ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Q. T. H.**, zast. opatrovníkem 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 24. 9. 2015, čj. MV-95071-8/SO/sen-2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2019, čj. 5 A 180/2015-97,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Ustanovenému opatrovníkovi žalobce Mgr. Petru Václavkovi, advokátovi, **se přiznává** za řízení o kasační stížnosti odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 353 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 21. 1. 2013 žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Jelikož neobsahovala všechny stanovené náležitosti, Ministerstvo vnitra jej téhož dne vyzvalo k odstranění vad žádosti. Současně jej poučilo, že pokud výzvě ve lhůtě 30 dnů nevyhoví, řízení bude zastaveno. Usnesením ze dne 27. 3. 2014, čj. OAM-3218-5/DP-2013 ministerstvo řízení v souladu § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zastavilo. Žalobce totiž nedoložil některé doklady

podle § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla. Žalobce během odvolacího řízení dotčené doklady předložil, ale žalovaná k nim nepřihlédla s ohledem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem. Uvedl, že žalobce byl řádně vyzván k předložení požadovaných dokladů a byl poučen o následcích, pokud výzvě nevyhoví. Ve stanovené lhůtě doložil pouze některé požadované doklady. Nedoložil doklady prokazující úhrnný měsíční příjem včetně platebního výměru daně z příjmu fyzických osob. Ty předložil až v rámci odvolacího řízení. Jednalo se o doklady významné pro posouzení žádosti žalobce. Nešlo tedy o nepodstatnou vadu žádosti. Doložil-li pak žalobce zbývající doklady až v odvolacím řízení, nemohla k nim žalovaná přihlédnout s ohledem na zásadu koncentrace řízení, neboť neuvedl důvody, pro které by měla být tato zásada prolomena. V neposlední řadě neshledal důvodnou ani námitku, že řízení bylo zastaveno až 14 měsíců od vydání výzvy k odstranění vad žádosti. Žalobce v tom spatřoval formalistický postup, odporující zásadám řízení zahájeného na žádost. Tuto námitku však bylo možno obrátit proti žalobci, který měl na doložení potřebných dokladů 14 měsíců. A ani taková doba mu nestačila. Pokud se cítil dotčen případnými průtahy v řízení, měl se bránit prostředky na ochranu proti nečinnosti.

[4] Městský soud se neztotožnil ani s námitkami žalobce týkajícími se vadného doručování výzvy. Vzhledem k tomu, že nejsou předmětem kasační stížnosti, NSS je dále nerekapituluje.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. V ní tvrdil, že městský soud se řádně nevypořádal s žalobními námitkami. Převzal argumentaci žalované a bez dalšího aproboval její postup a rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že i rozhodnutí žalované bylo nezákonné a nepřezkoumatelné, zatížil tak i městský soud svůj rozsudek stejnými vadami.

[6] Neměla se uplatnit zásada koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Doklady nemohl doložit v řízení prvostupňovém, jelikož mu byly vydány, příp. vznikly až po vydání usnesení o zastavení řízení. Žalovaná buď měla zohlednit nově předložené dokumenty v odvolacím řízení, nebo se dostatečně vypořádat s námitkou, proč je nelze za nové skutečnosti považovat. Na tuto povinnost rezignoval i městský soud, jenž se této problematiky dotkl pouze okrajově.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že v postupu správních orgánů i městského soudu spatřuje přepjatý formalismus. Odkázal na judikaturu Ústavního soudu, podle kterého obecný soud není vázán doslovným zněním zákona. Smí a musí se od něj odchýlit, pokud to vyžaduje

jeho účel, historie vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a na napadený rozsudek, s jehož závěry se ztotožnila. Dále na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2017, čj. 11 A 236/2017-44, podle kterého je na každém cizinci, aby prokázal údaje, které po něm správní orgán v řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění důvodně požaduje. Neučiní-li tak, nelze případné následky přičítat k tíži správnímu orgánu.

[9] Podle žalované nelze postup správních orgánů hodnotit jako přepjatý formalismus, ale je nutné jej vnímat jako interpretaci příslušných právních předpisů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, čj. 2 Azs 180/2018-51, je v případě namítaného přepjatého formalismu způsobujícího porušení ústavně zaručených práv cizince nutno napadat ústavní konformitu dotčených ustanovení zákona.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Nejprve se zabýval obecnou námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Tu stěžovatel spatřoval v tom, že se městský soud plně ztotožnil se závěry žalované, čímž měl aprobovat její nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí.

[12] K takto obecné námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud předně uvádí, že kvalita kasační argumentace do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54; tam uvedené závěry ohledně žalobní argumentace lze použít i ve vztahu k argumentaci kasační). Proto vypořádal tuto námitku taktéž obecně. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami byl městský soud při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Povinnost soudu posoudit všechny námitky neznamená, že by byl povinen reagovat na každou dílčí argumentaci žalobce a tu obsáhle vyvracet. Jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130). Byť je odůvodnění napadeného rozsudku relativně stručné, tak v tomto ohledu obstojí. Je to ostatně míra přesnosti žalobních bodů, která do značné míry určuje, jaké právní ochrany se jednotlivci u soudu dostane. Jinak řečeno, čím obecnější námitka, tím obecněji k ní může správní soud přistoupit a posuzovat ji (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb.).

[13] Není také pravda, že městský soud pouze formalisticky převzal úvahy a závěry žalované, naopak se žalobními námitkami (také vesměs obecnými) zabýval a osvětlil svůj pohled na věc. To, že se krajský (městský) soud do velké míry ztotožní se závěry a úvahami žalovaného správního orgánu či na ně případně v některých částech v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení odkáže, samo o sobě nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (např. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, čj.

8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47). Důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku nemůže být ani prostý nesouhlas stěžovatele s názory žalované a městského soudu či jiný pohled na věc (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2021, čj. 8 As 53/2019-65). Tato námitka je nedůvodná.

[14] Dále stěžovatel namítá, že se městský soud nevypořádal s námitkou brojící proti tomu, že dokumenty předložené v odvolacím řízení nemohly být považovány za nové skutečnosti ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Doklady prokazující úhrnný měsíční příjem a platební výměr na daň z příjmu fyzických osob reálně nemohl předložit před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jelikož v té době neexistovaly a ani existovat nemohly. Zdůrazňuje, že uvedené tvrdil jak v odvolání proti usnesení o zastavení řízení, tak v řízení před soudem. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[15] V odůvodnění odvolání k tomu žalobce uvedl pouze tolik, že doklady předložil po uplynutí stanovené lhůty z důvodu, že se o výzvě správního orgánu I. stupně kvůli změně doručovací adresy dozvěděl až z jeho rozhodnutí a zároveň uvedl, že nešlo o podstatnou vadu žádosti. K tomu žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že výzva k odstranění vad byla předána stěžovateli přímo správním orgánem, proto nemá pozdější zrušení ubytování žádný vliv. K dotčeným dokladům nelze s ohledem na zásadu koncentrace řízení přihlédnout. Byla to pak naopak žalovaná, která rozvedla, že na tom nic nemění ani to, že byly vydány až po rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V případě platebního výměru na daň z příjmu fyzických osob stěžovatel mohl předložit doklad za předchozí zdaňovací období. Obdobně mohl požádat o vystavení listiny dokládající výši jeho úhrnného měsíčního příjmu ihned po doručení shora citované výzvy. Ani jedno však neučinil. Zároveň neuvedl žádné skutečnosti, které by mu v tom bránily. Dále také žalovaná vysvětlila, proč se o podstatnou vadu žádosti jednalo (k tomu viz vypořádání městského soudu rekapitulované shora v bodě [5]).

[16] V žalobě tuto argumentaci žalované stěžovatel obsáhle citoval. Následně uvedl, že je třeba toto zdůvodnění odmítnout. K tomu uvedl, že „*v rámci doložení listin podrobně zdůvodnil a uvedl, z jakého konkrétního důvodu došlo k doložení listin až po stanovené lhůtě, navíc podrobně rozvedl, proč se nejednalo o vady natolik závažného charakteru, aby ospravedlňovaly postup dle ust. 66 odst. 1 písm. c) zák.č. 500/2004 Sb.* Stěžovatel tedy v žalobě nereagoval na uvedenou argumentaci žalované. Nenamítal ani to, že doklady předložené v odvolacím řízení měly být posouzeny jako nové skutečnosti podle § 82 odst. 4 správního řádu. Uvedené netvrdila ani zmocněnkyně opatrovníka stěžovatele při jednání u městského soudu, ze kterého má Nejvyšší správní soud k dispozici audiozáznam. Proto nyní není namístě městskému soudu vytýkat, že se tím nezabýval.

[17] Městský soud na citovanou žalobní námitku reagoval v bodě 18 napadeného rozsudku. Nejprve obecně uvedl, že k dokladům přiloženým v odvolacím řízení nemohla žalovaná přihlédnout s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Následně konstatoval, že stěžovatelem uváděné důvody, které by měly prolamovat koncentraci odvolacího řízení, neměly oporu v realitě. To odpovídá obsahu spisu, neboť v rámci doložení listin stěžovatel žádné podrobné odůvodnění neuvedl, kromě důvodů, které žalovaná podrobně vypořádala a stěžovatel na ně v žalobě z větší části nereagoval. Byť je vypořádání námitky ze strany městského soudu relativně stručné, obstojí. Jak již bylo uvedeno výše, míra obecnosti

uplatněného žalobního bodu do značné míry určuje, jaké právní ochrany se jednotlivci u soudu dostane (rozsudek rozšířeného senátu NSS čj. 4 As 3/2008-78). Vzhledem k velké obecnosti námitky postačilo její stručné vypořádání.

[18] Stěžovatel namítá také nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozhodnutí žalované. Tím, že je městský soud přezkoumal, následně zatížil nepřezkoumatelností i svůj rozsudek.

[19] Rozhodnutí krajského (městského) soudu je mimo jiné nepřezkoumatelné i tehdy, přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které pro chybějící odůvodnění nebo pro nesrozumitelnost vůbec nebylo přezkoumání způsobilé (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91). Stěžovatel tuto námitku opět vznáší velmi obecně. Neuvádí, v čem konkrétně je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Ve smyslu výše citované judikatury proto Nejvyšší správní soud i na tuto námitku odpovídá obecně.

[20] Z obsahu rozhodnutí žalované je seznatelné, jakými úvahami se při posuzování věci řídila. Odůvodnění jejího rozhodnutí je srozumitelné a opřené o dostatek relevantních důvodů. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud implicitně dospěl k správnému závěru, že rozhodnutí žalované je přezkoumatelné. Tudíž jeho přezkoumáním nezatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti z tohoto důvodu (viz bod [19] tohoto rozsudku).

[21] Stěžovatel dále namítá, že společně s odvoláním doložil veškeré zákonem předvídané skutečnosti k posouzení jeho žádosti. Řízení bylo zastaveno pouze na základě formálních nedostatků, které navíc byly dodatečně zhojeny, k čemuž ale nebylo přihlédnuto. V tomto postupu správních orgánů, který městský soud aproboval, spatřuje přepjatý formalismus.

[22] Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu „*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*.“

[23] Účelem zásady koncentrace řízení je, aby byly veškeré podstatné námitky ze strany účastníků řízení uplatněny již v řízení v prvním stupni. Striktně vzato, odvolatel skutečnosti, které mohly být uplatněny dříve, namítat může, ale správní orgán k nim nepřihlédne. (Potěšil, L. In: Potěšil, L. a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 462).

[24] Koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS). Koncentrační zásada se neuplatní obecně ani v dalších řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS).

[25] Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení ovšem na nynější případ nedopadá. Řízení bylo zahájeno na žádost stěžovatele, nikoliv z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Městský soud postupoval v souladu s judikaturou, podle které je v řízeních o žádosti zásada koncentrace zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). Zásada koncentrace řízení se tedy vztahuje i na nyní projednávanou věc. Vzhledem k tomu nelze přisvědčit tvrzení stěžovatele, že nedostatky jeho žádosti byly dodatečně zhojeny předložením dokumentů v odvolacím řízení.

[26] Postup správních orgánů ani městského soudu proto nemohl být přepjatě formalistický. Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom judikatury Ústavního soudu předestřené stěžovatelem, ze které vyplývá, že ve výjimečných případech je nutné namísto doslovného jazykového výkladu právního předpisu přihlédnout k jeho systematice a účelu, jakož i k individuálním okolnostem každého případu. Zde však nelze odhlédnout od jasného zákonného znění, které neumožňuje žádosti vyhovět, pokud stěžovatel neposkytl součinnost správnímu orgánu I. stupně na základě výzvy k odstranění vad žádosti. Stěžovatel ani nijak neosvětlil, čím je jeho konkrétní případ natolik netypický, že na něj § 82 odst. 4 správního řádu nelze aplikovat (obdobně viz rozsudky NSS ze dne 29. 8. 2018, čj. 10 Azs 349/2017-45, nebo ze dne 30. 3. 2020, čj. 1 Azs 513/2019-34).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů ji proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[29] Stěžovateli byl již v řízení před městským soudem ustanoven opatrovník z řad advokátů, Mgr. Petr Václavek. Za podání a doplnění kasační stížnosti mu soud přiznal odměnu ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Za podání a doplnění návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti opatrovníku náleží mimosmluvní odměna ve výši 1550 Kč [jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 3 advokátního tarifu ve výši jedné poloviny sazby, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem mu tedy náleží 5 250 Kč. Protože je opatrovník plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku 1103 Kč odpovídající této dani (21 %

z částky 5 250 Kč po zaokrouhlení). Celková náhrada nákladů řízení tedy činí 6 353 Kč Tato odměna a náhrada hotových výdajů bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 1. června 2022

Petr Mikeš
předseda senátu