



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: L. N., zastoupená Mgr. Bagratem Verdiyanem, advokátem, sídlem Na Poříčí 1040/10, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 5. 2023, č. j. MV-49461-4/SO-2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 4. 2024, č. j. 22 A 29/2023-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně dne 15. 7. 2015 požádala o povolení k trvalému pobytu. Správní orgány rozhodovaly o žádosti žalobkyně znovu poté, co původní rozhodnutí žalované ze dne 7. 9. 2018, č. j. MV-95005-4/SO-2018, bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 9. 2019, č. j. 22 A 57/2018-31, a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení. Krajský soud správním orgánům vytkl nedostatky ve vztahu k opatřování podkladů k prokázání zajištění prostředků žalobkyně k trvalému pobytu ve smyslu § 71 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Poté, co Nejvyšší

správní soud zamítl kasační stížnost žalované rozsudkem ze dne 30. 5. 2022, č. j. 5 Azs 428/2019-23, vydala žalovaná dne 9. 6. 2022 pod č. j. MV-95005-17/SO-2018 rozhodnutí, kterým zrušila prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“ nebo též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 28. 6. 2018, č. j. OAM-12137-44/TP-2015, a věc vrátila správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

[2] V rámci nového projednání ministerstvo mj. zaslalo žalobkyni výzvu k odstranění vad žádosti ze dne 2. 9. 2022, konkrétně k doložení dokladů prokazujících příjem žalobkyně a společně posuzovaných osob, včetně obsáhlého poučení, jakou formou je možné příjmy doložit. K odstranění vad žádosti ministerstvo stanovilo lhůtu 30 dnů od doručení výzvy a současně poučilo žalobkyni o následcích spojených s neodstraněním vad žádosti ve stanovené lhůtě. K podané žádosti žalobkyně ministerstvo prodloužilo lhůtu k doložení požadovaných dokladů do 17. 10. 2022. Po marném uplynutí lhůty pak zaslalo žalobkyni výzvu ze dne 14. 11. 2022 k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí (v termínu do 28. 11. 2022), včetně možnosti vyjádřit se k nim, případně navrhnout jejich doplnění. Ani na tuto výzvu žalobkyně nijak nereagovala.

[3] Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2023, č. j. OAM-12137-67/TP-2015, ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu dle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců s odůvodněním, že nepředložila doklady o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území. Zároveň se ministerstvo zabývalo posouzením, zda vydané rozhodnutí nepředstavuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí dne 3. 2. 2023 blanketní odvolání, přičemž na výzvu správního orgánu prvního stupně k odstranění vad odvolání nereagovala. Po předložení spisového materiálu žalované (dne 3. 3. 2023) obdržela žalovaná dne 24. 4. 2023 doplnění odvolání společně s potvrzením o výši příjmů ze závislé činnosti manžela žalobkyně za období od října 2022 do ledna 2023, výplatní lístek manžela za měsíc únor 2023 a doklad SIPO za březen 2023, dle kterého činí výdaje na elektřinu 1 280 Kč, na plyn 310 Kč a na nájemné 7 934 Kč měsíčně. Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí ministerstva potvrdila.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou, kterou krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že ministerstvo v dalším řízení (v souladu s předchozími rozsudky správních soudů) poskytlo žalobkyni veškerou součinnost k nápravě vad žádosti, přičemž žalobkyně ve správním řízení ani v žalobě neuvedla žádné důvody, které jí bránily v předchozím řízení předložit doklady dle § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud poukázal na skutečnost, že výzva ministerstva k předložení dokladů obsahovala detailní poučení o tom, jaké konkrétní doklady je třeba předložit, ministerstvo také vyhovělo žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k doplnění podkladů. Ani v prodloužené lhůtě však žalobkyně požadované podklady nepředložila a nereagovala ani na následnou výzvu k seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Krajský soud dále upozornil, že žalobkyně neodstranila ve stanovené lhůtě vady blanketního odvolání. Doplnění odvolání, k němuž žalobkyně připojila některé doklady o výši příjmů manžela a výši nákladů na domácnost, byly žalované doručeny až dva měsíce po uplynutí lhůty. Závěr žalované, která předložené doklady vyhodnotila jako

pokračování

nedostatečné, žalobkyně dle krajského soudu v podané žalobě nezpochybnila. Ve shodě s žalovanou krajský soud uzavřel, že žalobkyně nenaplnila zákonné předpoklady pro prolomení zásady koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť doklady nepředložila nejpozději s odvoláním a neuvedla důvody, které bránily jejich předložení v řízení před správním orgánem prvního stupně. Krajský soud podotkl, že žalobkyně setrvala v pasivitě překvapivě i poté, co byla věc po zrušujícím rozsudku vrácena správním orgánům k novému projednání. Závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, na který žalobkyně odkázala v žalobě, krajský soud nepovažoval za příléhavé. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že rozhodnutím žalované došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalované a další průběh řízení

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala nesprávné posouzení dopadů rozhodnutí o zamítnutí žádosti do soukromého a rodinného života, a sice v souvislosti s porušením čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Stěžovatelka se taktéž domnívala, že majetková situace společně posuzovaných osob (navzdory pochybení v podobě nedoložení dokladů ve správním řízení) velmi pravděpodobně postačuje k vyhovění žádosti o pobytové oprávnění, případné nejasnosti byly dle stěžovatelky pouze technického rázu, které bylo možno snadno odstranit. Stěžovatelka odkázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a Nejvyššího správního soudu, z níž dle jejího názoru vyplývá možnost výjimečného prolomení zásady koncentrace řízení a zohlednění nových skutečností až v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka v této souvislosti opětovně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 4/2020-41, z něhož dle jejího názoru vyplývá, že zásah do rodinného života (v podobě odloučení od nezletilých dětí) je natolik zásadní okolností, která ospravedlňuje prolomení koncentrační zásady. Krajský soud proto dle stěžovatelky pochybil tím, že se omezil toliko na konstatování nedodání dokladů v průběhu prvostupňového správního řízení. Stěžovatelka doplnila, že si je vědoma pochybení ve správním řízení spočívajícího v nedoložení požadovaných dokladů, má však za to, že ochrana práv dítěte je skutečností, jež má vést k popření běžně nepřekročitelných pravidel.

[6] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s vydaným rozsudkem krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

[7] Stěžovatelka následně v průběhu řízení doručila Nejvyššímu správnímu soudu výpověď smlouvy o poskytování právních služeb, sjednanou s původním zástupcem Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem, kterou odůvodnila tím, že ji zástupce včas neinformoval o potřebě dodat potřebné dokumenty ve správním řízení. K tomuto podání stěžovatelka připojila také prohlášení jmenovaného advokáta, který v něm potvrdil uvedené profesní pochybení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[9] Na úvod Nejvyšší správní soud podotýká, že ve věci není mezi účastníky řízení sporné, že stěžovatelka v prvostupňovém správním řízení nepředložila doklady k prokázání zajištění prostředků k trvalému pobytu na území ve smyslu § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka zároveň v řízení před krajským soudem ani v kasační stížnosti neuvedla žádnou argumentaci směřující vůči závěrům žalované, že podklady, které předložila dodatečně až v odvolacím řízení (po uplynutí lhůty k doplnění odvolání), nebyly dostatečné; stejně tak neuvedla ani žádné důvody, které jí zabránily potřebné doklady předložit již v prvostupňovém správním řízení.

[10] Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že *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.*

[11] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá (viz např. rozsudek ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020-32, bod 17, nebo rozsudek ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57), že „v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudek 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, nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36)“.

[12] K možnosti přihlížet k podkladům předloženým teprve v odvolacím řízení Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48 (s odkazem na výše označené rozsudky č. j. 3 Azs 162/2015-43, č. j. 10 Azs 95/2015-36 a č. j. 7 Azs 99/2016-36), vyslovil následující závěry: „Řízení (odvolací řízení ve věci neprodloužení povolení k pobytu, pozn. soudu) se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud proto správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky.“ Ke shodným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl také např. v rozsudku ze dne 30. 3. 2020, č. j. 1 Azs 513/2019-34.

[13] Stěžovatelka se v souzené věci dovolává prolomení koncentrační zásady s ohledem na jí tvrzený zásah do soukromého a rodinného života, a to konkrétně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 3 Azs 4/2020-41, z něhož plyne, že „nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, [avšak pouze] pokud 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] Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že stěžovatelka citované závěry vytrhává z kontextu ostatních závěrů v tomto rozsudku

pokračování

vyslovených. Ve věci sp. zn. 3 Azs 4/2020 byl řešen případ nezletilé žadatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, která ani společně s odvoláním nepředložila všechny zákonem požadované doklady. Z odkazovaného rozsudku vyplývá, že aby bylo možné s ohledem na nejlepší zájem dítěte ve výjimečných případech uvažovat o prolomení koncentrační zásady, musí správní spis přinejmenším obsahovat veškeré zákonem požadované podklady. Ani v nyní projednávané věci přitom stěžovatelka, která navíc není nezletilým dítětem nuceným odloučit se od rodičů, v náležité podobě doklady k prokázání zajištění prostředků k trvalému pobytu na území vyžadované § 71 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepředložila.

[15] Na projednávaný případ nedopadají ani závěry rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 3. 10. 2014, věc č. 12738/10, *Junesse proti Nizozemsku*, jehož se stěžovatelka v kasační stížnosti taktéž dovolává. V uvedeném rozsudku sice ESLP aproboval možnost prolomení obvyklých migračních pravidel, avšak pouze na základě výjimečných okolností konkrétního případu (viz bod 122 citovaného rozsudku), které v tehdy posuzované věci spočívaly ve stručnosti v tom, že žadatelka sice porušila imigrační zákony Nizozemska, avšak tamní orgány jí svou nečinností *de facto* umožnily více než šestnáctiletý pobyt na území a založení silných rodinných, společenských i kulturních vazeb. Žadatelka navíc měla původně nizozemské státní občanství, které pozbyla tím, že Surinam získal nezávislost. V nyní souzené věci stěžovatelka pobývala na území České republiky postupně na základě různých pobytových titulů, české státní občanství nenabyla a správní orgány nebyly nečinné, naopak se její situací opakovaně v řízení zabývaly. Okolnosti obou případů se tudíž významně odlišují.

[16] K poukazu stěžovatelky na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se týká výjimečného prolomení pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a sice v souvislosti s právem na respektování rodinného a soukromého života dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že k němu výjimečně dochází tehdy, pokud „(1) stěžovatel v řízení před soudem uvede skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, (2) tyto skutečnosti nebyly bez vlastního zavinění stěžovatele předmětem zkoumání správního orgánu, (3) zároveň se o těchto skutečnostech lze domnívat, že by mohly být relevantní pro možné udělení doplňkové ochrany, a (4) soud neshledá dostatečné záruky, že tyto nové skutečnosti budou dodatečně posouzeny v novém správním řízení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2013, č. j. 8 Azs 27/2012-65, bod 32, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2022, č. j. 5 Azs 84/2021-142).

[17] V nyní projednávané věci však stěžovatelka neuvedla žádné nové relevantní skutečnosti ke svým osobním poměrům, které by nastaly až po právní moci žalobou napadeného správního rozhodnutí, naplňovaly by shora vyjmenované požadavky, a tedy by mohly vést k prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s.

[18] Jde-li o otázku stěžovatelkou poukazovaného pochybení jejího dřívějšího zástupce ve správním řízení, i touto otázkou se judikatura v minulosti opakovaně zabývala a Nejvyšší správní soud nemá důvod se od svých dříve vyslovených závěrů odchýlit. Jednání advokáta v rozporu se zájmy klienta (např. v podobě neinformování o průběhu řízení či zmeškání lhůty) nevyvolává vůči soudu či správnímu orgánu účinky a může založit toliko

odpovědnostní vztah mezi zmocnitelem a zmocněným zástupcem (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 349/2005-47, ze dne 20. 10. 2009, č. j. 2 As 49/2009-51, ze dne 30. 3. 2010, č. j. 4 Ads 139/2009-76, nebo ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 60/2017-33). Stěžovatelka se tak v důsledku namítaného pochybení advokáta může na něm domáhat náhrady vzniklé majetkové či nemajetkové újmy soukromoprávní cestou, případně se může obrátit na Českou advokátní komoru s podnětem k prověření, zda se advokát svým jednáním dopustil kárného provinění ve smyslu zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.

[19] Krajský soud nepochybil ani při hodnocení přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina soukromého a rodinného života. V této souvislosti ve shodě se správními orgány uvedl, že stěžovatelčiny dcerám bylo v době vydání rozhodnutí žalované již 15 a 17 let a disponovaly (stejně jako jejich otec) povolením k trvalému pobytu. Stěžovatelčina cesta do země původu (za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadu) a její krátkodobé odloučení od rodiny by proto v daném případě nepředstavovalo natolik intenzivní zásah, který by vyžadoval zvláštní ochranu. Obdobně hodnotil přiměřenost zásahu (v návaznosti na obecnou argumentaci stěžovatelky) také správní orgán. Stěžovatelka svou argumentaci blíže nekonkretizovala ani v žalobě a kasační stížnosti, uvedené vypořádání námítky nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života proto ob stojí.

[20] Závěrem Nejvyšší správní soud pro úplnost doplňuje, že si je vědom toho, že usnesením ze dne 10. 10. 2024, č. j. 8 Azs 99/2023-52, byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena k zodpovězení otázka, zda má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v případě, kdy je řízení o žádosti o vydání (resp. prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno. Nejvyšší správní soud tuto skutečnost zmiňuje pouze z toho důvodu, že osmý senát v předkládacím usnesení poukázal rovněž na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 4/2020-41 (opakovaně odkazovaný stěžovatelkou), ze kterého plyne povinnost výjimečně posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života nezletilého žadatele o dlouhodobé pobytové oprávnění (resp. jeho prodloužení) z důvodu zohlednění nejlepšího zájmu dítěte i tehdy, pokud správní orgán řízení o žádosti zastaví. Tento přístup je dle předkládajícího senátu v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 Azs 212/2021-37, v němž v případě nezletilého žadatele o dlouhodobý pobyt v obdobné situaci naopak nebyla nutnost posuzování přiměřenosti zásahu shledána.

[21] Zodpovězení uvedené otázky rozšířeným senátem však nemá vliv na posouzení nyní řešené věci. Řízení o stěžovatelčině žádosti o povolení k trvalému pobytu nebylo zastaveno, nýbrž žádost byla zamítnuta. Žalovaná i krajský soud se zároveň otázkou přiměřenosti zásahu do stěžovatelčina soukromého a rodinného života zabývaly a posuzovaly ji, takže stěžovatelka v tomto ohledu nebyla zkrácena na svých právech. Odpověď rozšířeného senátu na položenou otázku tedy výsledek této věci negativně neovlivní, neboť v daném případě k posuzování dopadů do stěžovatelčina soukromého a rodinného života došlo. Ani ostatní dílčí závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 4/2020-41, jichž se sporná otázka předložená osmým senátem již nedotýká, nejsou

pokračování

pro stěžovatelčinu věc relevantní, jak ostatně Nejvyšší správní soud vysvětlil výše v bodě [14] odůvodnění tohoto rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. listopadu 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu