

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **V. B.**, zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 11. 2016, č. j. MV 165080 10/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2017, č. j. 30A 202/2016 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozsudkem ze dne 8. 11. 2017 Krajský soud v Plzni zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí. Tím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra („správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 9. 2015, č. j. OAM-14353-11/DP-2015 („prvostupňové rozhodnutí“). Tímto usnesením správní orgán prvního stupně rozhodl o zastavení řízení ve věci žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004

Sb., správní řád. Důvodem byla skutečnost, že žalobce ani přes výzvu nedoložil ke své žádosti všechny požadované dokumenty.

[2] Krajský soud nejprve rekapituloval podstatné skutkové okolnosti. Uvedl, že žalobce podal dne 2. 6. 2015 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, k níž doložil pouze svůj cestovní doklad a výpis z živnostenského rejstříku spolu s výzvou živnostenského úřadu k doložení povolení k pobytu. Výzvou ze dne 2. 6. 2015 byl žalobce vyzván k doložení chybějících náležitostí žádosti (dokladu o zajištění ubytování, dokladu o cestovním zdravotním pojištění, dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem, platebního výměru daně z příjmu a tzv. potvrzení o bezdlužnosti od finančního úřadu a příslušné správy sociálního zabezpečení). Usnesením z téhož dne stanovil správní orgán prvního stupně žalobci lhůtu k odstranění vad žádosti v délce 30 dnů od doručení usnesení a řízení přerušil. Výzvu i usnesení žalobce osobně převzal dne 2. 6. 2015.

[3] Dne 1. 7. 2015 předal žalobce k poštovní přepravě žádost o prodloužení lhůty k doložení chybějících dokladů, a to o 30 dnů. Usnesením ze dne 17. 7. 2015 správní orgán prvního stupně této žádosti nevyhověl, neboť dle něj nebyly splněny podmínky uvedené v § 39 odst. 2 správního řádu. V průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně žalobce doložil potvrzení o bezdlužnosti od příslušné správy sociálního zabezpečení a plnou moc. Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 14. 9. 2015 řízení zastavil, neboť žalobce v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti.

[4] Proti citovanému usnesení podal žalobce odvolání. Žalovaná odvolání zamítla napadeným rozhodnutím ze dne 1. 11. 2016, svou argumentací potvrdila zákonnost postupu správního orgánu prvního stupně a z příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců dovodila, že žalobce ve stanovené lhůtě k žádosti nedoložil zákonem stanovené podklady.

[5] Závěry žalované napadl žalobce žalobou ke krajskému soudu, kterou soud shora označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že se ztotožnil s názorem správních orgánů. Žalobce byl v souvislosti s podáním žádosti vázán § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, který vymezuje požadované přílohy žádosti. Povinnost tyto doklady přiložit již v okamžiku podání žádosti žalobce nesplnil. Žalobce byl proto dne 2. 6. 2015 vyzván k odstranění vad své žádosti v 30denní lhůtě, kterou soud shledal dostatečnou. Soud zdůraznil, že žalobce byl po dobu řízení převážně pasivní, jeho jedinou „aktivitou“ během určené lhůty bylo toliko podání žádosti o prodloužení této lhůty, a to bez uvedení závažných důvodů, které by mu objektivně dlouhodobě bránily dokumenty doložit. Krajský soud připustil, že usnesení, kterým správní orgán prvního stupně nevyhověl žádosti stěžovatele o prodloužení lhůty k doplnění, nebylo příliš detailně odůvodněno. Soud však zároveň poukázal na to, že žalobce zůstal pasivní, a toto usnesení po jeho vydání nenapadl odvoláním, ačkoli byl o takové možnosti řádně poučen. Nad rámec krajský soud konstatoval, že i v případě, kdy by dané usnesení bylo za hranou přezkoumatelnosti, stále by se jednalo o úkon správního orgánu, kterým se upravuje průběh správního řízení, a v návaznosti na nepřezkoumatelné usnesení o neprodloužení lhůty by nedošlo zastavením řízení k faktickému nezákonnému zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv.

[6] Krajský soud shrnul, že správní orgány svým postupem respektovaly ustanovení zákona o pobytu cizinců a dovodily odpovídající důsledky z nekompletnosti podané žádosti, k čemuž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[7] Krajský soud dále uvedl, že nemohl přisvědčit žalobnímu tvrzení, že žalobce nakonec předložil veškeré požadované náležitosti, neboť správní orgány obou stupňů až do okamžiku vydání napadeného rozhodnutí vskutku neměly k dispozici doklad (potvrzení) o zajištění ubytování jako jednu z podstatných náležitostí žádosti. Nedoložení této náležitosti nemohlo být zhojeno předložením dvou nájemních smluv zástupcem žalobce při ústním jednání dne 8. 11. 2017 již jen proto, že dle datace předmětných smluv (1. 11. 2009 a 29. 6. 2016) tyto mohly být doloženy v průběhu řízení před správními orgány obou stupňů a v průběhu správního řízení nebyl uveden žádný zvláštního zřetele hodný důvod, který by jejich včasné doložení vylučoval.

[8] K námitce nedostatečného posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce krajský soud shledal, že rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím procesním, proto se u něj přiměřenost neposuzuje. Shrnul, že výsledek řízení byl důsledkem žalobcovy nečinnosti (zejména v průběhu prvoinstančního správního řízení) a odrážel zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* i požadavky, jež na cizince klade tuzemský zákonodárce pro případ žádostí o pobytové oprávnění, jakkoli se mohou tyto požadavky jevit přísnými.

[9] Závěrem krajský soud obecně posoudil obecně vznesené námitky žalobce a shledal, že nedošlo k žádnému porušení procesních ustanovení správního řádu. Žalovaná se přezkoumatelným způsobem vypořádala s odvolacími námitkami, když zohlednila jejich hlavní podstatu, vycházela ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a dodržela obecné požadavky na činnost správních orgánů. Odůvodnění napadeného rozhodnutí bylo logicky soudržné a odpovídalo požadavkům kladeným správním řádem.

II. Kasační stížnost

[10] Žalobce (dále „stěžovatel“) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností.

[11] Stěžovatel především namítá, že se krajský soud dostatečně a přezkoumatelně nevypořádal s uplatněnými žalobními námitkami. Krajský soud nedostatečně zjistil stav věci dle § 3 správního řádu, resp. zjištěný stav nesprávně právně posoudil.

[12] Stěžovatel dále uvádí, že správní orgány v rozporu se základními zásadami správního řízení a s účelem právní úpravy zneužily institutu správního uvážení, neboť správní orgán prvního stupně zcela bezdůvodně odmítl stěžovateli prodloužit lhůtu k doložení chybějících dokladů a žalovaná i soud postup správního orgánu prvního stupně aprobovaly. Stěžovatel namítá, že rozhodnutí vydané v rámci správního uvážení má být náležitě odůvodněno. Stěžovatel nedostatečné odůvodnění prvostupňového rozhodnutí namítal v odvolání, žalovaná se však s touto námitkou nevypořádala. Soud následně připustil, že rozhodnutí správního orgánu o neprodloužení lhůty k doložení dokladů nebylo náležitě odůvodněno a je na pokraji přezkoumatelnosti, nepřiznal nicméně této skutečnosti žádný větší význam a vyslovil názor, že se nejedná o faktický nezákonný zásah

do stěžovatelových veřejných subjektivních práv. Stěžovatel je ale přesvědčen, že takový postup správního orgánu je nezákonný a v rozporu se základními principy správního řízení.

[13] Dle stěžovatele se žalovaná a soud se nevypořádaly ani s námitkou, že správní orgán prvního stupně nezajistil, aby ve skutkově obdobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly, jelikož je právnímu zástupci z jeho činnosti a i jinak z aplikační praxe správních orgánů známo, že v obdobných případech správní orgán na žádost lhůtu prodlouží, zvlášť v situaci, kdy se jedná o první žádost žalobce a správní orgán tedy neměl žádný důvod k takovému postupu.

[14] K poukazu soudu na datování později předložených smluv stěžovatel podotýká, že jejich účelem bylo prokázat, že stěžovatel vždy měl na území ČR zajištěno ubytování, přestože v předmětné době z objektivních důvodů neměl možnost doložit formalizovaný doklad o zajištění ubytování s ověřeným podpisem majitele bytu, jak požaduje správní orgán v rámci své ustálené aplikační praxe. Stěžovatel je přesvědčen, že nakonec do žádosti doložil všechny požadované náležitosti, na území ČR měl vždy zajištěno ubytování a to na adrese uvedené v identifikačních údajích žalobce.

[15] Stěžovatel trvá na tom, že správní orgány ani soud neposoudily otázku přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele, přestože takové posouzení by i v případě zastavení řízení mělo být učiněno. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva musí být v cizineckých věcech brány v potaz zejména následující faktory: (1) povaha a závažnost dotčeného veřejného, (2) délka pobytu cizince v hostitelském státě, (3) doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby; (4) stěžovatelova rodinná situace, (5) počet nezletilých dětí a jejich věk, (6) rozsah, v jakém by byl soukromý a/nebo rodinný život cizince narušen, (7) rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát, (8) imigrační historie dotčených osob a (9) věk a zdravotní stav dotčeného. Stěžovatel uvádí, že je v důsledku ztráty povolení k dlouhodobému pobytu je de facto nucen vycestovat do země původu a je velmi pravděpodobné, že toto vycestování bude dlouhodobého charakteru, což může a bezpochyby bude mít značné důsledky na jeho sociální vazby v České republice, a především na její ekonomické aktivity na území republiky. Stěžovatel tedy namítá naprostou nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, a dále porušení § 3 správního řádu a rovněž porušení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť se žalovaný ani Krajský soud nevypořádaly ani s námitkami, ani se všemi aspekty přiměřenosti dopadů rozhodnutí, tak jak je výše uvedeno.

[16] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je projednatelná, na základě věcného posouzení však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být

předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71).

[19] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[20] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V daném případě stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu namítal, ovšem pouze obecně, bez bližší specifikace toho, v čem měla spočívat. Nejvyšší správní soud proto pouze konstatuje, že při zkoumání napadeného rozhodnutí neshledal, že by bylo nepřezkoumatelné, ani nezjistil jinou vadu, k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je srozumitelné a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, ze kterých je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Krajský soud řádně a dostatečným způsobem vypořádal námitky obsažené v žalobě. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné.

[21] Stěžovatel dále zcela obecně namítal, že krajský soud nedostatečně zjistil stav věci dle § 3 správního řádu, resp. zjištěný stav nesprávně právně posoudil. Vzhledem k obecnosti této námitky Nejvyšší správní soud pouze uvádí, že krajský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, z něhož vyvodil odpovídající právní závěry.

[22] Pokud jde o námitku zneužití správního uvážení správním orgánem prvního stupně tím, že dle stěžovatele bezdůvodně odmítl prodloužit lhůtu k doložení chybějících dokladů, a potvrzení tohoto postupu žalovanou i krajským soudem, Nejvyšší správní soud ji hodnotí jako nedůvodnou. Jak krajský soud zdůraznil na str. 7 svého rozhodnutí, stěžovatel v žádosti o prodloužení lhůty k doložení požadovaných dokumentů neuvedl žádné důvody. Nelze tedy správnímu orgánu prvního stupně vytýkat, že by se s důvody žádosti nevypořádal, neboť tato žádost žádné důvody neobsahovala. Jinými slovy nelze správnímu orgánu vytýkat, že k prodloužení lhůty k doložení dokumentů neshledal důvody, pokud ani stěžovatel žádné takové důvody netvrdil.

[23] Jestliže stěžovatel namítá, že je mu známo, že v obdobných případech správní orgán žádosti o prodloužení lhůty vyhoví, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o obecné tvrzení, které stěžovatel nijak blíže nekonkretizoval. Obecně lze uvést, že rozhodování o prodloužení či neprodloužení lhůty ke splnění povinnosti vyplývající ze zákona provádí správní orgán v rámci svého diskrečního oprávnění. Pokud jde o přezkum správního

uvážení, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry“* (rozsudek ze dne 24. 11. 2005, č. j. 6 Azs 304/2004 – 43). V nyní posuzovaném případě správní orgán meze svého oprávnění nepřekročil. Kasační námitka je nedůvodná.

[24] K přesvědčení stěžovatele, že *„nakonec do žádosti doložil všechny požadované dokumenty“*, Nejvyšší správní soud uvádí, že je podstatné, že stěžovatel svoji povinnost doložit příslušné dokumenty nesplnil současně s podáním žádosti o prodloužení povolení k trvalému pobytu, ani ve lhůtě dodatečně uložené prvostupňovým správním orgánem. Z toho důvodu nemohl správní orgán pokračovat v řízení, a v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) přistoupil k zastavení řízení pro neodstranění podstatných vad žádosti. Pozdější doložení dokumentů na toto rozhodnutí již nemůže mít vliv.

[25] Závěrečnou námitku, že správní orgány ani soud neposoudily otázku přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele, přestože takové posouzení by i v případě zastavení řízení mělo být učiněno, hodnotí Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Jak uvedl krajský soud, rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím procesním. Přiměřenost dopadu tohoto rozhodnutí se neposuzuje, neboť jím je ukončeno řízení dříve, než je přistoupeno k vlastnímu posouzení situace žadatele, a to z důvodu pasivity na straně žadatele, který nesplnil svoji povinnost doložit zákonem požadované dokumenty ke své žádosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 24). Správní orgány tedy nepochybily, jestliže se dopadem rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatele nezabývaly, a krajský soud jejich rozhodnutí správně aproboval.

[26] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť neměl ve věci úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

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

V Brně dne 31. ledna 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu