



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2023, č. j. 6 A 84/2023-42,

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.
- III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 25. 4. 2023, č. j. MV-46083-4/SO-2023, zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 18. 1. 2023, č. j. OAM-41047-13/ZM-2022, kterým správní orgán I. stupně zastavil řízení ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), z důvodu nedoložení všech zákonných náležitostí žádosti (doklad prokazující, že se na žalobce vztahuje § 98 zákona o zaměstnanosti).

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 19. 10. 2023, č. j. 6 A 84/2023-42, zamítl. Podle městského soudu postupovaly správní orgány v souladu s platnou právní úpravou. Žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně nedoložil zákonem požadovaný doklad prokazující volný přístup na trh práce, a to ani na výzvu správního orgánu. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu přitom platí, že správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, *jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*. Jelikož v daném případě žalobce podstatné vady žádosti neodstraní, správní orgán I. stupně řízení oprávněně zastavil. Nic vytknout nelze ani žalované, která nepřihlédla k takovému dokladu v řízení o odvolání. Řízení o odvolání je ovládáno koncentrační zásadou (srov. § 82 odst. 4 správního řádu). Podle městského soudu nebylo lze koncentraci řízení prolomit ani s ohledem na zásadu non-refoulement. Důvodnou neshledal ani námitku dovozující nesprávné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Z uvedených důvodů městský soud podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou. Napadený rozsudek městského soudu, stejně jako veškerá zde uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu, je k dispozici na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). V prvním okruhu námitek stěžovatel poukazoval na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Ve druhém okruhu námitek stěžovatel dovozoval nesprávné právní posouzení věci správními orgány a návazně městským soudem. Podle jeho názoru měla žalovaná v řízení o odvolání přihlédnout k dokladu, jimž žalobce prokazoval, že se na něj vztahuje § 98 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel poukazoval i na důsledky předmětného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Nesouhlasil s tím, jak správní orgány, resp. městský soud nahlížely na přiměřenost napadeného rozhodnutí. Nadto stěžovatel poukázal i na základní zásady správního řízení, dle kterých mají správní orgány vycházet dotčeným osobám vstříc. Správní orgány nepřihlédly ke snaze stěžovatele dostat veškerým zákonným povinnostem. Namísto opakované výzvy k doložení předmětného dokladu, přistoupil správní orgán I. stupně k zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti a přiznání nákladů řízení.

IV.

[4] Žalovaná podala ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém odkázala na odůvodnění správních rozhodnutí. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Dále uvedla, že v daném případě neshledává důvod k přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

V.

pokračování

[5] 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.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] S ohledem na to, jakým způsobem je v posuzované věci formulována kasační argumentace, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). V rámci řízení o tomto mimořádném prostředku soud zkoumá naplnění jednotlivých stížných důvodů, a to (s výjimkou vad, ke kterým přihlíží ex offio) pouze z hledisek vymezených stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky téhož soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[8] Nejvyšší správní soud se předně zabýval naplněním stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví dle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud

zabýval např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[10] Uvedená kritéria napadený rozsudek splňuje. Městský soud odůvodnil, z jakého důvodu přistoupil k zamítnutí stěžovatelovy žaloby. Z rozsudku je zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, resp. jakou právní úpravu v daném případě aplikoval. Není pravdou, že by z napadeného rozsudku nebylo lze zjistit, z jakého důvodu soud nepřisvědčil žalobní argumentaci stran prolomení koncentrační zásady zakotvené v § 82 odst. 4 správního řádu. K tomu odkazuje soud zejména na bod 7 napadeného rozsudku, ve kterém městský soud s poukazem na právní úpravu a judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022-36) dovodil správnost postupu žalované. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nezastírá, že by si jistě bylo lze v daném případě představit ještě podrobnější zdůvodnění ze strany městského soudu. Způsob zvolený městským soudem však nutnost zrušení jeho rozsudku nezakládá. Jádrem věci, resp. stěžejní otázky městský soud vypořádal. Není přitom povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Stěžovatelův nesouhlas s posouzením věci městským soudem nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze dané rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, atp.). Takovými vadami napadený rozsudek městského soudu netrpí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se městský soud nedopustil ani žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Jádrem věci představuje otázka, zda byly správní orgány oprávněny zastavit řízení o předmětné žádosti.

[12] Stěžovatel je názoru, že žalovaná nepostupovala v odvolacím řízení správně, nepřihlédla-li k doplnění jeho žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Podle stěžovatele měla žalovaná přistoupit k prolomení zásady koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu.

pokračování

[13] Problematikou prolomení koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož 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,*“ se Nejvyšší správní soud již zabýval. Rozsudkem ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022-36, aproboval postup správních orgánů, které zastavily řízení o žádosti žadatele o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem absolvování vzdělávacích aktivit, neboť ten nedoložil doklad o zajištění ubytování. Ke stížní argumentaci stran prolomení zásady koncentrace řízení pak mj. uvedl, že doklad o ubytování, který stěžovatel v řízení před správním orgánem I. stupně nedoložil, „*pojmově nemůže být novým důkazem ve smyslu citovaného ustanovení (§ 82 odst. 4 správního řádu – pozn. soudu)*. Odkázat lze rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018-29, v rámci něhož zdejší soud ve vztahu k § 82 odst. 4 správního řádu mj. uvedl, že „*důkazní deficit před správním orgánem I. stupně tedy může 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.*“ Obdobně lze poukázat i na rozsudky 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. Soud zároveň připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu leží v řízení o žádosti primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36, ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018-29, či ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022-36, atp.). Optikou označené judikatury přitom nahlížel na přezkoumávanou věc i městský soud.

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu se konstantně staví i k argumentaci poukazující na důsledky předmětného rozhodnutí do života cizinců při návratu do Ruské federace (vč. vztahu k zemi původu, důsledku možného odvedení do armády atp.). Např. v rozsudku ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022-36, shledal Nejvyšší správní soud takovou argumentaci irelevantní. Taková argumentace by mohla mít relevanci v řízení o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o azylu“), nikoliv však v řízení o udělení dlouhodobého pobytu. „*V řízení o povolení k dlouhodobému pobytu, a fortiori v rámci přezkumu zastavení řízení pro nedoložení požadovaných dokumentů v rámci tohoto řízení, není jakéhokoli důvodu pro zohledňování odporu cizince k účasti na ozbrojeném konfliktu v jeho domovském státě.*“ Obdobně lze poukázat i na (stěžovatelem označený) rozsudek ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 Azs 19/2020-45, ve kterém Nejvyšší správní soud rovněž dovodil, že předmětné námitky mohou mít relevanci v řízení podle zákona o azylu, nikoliv v řízení podle zákona o pobytu cizinců. Ani na základě obecných východisek označeného či jiného soudního rozhodnutí nelze dovodit nezákonnost postupu správních orgánů v dané věci.

[15] Pokud pak stěžovatel poukazoval na zásadu non-refoulement, konstatuje soud, že tu je nutno „*vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, a to např. tím, že bude vyhoštěna či v důsledku jiných*

okolností donucena vycestovat do země, kde by jí taková újma brozila“ [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, bod (22)]. Z citovaného je zřejmé, že zásadu non-refoulement je třeba zvažovat za situace, kdy správní orgán svým rozhodnutím uloží osobě, o jejímž pobytovém statutu rozhoduje, povinnost opustit území České republiky. To ostatně vyplývá i z recentní judikatury zdejšího soudu (srov. rozsudky ze dne 29. 12. 2022, č. j. 3 Azs 238/2022-41 a ze dne 10. 8. 2023, č. j. 2 Azs 135/2023-33, atp.). Zastavením řízení ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty však nedochází k nucenému vycestování osoby z území ČR, natož k navracení osoby do země jejího původu či předchozího pobytu. Takovou povinnost nelze dovodit ani z předmětného rozhodnutí. Předmětným rozhodnutím došlo „toliko“ k zastavení řízení. Jak nadto konstatoval zdejší soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2022, č. j. 3 Azs 235/2022-27, ani uložení povinnosti vycestovat ve stanovené lhůtě z území České republiky, spojené se zrušením povolení k trvalému pobytu, samo o sobě není v rozporu se závazkem non-refoulement. „Stěžovateli se touto povinností neukládá navrátit se do země původu, nýbrž „jen“ vycestovat z území ČR. Dostát závazku non-refoulement lze přitom například i navracením cizince do bezpečné třetí země. [...] V posuzované věci má stěžovatel k dispozici účinné prostředky, jak výkonu takové povinnosti po dobu trvání důvodů znemožňujících jeho vycestování zabránit. [...] Stěžovatel [...] může iniciovat řízení, v nichž bude zohledňována právě nemožnost jeho vycestování.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2022, č. j. 3 Azs 235/2022-27; srov. též rozsudek ze dne 29. 12. 2022, č. j. 3 Azs 238/2022-41).

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí i s navazujícími závěry městského soudu, vč. jeho poukazu na nepřipadnost stěžovatelem označené judikatury. V rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021-44, Nejvyšší správní soud připustil prolomení zásady koncentrace řízení, neboť v daném případě bylo zapotřebí zvážit nejlepší zájem dítěte. „Stěžovatelka se tedy myslí, 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).“ Obdobně srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41. I v tomto případě soud připustil prolomení zásady koncentrace správního řízení, jde-li o posouzení nejlepšího zájmu dítěte. Oba rozsudky jsou nicméně vystavěny právě na nezbytnosti posouzení nejlepšího zájmu dítěte. Ze spisového materiálu nyní souzené věci však neplyne, že by bylo třeba v daném případě posuzovat nejlepší zájem dítěte. Stěžovatel je zletilou osobou, přičemž ze spisu nevyplývá, že by pečoval o nezletilé děti, jež by byly na osobě stěžovatele závislé. Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel neoznačil ani žádné jiné rozhodnutí, ve kterém by došlo k prolomení zásady koncentrace na podkladě jím akcentovaných skutečností. Poukazoval na možné důsledky spojené s návratem, avšak přehlížel východiska právní úpravy a shora označené judikatury stran povahy rozhodnutí o zastavení řízení. Stejně tak ani netvrdil, že by nemohl podat jinou žádost (srov. jednotlivá řízení podle zákona o pobytu cizinců, příp. podle zákona o mezinárodní ochraně). S ohledem na znění právní úpravy a judikatury (při zohlednění celkového obsahu spisu vč. přístupu stěžovatele k danému řízení) soud neshledává důvod k prolomení principu koncentrace ani v daném případě. Soud si plně uvědomuje situaci stěžovatele, ta však byla vyvolaná výlučně jeho postupem. Výklad stěžovatele by de facto vedl k tomu, že by cizinci nebyli povinni předkládat zákonem požadované náležitosti, resp. k tomu, by správní orgán I. stupně nebyl oprávněn zastavovat řízení. Takto však právní

pokračování

úprava koncipována není. Lze dodat, že právní řád nabízí řadu možností, jak může stěžovatel (jím způsobenou) situaci řešit.

[17] K námitce, že se správní orgány, resp. městský soud nedostatečně zabývaly posouzením věci z hlediska dopadu správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života kasační soud uvádí, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v případě rozhodnutí o zastavení řízení v pobytové věci není nutno zkoumat zásah rozhodnutí do soukromého života cizince. „V případě zastavení řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno.“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018-29, ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022-41, atp.). V rozsudku ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*přiměřenost dopadů rozhodnutí nemohla být v předmětném řízení řešena, jelikož řízení bylo zastaveno a o stěžovatelčině žádosti nebylo meritorně rozhodováno* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27). Proto správní orgány ani městský soud nepochybily, pokud se nezabývaly věcnou stránkou dané žádosti, tedy ani případným zásahem zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky.“ Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, soud uvedl, 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28). U procesního rozhodnutí o zastavení řízení dle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců není povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí zákonem stanovena, a proto nebylo nutné se takovou otázkou zabývat ani v nyní posuzované věci. Pro úplnost soud dodává, že v rámci své judikatury dospěl opakovaně k závěru, že povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Azs 249/2016 a sp. zn. 9 Azs 288/2016).“ Zmínit lze i rozsudek ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35, podle něhož „*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 [...], nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit (viz § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015). 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).“ Obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 5/2019-27, ze dne 22. 1. 2020, č. j. 7 Azs 416/2019-42 atp. Optikou výše uvedených východisek nahlížel na danou věc i městský soud a žalovaný. Lze dodat, že žalovaný se i přesto zabýval možnými dopady rozhodnutí do stěžovatelova života (viz str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí), přičemž městský soud jeho závěry následně přezkoumal (srov. bod 9 rozsudku). Nejvyšší správní soud neshledává na jejich posouzení nic nezákonného.

[18] K navazující argumentaci soud zdůrazňuje, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu neexistuje žádné subjektivní ústavně zaručené právo cizince na pobyt na území České

republiky, neboť je věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ze dne 9. 6. 2004, č. j. III. ÚS 260/04, ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04, ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1147/13, ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. II. ÚS 4064/18, ze dne 27. 9. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2313/23, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 2 Azs 38/2011-47). Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel zákonné podmínky pro vyhovění žádosti nesplnil. Správní orgány proto nepochybily, pokud řízení zastavily. Takový postup neporušoval ani zásady správního řízení. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že správní orgány mají dotčeným osobám vycházet vstřícně, resp. mají je přiměřeně poučovat o jejich právech. Těmto povinnostem nicméně v dané věci bylo dostáno. Správní orgán vyzval stěžovatele k předložení požadovaného dokladu a poučil jej o následcích, pokud výzvě nevyhoví. I přesto stěžovatel na výzvu nereagoval, resp. požadovaný doklad nedoložil. Z právní úpravy přitom nevyplývá, že by správní orgán měl cizince vyzývat k předložení předmětného dokladu opakovaně. Takovou povinnost nelze dovodit ani na základě stěžovatelem označených zásad. K argumentaci uplatněné v bodě II. kasační stížnosti, resp. k přiloženým přílohám, soud zdůrazňuje, že ta se dle výslovného tvrzení stěžovatele vztahovala k žádosti o přiznání odkladného účinku, přičemž řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční (viz shora označenou judikaturu). Z procesní opatrnosti soud dodává, že ani na podkladě označené argumentace by nebylo lze shledat nezákonnost předmětného rozhodnutí o zastavení řízení, resp. navazujícího rozsudku městského soudu. Jak správní orgány, tak i městský soud postupovaly zcela v souladu s právní úpravou a judikaturou (viz výše). Kasační soud proto v podrobnostech odkazuje na rozsudek městského soudu a rozhodnutí správních orgánů.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Neshledal ani existenci vad, ke kterým by byl povinen přihlédnout *ex officio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[20] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelově návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném oprávněm prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (zejména doplnění kasační stížnosti - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44, č. 173/2004 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17, atp.).

[21] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Protože soud o návrhu na přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti samostatně nerozhodoval, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovateli, a to k rukám jeho zástupce (viz např. rozsudky Nejvyššího správní soudu ze dne 2. 3. 2023, č. j. 7 As 13/2023-26, ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 Afs 21/2023-75, atp.).

pokračování

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

V Brně dne 24. ledna 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu