



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní žalobkyně: **K. G.**, zast. Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2 – Vinohrady, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4 – Nusle, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2019, čj. MV-47235-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2021, čj. 11 A 80/2019-51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně, arménská občanka, žádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Ministerstvo vnitra dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutím ze dne 28. 2. 2017 zastavilo řízení o žádosti, protože žalobkyně k výzvě ministerstva nedoložila do vydání rozhodnutí některé zákonem požadované doklady, konkrétně doklad o zajištění ubytování a doklad prokazující zajištění prostředků k pobytu na území ČR. Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) rozhodnutí ministerstva potvrdila a odvolání žalobkyně zamítla. Stěžovatelka dovodila, že doklady o zajištění prostředků k pobytu žalobkyně ministerstvu doložila, nedoložila však doklad o zajištění ubytování.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí stěžovatelky úspěšně bránila žalobou u městského soudu. Soud rozhodnutí stěžovatelky zrušil. Zdůraznil, že žalobkyně v průběhu odvolacího řízení poslední chybějící náležitost (doklad o zajištění ubytování) doložila a její žádost se tak stala úplnou a projednatelnou. S ohledem na tvrzený závažný zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně způsobený zastavením řízení o žádosti měla stěžovatelka zvážit eventuální prolomení koncentrační zásady. Pokud by byly dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně nepřiměřené, musí stěžovatelka posoudit žádost meritorně.

[3] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost dle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. Stěžovatelka nejprve na šesti stranách cituje odůvodnění napadeného rozsudku a následně vznáší celou řadu argumentů, proč soud pochybil. Překročil prý rozsah žalobních bodů, nevzal do úvahy, že po vydání rozhodnutí stěžovatelky žalobkyně dosáhla vydání povolení k dlouhodobému pobytu v novém řízení. Stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem soudu o možnosti prolomit koncentrační zásadu, upozorňuje na rozpornost judikatury a na to, že dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze brát na zřetel tam, kde správní orgán činí jen procesní rozhodnutí (zde zastavení řízení pro nedoložení dokladů).

[4] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatelka předně nemá pravdu, že v žalobě žalobkyně neargumentovala dopadem do soukromého a rodinného života. Konkrétní skutková argumentace se nachází v posledních dvou stručných odstavcích na s. 2 žaloby a v prvních třech odstavcích na s. 3 žaloby. Žalobkyně uvádí jména svých rodinných příslušníků (dvou nezletilých dětí a manžela), kteří mají v Česku povolen trvalý pobyt, a mnohé další skutečnosti (např. že děti v Praze navštěvují základní školu apod.), které na první pohled snáší dostatečně konkrétní tvrzení o dopadu rozhodnutí do jejich soukromého a rodinného života. Stěžovatelka se mylí v tom, že k projednatelnosti žalobních bodů musela žaloba obsahovat též přesný odkaz na ustanovení mezinárodních smluv o lidských právech, která soud následně v rozsudku použil (konkrétně na čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a na čl. 3 Úmluvy o právech dítěte). Žalobci před správními soudy nemusí svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení podřadit pod určitá ustanovení zákona či mezinárodní smlouvy. Vždyť přece i nadále v české právní kultuře platí, že soud zná právo (takto již rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a na něj navazující judikatura). Soud proto nepřekročil žalobní body (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

[7] Ze stejného důvodu je třeba říci, že dostatečně konkrétní skutková tvrzení o zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně snesla již v odvolání proti rozhodnutí ministerstva (viz druhá strana odvolání ve spojení se skutečnostmi, které byly oběma správními orgánům známy již ze samotné žádosti). Též správní orgán zná právo a není třeba, aby účastník řízení argumentoval přesně právními normami.

[8] Nepřezkoumatelným pak pečlivě zpracovaný rozsudek městského soudu nečiní ani věta v bodě 49 rozsudku, v níž soud uvedl, že ani druhému okruhu žalobních námitek „nemohť“ přisvědčit. Jde o zjevnou chybu v psaní, protože právě tomuto okruhu námitek soud přisvědčil. Právě s ohledem na to, že stěžovatelka nezávažila dopad tvrzeného zásahu do rodinného života ve vztahu k eventuálnímu prolomení koncentrační zásady (viz dále), rozhodnutí stěžovatelky zrušil.

[9] Městský soud ani nepochybil, pokud nevzal v potaz pozdější okolnosti, totiž konkrétně to, že po vydání rozhodnutí stěžovatelky žalobkyně vycestovala do Arménie a následně úspěšně získala v prosinci 2020 povolení k dlouhodobému pobytu. Soud totiž při přezkoumání rozhodnutí stěžovatelky ze dne 11. 4. 2019 musel přihlížet ke skutkovému stavu v době rozhodnutí, nikoli k tomu, co se stalo po vydání tohoto rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[10] Stěžovatelka dále upozorňuje na nesprávný výklad § 82 odst. 4 správního řádu (koncentrační zásada), podle něhož k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, *se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové*

skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. NSS k tomu upozorňuje, že městský soud toto ustanovení nezpochybnil, pouze s ohledem na ochranu rodinného a soukromého života a na práva nezletilých dětí žalobkyně ve smyslu čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte dovedl, že stěžovatelka měla zvážit dopad zastavení řízení na žalobkyni a její děti a případně (ve výjimečném případě) koncentrační zásadu prolomit.

[11] Městský soud si byl vědom rozdílů mezi procesními a meritorními rozhodnutími ve věcech povolení k pobytu. Například v bodech 53 až 55 napadeného rozsudku soud zdůraznil, že převažující judikaturní proud stojí na závěru, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy. V takových situacích totiž správní orgány v důsledku procesní pasivity žadatele vůbec nemají možnost o žádosti meritorně rozhodnout (viz zejm. rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 35; ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016-41, bod 22; a ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016-48, body 40 až 44).

[12] Městský soud nicméně s odkazem na judikaturu NSS dovedl, že v případě usnesení o zastavení řízení *z důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů* pro posouzení žádosti cizince podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze vyloučit, že správní orgán bude v konkrétním případě povinen posoudit přiměřenost svého rozhodnutí, tj. zastavení řízení založeného na procesní pasivitě cizince, do soukromého a rodinného života, bude-li cizinec takovou otázku v řízení myslitelně tvrdit a prokazovat (bod 67 napadeného rozsudku).

[13] Jak správně uvedl městský soud, k podobnému závěru již dospěl i NSS, a to v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, čj. 3 Azs 4/2020-41, bod 23. Zde třetí senát konstatoval, že z judikatury ESLP „*vyplyvá, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a že veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v prvé řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci č. 41615/07 – Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku). [...] nejlepší zájem dítěte je působivý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, pokud však z obsahu správního spisu je zřejmé, že nic nebrání tomu, aby stěžovatelce bylo vydáno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny po podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu. Nebrání-li nic vydání nového povolení, pak trvání na tom, aby stěžovatelka za takového stavu opustila území České republiky a přerušila tak kontakt s jedním z rodičů a školní docházku jen pro to, aby podala novou žádost, postrádá racionální opodstatnění.*“

[14] Za uvedeným právním názorem si NSS stojí a nevidí potřebu ho jakkoli zpochybňovat. Stěžovatelka se tedy mýlí, pokud se domnívá, že § 82 odst. 4 správního řádu nelze výjimečně prolomit, leží-li v dané situaci na jedné misce vah efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí je též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluva o právech dítěte).

[15] Argumenty stěžovatelky, že se závěry rozsudku 3 Azs 4/2020 dostaly do kolize se závěry jiné judikatury, jsou liché. Rozsudek ze dne 27. 9. 2019, čj. 1 Azs 405/2018-67, na který se stěžovatelka odvolává, se týkal jiné otázky – zde cizinec v době podání žádosti vůbec nedisponoval vízem k pobytu nad 90 dnů nebo povolením k dlouhodobému pobytu vydaným za jiným účelem, než je společné soužití rodiny, proto jeho žádost podanou v Česku v době, kdy tu pobýval v rozporu se zákonem, nebylo možno vůbec projednat, a naopak řízení o této žádosti muselo ministerstvo zastavit. Právě v tomto kontextu NSS upozornil, že se správní

orgány nemohly ani zabývat tvrzeným zásahem do rodinného života cizince (podobně tomu bylo i v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, čj. 7 Azs 5/2019-27, i zde cizinec podal žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn, proto vskutku správní orgány nemohly otázku zásahu do rodinného života zvažovat).

[16] Podobně rozsudek ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, na který se rovněž stěžovatelka odvolává, řešil jinou otázku. Sedmý senát řešil nikoli zásah do práv dětí a do rodinného života cizince v důsledku toho, že správní orgán nepřihlédl k dokumentům doloženým až v odvolacím řízení. Sedmý senát reagoval jen na velmi obecnou tezi, že nepřihlédnout k pozdě doloženým dokumentům je formalistické. Proto pro onen případ samozřejmě platí závěr, který NSS vyslovil v bodě 24: *protože „v daném případě stěžovatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady své žádosti, které bránily pokračování v řízení, ministerstvo postupovalo v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavilo. Zákon nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda řízení o žádosti zastavit, či nikoliv. Pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit. Nejednalo se proto o přepjatě formalistický postup, jak tvrdí stěžovatel, ale o postup v souladu se zákonem. Navíc je třeba poukázat na skutečnost, že ministerstvo řízení zastavilo usnesením ze dne 22. 8. 2013, tj. až rok poté, co uplynula lhůta k doložení zákonem stanovených náležitostí. Stěžovatel měl tedy reálně k dispozici dobu v délce 13 měsíců k odstranění vad své žádosti, zůstal však nečinný. Proto nelze akceptovat ani námitku stěžovatele, že mu ministerstvo mělo poskytnout další lhůtu pro dodání zbylých dvou dokumentů.“*

[17] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobkyni pak žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 3. srpna 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu