ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **L. N.**, zastoupena Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 6. 2022, č. j. 22 A 32/2021-60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobkyni se vrací soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Ladislava Bárty, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2021, č. j. MV-28035-4/SO-2021, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 1. 2021, č. j. OAM-2242-40/DP-2019, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“). Usnesením ze dne 28. 7. 2021, č. j. 22 A 32/2021-21, krajský soud žalobu odmítl. Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 Azs 256/2021-38, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém krajský soud žalobu zamítl (shora označeným rozsudkem ze dne 7. 6. 2022, č. j. 22 A 32/2021-60).

Ztotožnil se se správními orgány, že žalobkyně nesplnila podmínky pro vyhovění předmětné žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Správní orgán I. stupně řádně zkoumal, zda jsou splněny zákonné podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, tedy zejména, zda byly k žádosti přiloženy všechny její náležitosti dle § 44a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) a zda prokazují splnění zákonem stanovených podmínek dle § 42b odst. 1 písm. d) téhož zákona. Žalobkyně však ani na opakovanou výzvu správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti nedoložila, že příjem rodiny po sloučení i nadále odpovídá požadavkům stanoveným v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy, že je splněna podmínka pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Nesplnila ani další zákonné podmínky, což vedlo k nevyhovění její žádosti. Odvolání návazně podala pouze blanketní. Krajský soud dodal, že žalobkyně měla ve správním řízení dostatečný prostor k předložení zákonem stanovených dokladů, byla řádně poučena o následcích neodstranění vad žádosti, a přesto bez uvedení důvodů zákonem předepsané doklady ve správním řízení, a to ani během odvolacího řízení, nepředložila. Pokud by žalobkyně chybějící doklady předložila nejpozději s odvoláním a současně uvedla důvody, které bránily jejich předložení ve správním řízení před orgánem I. stupně, zabýval by se odvolací správní orgán také otázkou, zda žalobkyně splnila zákonné předpoklady pro prolomení zásady koncentrace správního řízení ve smyslu § 82 odst. 4 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) a jeho úvaha by byla přezkoumatelná soudem. Taková situace však v souzené věci nenastala. Krajský soud dodal, že s ohledem na výše uvedené nebyl shledán ani prostor pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Překlenutí dopadu napadeného rozhodnutí do rodinné sféry žalobkyně není možné ani apelací na mezinárodně uznávaná práva dítěte (zde zájmy nezletilých dcer žalobkyně), jak se žalobkyně domáhá v žalobě. Taková argumentace nemá zákonnou ani judikaturní oporu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30). Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že s ohledem na nedoložení požadovaných dokladů nebylo třeba zkoumat zásah do soukromého a rodinného života. Stěžovatelka v žalobě poukazovala na porušení čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, neboť na území České republiky pečuje o své děti, přičemž takové tvrzené porušení prolamuje i koncentrační zásadu správního řízení a soudního řízení správního (§ 82 odst. 4 správního řádu a § 75 odst. 1 s. ř. s.). Čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte, přičemž veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v prvé řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41). Takto však krajský soud na věc nenahlížel. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu

zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III.

[4] Žalovaná podala ke kasační stížnosti písemné vyjádření, ve kterém se ztotožnila s posouzením provedeným krajským soudem. Navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.* Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky. Kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu procesní pochybení a pokud se ve zrušujícím rozsudku závazně nevyjádřil ke všem sporným otázkám. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165). V intencích výše uvedeného a důvodů, pro které bylo zrušeno předcházející usnesení krajského soudu, nelze námitky uplatněné v kasační stížnosti považovat za nepřípustné.

[7] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu nedoložení požadovaných podkladů. Ze spisu k tomu vyplývá, že stěžovatelka i přes opakované výzvy správního orgánu I. stupně k odstranění vad žádosti (výzvy ze dne 28. 2. 2019, ze dne 23. 4. 2019, ze dne 11. 12. 2019 a ze dne 20. 2. 2020) nedoložila, že příjem rodiny odpovídá požadavkům stanoveným v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy, že je splněna podmínka pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Nesplnila ani výzvu vyzývající k doplnění dokladů o platný pas a aktuální doklad o zajištění ubytování. V uvedených výzvách byla přitom poučena i o následcích neodstranění vad žádosti. Požadované doklady nepředložila ani v rámci odvolacího řízení. Odvolání podala pouze blanketní a nedoplnila ho ani na výzvu správního orgánu. Ani v řízení před krajským soudem přitom nepředložila požadované doklady, resp. neuvedla žádný relevantní důvod, proč doklady ve správním řízení

nepředložila. V žalobě začala tvrdit, že správní rozhodnutí představují nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života, k čemuž poukázala na to, že na území České republiky žije její manžel a dvě nezletilé děti. Dovozovala zásah do čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a nutnost prolomení koncentrační zásady správního řízení.

[8] Zásada koncentrace správního řízení je vyjádřena v § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, 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. Je přitom pravdou, že zásada koncentrace řízení je v některých typech řízení prolomena. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48). V řízení o žádostech je však uplatnění koncentrace řízení zcela namístě (rozsudky ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48).
[9] Právě o takové řízení se jedná v dané věci. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelka podala žádost o prodloužení povolení k pobytu. V řízení však nedoložila požadované doklady. Ty nepředložila ani v odvolacím řízení. V něm nadto nepředložila žádnou novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. V řízení o žalobě pouze obecně uvedla, že na území České republiky žije i její manžel a dvě nezletilé děti, z čehož dovozovala nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života.

[10] Na tato tvrzení nahlížel soud v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z ní vyplývá, že povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná dle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27). Posouzení přiměřenosti dopadů do soukromého a rodinného života není například na místě tehdy, pokud není meritorně rozhodováno ve věci, resp. pokud vyhovění žádosti brání procesní postup účastníka řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 9 Azs 284/2017-27, ze dne 14. 1. 2021, č. j. 6 Azs 255/2019-46). Mezi uvedené případy patří i situace, kdy není žádosti vyhovováno z důvodu nepředložení požadovaných podkladů, resp. pokud věcnému projednání žádosti brání pasivita na straně žadatele. V takových případech je z povahy věci vyloučeno i posuzování zásahu dle § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24).

[11] Uvedené přebírá i pozdější judikatura. Např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, Nejvyšší správní soud uvedl, že věcné neprojednání žádosti z důvodu stojícího na straně žadatele vylučuje posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a

zákona o pobytu cizinců. „*Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani obecná námitka stěžovatelky, že je nutné přihlédnout k evropskému kontextu, ve kterém převažuje zájem na sloučení rodiny. Je nepochybné, že při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí o žádosti do soukromého a rodinného života stěžovatelky je nutné vycházet z mezinárodních smluv a dokumentů reflektujících základní lidská práva. V tomto ohledu je vhodné poukázat zejména na čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či na úrovni unijního práva na směrnici Rady č. 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny. Právo na respektování soukromého a rodinného života není dle uvedených pramenů absolutní. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod připouští v čl. 8 odst. 2, že státní orgán může do výkonu tohoto práva zasahovat v případech, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti, například v zájmu hospodářského blahobytu země. Podmínka doložení úhrnného příjmu v určité minimální výši dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je v tomto ohledu legitimním zásahem do práva na sloučení rodiny. Jejím účelem je totiž zamezit tomu, aby cizinec žádající o dlouhodobý pobyt, resp. celá jeho rodina, byli předem zřejmou zátěží pro sociální systém České republiky. V této souvislosti navíc také směrnice o právu na sloučení rodiny v čl. 7 bodě 1. písm. c) připouští, že členský stát je oprávněn požadovat, aby při podání žádosti o sloučení rodiny cizinec prokázal stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu.*“

[12] Z uvedených východisek vychází i recentní judikatura. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41 (ve kterém se rovněž zabýval otázkou nutnosti zkoumat zásah do rodinného života cizince v případě, kdy jeho žádosti o prodloužení pobytu za účelem společného soužití rodiny nemohlo být vyhověno z důvodu nepředložení požadovaných pokladů) shledal správným závěr městského soudu, že pro posouzení přiměřenosti zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky „*nebyl za daných okolností prostor.*“ Zákon o pobytu cizinců stanoví, které doklady musí cizinec ke své žádosti o pobytové oprávnění přiložit, chce-li na území České republiky pobývat delší dobu. Tyto doklady umožňují správnímu orgánu posoudit zájem cizince pobývat na českém území (např. za účelem studia, podnikání nebo společného soužití s rodinou) s protichůdným zájmem státu regulovat za účelem ochrany ekonomické, politické a bezpečnostní stability počet cizinců na svém území. Cestovní doklad spolu s fotografií umožní správnímu orgánu cizince identifikovat a prověřit jej z hlediska bezpečnostních rizik. Doklady potvrzující zajištění ubytování po dobu pobytu, existenci cestovního zdravotního pojištění po dobu pobytu a úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení alespoň v minimálně požadované výši umožňují minimalizovat riziko, že se cizinec stane přítěží pro sociální a zdravotní systém hostitelského státu. „*Jsou to tedy právě tyto doklady, jejichž prostřednictvím správní orgán individuálně posoudí předloženou žádost a které správnímu orgánu umožní nastolit mezi protichůdnými zájmy cizince a státu spravedlivou rovnováhu, které se stěžovatelka v kasační stížnosti dovolává. Stěžovatelka prostřednictvím své zákonné zástupkyně k žádosti nedoložila všechny předepsané náležitosti, a to ani během odvolacího řízení. Správním orgánům ani městskému soudu nevysvětlila, proč ke své žádosti nepřiložila i doklad o úhrnném příjmu rodiny po sloučení. Za těchto okolností proto postup správních orgánů a městského soudu nemohl být přepjatě formalistický, neboť k náležitému posouzení protichůdných zájmů neměly správní orgány ani soud všechny potřebné podklady.*“

[13] Nejvyšší správní soud se přitom v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, zabýval i argumentací, kterou uplatnila stěžovatelka. Uvedl, že nepopírá, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a že veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v prvé řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy, srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci č. 41615/07: „*Stěžovatelka však ani v rámci odvolacího řízení k žádosti nepředložila všechny předepsané doklady, a proto nelze na základě obsahu správního spisu důvodně předpokládat, že by její žádosti podané na zastupitelském úřadu bylo vyhověno. Pokud by stěžovatelka spolu s odvoláním předložila žalované nejen doklad o ubytování po dobu pobytu na území, ale i doklad prokazující požadovaný minimální úhrnný příjem rodiny po sloučení, zkompletovala by tím požadavky zákona pro náležité posouzení věci. Pouze za těchto okolností by správní orgány a následně i soud byly povinny zkoumat, zda zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo z hlediska nejlepšího zájmu nezletilé stěžovatelky přiměřené.*“

[14] Výše uvedenou judikaturu lze plně vztáhnout na nyní projednávanou věc. I v této věci stěžovatelka nedoložila správními orgány požadované podklady, resp. splnění zákonných podmínek pro vyhovění předmětné žádosti (viz výše). Krajský soud proto správně uzavřel, že na základě okolností dané věci (zapříčiněných výlučně postojem stěžovatelky) nebyl shledán prostor pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30, a ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41). Z procesní opatrnosti soud dodává, že s ohledem na obsah spisu a tvrzení stěžovatelky neshledal ani existenci jiné (zcela výjimečné) okolnosti, která by vedla k nutnosti odklonu od východisek shora citované judikatury, resp. k prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2020, č. j. 6 Afs 176/2019-31, ze dne 26. 11. 2015, č. j. 10 Azs 194/2015-32, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 Azs 193/2019-48, a ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16, ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03 atp.).

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí i s navazujícími úvahami krajského soudu vč. těch vyjadřujících se k procesnímu postupu správních orgánů. Přitakává mu, že za situace, kdy stěžovatelka nesplnila zákonné požadavky žádosti ani po opakovaných výzvách správního orgánu I. stupně, nemohly správní orgány její žádosti vyhovět. Podle názoru soudu sice měl správní orgán za dané procesní situace řízení zastavit pro podstatnou vadu řízení, avšak přistoupil-li k věcnému rozhodnutí, nejedná se o vadu, která by způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť s ohledem na stav řízení nemohl zvolený postup zasáhnout do právní sféry stěžovatelky více, než pokud by řízení bylo zastaveno. Ostatně ani v tomto ohledu stěžovatelka nekonkretizovala, jak se jí uvedený postup dotkl na jejích právech (srv. § 65 a násl. s. ř. s).

[16] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet ex offo (viz např. § 109 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že samostatně nerozhodoval o stěžovatelčině návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44, publikován pod č. 173/2004 Sb. NSS).

[18] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[19] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovatelce, a to k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 21. září 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu