

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **N. A.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 7. 2016, čj. MV-84265-5/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2018, čj. 3 A 146/2016-41,

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

[1] Usnesením ze dne 14. 4. 2016, čj. OAM-22372-28/DP-2015, Ministerstvo vnitra zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. řízení o žádosti žalobce, neboť žalobce nedoložil požadované dokumenty; neodstranil tedy podstatné vady žádosti a tato skutečnost bránila pokračování řízení.

[2] Žalovaná podané odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila v záhlaví citovaným rozhodnutím.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované Městský soud v Praze zamítl. Uvedl, že žalobce nekonkretizoval, jakým způsobem měl odvolací orgán porušit ustanovení § 68 odst. 3 s. ř. Městský soud nesouhlasil s žalobcem v tom, že by byl správní

orgán povinen posoudit nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce; v dané věci správní orgán prvního stupně vydal procesní rozhodnutí podle správního řádu, nikoliv rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. S tímto ustanovením přitom není spojena povinnost správního orgánu posuzovat, zda k tvrzenému zásahu došlo; uvedené je nutné posuzovat pouze ve vztahu k rozhodnutím meritorní povahy. Nesouhlasil proto ani s druhou námitkou žalobce, podle níž nedal správní orgán žalobci možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí. Nedůvodnou shledal také námitku, podle níž žalovaná neuvedla, zda se v souvislosti s řízením jednalo o vady podstatné či nikoliv. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, podle níž se žalovaná nevypořádala se všemi jeho námitkami, neboť nezohlednila doplnění odvolání ze dne 8. 7. 2016; v něm žalobce poukazoval na svůj špatný zdravotní stav, pro který nebyl schopen požadované doklady obstarat.

II.
Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost co do obsahu opřel o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítal v žalobě i při ústním jednání nepřiměřenost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaná i městský soud se s touto námitkou vypořádaly argumentací, podle níž nemají správní orgány povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí podle § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Stěžovatel argumentoval, že povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí nevyplývá pouze z citovaného ustanovení, ale plyne též z mezinárodních závazků České republiky, zejména pak z čl. 8 „*Úmluvy o ochraně lidských práv a základních práv*“ (správně „Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“). Stěžovatel odkázal k této otázce na judikaturu správních soudů a uzavřel, že správní orgány pochybily, pokud se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti a neprovedly ani výslech účastníka řízení.

[6] Stěžovatel nesouhlasil ani s vypořádáním námitky porušení § 36 odst. 3 s. ř. Argumentoval tím, že smyslem citovaného ustanovení není pouze seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, ale také seznat, že shromažďování podkladů bylo ukončeno. Svou argumentaci přitom podpořil citací judikatury správních soudů a soudu Ústavního. Správní orgán podle něj pochybil, pokud jej nevyzval k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí; toto pochybení přitom mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[7] Stěžovatel konečně nesouhlasil ani s vypořádáním žalobního bodu, který se týkal druhého doplnění odvolání účastníka řízení. V tomto doplnění stěžovatel poukazoval na svou nepřítomnost na území, pro niž nebyl schopen požadované dokumenty předložit. Konstatoval, že soud tento žalobní bod vůbec nevypořádal a zatížil tak napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných námitek, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Žádnou z vad zakládající nepřezkoumatelnost ve smyslu judikaturou Nejvyššího správního soudu vytýčených požadavků (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, publikováno ve Sb. NSS č. 7/2004, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publikováno ve Sb. NSS č. 3/2004, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, publikováno ve Sb. NSS č. 3/2006, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74) naříkaný rozsudek netrpí. Městský soud v bodě 38. napadeného rozsudku srozumitelným a přezkoumatelným způsobem uvedl, proč považoval odůvodnění rozhodnutí žalované za dostatečné. Také zdůvodnil, proč se nepřiklonil k závěru zrušit napadené rozhodnutí žalované, která se explicitně ke stěžovatelem tvrzenému špatnému zdravotnímu stavu, jenž mu neumožnil potřebné doklady předložit, nevyjádřila. Nejvyšší správní soud poznamenává, že samotný nesouhlas stěžovatele s odůvodněním napadeného rozsudku nemůže zapříčinit jeho nepřezkoumatelnost (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163). Posouzení otázky, zda rozhodnutí žalované dostatečně zohlednilo stěžovatelovu možnost požadované dokumenty předložit, vypořádá Nejvyšší správní soud samostatně v následující části tohoto rozhodnutí.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, podle níž měly správní orgán i městský soud povinnost zabývat se nepřiměřeným zásahem rozhodnutí žalované do stěžovatelova rodinného a soukromého života. Městský soud v napadeném rozsudku zcela správně uvedl, že v dané věci je rozhodnutí správního orgánu rozhodnutím procesního charakteru; protože správní orgán zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž nebylo možné v tomto řízení pokračovat (§ 66 odst. 1 písm. c) s. ř.), nebyl povinen o žádosti stěžovatele rozhodnout meritorně. Přitom platí, že hodnocení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodnutí o věci samé, a to jen v případě, kdy je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, čj. 7 Azs 46/2017-28 nebo ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Azs 256/2017-57). Rozhodl-li správní orgán prvního stupně o zastavení řízení pro nesplnění podmínek podle správního řádu, nebylo jeho povinností, aby se zabýval také otázkou přiměřenosti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, že v rámci své judikatury dospěl opakovaně k závěru, že povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nadto nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, čj. 10 Azs 249/2016-47, nebo ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, na který odkázal v napadeném rozsudku také městský soud).

[12] Nejvyšší správní soud pro shora uvedené nesdílí názor stěžovatele, podle nějž správní orgány pochybily, pokud se přiměřeností zásahu rozhodnutí do stěžovatelova

soukromého a rodinného života nezabývaly. Stěžovatel k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředložil všechny zákonem požadované dokumenty; správní orgán prvního stupně jej proto výzvou ze dne 14. 7. 2015, čj. OAM-22372-5/DP-2015, vyzval k odstranění vad žádosti, přičemž srozumitelně uvedl, které náležitosti žádost stěžovatele postrádá; stěžovateli taktéž stanovil lhůtu ke splnění výzvy v délce 45 dnů a stěžovatele poučil o následcích nevyhovění této výzvě. Podle judikatury zdejšího soudu platí, že řízení lze zastavit jedině tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě pro ně nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada, 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 projednat. V posuzované věci se přitom jednalo o doklady, které byl stěžovatel k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 a § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona o pobytu cizinců). Správní orgán prvního stupně proto postupoval zcela v souladu se zákonnými požadavky, pokud řízení v souladu s ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. zastavil, neboť dospěl k závěru, že žadatel ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti a tyto vady bránily v pokračování řízení; zároveň nepochybil, pokud se nezabýval přiměřeností rozhodnutí ve vztahu ke stěžovatelovu soukromému a rodinnému životu.

[13] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele týkající se údajného porušení ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou konstatuje, že smyslem procesního práva podle citovaného ustanovení je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby mohl navrhnout jejich doplnění. V této věci však správní orgán (jak je již shora uvedeno) zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž v něm nebylo možné pokračovat. Meritem věci se přitom vůbec nezabýval a též jakákoliv argumentace či jakékoliv návrhy stěžovatele týkající se merita věci by v tomto ohledu nepřicházely v úvahu. Stěžovatel mohl rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení předejít, pokud by veškeré požadované dokumenty předložil; to však neučinil. Stěžovatelem uplatněná judikatura se sice vztahuje k ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. a Nejvyšší správní soud závěry z ní plynoucí žádným způsobem nezpochybňuje, argumentace stěžovatele se však s těmito závěry míjí. V posuzovaných věcech bylo vždy rozhodováno o věci samé, přičemž bylo vycházeno z podkladů, jež správní orgány shromáždily a s nimiž byly povinny účastníky řízení seznámit.

[14] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s poslední námitkou stěžovatele. V ní stěžovatel upozornil na to, že žalovaná nezohlednila jím podané doplnění odvolání; ani městský soud podle stěžovatele tuto otázku nevypořádal správně. Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud v napadeném rozsudku bezchybně poukázal na to, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí k podanému doplnění odvolání, jež se týkalo zdravotního stavu stěžovatele, explicitně nevyjádřila. Obsáhle však upozornila na to, že stěžovateli byl dán dostatečný prostor k obstarání potřebných dokladů. Stěžovatel v doplnění odvolání argumentoval tím, že požadovaný doklad nebyl pro svou zdravotní nezpůsobilost schopen obstarat, neboť se více než půl roku léčil v domovském státě. I pokud by vzaly správní orgány tuto skutečnost za prokázanou, nemohla nic změnit na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který řízení o žádosti stěžovatele zastavil. Stěžovatelem předložená lékařská zpráva je datována ke dni 15. 3. 2016, tedy ke dni, kdy stanovená lhůta již

uplynula. Není z ní nad to zřejmé, že by stěžovatel dlouhodobě nebyl schopen dostát svým povinnostem, případně alespoň informovat svého právního zástupce o zdravotním stavu, který mu znemožnil požadované dokumenty získat. Kromě této jediné zprávy není ze správního spisu patrné, že by stěžovatel (byť i prostřednictvím svého zástupce) správní orgán o své indispozici jakkoliv vyrozuměl, nebo že by z tohoto důvodu žádal o posečkání se lhůtou v kterékoliv z mnoha žádostí o prodloužení lhůty k doplnění žádosti. V těch žádal toliko o prodloužení lhůty pro nečinnost příslušných správních orgánů a pro nemožnost od těchto orgánů potřebné doklady získat. Ačkoliv tedy žalovaná v napadeném rozhodnutí vysloveně toto doplnění stěžovatelem podaného odvolání nezmínila, souhlasí Nejvyšší správní soud s městským soudem v tom, že není nutné pro tuto skutečnost přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí.

[15] Vzhledem k tomu, že o kasační stížnosti bylo po splnění zákonných předpokladů její přijatelnosti rozhodnuto bezodkladně, nebylo již třeba rozhodovat o žádosti na přiznání odkladného účinku.

IV.
Závěr a náklady řízení

[16] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně 18. září 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu