahuje formulaci podmínky zkoumání přiměřenosti, neboť i přes tuto skutečnost zde nadále platí obecná právní úprava zakotvená ve společných ustanoveních zákona o pobytu cizinců, konkrétně § 174a. K tomu krajský soud odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62.

[4] Krajský soud se dále ztotožnil s námitkou žalobce, že ačkoli v podaném odvolání navrhoval provést výslech svědků (osoby zmocněnce a tlumočníka přítomného podpisu plné moci), správní orgány navržené důkazy zcela ignorovaly a žalovaná se k nim v napadeném rozhodnutí nevyjádřila, ani nezdůvodnila jejich neprovedení. Jednalo se však o pochybení bez vlivu na zákonnost vydaného rozhodnutí, neboť sám žalobce si byl vědom, že je odpovědný za nedodržení správním orgánem stanovené lhůty, byť se tak nestalo jeho zaviněním.

[5] Pokud žalobce v podané žalobě namítal, že nebyl před vydáním rozhodnutí vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, této námitce krajský soud nepřisvědčil. Správní orgán I. stupně rozhodl procesním způsobem a řízení o žádosti žalobce zastavil z důvodu nedoplnění chybějících dokladů. Z povahy věci tak nebylo jeho povinností v daném případě žalobce vyrozumět o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce tedy v tomto ohledu nebyl zkrácen na svých právech.

[6] Krajský soud dále uvedl, že vznesl-li žalobce při ústním jednání soudu konaném dne 17. 2. 2015 námitku, podle které mu sice byla ve správním řízení poskytnuta lhůta k předložení chybějících dokladů, žalobce se však o ní nedozvěděl, neboť usnesení, jímž došlo k prodloužení lhůty, bylo doručováno veřejnou vyhláškou, a žalobci tak nebylo známo, jak byla nová lhůta pro doložení dokladů stanovena, bylo třeba konstatovat, že tento žalobní bod byl uplatněn opožděně. Z tohoto důvodu se krajský soud nemohl předmětnou námitkou věcně zabývat.

[7] K témuž hodnocení dospěl krajský soud i ve vztahu k námitce žalobce, že všechny chybějící doklady doložil společně s podaným odvoláním, přičemž na dané řízení by

neměla dopadat koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, ale v odvolacím řízení by mělo být předložení dokladů zohledněno. Rovněž tato námitka byla žalobcem nově uplatněna až při ústním jednání krajského soudu, a tedy je nutno ji hodnotit jako námitku opožděnou, jejíž důvodností se krajský soud nebyl oprávněn zabývat.

[8] Závěrem pak krajský soud doplnil, že při ústním jednání nepřistoupil k provedení důkazů navrhovaných žalobcem v podané žalobě, a to výslechem osoby zmocněnce a tlumočníka, který měl být přítomen podpisu plné moci, a nepřistoupil ani k provedení důkazů listinami, které žalobce předložil soudu při ústním jednání dne 17. 2. 2015. S ohledem na shledanou nezákonnost vydaných správních rozhodnutí spočívající v nesprávné aplikaci právních předpisů totiž nebylo provedení těchto důkazů nezbytné k posouzení důvodnosti podané žaloby.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě napadl rozsudek krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel zastává právní názor, že v posuzované věci byly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to z důvodu existence podstatné vady žádosti, která bránila pokračování v řízení. Žalobce byl v daném případě vyzván k doložení chybějících náležitostí žádosti, avšak zůstal nečinný a správnímu orgánu I. stupně nepředložil žádný požadovaný podklad. S ohledem na tuto skutečnost správní orgán I. stupně nemohl podklady pro předmětné řízení z formálního i obsahového hlediska posoudit, respektive se meritorně zabývat tím, zda žádost z obsahového hlediska splňuje či nesplňuje zákonem požadované předpoklady, a popřípadě ji meritorně zamítnout podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stejný závěr podle stěžovatele vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 - 72, podle něhož zákon obecně spojuje s nečinností účastníka řízení důvody pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně zdůvodnil, v čem spatřuje skutečnosti rozhodné pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, resp. v souladu se zákonem posoudil nedoložení chybějících podkladů jako podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení.

[11] Dále stěžovatel uvedl, že pokud by žalobce předložil správnímu orgánu I. stupně jakékoliv doklady, jež by prokazovaly skutečnosti, k jejichž doložení byl žalobce vyzván, správní orgán I. stupně by posoudil předložené podklady z formálního i obsahového hlediska, respektive se meritorně zabýval skutečnostmi, které by měly vliv na udělení požadovaného povolení. Jestliže by následně správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že předložené podklady nesplňují podmínky pro vyhovění žádosti, postupoval by podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a žádost účastníka řízení zamítl. V posuzovaném případě však žalobce zůstal nečinný, tudíž správní orgán I. stupně nemohl náležitosti žádosti meritorně posoudit a v souladu se zákonem řízení o žádosti zastavil.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti též poukázal na to, že zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, obsahoval speciální právní úpravu pro zamítnutí žádosti obsaženou v § 56 odst. 1 písm. e) pro případy, kdy cizinec k žádosti nepředložil zákonem požadované náležitosti. S ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* tak žádost cizince podanou do dne 31. 12. 2010 bylo možno v případě nepředložení náležitostí k žádosti zamítnout podle uvedeného zákona. Z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců zákonem č. 427/2010 Sb., s účinností k 1. 1. 2011, však vyplývá, že byl uvedený § 56 odst. 1 písm. e) zákonodárcem zrušen s odůvodněním, že nadále bude v případě nepředložení náležitostí k žádosti postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[13] Tvrzení krajského soudu, že správní orgán I. stupně v případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců by byl povinen se zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, stěžovatel považuje za nesprávné. Podle uvedených ustanovení není správní orgán I. stupně povinen posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení, jelikož tato povinnost v nich není zakotvena. Nadto správní orgán I. stupně v souladu se zákonem řízení o žádosti procesně zastavil a v takovém případě je posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení vyloučeno.

[14] V souvislosti s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 - 62, stěžovatel upozornil na odstavec, kde Nejvyšší správní soud výslovně uvádí, že obsažené závěry nelze v žádném případě paušalizovat, jelikož v dané věci byl právní názor učiněn s ohledem na specifické okolnosti případu, především spočívající v pobytu rodiny stěžovatelky na území České republiky a skutečnosti, že žádost byla podána za účelem sloučení rodiny na území. Tyto závěry tudíž nebylo možné použít ve vztahu k žalobci, který podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

[15] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se v dané věci ztotožňuje se závěry krajského soudu. Podle názoru žalobce správní orgán I stupně nijak nespecifikoval, z jakých konkrétních důvodů pokládal nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti, navíc je známo, že správní orgány v podobných případech mají možnost opatřit si chybějící informace či doklady z jiných zdrojů. V projednávaném případě pak bylo nutné použít § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců jako speciální úpravu, a to za současného použití § 174a uvedeného zákona, přičemž toto ustanovení je třeba aplikovat na každé rozhodnutí v režimu zákona o pobytu cizinců. Žalobce v tomto kontextu také uvedl, že předmětné usnesení o zastavení řízení je sice procesní povahy, avšak svým účelem a významem překračuje pouhé „běžné“ rozhodnutí o vedení řízení, a proto je zde dána povinnost zkoumat přiměřenost dopadů i tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Závěrem vyjádření žalobce poukázal na skutečnost, že chybějící doklady správním orgánům doložil společně s podaným odvoláním. Správní orgány toto měly vzít do úvahy a vyjádřit se k tomuto z hlediska koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Nesprávným žalobce

shledal též postup správních orgánů, když ty nepovažovaly za nutné se v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit k jeho návrhům na provedení dalších důkazů, jakož i ke způsobu doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a s přihlédnutím k vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku přesto, že nebyla nijak konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, jak hodnotil argumentaci a právní závěry účastníků řízení, resp. z jakých důvodů tuto argumentaci shledal případnou či nepřípadnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[19] V daném případě je pak stěžejní otázkou to, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebo zda mělo být postupováno ve smyslu § 56 odst. 1. písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

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

[21] Podle § 56 odst. 1 písm. a) 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 se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.

[22] 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, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

[23] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.

[24] Z obsahu správního spisu v řešené věci vyplývá, že žalobce podal včasnou žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jelikož tato žádost trpěla vadami, resp. neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti, vyzval správní orgán I. stupně žalobce k tomu, aby ve výzvě specifikované vady žádosti odstranil, a to nejpozději dne 8. 9. 2012. Žalobce zaslal dne 31. 8. 2012 správnímu orgánu I. stupně žádost o prodloužení lhůty k doložení náležitostí. Této žádosti správní orgán I. stupně vyhověl, když usnesením ze dne 26. 9. 2012 žalobci předmětnou lhůtu prodloužil do dne 7. 10. 2012. Vzhledem k tomu, že žalobce ani v takto stanovené lhůtě vytýkané vady žádosti neodstranil a nepředložil doklady prokazující požadované skutečnosti, správní orgán I. stupně shledal naplnění podmínek pro zastavení řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[25] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které však stěžovatel rozhodnutím ze dne 14. 11. 2013, č. j. MV-12847-5/SO-2013, jako nedůvodné zamítl. Konstatoval přitom, že v daném případě byl dán důvod pro zastavení řízení, přičemž správní orgán I. stupně postupoval v souladu s právními předpisy. Stěžovatel dále shledal lhůtu k odstranění vad žádosti stanovenou správním orgánem I. stupně za dostatečnou. K žalobcem udělenému zmocnění (žalobce udělil plnou moc zmocněnci panu P. V. C., který měl na příslušných úřadech vyžádat příslušné doklady a řádně je za žalobce doručit správnímu orgánu I. stupně) stěžovatel uvedl, že i přes tuto skutečnost zůstává odpovědný za nedoložení zákonných náležitostí právě žalobce (jako účastník řízení). Z tohoto důvodu se proto nemohl domáhat, aby mu nekonání zplnomocněného zástupce bylo omluveno. Stěžovatel pak uzavřel, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním, a proto nebyly správní orgány oprávněny zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

[26] V nyní řešeném případě je tedy zřejmé, že žalobce, ač řádně vyzván k doložení chybějících zákonem stanovených náležitostí jeho žádosti, zůstal nečinný, resp. správnímu orgánu I. stupně nepředložil požadované doklady. Konkrétně se jednalo o *doklad prokazující úhrnný měsíční příjem cizince splňující zákonné požadavky* a *potvrzení příslušného finančního úřadu o tom, že nemá vymahatelné nedoplatky, a potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení o tom, že nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti včetně penále*, tj. náležitosti uvedené v § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které je cizinec k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit.

[27] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval v rozsudku ze dne 10. 3. 2010, č. j. 6 As 57/2009 – 72, že *„[s]právní řád obecně spojuje s žadatelovou nečinností zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu“*.

[28] V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění svého rozhodnutí tuto skutečnost dostatečně zdůvodnil, když v nedoložení zcela konkrétních zákonem požadovaných podkladů k žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání shledal podstatnou vadu předmětné žádosti bránící pokračování řízení. Krajský soud tedy nesprávně vyhodnotil, že správní orgány vůbec nevyložily, z jakých konkrétních důvodů pokládaly nedoložení chybějících dokladů za podstatné vady žádosti.

[29] Ve správním řízení vyšlo najevo, že žalobce zákonem požadované doklady k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nepředložil. Toto zjištění pak zcela postačovalo pro aplikaci právní normy umožňující zastavení řízení o předmětné žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgán I. stupně přitom nebyl povinen *ex officio* vést řízení ke zjištění skutečností, které mohly být důvodem pro to, že žadatel požadované doklady nepředložil. Lze proto uzavřít, že správní orgány nepochybily, pokud v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nezjišťovaly, jaké byly důvody toho, že žalobce nedoložil chybějící zákonem stanovené náležitosti jeho žádosti a dále nereagoval na výzvu správního orgánu I. stupně, v níž byl rovněž poučen o následcích své případné nečinnosti.

[30] Nejvyšší správní soud v kontextu shora uvedeného shledal též nesprávným závěr krajského soudu, že zákon o pobytu cizinců obsahuje pro danou situaci vlastní speciální právní úpravu v § 56 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zákona. Jak již bylo konstatováno, správní orgán I. stupně se v daném případě nemohl zabývat, ať už formálně či materiálně, podklady k předmětné žádosti žalobce, neboť tyto nebyly vůbec předloženy. Za této situace tudíž nemohl meritorně posuzovat skutečnosti, zda žádost z obsahového hlediska splňuje zákonem požadované předpoklady a případně ji zamítnout ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Aplikace tohoto ustanovení by totiž byla na místě až v případě, když by žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil určité doklady, jimiž by podle svého přesvědčení prokazoval skutečnosti, k jejichž doložení byl vyzván, avšak správní orgán I. stupně by následně vyhodnotil, že tyto doklady nesplňují podmínky pro vyhovění předmětné žádosti.

[31] K tomu Nejvyšší správní soud dále poukazuje na zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do dne 31. 12. 2010, který obsahoval speciální právní úpravu zamítnutí žádosti

podle § 56 odst. 1 písm. e), a to právě pro případ, kdy cizinec nepředložil náležitosti k žádosti o udělení víza. Podle tohoto ustanovení tak bylo možné s ohledem na zásadu *lex specialis derogat legi generali* žádost cizince zamítnout ve smyslu zákona o pobytu cizinců. Z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl s účinností ode dne 1. 1. 2011 změněn zákon o pobytu cizinců, konkrétně i znění § 56 odst. 1 písm. e), však vyplývá, že *„[ú]prava § 56 odst. 1 písm. e) má vliv i na řízení o žádostech o povolení k dlouhodobému pobytu. I v tomto případě bude při nepředložení náležitostí k žádosti postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu."* Z citované části důvodové zprávy je tak zřejmý úmysl zákonodárce, že žádosti cizinců, jež nebudou obsahovat všechny zákonem stanovené náležitosti, již nebudou zamítány ve smyslu § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ale je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[32] S ohledem na uvedený právní závěr tak lze konstatovat, že otázka, zdali správní orgán I. stupně v případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl povinen se zabývat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce (§ 174a zákona o pobytu cizinců), se stala zcela bezpředmětnou. Uvedená ustanovení zákona o pobytu cizinců totiž v daném případě nemohla být vůbec aplikována, když bylo správní řízení v souladu se zákonem zastaveno v režimu správního řádu [§ 66 odst. 1 písm. c)].

[33] Jestliže krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62, z jehož odůvodnění vyplývá, že neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu může znamenat zásah do rodinného života cizince i v případě, kdy řízení o žádosti bylo zastaveno z důvodu jejího pozdního podání, pak Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud naprosto zřejmým způsobem konstatoval, že *„[u]vedené závěry nelze v žádném případě paušalizovat. Není možné obecně říci, že důvody, které brání včasnému podání žádosti, na straně manžela cizinky budou vždy svědčit také cizince samotné. V dané věci byl tento závěr učiněn s ohledem na specifické okolnosti případu a skutečnost, že důsledky zastavení řízení o žádosti stěžovatelky by za těchto okolností byly ve vztahu k důvodům pro zastavení řízení neproporcionální."* V uvedeném případě stěžovatelka žádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, konkrétně soužití s manželem. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že nemoc manžela stěžovatelky (který řešil záležitosti ohledně jejího pobytu) za daných okolností (tj. důvod, pro který byl stěžovatelce povolen pobyt, faktická závislost stěžovatelky na jejím manželovi a překročení zákonné lhůty jen o pět dnů) ospravedlňovala postup stěžovatelky. Tyto důvody tedy bylo nutno považovat za důvody na její vůli nezávislé, které jí bránily v podání žádosti v zákonné lhůtě.

[34] V nyní projednávaném případě je však situace zásadně odlišná, neboť žalobce podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jelikož tato žádost neobsahovala všechny zákonem stanovené náležitosti, vyzval správní orgán I. stupně žalobce k tomu, aby tyto vady žádosti odstranil, a stanovil mu k tomu přiměřenou lhůtu. Žalobce poté správnímu orgánu I. stupně zaslal žádost o prodloužení lhůty k doložení náležitostí jeho žádosti. Této žádosti správní orgán I. stupně vyhověl, avšak stěžovatel ani v průběhu prodloužené lhůty vytýkané vady žádosti neodstranil a nepředložil doklady prokazující požadované skutečnosti. S ohledem na tento stav věci je

pak přiléhavá ta část rozsudku Nejvyššího správního sodu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62, v níž je uvedeno, že *„[l]ze bezesporu oprávněně požadovat, aby byl cizinec, jemuž byl udělen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, bez problémů schopen vyřizovat tyto záležitosti, stejně jako správní formality spojené se samotným podnikáním“*. Nejvyšší správní soud přitom ve věci žalobce neshledal žádné zvláštní okolnosti na jeho vůli nezávislé, které by mu bránily v řádném doložení zákonem stanovených náležitostí předmětné žádosti.

[35] Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže změnit nic ani to, že pasivita stěžovatele byla dána selháním jím zvoleného zmocněnce – bylo totiž věcí stěžovatele a v jeho moci, aby svého zmocněnce aspoň rámcově kontroloval a ujistil se, že vše potřebné ve věci prodloužení pobytu zmocněnec činí, jak má. Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud bude v řízení vázán výše uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[37] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. července 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu