



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **D. T. T.**, zastoupené 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, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 4. 2018, č. j. MV-105280-15/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 2019, č. j. 30 A 119/2018 – 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 13. 7. 2017 zastavilo Ministerstvo vnitra (jako správní orgán prvního stupně) řízení o prodloužení doby platnosti povolení žalobkyně k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) z důvodu opožděného podání žádosti. Odvolání žalobkyně žalovaná zamítla. Důvody pozdního podání žádosti uvedené žalobkyní, tedy že *myslela, že má stejné datum platnosti předchozího povolení jako její rodiče, popř. že s sebou průkaz nenosila,*

protože je malinký, nevyhodnotila ve smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jako překážky bránící žalobkyni ve včasné podání žádosti, které by byly nezávislé na její vůli.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[3] Krajský soud nepovažoval rozhodnutí žalované za nepřezkoumatelné. Důvody zmeškání lhůty, které žalobkyně uvedla, nemohou být považovány za překážky na vůli žalobkyně nezávislé. Žalobkyně měla povinnost podat svou žádost v určité lhůtě a bylo jen na ní (či jejích rodičích), jak této povinnosti dostojí. Lhůty pro podání žádostí jsou upraveny v zákoně o pobytu cizinců, přičemž neznalost zákona žalobkyni neomlouvá. Ani odkaz na věk blízký věku mladistvého nemůže být ve věci podstatný. Soud tak neměl pochybnosti o důvodech, proč žalovaná rozhodla tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí; z žaloby ostatně vyplývá, že tyto pochybnosti neměla ani žalobkyně, neboť s právními názory a závěry správních orgánů nesouhlasila a namítala jejich nesprávnost.

[4] K námitce přepjatého formalismu soud konstatoval, že žalobkyně neuvedla, v čem konkrétně měly přepjatý formalismus a porušení § 2 odst. 4 správního řádu spočívat. Pro daný případ je rozhodné, zda důvody, které žalobkyni zabránily ve včasné podání žádosti, byly nebo nebyly na její vůli nezávislé. S touto zásadní otázkou se odvolací argumentace přepjatým formalismem a porušením uvedeného ustanovení správního řádu mýjí. Podle názoru soudu je na místě zohledňovat to, jak odvolatel své námitky zformuluje a jakým způsobem a na jaké úrovni argumentuje. S tím by měla korespondovat odpověď odvolacího správního orgánu, který je povinen námitky vypořádat a své rozhodnutí odůvodnit. V případě toliko obecné argumentace lze podle soudu vystačit s obecnou odpovědí. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, proč žalovaná neshledala námitku přepjatého formalismu důvodnou a došla k tomu, že aplikace zákona o pobytu cizinců provedená správním orgánem prvního stupně není nepatřičná a ani v rozporu s judikaturou Ústavního soudu.

[5] K posouzení přiměřenosti rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců citoval soud judikaturu shrnutou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 5/2019 - 27 a ztotožnil se se závěrem správních orgánů, že v případě usnesení o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců nemají povinnost posuzovat přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí s posouzením námitky týkající se přepjatého formalismu žalované. Stěžovatelka v žalobě zdůraznila konkrétní argumentaci, proč se domnívá, že správní orgány postupovaly přepjatě formalisticky. Krajský soud stěžovatelce nesprávně vytkl, že námitku uplatnila pouze v obecné rovině, místo aby stěžovatelčino tvrzení přezkoumal.

[8] Krajský soud se řádně nevypořádal se všemi žalobními námitkami. K námitce nepřezkoumatelnosti soud pouze uvedl, že „v tomto případě žádnou takovou vadu rozhodnutí neshledal“. Další námitku týkající se ovlivnění stěžovatelky věkem, nezkušeností a neznalostí povinností spojených s pobytem pak soud vypořádal pouze shrnutím, že tyto faktory nemohou být považovány za překážku nezávislou na vůli

pokračování

stěžovatelky. Stěžovatelka má přitom za to, že volní schopnosti jsou přímo úměrné věku osoby.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem soudu, že v případě obecné argumentace vystačí obecná odpověď. Poukazuje na skutečnost, že adresáty právních norem cizineckého práva jsou cizinci s často omezenou znalostí českého jazyka, což by je však nemělo vylučovat z práva na soudní či jinou ochranu. Argumentaci proto považuje za hraničící s diskriminací.

[10] Stěžovatelka poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2019, č. j. 29 A 34/2018 - 62, kde byl obdobný skutkový stav posouzen se zcela opačnými závěry.

[11] Dále stěžovatelka odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu - rozsudek ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 30, ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 50 a ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 47/2016 - 61. Rozsudky se týkají povinnosti posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života vyplývající přímo z Úmluvy bez ohledu na to, zda posouzení zákon o pobytu cizinců vyžadoval. Dále stěžovatelka cituje z rozsudku ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 - 68, který lze dle jejího názoru vztáhnout i na její případ. Stěžovatelka zůstává oprávněnou žádat o povolení k dlouhodobému pobytu v zemi původu a postup správních orgánů, které ji nutí, aby odcestovala jen za účelem podání nové žádosti, je nejen nepřiměřený, ale také neúčelně formalistický.

[12] Správní orgány a následně krajský soud zcela ignorovaly skutečnost, že stěžovatelka v době svého pochybení byla osobou věkem blízkou osobám mladistvým. Právní řád přitom k takové skutečnosti přihlíží v řadě právních odvětví a dokonce i ve správním právu, konkrétně přestupkovém, kde dává státním orgánům možnost změkčit přílišný formalismus.

[13] Stěžovatelka žije ve společné domácnosti se svými rodiči, kteří jsou držiteli pobytových oprávnění, věnuje se studiu (je žákyní druhého ročníku oboru pečovatelské služby na odborné škole), není výdělečně činná, je na rodičích existenčně závislá, a je na ni tedy třeba hledět jako na zletilé nezaopatřené dítě. Českou republiku považuje za svůj domov a na území domovského státu nemá žádné zázemí. Obor stěžovatelčina studia přesahuje její vlastní zájmy a je též v zájmu České republiky, aby jí bylo umožněno nadále pobývat v ČR, neboť jednak se jedná v obecné rovině o záslužné povolání, a také v České republice žije početná skupina osob vietnamské národnosti, o které bude v budoucnu třeba se postarat a stěžovatelka hovoří jak česky, tak vietnamsky.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu, s jehož závěry se zcela ztotožňuje.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Soud dále ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 soudního řádu správního (s. ř. s.)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby bylo srozumitelné a obsahovalo dostatek důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že věc dostatečně neposoudil a řádně se nevypořádal s žalobními body. Takové vady však Nejvyšší správní soud v rozsudku krajského soudu neshledal. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Krajský soud, ač stručně, reagoval na stěžovatelčiny žalobní námitky, které se týkaly nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, přepjatého formalismu správního orgánu při hodnocení dané věci a nezhodnocení zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Ke všem těmto námitkám uvedl, proč je nepovažuje za důvodné. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Věcná správnost úvah krajského soudu je předmětem dalšího přezkumu.

[18] K otázce precizace žalobních námitek soud odkazuje na svou konstantní judikaturu, která zcela odpovídá pozici zaujaté krajským soudem. Kvalita žalobních námitek předurčuje kvalitu jejich vypořádání a není povinností ani oprávněním soudu za účastníka řízení domýšlet jeho argumentaci. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 - 26, či ze dne 21. 5. 2018, č. j. 7 As 128/2018 - 17 a tam citovanou judikaturu) Jedná se o odraz dispoziční zásahy, kterou je řízení před správními soudy ovládáno. Je to žalobce, který vymezuje předmět přezkumu správního soudu a důvody, pro které má napadené rozhodnutí za nesprávné. Po žalobci není požadována znalost právních předpisů, musí však konkrétně vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). V žádném případě nelze hovořit o možné diskriminaci cizinců či osob neovládajících český jazyk, jak uvádí stěžovatelka. Není-li žalobce v řízení sám schopen hájit svoje práva, má možnost dát se zastoupit jinou osobou či právním profesionálem (advokátem). V případě nedostatku finančních prostředků mu takový zástupce může být ustanoven na náklady státu (srov. § 35 odst. 10 s. ř. s.).

[19] V projednávaném případě není mezi stěžovatelkou a žalovanou sporu o skutkových okolnostech věci. Platnost stěžovatelčina pobytového oprávnění končila dne 13. 6. 2017. Stěžovatelka podala žádost o jeho prodloužení až dne 20. 6. 2017. V okamžiku podání žádosti sdělila důvody, které jí zabránily ve včasném podání žádosti, a to že si myslela, že má stejné datum platnosti pobytového oprávnění jako její rodiče, kteří mají pobyt do 16. 7. 2017. V místě bydliště nosí k prokazování totožnosti cestovní pas, průkaz o povolení k pobytu má uložen doma z obavy z jeho ztráty.

[20] Dle § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nejpozději před uplynutím

pokračování

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti. Zabránil-li včasnému podání žádosti důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec dle § 47 odst. 3 téhož zákona oprávněn tuto žádost podat do 5 pracovních dnů po zániku těchto důvodů. Důvody pro pozdější podání žádosti je cizinec povinen ministerstvu sdělit nejpozději při podání žádosti a na jeho výzvu tyto důvody prokázat. Podal-li cizinec žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn, správní orgán řízení usnesením dle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců zastaví.

[21] Stěžovatelka po celou dobu řízení namítala, že správní orgány postupovaly při hodnocení případu přepjatě formalisticky a nevzaly v úvahu specifika dané věci, tedy její nízký věk a nezkušenost s vyřizováním povinností spojených s jejím pobytem. Nejvyšší správní soud se v této otázce ztotožňuje s posouzením provedeným jak správními orgány, tak následně krajským soudem. Zákon o pobytu cizinců stanoví pravidla pro podávání žádostí o prodloužení pobytového oprávnění. Zákonodárce však současně předvídal i situace, kdy může dojít k opožděnému podání žádosti, a v zákoně upravil omluvitelné důvody, pro které lze opožděné podání akceptovat. Za omluvitelné důvody označil takové, které jsou na vůli cizince nezávislé a které mu neumožnily žádost v zákonné lhůtě podat. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že již v tomto institutu je obsažen ústavní požadavek proporcionality, neboť umožňuje meritorně projednat i opožděně podanou žádost, avšak toliko v případě osvědčení omluvitelného důvodu. Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se zákonem. V jejich hodnocení stěžovatelkou tvrzených důvodů pozdního podání žádosti jako nikoliv na její vůli nezávislými, nelze spatřovat přepjatý formalismus či nepřiměřenost (srov. rozsudek ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 Azs 46/2020 – 40).

[22] Nejvyšší správní soud se zároveň ztotožňuje s hodnocením stěžovatelkou tvrzených důvodů zmeškání lhůty pro podání žádosti. Za důvody nezávislé na vůli cizince považoval Nejvyšší správní soud v minulosti například nemoc cizince, respektive dočasnou pracovní neschopnost z důvodu nemoci (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Azs 62/2014 - 31, či ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 Azs 295/2015 - 40). Naproti tomu za takový důvod judikatura neshledala například nesprávné povědomí cizince o tom, že žádost lze podat i nekompletní (rozsudek ze dne 1. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016 – 41, či ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017 - 35).

[23] Skutečnost, že stěžovatelka si přesně nezjistila, kdy končí platnost jejího pobytového oprávnění, a spoléhala na to, že její povolení k pobytu má stejnou platnost jako povolení jejích rodičů, nelze považovat za skutečnost na její vůli nezávislou. Jedná se o situaci, kterou mohla svým jednáním plně ovlivnit a vyhnout se jí. Je na místě od stěžovatelky (případě jejích rodičů) vyžadovat, aby věnovala pozornost zákonným podmínkám svého pobytu v České republice, včetně podmínek administrativních. Samotná okolnost nízkého věku a možné nižší vyspělosti a orientace v administrativních povinnostech nemůže omluvit pozdní podání žádosti. Je pravdou, že zákon s věkem blízkým věku mladistvých v určitých situacích spojuje jisté zvýhodnění či benevolentnější postup, v mnoha dalších situacích však s dovršením věku 18 let naopak na člověka klade nové povinnosti, neboť předpokládá, že v tomto věku je již dostatečně vyspělý a schopný je plnit. Stěžovatelce bylo v době podání žádosti již téměř 20 let. Ač stěžovatelka nemusí jako cizinka mít perfektní znalost českého jazyka,

v České republice studuje a sama uvedla, že český jazyk ovládá. Ani tato okolnost tak není důvodem, pro který by nemohla žádost podat včas.

[24] K námitce týkající se nutnosti posouzení zásahu rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatelky Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že obecně v případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není meritorně rozhodováno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 – 27). Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti, tj. pokud jako v posuzovaném případě žádost nebyla podána včas a nebyly prokázány důvody nezávislé na vůli cizinky, které vedly k opožděnému podání žádosti, nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). S ohledem na to zde nelze spatřovat ani rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. rozsudek ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017 - 35).

[25] Stěžovatelkou odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze kterých vyplývá, že správní orgány mají u některých rozhodnutí povinnost posouzení přiměřenosti provést, ačkoliv to zákon o pobytu cizinců výslovně nestanoví, se týkají situace, kdy cizincům byla zrušena povolení k trvalému pobytu.

[26] Rozsudek ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 - 68, kterého se stěžovatelka dovolává, nelze na její situaci aplikovat, neboť se týká zcela jiných skutkových okolností. V dané věci Nejvyšší správní soud shledal, že byly naplněny důvody na vůli cizinky nezávislé, které jí zabránily ve včasném podání žádosti, a její žádost tak měla být meritorně projednána. Jednalo se o situaci, kdy žadatelka byla zcela závislá na svém manželovi, který za ni vyřizoval veškeré záležitosti, neovládala český jazyk a její manžel onemocněl. Takové okolnosti však v projednávané věci nenastaly.

[27] Stěžovatelka dále poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 10. 2019, č. j. 29 A 34/2018 - 62. Soud v tomto rozsudku shledal nesprávným postup správních orgánů, které vydaly, resp. potvrdily rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce k prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, aniž by zkoumaly přiměřenost jeho dopadů do právní sféry žalobce, zejména jeho práva na soukromý a rodinný život, a aniž by s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti poměřovaly důvody, pro které k zastavení řízení došlo, s důsledky plynoucími ze zastavení řízení. Tento rozsudek však není pro Nejvyšší správní soud závazný. K výše řešeným otázkám existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu a v projednávané věci soud neshledal důvod se od ní odchýlovat. Proti rozsudku Krajského soudu v Brně byla podána kasační stížnost, o které dosud nebylo rozhodnuto.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 14. ledna 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu