

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **A. G.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 9. 2022, č. j. 16 A 133/2020 – 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „*krajský soud*“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2020, č. j. MV-149777-4/SO-2020, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 10. 7. 2020,

č. j. OAM-16697-4/DP-2020, a toto rozhodnutí potvrdila. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně zastavil podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neboť žalobce podal tuto žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn. Původní platnost žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR totiž trvala do 15. 4. 2020, přičemž žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti až 24. 6. 2020, tedy opožděně.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 9. 2022, č. j. 16 A 133/2020 – 49, žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[3] Předně nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované. Odkázal přitom na konkrétní části z jejího rozhodnutí a konstatoval, že se v něm se všemi odvolacími námitkami žalobce dostatečně vypořádala. Krajský soud dále hodnotil klíčovou námitku žalobce, dle níž byly správní orgány v daném případě povinny posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Krajský soud k tomu s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že s ohledem na zastavení řízení o žádosti, tedy procesního rozhodnutí, v jehož rámci nebylo o žádosti věcně rozhodováno, nebyly správní orgány povinny se přiměřeností jejich rozhodnutí zabývat. Řízení o žádosti žalobce bylo podle krajského soudu zastaveno správně, neboť žalobce podal žádost opožděně, aniž by zároveň v souladu s dikcí § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvedl, jaké důvody na jeho vůli nezávislé mu ve včasném podání žádosti bránily.

[4] Krajský soud dodal, že žalobci nic nebránilo v tom, aby žádost o prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění zaslal ve lhůtě (tj. do 15. 4. 2020) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, případně tak mohl učinit prostřednictvím jím zvoleného zástupce. Tyto možnosti dříve judikatura kasačního soudu připustila. Žalobce tak ovšem nepostupoval a žádost podal více než dva měsíce po uplynutí zákonem stanovené lhůty, což jde k jeho tíži. Nešlo přitom přisvědčit jeho ničím nedoloženému tvrzení, že správní orgán prvního stupně přijímá jen perfektní žádosti, které obsahují všechny zákonné náležitosti, přičemž žalobci trvalo, než všechny tyto náležitosti obstaral. Neúplná, avšak včasně podaná žádost má za následek zahájení správního řízení o žádosti, v němž následně musí správní orgán cizince vyzvat k odstranění vad žádosti. Krajský soud závěrem podotkl, že žalobce v žalobě netvrdil ani neprokazoval, že by příslušnou pobytovou žádost podal včas, anebo že by při jejím podání po lhůtě tvrdil důvody nezávislé na jeho vůli, které mu ve včasném podání zabránily. Těmito otázkami se proto krajský soud nezabýval.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Úvodem namítá, že námitku nepřezkoumatelnosti, uvedenou v žalobě, vztahoval k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ve správním řízení totiž nebyl vyzván k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí; tímto postupem mu správní orgán

prvního stupně znemožnil sdělit důvody pro pozdní podání žádosti. Je přitom notorietou, že v rozhodné době probíhala pandemie onemocnění covid-19 a „*téměř nefungovaly*“ orgány veřejné moci. Bylo tedy nemožné splnit všechny náležitosti dotčené žádosti, a teprve po ukončení nouzového stavu stěžovatel žádost podal. Důvody opožděného podání žádosti (tj. především probíhající pandemie onemocnění covid-19 a strach z nákazy) byly natolik zřejmé, že stěžovatel nepovažoval za nutné je „*strojově citovat*“. Naplnil tedy dikci § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a při podání žádosti „*konkludentně*“ uvedl, z jakých důvodů na své vůli nezávislých ji podává opožděně. Správní orgán prvního stupně měl tedy stěžovatele k prokázání těchto důvodů vyzvat, ale neučinil tak. S touto okolností se nevypořádala jak žalovaná, tak ani krajský soud. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto „*validní*“.

[7] Stěžovatel dále shledává pochybení krajského soudu i žalované v tom, že podle jejich názoru nebylo nutné zabývat se dopadem rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatele. Správní řízení bylo chybně zastaveno, a jen z toho důvodu nedošlo k posouzení přiměřenosti, čímž došlo ke zkrácení stěžovatelových práv. Následně znovu opakuje, že žádost podal ve „*výjimečné a unikátní době*“ (míněno v době koronavirové pandemie – pozn. NSS), což měl správní orgán prvního stupně zohlednit. Ten ale naopak postupoval přepjatě formalisticky.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že účastníku řízení musí být dána možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí ve věci, tedy meritorního rozhodnutí. U procesních rozhodnutí, do kterých spadá i zastavení řízení o žádosti stěžovatele v posuzované věci, tato zákonná povinnost pro správní orgán neplatí. Dále žalovaná zdůrazňuje, že stěžovatel mohl podat žádost s ohledem na § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců do 5 dnů po zániku důvodů, které mu měly bránit ve včasném podání žádosti. V jeho případě se mělo jednat o vyhlášený nouzový stav, který platil do 17. 5. 2020. Stěžovatel však takto nepostupoval a žádné důvody, které mu bránily ve včasném podání žádosti, během správního řízení nesdělil. Správní orgán prvního stupně ho tak logicky nemohl vyzývat k prokázání těchto důvodů. Žalovaná též upozorňuje, že v žalobě stěžovatel namítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí; s touto námitkou se přitom krajský soud neztotožnil. Co se týče posouzení přiměřenosti, je žalovaná toho názoru, že krajský soud správně dovodil, že tuto povinnost správní orgány neměly. S ohledem na pandemickou situaci a vyhlášený nouzový stav měl stěžovatel „*nadstandardní*“ lhůtu (žalovaná zde zřejmě míní, že žádost mohl podat do 5 dnů po skončení nouzového stavu dne 17. 5. 2020, přičemž jinak mu lhůta skončila již dne 15. 4. 2020 – pozn. NSS) k podání žádosti (případně ji mohl podat včas poštou), nicméně přesto ji podal opožděně. Ve zbytku odkazuje na své rozhodnutí a na napadený rozsudek.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu

a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. Jinak řečeno, pokud stěžovatel formuloval kasační námitku velmi obecně, obdrží na ni od soudu pouze stručnou odpověď.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti předně nesouhlasí s tím, jak se krajský soud vypořádal s jeho žalobní námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti. Tvrdí, že za nepřezkoumatelné považoval rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který mu neumožnil vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, respektive jej nevyzval k prokázání důvodů, z jakých podal žádost opožděně. Tím stěžovateli znemožnil tyto důvody ve správním řízení uvést. Podle něj se touto okolností vůbec nezabývala jak žalovaná, tak ani krajský soud. Posledně uvedeným tvrzením (že se krajský soud určitou žalobní argumentací nezabýval) stěžovatel *de facto* namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[13] Nejvyšší správní soud z textu žaloby ze dne 11. 12. 2020 ověřil, že stěžovatel v ní namítal **nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované**, nikoli správního orgánu prvního stupně, jak nyní tvrdí v kasační stížnosti. Uvedl totiž, že „*nesouhlasí se způsobem, jakým se vypořádala Komise* (tj. žalovaná – pozn. NSS) *s žalobcem namítanými vadami usnesení správního orgánu prvního stupně (...), a námitkami týkajícími se postupu správního orgánu prvního stupně v řízení.*“ K tomu v žalobě argumentoval tím, že podle jeho názoru **žalovaná** nepravdivě konstatovala, že odvolací námitky byly vzneseny pouze obecně s prostým výčtem údajně porušených zákonných ustanovení, avšak stěžovatel svoje odvolací námitky odpovídajícím způsobem rozvedl (viz část IV. žaloby). Podle něj tedy žalovaná založila rozhodnutí na nepravdivých a chybně vyložených skutečnostech, a tím zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[14] Krajský soud se v návaznosti na takto formulovanou žalobní námitku zabýval tím, jakým způsobem žalovaná napadené rozhodnutí odůvodnila, přičemž dospěl k závěru, že reagovala na všechny odvolací námitky a její rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Odkázal přitom na konkrétní části rozhodnutí žalované (viz zejména odstavce 10 a 11 napadeného rozsudku). Krajský soud dal stěžovateli za pravdu v tom, že jeho odvolání neobsahovalo toliko výčet údajně porušených zákonných ustanovení bez bližšího vysvětlení, avšak zároveň uvedl, že odvolacími námitkami, které se týkaly nemožnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a nemožnosti osvětlit všechny podstatné

skutečnosti, se žalovaná zabývala a vysvětlila, proč je nepovažuje za důvodné. Jak již bylo řečeno, k tomu krajský soud odkázal na příslušné pasáže z rozhodnutí žalované.

[15] Krajský soud tedy podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu žalobní námitku nepřezkoumatelnosti vypořádal řádně a v úplnosti, i napadený rozsudek je proto přezkoumatelný a dostatečně i srozumitelně zdůvodněný. Je to naopak stěžovatel, kdo nepravdivě „posouvá“ význam své žalobní námitky, neboť ji vztahuje k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy naplněn není.

[16] Dále stěžovatel pouze namítá, že nesouhlasí s tím, jak byla ze strany správních orgánů i krajského soudu vypořádána otázka přiměřenosti dopadů správních rozhodnutí. Podle jeho názoru mělo k posouzení přiměřenosti dojít, a to jak s ohledem na kritéria vymezená v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tak s přihlédnutím k okolnostem, za nichž byla opožděná žádost o prodloužení doby platnosti jeho pobytového oprávnění podána (tj. za trvání pandemie koronaviru).

[17] Na tuto námitku dává odpověď konstantní judikatura zdejšího soudu, na kterou ostatně v napadeném rozsudku trefně odkázal i krajský soud. Vyplývá z ní, že v případě zastavení řízení o pobytové žádosti nejsou správní orgány povinny posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jelikož o žádosti nerozhodují meritorně. Při nesplnění podmínek pro projednání žádosti totiž nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit (viz např. rozsudek ze dne 12. 5. 2022, č. j. 8 Azs 38/2020 – 64, rozsudek ze dne 24. 8. 2021, č. j 1 Azs 212/2021 – 37, nebo rozsudek ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019 – 39).

[18] V posledně uvedeném rozsudku č. j. 8 Azs 314/2019 – 39 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[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****. Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti (...), nemá správní orgán jinou možnost než řízení zastavit. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění*“ (zvýraznění přidáno – pozn. NSS). Krajský soud tuto otázku posoudil v souladu s výše uvedeným a zcela správně, kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy rovněž není dán.

[19] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatel zjevně zaměňuje důvody vedoucí k zastavení řízení o jeho žádosti s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí. Jeho tvrzení, že žádost podal opožděně kvůli probíhající celosvětové pandemii onemocnění označovaného jako COVID-19 a že tato skutečnost měla být v rámci posuzování přiměřenosti zohledněna, je irelevantní. Podstatné je, že žádost nebyla posuzována věcně, a tudíž správní orgány nemohly v rámci posuzování přiměřenosti zohlednit, jaké okolnosti provázely její podání, jakož ani jaké dopady bude mít rozhodnutí

o zastavení řízení na rodinné či soukromé poměry stěžovatele, neboť toto posuzování neměly vůbec povinnost provádět.

[20] Jak správně podotkla žalovaná, stěžovatel měl možnost podat žádost v souladu s § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců i po lhůtě stanovené tímto zákonem, avšak s uvedením důvodů na jeho vůli nezávislých, které mu ve včasném podání žádosti zabránily. To nicméně neučinil, což ostatně sám připouští v kasační stížnosti. Krajský soud k tomu v závěru napadeného rozsudku trefně poznamenal (srov. odst. 22), že stěžovatel v žalobě netvrdil a nedokládal, že by žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu podal včas, respektive že by při podání žádosti předestřel důvody na jeho vůli nezávislé, které zapříčinily její podání po zákonné lhůtě. Touto otázkou se proto krajský soud nemohl zabývat. Tvrdí-li stěžovatel poprvé až v kasační stížnosti, že fakticky tyto důvody v žádosti uvedl, neboť z ní vyplývaly „*konkludentně*“, a správní orgán prvního stupně se těmito důvody měl zabývat, případně jej vyzvat k jejich doplnění či prokázání, jde o argumentaci nepřípustnou, neboť nemá předobraz v žalobě, ač v ní mohla a měla být uplatněna (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná náhradu nákladů výslovně neuplatnila a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by jí vznikly náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

[23] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť po předložení spisu a po provedení nezbytných procesních úkonů přikročil k jejímu meritornímu posouzení. Za této situace by rozhodnutí o odkladném účinku bylo nadbytečné a neúčelné.

[24] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nerozhodoval, byly naplněny podmínky pro vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh ve výši 1 000 Kč (§ 10 odst. 1, věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). Soudní poplatek bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. prosince 2022

pokračování

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu