ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **O. A.,** zastoupen JUDr. Janem Klailem, advokátem se sídlem Lukavická 22, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 8. 2018, č. j. 30 A 102/2017 - 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Klaila, advokáta, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Usnesením ze dne 21. 5. 2015 Ministerstvo vnitra ČR (dále jen „správní orgán I. stupně“) zastavilo dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), řízení o žádosti žalobce ze dne 16. 2. 2015 o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání dle § 45 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“). Žalobce k žádosti nedoložil potvrzení orgánu správy sociálního zabezpečení a doklad o cestovním zdravotním

pojištění. Po výzvě správního orgánu I. stupně doložil pouze potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků a platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2014.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání a doložil chybějící doklady. Žalovaná následně rozhodnutím ze dne 10. 5. 2017, č. j. MV-109374-4/SO-2015, odvolání žalobce zamítla. K dodatečně předloženým dokladům s ohledem na zásadu koncentrace řízení upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud"), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Po rekapitulaci relevantní právní úpravy krajský soud konstatoval, že správní orgán I. stupně žalobce detailně a srozumitelně seznámil s tím, jaké vady jeho žádost má, jakým způsobem mají být odstraněny, a poučil jej o následcích nevyhovění výzvě. Přesto žalobce do dne vydání rozhodnutí doklad o cestovním pojištění a potvrzení orgánu správy sociálního zabezpečení nepředložil. Krajský soud s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, konstatoval, že se jednalo o doklady, které byl žalobce povinen předložit ze zákona. Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit. Jelikož žalobce neodstranil podstatné vady žádosti, bylo řízení o ní v souladu se zákonem zastaveno. Řízení o žádosti je do značné míry závislé na aktivitě účastníka. Nelze očekávat, že správní orgán bude žalobce opakovaně vyzývat k doložení náležitostí. Žalobce ani nesdělil, čemu ve výzvě správního orgánu neporozuměl. Za těchto okolností není důvod považovat lhůtu pro doplnění dokladů v délce třiceti dnů za nedostatečnou. Krajský soud neshledal ani další namítaná pochybení v rozhodnutí žalované.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel") včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že třicetidenní lhůta pro doplnění žádosti byla přiměřená ve smyslu § 39 odst. 1 správního řádu. Jelikož je stěžovatel cizinec a právní laik, je pro něj více než obtížné takovou šibeniční lhůtu dodržet. I správnímu orgánu I. stupně trvalo zjištění vad žádosti déle než 2 měsíce. Tím byla porušena rovnost účastníků. Správní orgán I. stupně měl proto vydat druhou výzvu k doplnění podkladů. Stěžovatel navíc chybějící doklady předložil spolu s odvoláním. Přestože tedy žalovaná mohla zjistit, že zákonné podmínky byly splněny, k dokladům vzhledem ke koncentraci řízení nepřihlédla. Jedná se o vysoce formalistický postup poškozující adresáty veřejné správy. Podáním ze dne 19. 10. 2018 požádal stěžovatel, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

IV.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu. Dále vyslovila nesouhlas s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatel namítá, že správní orgány nepostupovaly v řízení o jeho žádosti v souladu se zákonem, neboť k doplnění žádosti byl vyzván pouze jednou, lhůta poskytnutá pro doplnění dokladů byla nepřiměřená a k dokladům doplněným v odvolacím řízení nebylo přihlédnuto.

[9] Mezi stranami není sporný skutkový stav. Stěžovatel podal dne 16. 2. 2015 žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. K žádosti nedoložil doklad prokazující jeho příjem [§ 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců], doklad o cestovním zdravotním pojištění [§ 46 odst. 1 ve spojení s § 180j zákona o pobytu cizinců], potvrzení finančního úřadu a okresní správy sociálního zabezpečení o neexistenci nedoplatků [§ 46 odst. 7 písm. d) zákona o pobytu cizinců] a doklad o zajištění ubytování [§ 46 odst. 7 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Správní orgán I. stupně stěžovatele vyzval přípisem ze dne 1. 4. 2015 k doplnění těchto dokladů a zároveň řízení přerušil. Stěžovatel na výzvu doplnil potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků ze dne 3. 2. 2015 a platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za rok 2014 vystavený dne 14. 4. 2015. K ostatním chybějícím dokladům se stěžovatel nijak nevyjádřil, nesdělil správnímu orgánu jakékoliv překážky, které mu případně brání požadované podklady doplnit. Dne 12. 5. 2015 vydal správní orgán I. stupně vyrozumění o pokračování v řízení a výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Na tuto výzvu stěžovatel nijak nereagoval. Dne 21. 5. 2015 správní orgán I. stupně řízení zastavil, neboť stěžovatel nedoložil všechny požadované doklady. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal odvolání, které bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 8. 6. 2015. Dále doložil potvrzení orgánu správy sociálního zabezpečení a pojistnou smlouvu o komplexním zdravotním pojištění cizinců.

[10] Předmětem řízení před správními orgány byla žádost stěžovatele o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se přitom 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 (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38; ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43; ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36; ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36; nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36).

[11] Stěžovatel poukazuje na nepřiměřenost lhůty pro doplnění podkladů, respektive neposkytnutí dodatečné lhůty pro jejich předložení. V tomto ohledu však krajský soud správně zdůraznil, že rozhodnutí o žádosti je do značné míry závislé na aktivitě žadatele. Nedostatečná aktivita stěžovatele přitom nespočívala jen v tom, že nepředložil všechny doklady již se samotnou žádostí, ale i v tom, že správní orgán I. stupně neinformoval, že by

snad požadavkům uvedeným ve výzvě neporozuměl, ani nepožádal o delší časový prostor pro jejich splnění. Standardním postupem je doložit všechny potřebné doklady již s podáním žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Azs 349/2017 - 45). Stěžovatel tak neučinil a správní orgán I. stupně jej k doplnění vyzval. Ve výzvě podrobně popsal, jakým způsobem lze chybějící doklady doložit. Stěžovatel byl s povinnostmi obsaženými ve výzvě seznámen a porozuměl jim, což je zřejmé z toho, že ke dvěma požadavkům doklady doplnil. Pokud však stěžovatel správnímu orgánu I. stupně nesdělil, že jím stanovená lhůta je pro předložení zbývajících dokladů nedostačující, resp. že dalším požadavkům ve výzvě nerozumí, nereagoval na výzvu k seznámení se s podklady rozhodnutí a ani nepožádal o přerušení řízení za účelem doplnění chybějících dokumentů, nemůže nést důsledky této stěžovatelovy nečinnosti správní orgán. Ten žádné informace o potížích na straně stěžovatele neměl k dispozici a jinak než od stěžovatele je nemohl získat. Správní orgán nebyl povinen zjišťovat z moci úřední důvody, proč stěžovatel zákonem požadované doklady ve stanovené lhůtě nepředložil. Za takové situace postupoval správně a řízení zastavil.

[12] V postupu správního orgánu I. stupně nelze shledat ani stěžovatelem namítané porušení zásady rovnosti účastníků. Stěžovatel odkazuje na § 39 odst. 1 správního řádu, podle jehož druhé věty [u]*rčením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků*. K porušení této zásady by nicméně mohlo dojít pouze tehdy, pokud by správní orgán I. stupně stěžovateli poskytl výrazně kratší lhůtu, než je lhůta, kterou poskytuje jiným účastníkům v obdobné procesní situaci. Správní orgán totiž nemůže znevýhodňovat jednoho účastníka oproti druhému. Porušení této zásady však nemůže založit skutečnost, že správní orgán I. stupně zpracovával žádost stěžovatele 2 měsíce, zatímco jemu poskytl lhůtu pro odstranění jejích vad v délce 30 dní. Správní orgán ve správním řízení (na rozdíl od řízení soudního) nevystupuje jako účastník, ale jako orgán veřejné moci, který o právech a povinnostech účastníků autoritativně rozhoduje. Mezi ním a účastníky správního řízení tedy neexistuje rovné postavení, neboť vystupuje v pozici vrchnostenské (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2006, č. j. 2 Afs 139/2005 - 83).

[13] Stěžovatel nepopírá, že doklady doložil až v rámci odvolacího řízení. Na tuto situaci však dopadá § 82 odst. 4 správního řádu. Podle něj 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.* Případné důkazní deficity před správním orgánem I. stupně může tedy žadatel zhojit toliko postupem respektujícím citovanou zásadu koncentrace. Je totiž především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu I. stupně potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti či neochotě poskytnout správnímu orgánu I. stupně součinnost. Toto pochybení pak nemůže být zhojeno cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115; nebo ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60).

[14] Dle stěžovatele neměla žalovaná § 82 odst. 4 správního řádu aplikovat, neboť se s ohledem na nepřiměřenost lhůty stanovené správním orgánem I. stupně jedná o přepjatý formalismus. Stěžovatel nicméně nijak neosvětlil, čím je jeho konkrétní případ natolik netypický, že citované ustanovení nelze aplikovat. Neuvedl žádné důvody, proč nebylo

možné zbývající doklady předložit dříve. Skutečnost, že se jedná o cizince a právního laika, takovou výjimečnou okolností sama o sobě není. Jak totiž plyne z odůvodnění výše, stěžovatel byl zjevně s obsahem výzvy seznámen a rozuměl jí, když podle ní (částečně) postupoval. Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že zastavení řízení o žádosti je výsledkem toho, že stěžovatel v řízení o žádosti zůstal zcela nečinný. Stěžovatel na toto odůvodnění nijak nereagoval, neuvedl žádné důvody, které by vysvětlily jeho pasivitu v prvostupňovém řízení. Nevysvětlená nečinnost stěžovatele ohledně komunikace se správním orgánem I. stupně neodůvodňuje nepoužití § 82 odst. 4 správního řádu.

[15] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[16] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelově návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[17] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl 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 příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[18] Protože Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

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

V Brně dne 22. listopadu 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu