

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobce: **N. D.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 5. 2016, čj. MV-138658-4/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 10. 2017, čj. 30 A 96/2016-56,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra dne 8. 7. 2015 zastavilo řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, a to z důvodu nedoložení dokladů požadovaných podle § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Žalobce nedoložil k žádosti potvrzení orgánu správy sociálního zabezpečení a finančního úřadu o neexistenci nedoplatků a doklad prokazující dostatečné žalobcovy příjmy. Po výzvě ministerstva doplnil pouze potvrzení orgánu správy sociálního zabezpečení.

[2] Žalovaná zamítla žalobcovo odvolání. Žalobce během odvolacího řízení doplnil potvrzení finančního úřadu a předložil výpis ze svého účtu, nicméně žalovaná k těmto dokladům nepřihlédla, a to s ohledem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 s. ř.

[3] Žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl krajský soud. Žalobce nepředložil s žádostí všechny požadované doklady, a po výzvě ministerstva doplnil pouze potvrzení orgánu správy sociálního zabezpečení; zbylé dva chybějící dokumenty nedodal. K dokladům předloženým později v rámci odvolacího řízení přihlédnout nelze. Zásada koncentrace správního řízení se uplatňuje typicky u návrhových řízení, což je i případ žalobce. Žalobce sice zpětně doložil, že dva dny po podání žádosti požádal finanční úřad o vydání potvrzení o neexistenci nedoplatků, to ale na situaci nic nemění. Žalobce ministerstvu nesdělil, že žádost podal, ani že finančnímu úřadu trvá vystavení potvrzení nepřiměřeně dlouhou dobu. Žalobce zároveň v řízení netvrdil žádné skutečnosti, které by prokazovaly, že ministerstvu nemohl informace sdělit. Nedostatek komunikace ze strany žalobce nelze přičítat k tíži ministerstvu, které postupovalo správně a pro nedoplnění dokladů řízení zastavilo. Takový postup není možné označit za přepjatý formalismus. Zároveň ani v odvolacím řízení nedoložil žalobce řádně svůj měsíční příjem, ale zaslal pouze výpis z běžného účtu, ačkoliv byl poučen, že tento doklad je nedostatečný.

II. Shrnutí kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Správní orgány postupovaly formalisticky a vydaly zjevně nespravedlivé rozhodnutí. Stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu, který dospěl k závěru, že soudy se musí od doslovného znění zákona odchýlit v případech, kdy to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý ze základních právních principů. Vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého případu, i pokud je případ komplikovaný a netypický, jako je tomu v případě stěžovatele. Na případ stěžovatele se § 82 odst. 4 s. ř. vůbec neměl aplikovat.

[6] Stěžovatel nemohl potvrzení od finančního úřadu objektivně doložit dříve, neboť jej neměl k dispozici z důvodu nečinnosti finančního úřadu. Potvrzení stěžovatel doložil obratem poté, co jej od finančního úřadu obdržel. Na případ stěžovatele se proto vztahuje výjimka upravená v § 82 odst. 4 s. ř., neboť bez svého zavinění nemohl uplatnit potvrzení od finančního úřadu dříve. Žalovaná měla potvrzení od stěžovatele k dispozici zhruba devět měsíců a potvrzení od finančního úřadu proto nebylo předloženo opožděně. Stěžovatel je cizinec, pro kterého je těžké se vyznat v právních předpisech a postupovat vždy správně ve složité úpravě cizineckého práva. Liknavý nebyl stěžovatel ale pouze finanční úřad, kterému trvalo vyhotovení potvrzení více než dva měsíce. Pokud jde o výpis z bankovního účtu, tak stěžovatel při jeho zaslání odvolacímu orgánu řádně vysvětlil, že jiným způsobem nemůže své příjmy prokázat. Závěr žalovaného navíc nemá oporu ve správním spise, ve kterém se všechny požadované podklady nacházejí, čímž byly náležitosti žádosti splněny a žalovaná měla vycházet s takto doplněných skutkových zjištění.

[7] Zároveň krajský soud pochybil při posouzení otázky, zda mělo ministerstvo rozhodnout meritorně, jak požadoval v žalobě stěžovatel. Účelem správního řízení je

pokračování

vydání meritorního rozhodnutí. Ministerstvo místo meritorního rozhodnutí řízení zastavilo, čímž se vyhnulo posuzování přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života stěžovatele. V této souvislosti odkázal stěžovatel na rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016-33.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil.

[10] Stěžovatel předestřel v kasační stížnosti dvě sporné otázky. První je, zda za daných skutkových okolností, měla žalovaná přihlédnout k dokladům předloženým v odvolacím řízení a neaplikovat § 82 odst. 4 s. ř. Druhou pak, zda ministerstvo postupovalo správně, když řízení zastavilo a nerozhodlo o věci meritorně.

[11] Mezi stranami není sporný skutkový stav. Stěžovatel podal dne 11. 5. 2015 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. K žádosti nedoložil doklad prokazující jeho příjem [§ 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců], potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků [§ 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Ministerstvo stěžovatele vyzvalo dne 12. 6. 2015 k doplnění těchto dokladů a zároveň řízení přerušilo. Stěžovatel na výzvu doplnil potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení ze dne 22. 6. 2015 a přehled pohledávek. K ostatním chybějícím dokladům se stěžovatel nijak nevyjádřil, nesdělil správnímu orgánu jakékoliv překážky, které mu případně brání požadované podklady doplnit. Dne 30. 6. 2015 ministerstvo vydalo vyrozumění o pokračování v řízení a dne 8. 7. 2015 řízení zastavilo, neboť stěžovatel nedoložil všechny požadované doklady. Stěžovatel podal proti rozhodnutí o zastavení blanketní odvolání. K jeho doplnění přiložil kopii žádosti o vystavení potvrzení finančního úřadu, kterou finančnímu úřadu zaslal dne 13. 5. 2015. Potvrzení finančního úřadu ze dne 3. 8. 2015 zaslal následně žalované společně s výpisem z běžného účtu.

[12] Podle § 82 odst. 4 s. ř., který na projednávaný případ aplikovala žalovaná, platí, že *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.* Stěžovatel nepopírá, že doklady doložil až v rámci odvolacího řízení. Namítá však, že žalovaná jednak neměla citované ustanovení vůbec aplikovat, neboť se jedná o přepjatý formalismus, jednak měla i při aplikace citovaného ustanovení k dokladům přihlédnout, neboť je stěžovatel nemohl uplatnit dříve z důvodu nečinnosti finančního úřadu. Krajský soud na obě tyto námitky v napadeném rozsudku reagoval a NSS s jeho posouzením souhlasí.

[13] K aplikaci § 82 odst. 4 s. ř. se NSS ve své judikatuře opakovaně vyjádřil. Krajský soud v tomto ohledu přiléhavě odkazuje na rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, ve kterém NSS dospěl k závěru, že citované ustanovení se neuplatní na řízení o přestupku a zdůraznil, že zásada koncentrace vyjádřená v citovaném ustanovení je typická pro řízení o žádosti. Judikatura se následně vyvinula v obecný závěr, že se zásada koncentrace neuplatní v řízeních, v nichž je ukládána povinnost z moci úřední; v takových případech má totiž přednost povinnost správního orgánu podle § 50 odst. 3 věty druhé s. ř. zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS, ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, a ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012-27).

[14] Řízení v projednávané věci je ovšem právě řízením o žádosti stěžovatele. V takové situaci leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli (stěžovateli) nikoliv na správním orgánu. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že ve věci nebyl nečinný on ale finanční úřad. V tomto ohledu však přehlíží argumentaci krajského soudu. Ten správně zdůraznil, že pro rozhodnutí není podstatná doba, po kterou trvalo finančnímu úřadu vyhotovit potvrzení, ale skutečnost, že stěžovatel tyto okolnosti ministerstvu nesdělil. Nedostatečná aktivita stěžovatele tedy nespočívá v tom, že nemohl ovlivnit dobu, po kterou jeho žádost o vydání potvrzení vyřizoval finanční úřad, ale v tom, že o této skutečnosti neinformoval ministerstvo. Standardním postupem je doložit všechny potřebné doklady již s podáním žádosti (srov. text § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců: *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit* ...). Stěžovatel tak neučinil a ministerstvo jej k doplnění vyzvalo. Ve výzvě ministerstvo podrobně popsalo, jakým způsobem lze chybějící doklady doložit. Stěžovatel své povinnosti předložit uvedené doklady rozuměl, což je zřejmé z toho, že požádal finanční úřad o vystavení potvrzení, i z toho že na výzvu ministerstva doplnil potvrzení správy sociálního zabezpečení. Pokud však stěžovatel neinformoval ministerstvo o tom, že finanční úřad požádal o vyhotovení potvrzení a doposud jej neobdržel, příp. nepožádal o přerušení řízení, nemůže nést důsledky této stěžovatelovy nečinnosti ministerstvo. To informaci o postupu stěžovatele nemělo k dispozici a jinak než od stěžovatele ji nemohlo získat. Za takové situace postupovalo správně a řízení zastavilo (ke způsobu konečného rozhodnutí viz níže bod [18] a [19]).

[15] Stěžovatel doplnil některé požadované doklady v odvolacím řízení. Na tuto situaci dopadá § 82 odst. 4 s. ř. Zároveň se v případě stěžovatele jednalo o řízení o žádosti, takže se na něj nevztahuje žádná z výjimek formulovaných judikaturou NSS (viz výše). Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že aplikace citovaného ustanovení je přepjatým formalismem. NSS v obecné rovině samozřejmě souhlasí s judikaturou Ústavního soudu předestřenou stěžovatelem, ze které vyplývá, že ve výjimečných případech je nutné namísto doslovného jazykového výkladu právního předpisu přihlédnout k jeho systematice a účelu předpisu, jakož i k individuálním okolnostem každého případu. Stěžovatel nicméně nijak neosvětlil, čím je jeho konkrétní případ natolik netypický, že § 82 odst. 4 s. ř. nelze aplikovat. Skutečnost, že se jedná o cizince a finančnímu úřadu trvalo dlouho, než vydal potvrzení o nedoplatcích, takovou výjimečnou okolností není. Jak totiž plyne z odůvodnění výše, stěžovatel zjevně výzvě ministerstva rozuměl a (částečně) podle ní postupoval. Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že problematickou není

pokračování

skutečnost, že finančnímu úřadu trvalo dlouho vyhotovit potvrzení, ale to, že stěžovatel o této skutečnosti ministerstvo neinformoval a zůstal v tomto ohledu zcela nečinný. Stěžovatel na toto odůvodnění nijak nereagoval, neuvedl žádné důvody, které by vysvětlili jeho pasivitu v prvním stupni správního řízení. NSS tedy uzavřel, že nevysvětlená nečinnost stěžovatele ohledně komunikace s ministerstvem neodůvodňuje nepoužití § 82 odst. 4 s. ř.

[16] Stěžovatel dále namítal, že i v rámci aplikace § 82 odst. 4 s. ř. měla žalovaná k opožděně doloženým dokladům přihlédnout, neboť je stěžovatel nemohl objektivně předložit dříve. Tato úvaha stěžovatele je nesprávná. Jak NSS uvedl výše, je standardním postupem doložit potřebné doklady společně s žádostí. O jaké doklady se jedná, plyne z § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel však všechny doklady nedoložil a o potvrzení finančního úřadu požádal až po zaslání žádosti. Jak je uvedeno výši, stěžovatel během řízení nijak neosvětlil, proč tak učinil, ani netvrdil, že o potvrzení finančního úřadu nemohl požádat dříve, před podáním žádosti. Za takové situace nelze podle NSS hovořit o nemožnosti stěžovatele uplatnit nové důkazy (požadované doklady) dříve.

[17] Nad rámec výše uvedeného NSS dodává, že dostatečné příjmy nedoložil stěžovatel ani v odvolacím řízení. Žalované zaslal pouze výpis z bankovního účtu s odůvodněním, že jinak příjmy doložit nemůže. Stěžovatel během řízení ovšem nijak neodůvodnil, proč je jinak doložit nemůže, ani proč výpisy z bankovního účtu nepředložil již dříve.

[18] Poslední námitka stěžovatele spočívá v tvrzení, že ministerstvo mělo o žádosti rozhodnout meritorně a nikoliv řízení zastavit. V této souvislosti stěžovatel dále tvrdil, že se ministerstvo mělo zabývat dopady svého rozhodnutí ve smyslu § 174a zákon o pobytu cizinců. Ani tyto námitky nejsou důvodné.

[19] Jak NSS vysvětlil ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, pokud žadatel nedoloží zákonem předepsané doklady, nemůže ministerstvo tyto podklady posoudit z formálního ani obsahového hlediska. Nejsou-li doklady doplněny ani na výzvu, jedná se bez dalšího o podstatnou vadu žádosti a ministerstvo řízení o takové žádosti zastaví (bod [28] a [29] cit. rozsudku). Na těchto závěrech nic nemění ani odkaz stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016-33, ve kterém NSS posuzoval rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu. V případě stěžovatele ministerstvo řízení zastavilo z toho důvodu, že nemělo kompletní žádost, kterou by vůbec mohlo meritorně posoudit. Ministerstvo se proto v řízení ani nedostalo do fáze, kdy by molo § 174a zákona o pobytu cizinců aplikovat (srov. bod [32] a [34] cit. rozsudku). Od těchto závěrů se NSS v nyní projednávané věci nemá důvod odchýlit.

IV. Závěr

[20] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyla 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 svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu