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: **I. M.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2018, č. j. 30 A 154/2016 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal dne 19. 12. 2011 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 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“). Ministerstvo vnitra ČR (dále jen „správní orgán I. stupně“) řízení o žádosti usnesením ze dne 8. 6. 2012 zastavilo pro neodstranění vad žádosti. Na základě podnětu žalobce správní orgán I. stupně uvedené usnesení v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 13. 3. 2013 zrušil s účinky ke dni právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (usnesení).

[2] Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2013, č. j. OAM-90330-38/DP-2011, MV-109048-12/OAM-2012, pak správní orgán I. stupně žádost žalobce ze dne 19. 12. 2011 zamítl z důvodu nedoložení zákonem požadované výše úhrnného měsíčního příjmu.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, k němuž doložil kopii aktuálního dokladu (potvrzení) o zajištění ubytování. Podáním ze dne 28. 3. 2014 doložil dále kopii přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2013. Žalovaná následně rozhodnutím ze dne 26. 8. 2016, č. j. MV-151183-4/SO-2013, odvolání žalobce zamítla. Aprobovala skutková zjištění a jejich právní hodnocení ze strany správního orgánu I. stupně. K dodatečně předloženým dokladům nepřihlédla, neboť tyto byly poskytnuty ve formě prosté kopie.

II.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který je v záhlaví uvedeným rozsudkem pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že se žalovaná nevypořádala v souladu se zákonem s důkazními prostředky, které byly žalobcem předloženy v rámci odvolání. Jelikož § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců nestanoví povinnost předložit tyto doklady v určité formě, bylo třeba žalobce vyzvat k doložení originálu či ověřené kopie podkladů s racionálním odůvodněním dané povinnosti. Takto ostatně postupoval již správní orgán I. stupně, který žalobce současně upozornil, že v případě nedoložení dokumentů v příslušné formě nebude jeho žádosti vyhověno. Žalovaná měla postupovat stejně. Nelze se dovolávat toho, že žalobce byl poučen již v řízení prvostupňovém a z tohoto důvodu se důkazními prostředky dále nezabývat. Svým postupem žalovaná odepřela žalobci možnost prokázat zákonem požadované skutečnosti, čímž porušila především zásadu materiální pravdy a zásadu zákazu zneužití správního uvážení a uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu zákonem nebo na základě zákona svěřena. Krajský soud shledal důvodnou rovněž námitku vytýkající správním orgánům nesprávnost jejich úvahy, že věc bylo třeba posuzovat dle právní úpravy platné ke dni zrušení usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení řízení. Nastaly-li účinky zrušujícího rozhodnutí ke dni právní moci přezkoumávaného usnesení, bylo třeba na něj hledět jako by nevyvolávalo žádné právní účinky. Zbývající námitky neshledal krajský soud důvodnými.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že se krajský soud nevyjádřil k důsledkům chybně aplikované právní úpravy na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Nezabýval se tím, zda měla aplikovaná právní úprava na žalobce negativní dopad, ani tím, zda se tato právní úprava lišila od té, která měla být dle krajského soudu použita. Stěžovatelka proto neví, zda bylo její rozhodnutí zrušeno i z tohoto důvodu. Ustanovení zákona o pobytu cizinců, podle nichž správní orgány rozhodovaly, se přitom nezměnila. Při posuzování výše úhrnného měsíčního příjmu zjišťují správní orgány skutkový stav v době vydání

rozhodnutí a tento posuzují vždy ve vztahu k aktuálním částkám životního minima a nejvyšších normativních nákladů, nikoliv k částkám stanoveným ke dni podání žádosti.

[6] Nesprávný je rovněž závěr krajského soudu o vadě řízení. Žalobce byl již v řízení před správním orgánem I. stupně vyzván k doložení dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem ve stanovené formě. Již z této fáze řízení byl tedy žalobci znám požadavek na doložení originálu nebo úředně ověřené kopie tohoto dokladu. Přesto v rámci odvolacího řízení doložil prostou kopii daňového přiznání. Správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí. Díky tomu může účastník předkládat nové skutečnosti a důkazy za podmínek § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Je proto nadbytečné, aby odvolací orgán znovu vyzýval účastníka řízení k odstranění nedostatků podání, byl-li již řádně vyzván správním orgánem I. stupně. Žalovaná by pak musela účastníka vyzývat pokaždé, když předloží doklad nesplňující náležitosti. Odvolací řízení je řízením přezkumným, nikoliv nalézacím. Není úkolem odvolacího orgánu vyzývat účastníka řízení k předložení dokladu dle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, pokud dosud doložený doklad neodpovídá stanoveným požadavkům, či opakovat procesní úkony správního orgánu I. stupně. Nadto nelze příjmy prokázat daňovým přiznáním, ale toliko platebním výměrem.

IV.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud jasně zrušil rozhodnutí žalované pro podstatnou vadu řízení. Posouzením námitky aplikovatelné právní úpravy napravil krajský soud chybný výklad ze strany žalované, nezávisle na tom, zda tato nesprávnost měla vliv na její konečné rozhodnutí. Žalobce se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, že jej žalovaná měla vyzvat k odstranění vad předložených dokladů, shledala-li jejich nedostatečnost z hlediska formy či obsahu. Poukazuje na to, že platební výměr finanční úřady vyhotoví až po uplynutí lhůty pro podání daňového přiznání, tj. po 31. 3. následujícího roku. Nadto bylo daňové přiznání novou skutečností, kterou nemohl uplatnit před správním orgánem I. stupně. I prostá kopie daňového přiznání dokládá, že žalobce přiznal daň v tvrzené výši. Pokud by byl žalobce poučen, že je třeba předložit platební výměr v originále, učinil by tak. Fakt, že se jedná o odvolací řízení, nezbavuje žalovanou povinnosti postupovat dle § 37 odst. 3, resp. 45 odst. 2 správního řádu.

V.

[8] 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.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, resp. bylo-li by řízení před

krajským soudem stiženo jinou vadou řízení před soudem mající potenciálně vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že dostatečně neobjasnil vztah důvodnosti žalobní námitky týkající se aplikovatelné právní úpravy k výroku rozhodnutí.

[11] Této námitce však nelze přisvědčit. Z rozsudku krajského soudu zcela zřetelně vyplývá, že nosným důvodem, který jej vedl ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky, byla vada řízení spočívající v nezohlednění dokladů předložených v řízení o odvolání. Krajský soud nepochybně přistoupil ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nikoliv z důvodu nesprávného právního posouzení spočívajícího v aplikaci právní úpravy účinné k jinému dni. Tuto skutečnost krajský soud srozumitelně vyjádřil v bodě 14 svého rozsudku. Krajský soud se tedy nemusel zabývat zbývajícími žalobními námitkami. Pokud tyto přesto vypořádal, nijak tímto postupem nerelativizoval to, že rozhodujícím důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí byl jeho závěr, že řízení bylo zatíženo podstatnou vadou.

[12] Pro úplnost je třeba dodat, že krajský soud nevyslovil, že by rozhodnutí stěžovatelky bylo nezákonné z důvodu aplikace právní úpravy v nesprávném znění. Krajský soud toliko korigoval úvahu správních orgánů, podle níž na určení relevantní právní úpravy zákona o pobytu cizinců mělo vliv rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, jímž bylo zrušeno usnesení o zastavení řízení. Vysvětlil, že tento závěr je nesprávný, neboť se zrušujícím rozhodnutím se pojily účinky *ex tunc*, a proto nemohlo být zrušené usnesení zohledněno při určení, která právní úprava má být na věc aplikována. Krajský soud však z tohoto pochybení stěžovatelky žádné závěry ve vztahu k zákonnosti jejího rozhodnutí nedovozoval.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné nedostatky zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Důvody, které krajský soud vedly ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky, jsou z odůvodnění seznatelné. Soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl.

[14] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatelka zatížila správní řízení o žádosti žalobce podstatnou vadou s dopadem na zákonnost jejího rozhodnutí, pokud se odmítla zabývat doklady předloženými žalobcem v odvolacím řízení, protože tyto neměly jí požadovanou formu.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že důvod, pro který se stěžovatelka odmítla zabývat předloženými doklady, nemůže obstát. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje požadavek, aby listiny prokazující splnění podmínky stanovené v § 46 odst. 7 písm. b) byly předkládány v originále. Nejedná se ani o průkazy či jiné veřejné listiny, u nichž potřeba jejich předložení v originále vyplývá z povahy věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 11/2009 - 66). Požadavek na předložení příslušných listin v originále pak nelze dovozovat toliko z toho, že již správní orgán I. stupně tuto formu u dokladu prokazujícího splnění podmínky stanovené v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyžadoval.

[16] Listiny předkládané žalobcem měly charakter standardních důkazních prostředků a jejich účelem bylo prokázat splnění zákonem stanovené podmínky. Nejvyšší správní soud se zabýval přípustností předkládání kopií listin v rámci procesu dokazování v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 3 Aps 1/2009 - 27, a to ve vztahu k dokazování prováděnému správními soudy. Odkázal na bohatou judikaturu civilních soudů, kterou shrnul tak, že „*důkaz provedený fotokopií listiny hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 132 a násl. o. s. ř. I když jsou tedy originály listin obecně jako důkazní prostředek zásadně vhodnější než jejich neověřené fotokopie, nelze postup, kdy se soud spokojí s prostými fotokopiemi listin, prohlásit za odporující zákonu; v této souvislosti lze pouze vážit průkaznost provedeného důkazu*“. Poté konstatoval, že obdobné principy platí i pro řízení před soudy ve věcech správního soudnictví. Akceptují-li prosté kopie listin sloužících jako důkazní prostředky civilní i správní soudy, nevidí Nejvyšší správní soud (při absenci výslovné právní úpravy v zákoně) žádný důvod, proč by toto pravidlo nemělo platit rovněž pro řízení před správními orgány.

[17] Správní orgán je při předložení zákonem požadovaného důkazního prostředku povinen hodnotit jej jako každý jiný důkaz předložený ve správním řízení, tedy v prvé řadě z hlediska jeho pravosti a správnosti. Co do správnosti (pravdivosti) obsahu listiny nemůže být činěn rozdíl mezi originálem a kopií listiny a správní orgán je hodnotí zcela identickým postupem. Rozdíl oproti originálu spočívá zejména v posouzení pravosti kopie, tedy v uvěření tomu, zda listinu skutečně vydal ten, o němž je to v listině tvrzeno. Jinak řečeno, předloží-li žadatel zákonem požadovaný listinný důkaz, musí správní orgán dostatečně jasným a srozumitelným způsobem zdůvodnit, proč takový důkaz nepovažuje za průkazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2009, č. j. 8 Afs 63/2008 - 75).

[18] Pokud tedy stěžovatelka považovala kopie příslušných listin za neprůkazné, bylo namístě vyzvat žalobce k doložení jejich originálu, tedy ke kvalitativně vyššímu prokázání tvrzených skutečností. S ohledem na zákaz libovůle je přitom žádoucí uvést v odůvodnění výzvy důvody, proč se stěžovatelka nespokojila s prokázáním tvrzených skutečností předložením prostých kopií příslušných listin. Odmítla-li se ovšem stěžovatelka zcela zabývat předloženými doklady z důvodu jejich předložení v prosté kopii, aniž by žalobce důvodně vyzvala k předložení originálu, zatížila řízení podstatnou vadou. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu, na jehož závěry odkazuje.

[19] Je třeba nicméně korigovat dílčí závěr krajského soudu, který v této souvislosti vyslovil. Krajský soud mimo jiné konstatoval, že stěžovatelka odepřela žalobci možnost prokázat zákonem požadované skutečnosti, čímž porušila především zásadu materiální pravdy zakotvenou v § 3 správního řádu, tj. povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nevyplývá-li ze zákona něco jiného. Jinými slovy tedy stěžovatelce *de facto* uložil, aby v dalším řízení žalobcem navržené důkazní prostředky provedla. Takový pokyn je ovšem nepřesný.

[20] Předmětem řízení před správními orgány byla žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a zákona o pobytu cizinců. 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). Namísto zásady materiální pravdy se zde tedy uplatní koncentrační zásada zakotvená v § 82 odst. 4 správního řádu.

[21] Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu 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. V řízeních o žádosti je proto zásada koncentrace řízení zcela na místě (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).

[22] Z uvedeného vyplývá, že stěžovatelka je povinna se v dalším řízení zabývat doklady, které žalobce předložil v odvolacím řízení. Nejprve přitom zhodnotí, zda jsou splněny podmínky uvedené v § 82 odst. 4 správního řádu, neboť pouze pak lze listiny provést jako důkazy.

[23] 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.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka (žalovaná) nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl ve věci úspěšný (kasační stížnost proti rozsudku, kterým bylo vyhověno jeho žalobě, byla zamítnuta), má proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce, který byl zastoupen advokátem, podal ke kasační stížnosti vyjádření. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že žalovaná je povinna uhradit žalobci k rukám jeho advokáta částku 4 114 Kč, která se sestává z odměny advokáta v částce 3 100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti žalované) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, z náhrady hotových výdajů v částce 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky a z částky 714 Kč představující související daň z přidané hodnoty, tedy celkem 4 114 Kč.

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

V Brně dne 22. listopadu 2018

pokračování

Mgr. David Hipšr
předseda senátu