



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **V. L.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2024, č. j. 57 A 9/2024-22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2024, č. j. 57 A 9/2024-22, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 5. 2024, č. j. MV-51357-4/SO-2024, **se ruší a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 21 050 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ireny Strakové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 1. 2024, č. j. OAM-50539-16/ZM-2023, Ministerstvo vnitra podle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítlo žádost žalobkyně a neprodloužilo platnost její zaměstnanecké karty. Podle správního orgánu I. stupně žalobkyně ve stanovené lhůtě nepředložila doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti ze dne 11. 7. 2023.

[2] Odvolání žalobkyně žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 5. 2024, č. j. MV-51357-4/SO-2024, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

Žalovaná konstatovala, že z pracovní smlouvy ze dne 30. 9. 2019 nevyplývala výše mzdy, platu či jiné odměny žalobkyně, její mzdový výměr nebyl předložen. Správní orgán I. stupně tak nemohl posoudit, zda je splněna podmínka § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (že mzda, plat či odměna nebude nižší než základní sazba minimální měsíční mzdy). Žalovaná upozornila, že správní orgán I. stupně žalobkyni vyzval k doložení pracovní smlouvy nebo dodatku, v němž bude uveden údaj o výši mzdy. Žalobkyně si výzvu osobně převzala dne 4. 10. 2023 (doručení je stvrzeno podpisem žalobkyně na doručence). Námitku, že jí výzva nebyla doručena, proto žalovaná považovala za irelevantní. Žalovaná připomněla, že jde o řízení o žádosti, je tedy ovládáno zásadou dispoziční a žadatel musí předložit veškeré podklady potřebné pro rozhodnutí.

[3] K odvolání žalobkyně přiložila mzdové výměry ze dne 31. 12. 2021 a ze dne 31. 12. 2023, podle § 82 odst. 4 správního řádu k nim však žalovaná nemohla přihlédnout. Žalovaná zdůraznila, že koncentrace řízení dle tohoto ustanovení slouží k tomu, aby správní řízení probíhalo zásadně na prvním stupni. Nelze proto připustit, aby účastníci řízení v odvolacím řízení uplatňovali skutečnosti a důkazy, o kterých věděli již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, a mohli je bez obtíží uplatnit.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Praze. V ní namítala, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná vůbec nevypořádala její námitku o upření práva vyjádřit se a pořídit si fotokopie ze spisu. Podle žalobkyně žalovaná postupovala výlučně formalisticky a neposkytla jí poučení přiměřené okolnostem (se zohledněním toho, že jde o cizí státní příslušnici, která se snažila o součinnost se správním orgánem). Na řízení o prodloužení zaměstnanecké karty se přitom vztahuje správní řád, včetně základních zásad správního řízení, podle nichž má správní orgán účastníky řízení poučit a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[5] Dále žalobkyně vysvětlila, že po obdržení prvostupňového rozhodnutí vyhledala právní pomoc a doložila požadovaný mzdový výměr (do té doby neměla tušení, že nějakou podmínku nesplnila). Poznamenala rovněž, že správní orgány na svých pracovištích nabádají cizince, aby vyřizovali své žádosti sami a nenechali se zastupovat. Proto jí nelze přičítat k tíži, že si neopatřila pomoc dříve. K argumentaci ohledně důležitosti koncentrace řízení žalobkyně namítala, že pokud by byla řádně poučena, na co se zaměřit, požadované podklady by doložila. Závěrem odkázala na odbornou literaturu, dle níž by měl správní orgán vždy provést důkazy potřebné ke zjištění stavu věci, a na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 150/99, podle něhož přepjatý formalismus zakládá dotčení na základních právech.

[6] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem ze dne 9. 7. 2024, č. j. 57 A 9/2024-22, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl. S odkazem na příslušná zákonná ustanovení a judikaturu Nejvyššího správního soudu upozornil, že žadatel je povinen předložit pracovní smlouvu, z níž vyplývá, že jeho mzda bude odpovídat alespoň výši mzdy minimální. Přestože správní orgán I. stupně žalobkyni vyzval k odstranění vad žádosti, žalobkyně doplnila pouze dohodu o změně trvání pracovní smlouvy, v níž výše mzdy uvedena nebyla.

[7] Podle krajského soudu žalobkyně tvrzení o odepření pořízení fotokopíí prezentovala jako součást popisu průběhu správního řízení, nikoli jako samostatnou odvolací námitku. Toto své tvrzení navíc nedoložila a protokol o nahlížení do spisu bez výhrad podepsala. Krajský soud byl přesvědčen, že nevypořádání argumentace o nemožnosti pořízení fotokopíí

pokračování

nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; ani žalobkyně neuvedla, jaký vliv mohlo jí tvrzené pochybení žalované mít. Rozhodnutí správních orgánů jsou podle krajského soudu založena na srozumitelném a přezkoumatelném závěru, že žalobkyně nedoložila listinu splňující zákonem stanovené parametry.

[8] Krajský soud byl toho názoru, že žalovaná správně aplikovala dané ustanovení o koncentraci řízení. Žalobkyně nedoložila, že byla v době doručení výzvy na Ukrajině, ze spisu naopak vyplývá, že výzvu osobně převzala dne 4. 10. 2023. Objektivně jí tedy nic nebránilo v tom, aby požadované dokumenty doložila v rámci prvostupňového řízení. Krajský soud nespatořoval žádnou souvislost mezi koncentrací řízení a nemožností pořídit si fotokopie ze správního spisu – žalobkyně žádnou takovou souvislost nepopsala. Proto krajský soud uzavřel, že „platební výměr“ (sic!) mohla žalobkyně doložit již v prvostupňovém řízení.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka předně dovozuje, že její kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť podstatně přesahuje její zájmy. Týká se totiž základní činnosti správního orgánu na úseku pobytových záležitostí cizinců. Zákon o pobytu cizinců byl mnohokrát novelizován, což způsobuje chaos a komplikovanost řízení. Výsledkem jsou často formalistická rozhodnutí, která mají vážné dopady na život cizinců a vedou k jejich nezamýšleným neoprávněným pobytům. Stěžovatelka zdůrazňuje, že přes znalost českého jazyka na běžné komunikační úrovni u řady cizinců komunikace správních orgánů přispívá k jazykové bariéře, která řízení komplikuje. Postupy správních orgánů podle stěžovatelky nekorespondují se zákonem o pobytu cizinců ani se správním řádem.

[11] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka dále zdůrazňuje, že jádrem sporu je upření práva pořídit si fotokopie při seznámení se spisem před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nutnost prolomení koncentrační zásady z důvodu nedostatečného poučení ze strany správních orgánů. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nedostatečné či nesrozumitelné poučení nebylo způsobilé založit nezákonnost rozhodnutí. Konstatuje, že z jejích podání učiněných v průběhu správního řízení jednoznačně vyplývá, že měla snahu svou situaci řešit a žádost doplnit. To však správní orgány vůbec nezmiňují. Stěžovatelka je i nadále přesvědčena, že správní orgány nedostály své povinnosti poučit ji o procesních právech způsobem přiměřeným okolnostem. Rovněž krajský soud přistoupil k věci pouze formalisticky.

[12] Stěžovatelka opakuje, že cizinci jsou nabádáni, aby si své záležitosti vyřizovali sami, nenechávali se zastupovat a v případě nejasností se dostavili. To stěžovatelka udělala s úmyslem pořídit si fotokopie a ponechat si lhůtu k vyjádření. Žalovaná ani krajský soud se však jejími námitkami vůbec nezabývaly s odkazem na neunesení důkazního břemene. Správní orgány neumožňují pořizovat zvukové záznamy jednání se správním orgánem. Stěžovatelce tudíž nelze přičítat k tíži, že nemůže doložit své tvrzení, že si nemohla pořídit fotokopie a musela se vyjádřit ihned.

[13] Výzva ze dne 20. 9. 2023 byla stěžovatelce doručena vložení do schránky v době, kdy byla na Ukrajině. Přitom již dne 8. 9. 2023 bylo vydáno vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatelka upozorňuje, že vyrozumění je opatřeno pořadovým číslem 13 (č. j. OAM-50539-13/ZM-2023), zatímco později datovaná výzva číslem 10 (č. j. OAM-50539-10/ZM-2023), namítá tedy rovněž nesprávné vedení správního spisu. I tyto skutečnosti podle stěžovatelky dokreslují obraz nestandardně vedeného správního řízení, které krajský soud posoudil pouze formálně. Stěžovatelka je přesvědčena, že i v situaci, kdy neunesla důkazní břemeno, musí být posouzeno, zda v důsledku porušení jejich základních práv nemá být zásada koncentrace řízení prolomena.

[14] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti a jejímu doplnění předně konstatuje, že kasační námitky odpovídají námitkám odvolacím a žalobním, pročez odkazuje na své rozhodnutí o odvolání a na rozsudek krajského soudu. Stěžovatelka byla řádně poučena o možnosti seznámit se se spisovým materiálem, což stvrdila svým podpisem a uvedla, že se nechce vyjádřit. Předložila pouze žádost o urychlení řízení. Nijak neprokázala své tvrzení o tom, že si nemohla pořídit fotokopie (ani neuvedla, který konkrétní pracovník správního orgánu I. stupně jí měl takový zákaz sdělit). Ještě v období mezi nahlížením do spisu a vydáním prvostupňového rozhodnutí měla stěžovatelka dostatek času znovu požádat o nahlédnutí do spisu, příp. vznést námitku ohledně znemožnění pořízení fotokopií.

[16] Podle žalované správní orgán I. stupně postupoval plně v souladu se zákonem, když stěžovatelku vyzval k odstranění vad žádosti a vyrozuměl ji o tom, jakým způsobem lze vytýkanou vadu odstranit. Stěžovatelka však v poskytnuté lhůtě (ani později před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně) vadu žádosti neodstranila. Výzva ze dne 20. 9. 2023 jí přitom byla doručena dne 4. 10. 2023. Stěžovatelka neprokázala, že by si z vážných důvodů nemohla zásilku převzít. Bylo na ní, aby si přebírání zásilek v průběhu řízení o žádosti zajistila. Žalovaná uznává, že správní orgán I. stupně vyrozuměl stěžovatelku o možnosti seznámit se se spisovým materiálem již dne 8. 9. 2023, opětovně ji však vyrozuměl i poté, co byla vyzvána k odstranění vad žádosti, a to dne 10. 11. 2023. Stěžovatelka se se spisem seznámila, musela si tedy být vědoma toho, že její žádost trpí vadou. Přesto však vadu neodstranila. Proto je žalovaná přesvědčena, že procesní práva stěžovatelky nebyla porušena.

[17] Žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nepřijatelnost odmítl, eventuálně pro nedůvodnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu

pokračování

tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[20] Stěžovatelka v posuzované věci namítá zásadní pochybení žalované i krajského soudu (zejména porušení základních zásad správního řízení), která by mohla mít dopad do jejího hmotněprávního postavení a která nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[21] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[23] Stěžovatelka přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ale vytýká krajskému soudu, že se nedostatečně zabýval otázkou poučení. Stěžovatelka v žalobě skutečně namítala, že ji správní orgán nepoučil přiměřeným způsobem vzhledem k okolnostem případu (je cizinka a po celou dobu řízení se snažila o spolupráci se správním orgánem). V této souvislosti odkázala na judikaturu a příslušná ustanovení ústavních

i podústavních norem (zejména § 2 a § 4 správního řádu). Zabývala se rovněž vztahem zákona o pobytu cizinců a správního řádu a upozornila na to, že správní orgány sdělují cizincům, aby se nenechávali zastupovat a své záležitosti si vyřizovali sami.

[24] Je pravdou, že krajský soud se žádným z těchto argumentů explicitně nezabýval. Své posouzení založil pouze na existenci výzvy datované dnem 20. 9. 2023, vypravené dne 21. 9. 2023, jejíž součástí bylo podle krajského soudu poučení o následcích jejímu nevyhovění. Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení však nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Ve světle argumentace stěžovatelky by nepochybně bylo vhodnější, kdyby se krajský soud podrobněji zabýval konkrétním obsahem poučení obsaženého ve výzvě, z jeho úvah však plyne, že ho považoval za dostatečné. Nejvyšší správní soud v tomto okamžiku nehodnotí, zda tento závěr krajského soudu byl správný. Připomíná však, že zrušení pro nepřezkoumatelnost by mělo být vyhrazeno jen těm vadám rozhodnutí, pro něž ho skutečně nelze přezkoumat. Takovou vadou rozsudek krajského soudu i přes svou stručnost netrpí, tento soud tedy mohl přistoupit k jeho věcnému přezkoumání.

[25] Úvodem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že námitku týkající se chybného číslování dokumentů obsažených ve spisu stěžovatelka neuvedla v žalobě, krajský soud se k ní proto nemohl vyjádřit. Ani tento soud k ní tudíž pro její nepřípustnost podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nemohl přihlídnout.

[26] Rovněž lze poznamenat, že z doručky obsažené ve správním spisu vyplývá, že výzva k odstranění vad žádosti ze dne 20. 9. 2023 byla stěžovatelce doručena dne 4. 10. 2023. Stěžovatelka stvrdila převzetí výzvy svým vlastnoručním podpisem, který na první pohled odpovídá jejím podpisům na jiných písemnostech obsažených ve spisu. Stěžovatelka netvrdí, že nejde o její podpis, ani nevysvětluje, jak jinak se mohl na doručku její podpis dostat. Pouze opakuje zjevně nepravdivé tvrzení, že k doručení této výzvy došlo „ve smyslu ust. § 24 zák. č. 500/2004 Sb., vhozením do schránky“ v době, kdy byla stěžovatelka krátký čas na Ukrajině. Stěžovatelka jistě mohla být na Ukrajině před nebo po doručení této záilky, v okamžiku jejího doručení dne 4. 10. 2023 však byla zcela jistě v ČR, kde si tuto záilku osobně vyzvedla na poště, a nebyla jí tedy vhozena do schránky. Nejvyšší správní soud by předpokládal, že si zástupkyně stěžovatelky, jakožto advokátka, která má stěžovatelce poskytnout profesionální právní služby, nejprve nahlédnutím do správního spisu tuto prostou skutečnost ověří, než bude v rozporu s konstatováním žalované i krajského soudu tvrdit opak. Ani prokázané doručení výzvy však na druhou stranu bez dalšího neosvědčuje, že byla stěžovatelka o své povinnosti doložit výši mzdy od svého zaměstnavatele správním orgánem poučena dostatečně.

[27] Podle § 4 odst. 2 správního řádu „[s]právní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“.

[28] V duchu této zásady již správní soudy například dovodily, že v případě ohlášení stavby podléhající stavebnímu povolení byl stavební úřad povinen stavebníka o tom přiměřeně poučit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009,

pokračování

č. j. 7 As 10/2009-86, publ. pod č. 2255/2011 Sb. NSS). Povinností stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby pak bylo poučit stavebníka o tom, že trvá na povolení výjimky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 206/2014-77). Ještě důležitější je potom přiměřené poučování v oblasti sociální a důchodové. V ní již bylo judikováno, že bylo povinností správních orgánů poučit účastníky o možnosti požádat o prominutí podmínky podle § 3 odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2007, č. j. 4 Ads 54/2006-68), nebo že nedostatečné poučení poskytnuté žadateli o dávku důchodového pojištění představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007-42). V posledně jmenované věci šlo dokonce o poučení o hmotném právu, nikoli pouze o poučení o procesních pravidlech, které se pod § 4 odst. 2 správního řádu podřazuje nejčastěji.

[29] Krajský soud byl toho názoru, že výzva k odstranění vad žádosti ze dne 20. 9. 2025 obsahovala dostatečné poučení o důsledcích jejímu nevyhovění, v tom ale problém primárně nespočívá. Otázkou je, zda bylo z této výzvy i v řízení nezastoupené stěžovatelce zřejmé, co po ní správní orgán vlastně žádá. Nejvyšší správní soud konstatuje, že výzva je nepřehledná kvůli nevhodnému formátování – používá několik různých velikostí písma (nepočítaje nadpisy), nadměrné tučné zvýraznění (v němž se skutečně důležité informace ztrácejí) a podtržení celých odstavců (překrývá části některých písmen). To ztěžuje čtení zejména u osob, jejichž mateřským jazykem není čeština, a zvláště pak těch, jejichž mateřský jazyk nepoužívá latinku. Rovněž struktura textu výzvy je neuspořádaná, klíčové informace nejsou logicky členěny a chybí jasné oddělení jednotlivých požadavků (např. číslováním vad žádosti, které je třeba odstranit). Výzva obsahuje poznámky označené hvězdičkou, ke kterým však v předchozím textu chybí odpovídající odkazy, což působí matoucím dojmem. Poučení je uvedeno uprostřed textu druhé strany, bez jakéhokoli nadpisu. Zároveň jsou uvedena dvě různá poučení, z nichž jedno spojuje neodstranění vad se zastavením řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, druhé se zamítnutím žádosti, aniž by bylo jakkoli vysvětleno, kdy je na místě první a kdy druhý postup.

[30] V reakci na výzvu stěžovatelka doložila originál dodatku ze dne 31. 3. 2021 k pracovní smlouvě, z jejího dalšího postupu je však zřejmé, že si nebyla vědoma toho, že by její žádost měla ještě nějaké vady, které zbývá odstranit.

[31] Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že řízení, jejichž účastníky jsou cizinci, jsou srovnatelná s řízeními ve věcech důchodových, kde správní soudy dovodily široké poučovací povinnosti správních orgánů. Účastník řízení zde často trpí nedostatečným povědomím o obsahu aplikovaných právních předpisů a důsledcích, které tyto předpisy mohou mít. V případě cizinců jsou tyto okolnosti ještě umocněny kulturními odlišnostmi a jazykovou bariérou. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že řízení podle zákona o pobytu cizinců jsou pro život těchto lidí velmi podstatná, neboť jejich prostřednictvím se upravují okolnosti či dokonce nabývá a pozbývá oprávnění k pobytu na území České republiky. Jak přitom konstatoval zdejší soud např. v rozsudku ze dne 22. 10. 2024, č. j. 10 Azs 154/2024-51, „i v těchto případech, kdy musí platit jednoznačná a předvídatelná pravidla, nelze zákonnou úpravu vykládat zcela formalisticky, bezhodnotově a nezohledňovat konkrétní skutkové okolnosti každého jednotlivého případu. Rovněž v těchto věcech je proto namístě zvažovat přiměřenost dopadů správního rozhodnutí do osobní a právní sféry dotčeného jednotlivce.“

[32] Ve vztahu k jinému žadateli původem z Ukrajiny Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 Azs 110/2025-32, který se také týkal neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty, uvedl: „*Stručně shrnuto: pochybení stěžovatele bylo napraveno tak, že není pochyb ani o pravosti původně pouze v kopii předloženého cestovního pasu stěžovatele, ani o plnění účelu jeho pobytu na území České republiky, tedy výkonu závislé práce. V zásadě tak pochybení stěžovatele spočívalo čistě v administrativním opomenutí. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty za přiměřené uvedeným okolnostem, jejichž výjimečnost je významně násobena tím, že by stěžovatel musel vycestovat na Ukrajinu, kde v důsledku ruské invaze v roce 2022 probíhá rozsáhlý válečný konflikt, přičemž z dostupných informací je nepochybné, že v nebezpečí jsou životy i zdraví civilního obyvatelstva. Správní orgány potažmo městský soud sice uvedly, že stěžovatel může žádat o vízum za účelem strpění (resp. mezinárodní ochranu), NSS však zdůrazňuje, že je potřeba vnímat kontext nastalé situace a rovněž její důsledky. Navrhovaný postup nijak neřeší situaci stěžovatele, který na území České republiky pobývá právě za účelem závislé práce, o čemž svědčí skutečnost, že zde pobývá bez souvislosti s ozbrojeným konfliktem v zemi původu (přicestoval již v roce 2020).*“

[33] Pokud tedy pro účastníka má řízení, resp. jeho výsledek, velký význam, o to větší důraz by správní orgány měly klást na dostatečné a srozumitelné poučení. To platí zejména v případě žadatelů, pro něž by nucený návrat do země původu, byť dočasný, představoval nejen zásadní komplikaci, ale dokonce ohrožení života, a zdraví a odporoval by tak zásadě *non-refoulement*, což v případě stěžovatelky Nejvyšší správní soud konstatoval již v usnesení ze dne 15. 8. 2024, č. j. 5 Azs 214/2024-27, jímž přiznal její kasační stížnosti odkladný účinek. I pochybení stěžovatelky představovalo pouze administrativní opomenutí, neboť výši mzdy nakonec doložila, byť až v odvolacím řízení. Existuje tedy zásadní nepoměr mezi důvodem neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty a konečnými dopady tohoto rozhodnutí, které mohou být pro stěžovatelku fatální.

[34] V projednávané věci se navíc k obecnému znevýhodnění cizinců ve správním řízení a zvláštní situaci ukrajinských občanů přidaly další okolnosti specifické právě pro stěžovatelku. Z jejího postupu v řízení totiž bylo zřejmé, že nemá zkušenosti se správním řízením v České republice (do své původní žádosti uvedla nesprávný tvar svého křestního jména a dokonce se zapomněla podepsat) a že nerozumí tomu, co po ní správní orgán I. stupně žádá. Tato okolnost musela být správnímu orgánu zřejmá nejspíše z podání ze dne 28. 11. 2023, jímž stěžovatelka žádala o „*urychlení rozhodnutí*“. Je zřejmé, že kdyby stěžovatelka věděla, že správnímu orgánu nedoložila jednu z rozhodných okolností, netrvala by na tom, aby správní orgán rozhodl brzy. Naopak, měla by zájem řízení prodloužit do doby, než se jí podaří doložit všechny požadované podklady. Její nedostatečnou orientaci potvrdilo též doručení čestného prohlášení ze dne 11. 12. 2023, kde stěžovatelka uváděla na pravou míru v žádosti chybně napsané křestní jméno (jehož si správní orgán do té doby nepovšiml). Z tohoto podání je totiž zřejmé, že stěžovatelka nemá dostatečné zkušenosti s psanou formou českého jazyka. Za této situace měl správní orgán I. stupně stěžovatelku v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu sice opakovaně, ale tentokrát srozumitelněji poučit, že dosud nedoložila výši mzdy, tedy okolnost rozhodnou pro posouzení její žádosti.

[35] Podle stěžovatelky nebylo nedostatečné poučení pochybením jediným. Tvrdí, že při nahlížení do spisu dne 28. 11. 2023 jí mělo být řečeno, že si nesmí pořídit fotokopie listin a že se musí vyjádřit ihned (nemůže si vzít čas na rozmyšlenou). Krajský soud konstatoval,

pokračování

že stěžovatelka nevysvětlila, jaký vliv by tvrzené pochybení správního orgánu mělo na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že vliv na zákonnost je v takovém případě zřejmý a přímo vychází z dotčených právních norem a kontextu případu. Jak tento soud upozornil v rozsudku ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 Azs 120/2023-24, „*možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje důležité procesní právo vycházející i z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod*“. Pokud tedy stěžovatelka tvrdí, že správní orgán I. stupně využití tohoto jejího práva omezil, a zároveň ze spisu vyplývá, že následně byla její žádost zamítnuta pro nedoložení rozhodné skutečnosti (kterou stěžovatelka doložit mohla a v odvolacím řízení tak učinila), nelze přehlížet zjevnou možnost příčinné souvislosti.

[36] Je pravdou, že stěžovatelka své tvrzení o znemožnění pořízení fotokopíí neprokázala. Žalovaná ani krajský soud však neuvádějí, jakým způsobem měla stěžovatelka získat důkazní prostředky, které by jí umožnily takové tvrzení doložit. Lze si představit výslech úřední osoby, která se jednání se stěžovatelkou účastnila za správní orgán I. stupně. V protokolu však tato úřední osoba v rozporu s § 18 odst. 2 správního řádu není vůbec označena. Stěžovatelka na tuto okolnost upozornila v odvolání, žalovaná se s ní však nikterak nevypořádala. Krajský soud k námitce ohledně pořizování kopií konstatoval, že tato okolnost byla v doplnění odvolání stěžovatelky uvedena pouze v popisu průběhu řízení. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Popis průběhu řízení byl totiž v doplnění odvolání ukončen zmínkou o vydání prvostupňového rozhodnutí, zatímco otázka fotokopíí byla uvedena až v následujícím odstavci, který již představoval odvolací námitku. Žalovaná se tedy touto okolností měla zabývat, tím spíše v situaci, kdy stěžovatelka nebyla dostatečně srozumitelně poučena o tom, co po ní správní orgán I. stupně žádal. Případná nemožnost pořízení fotokopíí za účelem vyhledání právní rady či pomoci totiž ještě prohlubuje původní pochybení správního orgánu spočívající v nedostatku poučení, které by odpovídalo osobním poměrům stěžovatelky. Žalovaná se však argumentací stěžovatelky vůbec nezabývala a nezohlednila ani doložení mzdového výměru s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu.

[37] Podle § 82 odst. 4 správního řádu „*[k] novým skutečností 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. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním*“.

[38] Toto ustanovení zakotvuje tzv. zásadu koncentrace řízení. Jejím cílem je přenést odpovědnost za včasné uplatnění skutkových tvrzení a důkazních návrhů na účastníky řízení a soustředit je do řízení před správním orgánem I. stupně. To zamezuje účelovým skutkovým tvrzením a nehospodárnému prodlužování správních řízení. Nemožnost uplatnit v odvolacím řízení nové skutečnosti a důkazy, které bylo možné uplatnit dříve, je pak přímým důsledkem žadatelovy nedostatečné součinnosti v prvostupňovém řízení. Jak však Nejvyšší správní soud upozornil v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, publ. pod č. 2412/2011 Sb. NSS, koncentrační zásada nemá místo v řízeních, v nichž správní orgán z úřední povinnosti ukládá účastníkovi povinnost – v těchto řízeních je speciální úpravou § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, podle níž je správní orgán povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

[39] Ač se v posuzované věci jedná o řízení o žádosti, správní orgán I. stupně stěžovatelku dostatečně nepoučil o tom, jakými vadami trpí její žádost. Navíc v protokolu ze dne 28. 11. 2023 neidentifikoval úřední osobu, která tento úkon se stěžovatelkou prováděla. To by samo o sobě vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí nemělo, ovšem v kontextu stěžovatelčiných námitek ohledně průběhu protokolovaného nahlížení vzbuzuje i tato vada přinejmenším pochybnosti o správnosti obsahu protokolu.

[40] Z výše uvedeného vyplývá, že v důsledku absence poučení, které by zohledňovalo osobní poměry stěžovatelky, správní orgán I. stupně porušil § 4 odst. 2 správního řádu, což mělo za následek neunesení důkazního břemene stěžovatelkou v prvostupňovém řízení. V takové situaci žalovaná nebyla oprávněna odmítnout důkazní prostředky přiložené k odvolání (mzdové listy) s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu, neboť je stěžovatelka v důsledku nedostatečného poučení nemohla uplatnit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Krajský soud měl rozhodnutí žalované pro tuto důvodně vytýkanou vadu zrušit, pokud tak neučinil a žalobu zamítl, nemůže ani jeho rozsudek obstát.

IV.

Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí neměl jinou možnost, než v souladu s vysloveným právním názorem zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil. Vzhledem k tomu, že žalovaná může přihlédnout ke všem předloženým důkazním prostředkům a tvrzením stěžovatelky v rámci odvolacího řízení, nebylo nutné rušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[42] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[43] Stěžovatelka před krajským soudem uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a v řízení před kasačním soudem ve výši 5 000 Kč. V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatelka uhradila rovněž soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[44] Stěžovatelka dále vynaložila náklady na své zastoupení. V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla zastoupena advokátkou JUDr. Irenou Strakovou, proto jí náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením. Pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (viz čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.).

pokračování

[45] Náklady stěžovatelky na řízení před správními soudy spočívají v částce odpovídající odměně advokátce ve výši 3 x 3 100 Kč za 3 úkony právní služby, tj. převzetí a přípravu zastoupení, podání žaloby a kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024], a ve výši 1 550 Kč za úkon, za něž náleží odměna v poloviční výši, tj. za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024]; a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokátky ve výši 4 x 300 Kč za tyto úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024). Náklady vynaložené stěžovatelkou na její právní zastoupení tedy činí 12 050 Kč. Za úkon právní služby v podobě návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě Nejvyšší správní soud stěžovatelce náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť tento návrh k přiznání odkladného účinku žalobě nevedl, nejednalo se tedy o důvodně vynaložený náklad.

[46] Celkem tedy přísluší stěžovatelce náhrada nákladů řízení ve výši 21 050 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalované přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. října 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu