



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **T. T. T. N.**, zast. 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, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 5. 2023, č. j. MV-62753-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 5. 2024, č. j. 15 A 25/2023-59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 5. 2024, č. j. 15 A 25/2023-59, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 23. 5. 2023, č. j. MV-62753-4/SO-2023, **se zrušuje.**
- III. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 1. 12. 2022, č. j. OAM-41448-4/DP-2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- IV. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**
- V. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **30 933 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 1. 12. 2022, č. j. OAM-41448-4/DP-2022, zastavilo správní řízení ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia (dále také „žádost“) podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že

žalobkyně podala žádost opožděně, tedy v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Platnost původního povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia byla stanovena do pátku 30. 9. 2022, avšak žalobkyně žádost podala až v úterý 4. 10. 2022. Žalobkyně k žádosti sice doložila lékařskou zprávu, podle níž jí byl v rozhodné době doporučen klid na lůžku, správní orgán I. stupně však neshledal, že by zdravotní stav žalobkyně představoval ve smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců překážku na její vůli nezávislou, která by jí bránila v podání žádosti. Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[3] Krajský soud neshledal rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným proto, že se nevypořádala s argumentací žalobkyně uplatněnou v druhém doplnění odvolání ze dne 4. 4. 2023. Odkázal na judikaturu, dle níž nemají správní orgány povinnost vypořádat každou dílčí námitku, postaví-li proti argumentaci účastníka řízení právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Zrekapituloval obsah prvního doplnění odvolání ze dne 13. 3. 2023 a dospěl k závěru, že druhé doplnění odvolání neobsahovalo žádné nové námitky nad rámec prvního doplnění. Úvahy žalované proto odpovídají rovněž na námitky obsažené v druhém doplnění odvolání, a rozhodnutí tudíž není nepřezkoumatelné.

[4] K věci samé krajský soud uvedl, že není sporu o tom, že žalobkyně žádost nepodala včas. K žádosti přiložila lékařskou zprávu ze dne 26. 9. 2022, podle níž se k lékařce se specializací na rehabilitaci a neurologii dostavila s bolestí hlavy a krční páteře, byla u ní nalezena blokáda krční páteře s iritací zadního krčního sympatiku a byl jí doporučen klidový režim na lůžku. Z lékařské zprávy ze dne 3. 10. 2022 pak vyplývá, že se zdravotní stav žalobkyně zlepšil.

[5] Krajský soud z judikatury dovodil, že nemoc může být důvodem nezávislým na vůli cizince, který mu zabránil ve včasném podání žádosti. S ohledem na okolnosti nyní projednávaného případu však dospěl k závěru, že zdravotní obtíže žalobkyně takovým důvodem nebyly, neboť jí nemohly skutečně bránit ve včasném podání žádosti. Žalobkyně nebyla hospitalizována, v bezvědomí, upoutána na lůžko či jinak obdobně paralyzována, neměla stanoven zákaz vycházení či karanténu; mohla nadto žádost podat také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb či využít zmocněnce, nemusela tak nutně činit osobně.

[6] Správní orgán I. stupně neměl povinnost vyzvat žalobkyni podle § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců k prokázání naplnění podmínky existence překážky na její vůli nezávislé. K tomu by byl povinen, pokud by žalobkyně tvrzení o existenci takové překážky ničím nepodložila. O takovou situaci se však nejednalo, neboť žalobkyně předložila lékařskou zprávu. Správní orgány nebyly povinny posuzovat přiměřenost dopadu svých rozhodnutí do práva na respektování soukromého a rodinného života žalobkyně, neboť došlo k zastavení řízení o žádosti a nebyla posuzována meritorně.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalované

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[8] Stěžovatelka doložila lékařskou zprávu, z níž jednoznačně vyplynulo, že měla doporučen klidový režim na lůžku. Správní orgán I. stupně skutečnosti vyplývající z této zprávy nevyvrátil, přesto však uzavřel, že stěžovatelce v podání žádosti nebránila překážka nezávislá na její vůli. Pokud však správní orgán I. stupně navzdory doložené lékařské zprávě měl i nadále pochybnosti o tom, zda překážka v podání žádosti existovala či nikoliv, měl stěžovatelku vyzvat k doložení dalších důkazů, případně provést výslech vyšetřujícího lékaře či stěžovatelky, neboť i řízení o žádosti je ovládáno zásadou materiální pravdy.

[9] Krajský soud následně nesprávně vyložil splnění důvodů nezávislého na vůli cizince, neboť vyžadoval, aby měla stěžovatelka stanoven zákaz vycházení, byla v bezvědomí či upoutána na lůžko. Požaduje tedy mnohem vyšší standard onemocnění než relevantní judikatura NSS. Stěžovatelce byl doporučen klidový režim na lůžku, což je režim obdobný dočasné pracovní neschopnosti, která stěžovatelce nebyla stanovena proto, že byla studentkou, a nikoliv zaměstnankyní. Podmínky § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tudíž naplnila.

[10] Stěžovatelka v druhém doplnění odvolání odkázala na novou judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) týkající se skutkově obdobné věci. Žalovaná toto doplnění a odkazovanou judikaturu opomenula vypořádat a zohlednit, přičemž nelze vyloučit, že citovaný judikát mohl změnit pohled žalované na věc. Krajský soud následně vlastním posouzením nepřipustně nahradil činnost žalované.

[11] Navzdory tomu, že o žádosti stěžovatelky nebylo rozhodováno meritorně, bylo namíste s ohledem na individuální okolnosti projednávaného případu posoudit dopady rozhodnutí do jejího práva na respektování soukromého a rodinného života. Faktické a právní důsledky rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti jsou totiž totožné s důsledky, jaké by mělo rozhodnutí meritorní.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka uplatnila obdobné námitky jako v řízení před krajským soudem a ve správním řízení, odkázala proto na odůvodnění napadeného rozsudku, se kterým se ztotožnila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Stěžovatelčinou stěžejní námitkou je, že krajský soud i správní orgány nesprávně posoudily, zda v jejím případě existovala překážka na její vůli nezávislá, která jí bránila ve včasném podání žádosti. NSS shledal tuto námitku důvodnou.

[15] Podle § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců [z]abránil-li včasnému podání žádosti [...] důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 5 pracovních dnů po zániku těchto důvodů. V odůvodněných případech může cizinec žádost podat i dříve, než je uvedeno v odstavci 1. Důvody pro pozdější podání žádosti podle věty první a pro dřívější podání žádosti podle věty druhé je cizinec povinen ministerstvu sdělit nejpozději při podání žádosti a na jeho výzvu tyto důvody prokázat.

[16] V nyní projednávané věci je sporné, zda stěžovatelce v podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia zabránil důvod na její vůli nezávislý. Stěžovatelka společně s podáním žádosti doložila lékařskou zprávu, v níž jí byl stanoven klidový režim na lůžku. Žalovaná přesto dospěla k závěru, že stěžovatelčina nemoc takovým důvodem nebyla, neboť její stav nevyžadoval hospitalizaci a nebránil jí ani jinak v podání žádosti. Dále konstatovala, že pokud byla stěžovatelka schopna dopravit se k lékaři, byla pravděpodobně schopna i podat žádost, případně se alespoň dostavit k provozovateli poštovních služeb a žádost zaslat, případně o její zaslání požádat třetí osobu.

[17] Důvody na vůli cizince nezávislé, které brání včasnému podání žádosti, jsou neurčitým právním pojmem, který je postupně vykládán v judikatuře (rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 Azs 212/2021-37, bod 25, a ze dne 7. 3. 2023, č. j. 1 Azs 280/2022-32, bod 23). Již v rozsudku ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Azs 62/2014-31, NSS uvedl, že *„nemoc zapříčínující pracovní neschopnost je skutečně třeba považovat za důvod na vůli cizince nezávislý [...], neboť takováto nemoc je již natolik intenzivní, že dočasně brání nemocnému cizinci v pracovní činnosti, tj. i úkonům svou náročností odpovídající podání předmětné žádosti.“* V rozsudku č. j. 1 Azs 280/2022-32 pak NSS akceptoval jako důvod na vůli cizince nezávislý také situaci, kdy je cizinci *„v posuzovanou dobu doporučen klidový režim a „nevycházet“, tj. režim obdobný dočasné pracovní neschopnosti.“*

[18] Již z výše uvedeného je zřejmé, že důvodem na vůli cizince nezávislým nemusí být nutně zdravotní stav dosahující intenzity bezvědomí, vyžadující hospitalizaci či karanténu, jak uváděl krajský soud – takto vysokou hranici zákon a relevantní judikatura skutečně nevyžadují. Podstatné je, zda zdravotní stav představuje takovou překážku, která brání cizinci v podání žádosti. Může se proto jednat také o jinak běžné a nikterak závažné onemocnění, které však vyžaduje pracovní neschopnost (viz výše), anebo se může ve specifických případech jednat dokonce i onemocnění osoby od žadatele odlišné, která však vyžaduje žadatelovu péči (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62).

[19] V nyní projednávaném případě se jednalo o situaci obdobnou té, která byla řešena v rozsudku č. j. 1 Azs 280/2022-32. Je zřejmé, že stěžovatelka, jak správně namítla, nemohla mít režim dočasné pracovní neschopnosti, jak požadovala žalovaná, neboť je studentkou a není zaměstnána. Stěžovatelka nicméně doložila lékařskou zprávu, v níž jí byl v rozhodnou dobu stanoven klidový režim na lůžku. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že doporučení klidového režimu a „nevycházet“, jak tomu bylo v rozsudku č. j. 1 Azs 280/2022-32, je „okolností zásadně odlišnou“ od zdravotního stavu stěžovatelky a jí stanoveného léčebného režimu v nynějším případě. S tímto závěrem se však NSS neztotožňuje. Právě naopak, mezi doporučením nevycházet a klidovým režimem na lůžku nespátňuje NSS žádný zásadní rozdíl, neboť v obou případech je podstatou doporučeného režimu setrvat po stanovenou dobu v domácím léčebném prostředí bez vycházení z domu. Závěry rozsudku č. j. 1 Azs 280/2022-32 proto lze na nyní projednávaný případ plně aplikovat.

[20] K tomu NSS dodává, že ani krajský soud, ani správní orgány nedisponují odbornými znalostmi, které by jim samotným umožňovaly posoudit zdravotní stav stěžovatelky v rozhodné době a v návaznosti na to hodnotit, či spíše spekulovat, co všechno byla stěžovatelka s danou diagnózou schopna činit či nikoliv. Podstatné v nyní projednávaném případě je, že lékařka stěžovatelce stanovila režim obdobný pracovní neschopnosti, což je podle závěrů rozsudku č. j. 1 Azs 280/2022-32 důvodem na vůli cizince nezávislým ve

pokračování

smyslu § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Podstatné naopak není, že se stěžovatelka byla sama schopna dopravit k lékařce.

[21] NSS se neztotožňuje ani s úvahami, jakou formou měla stěžovatelka žádost podat, případně zda za tím účelem měla zmocnit třetí osobu. Ze zákona ani z judikatury nevyplývá, že by hypotetická možnost zmocnit k podání žádosti třetí osobu vylučovala aplikaci § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Právě naopak, snaha podat žádost alespoň prostřednictvím zmocněnce je judikaturou hodnocena spíše ve prospěch žadatele (rozsudky č. j. 4 Azs 62/2014-31 a č. j. 1 Azs 280/2022-32). Skutečnost, že tak stěžovatelka neučinila, jí však zároveň nemůže být kladena k tíži, neboť v takovém případě by aplikace § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců přicházela v úvahu pouze u žádostí, které je třeba podat osobně, a to pouze u osob, pro něž bylo z nějakého důvodu fyzicky nemožné se k podání žádosti osobně dostavit. Tak tomu však zjevně není, jak je zřejmé z výše citované judikatury. Úvahy, proč stěžovatelka k podání žádosti nezmocnila třetí osobu, by pak byly rovněž pouhou spekulací narážející na lékařkou výslovně stanovený léčebný režim, pro kterou zde, jak soud uvedl již v předchozím bodě, není místo.

[22] NSS konečně zdůrazňuje, že již v rozsudku č. j. 4 Azs 62/2014-31 uvedl, že *„v obdobných případech je třeba postupovat při zjištění skutkového stavu zvlášť pečlivě. Neprodlení dlouhodobého pobytu cizince má totiž pro cizince závažné důsledky – zejména se jedná o povinnost vycestovat, v důsledku které dojde zpravidla k omezení, narušení, či dokonce k úplnému přetrhání osobních vazeb cizince k rodinným příslušníkům a jiným jemu blízkým osobám na území České republiky, s čímž souvisí i jiné závažné důsledky – cizinec, který vycestuje, si musí zajistit ubytování a obživu mimo území České republiky.“* Ustanovení § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců umožňuje cizincům vyhnout se v odůvodněných případech výrazně nepříznivým důsledkům podání žádosti po lhůtě, a to včetně případů, kdy její podání „odkládali“ na samý konec lhůty. Doporučení krajského soudu, že stěžovatelka neměla podání žádosti odkládat, lze proto vnímat jako nepatřičné, obzvláště v situaci, kdy krajský soud věnuje rovnocenné úsilí zdůvodnění toho, proč na jednu stranu procesní pochybení žalované spočívající v nevypořádání doplnění odvolání z právního pohledu nepředstavuje problém, zatímco stěžovatelčino pochybení na stranu druhou „odpustit“ nelze. Je samozřejmě namístě zabránit zneužívání zmíněného institutu. V nyní projednávaném případě však z ničeho nevyplývá, že by se o takový případ jednalo.

[23] NSS proto uzavírá, že stěžovatelka v souladu s § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dostatečně předestřela a doložila důvod nezávislý na její vůli, který jí zabránil v podání žádosti v řádné lhůtě, a naplnila tak podmínky pro její podání v náhradní lhůtě. Správní orgán I. stupně proto pochybil, pokud řízení o žádosti zastavil a žádost neposoudil meritorně.

[24] S ohledem na uvedené NSS považoval za nadbytečné, a tedy v rozporu s procesní ekonomikou, vypořádávat zbylé kasační námitky týkající se různých procesních pochybení správních orgánů.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí obou správních orgánů

[§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zrušil NSS z důvodu procesní ekonomie také rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). O věci rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] V dalším řízení se žalovaná a správní orgán I. stupně budou řídit závazným právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[27] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že NSS zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má proto úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalované, která neměla ve věci úspěch.

[28] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplacených soudních poplatcích ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby, a to sepsání kasační stížnosti a návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); a § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu]. Za sepsání kasační stížnosti náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částka ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za sepsání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 1 550 Kč [jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, ve výši jedné poloviny v souladu s návětim § 11 odst. 2 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou povahou a účelem nejblíží návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení], která se zvyšuje o paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna advokáta, včetně paušální částky, činí 5 250 Kč.

[29] K nákladům řízení o žalobě NSS uvádí, že zástupce stěžovatelky sice v podání ze dne 11. 6. 2024 uvedl, že náklady řízení před krajským soudem byly vyčísleny při jednání, to však není pravda. Soud ze záznamu jednání zjistil, že zástupce stěžovatelky, resp. jeho substitut, při jednání uvedl, že náklady řízení vyčíslí teprve v případě úspěchu ve věci. Soud proto o náhradě nákladů řízení o žalobě rozhodl na základě skutečností vyplývajících ze spisu.

[30] Náklady řízení o žalobě spočívají v zaplacených soudních poplatcích ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a odměně advokáta, která zahrnuje tři úkony právní služby spočívající v převzetí právního zastoupení, sepsání žaloby a účasti na jednání před soudem a půl úkonu za sepsání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu, § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu], a činí v dané věci 10 850 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 12 050 Kč.

[31] Vzhledem k tomu, že právní zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, NSS zvýšil jeho odměnu ve výši 17 300 Kč o částku 21 % odpovídající DPH. Celkově tedy odměna zástupce činí 20 933 Kč. Společně se zaplacenými soudními poplatky tak stěžovatelce za řízení

pokračování

o žalobě a kasační stížnosti náleží náklady řízení ve výši 30 933 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení k rukám právního zástupce stěžovatelky byla žalované stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. července 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu