ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně **F. N.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2019, čj. MV-43373-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2020, čj. 3 A 98/2019-41,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala 23. 10. 2018 o povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze 4. 2. 2019, čj. OAM-14917-11/TP-2018, žádost zamítlo podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně nesplnila podmínky v § 67 téhož zákona. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[2] Správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku 4 let nepřetržitého pobytu na území před podáním žádosti o trvalý pobyt (§ 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Žalobkyně podala 12. 7. 2012 žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, která byla pravomocně zamítnuta 30. 9. 2014. Následně (tj. poté, co byla nepřetržitost jejího pobytu přerušena zamítnutím žádosti o povolení k přechodnému pobytu) podala 13. 11. 2014 žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž probíhalo řízení do 10. 10. 2018 (datum právní moci rozsudku Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti žalobkyně). Žádost o povolení k trvalému pobytu podala již 23. 10. 2018, tedy po kratší době, než je zákonem vyžadovaná doba nepřetržitého pobytu 4 let. Pokud jde o možnost prominout splnění podmínky nepřetržitého pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, toto ustanovení lze uplatnit pouze tehdy, pokud je žadatel cizincem podle § 67 odst. 2 téhož zákona (rozsudek Městského soudu v Praze z 24. 8. 2016, čj. 11 A 60/2015-31). To není případ žalobkyně. Co se týče přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, podle žalované správní orgán I. stupně nepochybil, jestliže přiměřenost dopadů neposoudil, neboť § 75 odst. 1 zákona o pobytu cizinců takové posouzení nepředpokládá. Pokud jde o namítané neprovedení výslechu žalobkyně, podle žalované tím správní orgán I. stupně neporušil § 3 správního řádu, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu může správní orgán odmítnout provést důkaz navržený účastníkem, je-li nadbytečný.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně u Městského soudu v Praze, který její žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Městský soud nepřisvědčil námitce, podle níž je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, z jakého skutkového stavu vyšly, jak vyhodnotily rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudily. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněná a plně srozumitelná. Žalobkyně nesplnila podmínku nepřetržitého pobytu 4 let: o udělení mezinárodní ochrany požádala 13. 11. 2014 a žádost o povolení k trvalému pobytu podala již 23. 10. 2018. Doba 4 let nemohla začít běžet dříve než ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, neboť žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU z roku 2012 byla pravomocně zamítnuta 30. 9. 2014 a žalobkyně teprve 13. 11. 2014 podala žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tento výklad není přepjatě formalistický ani v rozporu se základními zásadami správního řízení, neboť správním orgánům nelze vytýkat, že po žalobkyni vyžadovaly dodržení všech zákonem stanovených podmínek.

[5] K namítané nepřiměřenosti rozhodnutí městský soud uvedl, že žalobkyně svá tvrzení o nepřiměřeném zásahu do soukromého a rodinného života nijak nekonkretizovala. Jen uváděla, že žádá o trvalý pobyt z důvodů hodných zvláštního zřetele, a to hrozby pronásledování v Íránu. Námitkou tohoto obsahu se v případě žalobkyně již městský soud zabýval v rozsudku z 26. 4. 2018, čj. 2 Az 6/2016-54, v němž shledal azylový příběh žalobkyně nevěrohodným. Správní orgány se zabývaly individuálními aspekty případu žalobkyně. Při posuzování podmínek v § 67 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vzaly v potaz, že není osobou mladší 18 let ani osobou osamělou starší 65 let a nepředložila lékařskou zprávu k prokázání toho, že by nebyla z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu schopna se o sebe postarat. Děti nemá. Z údajů zjištěných ve správním řízení nelze usuzovat na nepřiměřený zásah rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žádné konkrétní důvody, z nichž by bylo možno usuzovat

na takový zásah, konkrétně neoznačila ani v žalobě. Za takové konkrétní důvody nelze považovat tvrzení, že se zdržuje v ČR od roku 2012, že veškerá činnost veřejné správy musí být v souladu s mezinárodními závazky týkajícími se lidských práv, že má v ČR celou nejbližší rodinu. Tato veskrze obecná tvrzení nejsou dostatečně konkrétní, aby správním orgánům umožnila zkoumat přiměřenost napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS z 12. 3. 2020, čj. 9 Azs 352/2019-33).

[6] Pokud jde o námitku neprovedení výslechu žalobkyně, městský soud se ztotožnil se závěrem žalované, že výslech byl nadbytečný. I když žalobkyně v odvolání uvedla, že na území má celou svou rodinu, což ani v podané žalobě nijak blíže nerozvinula, není na místě provádět dokazování k toliko obecným tvrzením, to vše za okolností zjištěných z úřední činnosti správních orgánů (rozsudek NSS z 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS, bod 19).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[7] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[8] Namítá, že se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení, jestliže do doby jejího nepřetržitého pobytu na území zahrnul pouze dobu od 13. 11. 2014. Stěžovatelka v ČR pobývá oprávněně již od roku 2012 (po dobu vedeného řízení o žádosti o přechodný pobyt se její pobyt považoval za přechodný ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců). Městský soud vyložil § 67 zákona o pobytu cizinců v rozporu s jeho účelem a smyslem, jestliže nepřihlédl k době, po kterou stěžovatelka na území pobývala na základě fikce přechodného pobytu.

[9] Pro případ, že podmínka nepřetržitého pobytu 4 let splněna nebyla, stěžovatelka namítá, že byly splněny předpoklady pro prominutí této podmínky z důvodů hodných zvláštního zřetele ve smyslu § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Napadený rozsudek je v této otázce nepřezkoumatelný. K otázce existence takových důvodu se městský soud vyjádřil pouze v rámci obecných východisek (bod 11 napadeného rozsudku), avšak nevypořádal se se stěžejním důvodem spočívajícím v hrozbě pronásledování v zemi původu stěžovatelky. Odkaz na § 67 odst. 2 zákona o pobytu cizinců neozřejmuje důvody, pro které soud nepodřadil danou hrozbu pod neurčitý právní pojem „důvody hodné zvláštního zřetele“. Je totiž zřejmé, že důvody hodné zvláštního zřetele jsou v § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyjmenovány pouze demonstrativně.

[10] Pro případ, že rozsudek městského soudu přezkoumatelný je, má stěžovatelka za to, že se soud dopustil nesprávného právního posouzení, jestliže důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců provázal výlučně s důvody v § 67 odst. 2 téhož zákona. Ze znění § 67 odst. 7 totiž jednoznačně vyplývá, že jsou v něm dané důvody vyjmenovány demonstrativně. Důvody uváděné stěžovatelkou dosahují stejného stupně závažnosti jako tyto vyjmenované důvody. V Íránu jí hrozí pronásledování z důvodu náboženského a politického přesvědčení. Je ateistka a v Íránu by byla nucena podrobit se pravidlům islámu a aktivně tuto víru projevovat pod hrozbou perzekuce, krutých trestů a nelidského zacházení. Je více než pravděpodobné, že íránské orgány budou stěžovatelku po návratu podezřívat, neboť nesouhlas se státním a náboženským

režimem demonstrovala opuštěním země a podáním žádosti o azyl v ČR. Výsledek řízení o udělení mezinárodní ochrany není relevantní, neboť se jednalo o odlišné správní řízení. Pokud v tehdejším řízení stěžovatelka neunesla důkazní břemeno, nevypovídá to nic o splnění důkazního břemene v nynější věci. I kdyby jí v době řízení o udělení mezinárodní ochrany nehrozila v Íránu žádná hrozba (s čímž ovšem nesouhlasí), nyní jí nebezpečí hrozí již v důsledku podání žádosti o azyl. Pobyt v ČR zároveň nemůže legalizovat jiným způsobem, neboť žádost o jiné pobytové oprávnění by musela podat ze zastupitelského úřadu v zemi původu, kam ovšem z důvodu hrozby pronásledování nemůže vycestovat. V jejím případě jsou přitom materiálně splněny podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu, neboť v ČR pobývá již 8 let a dosáhla zde vysokého stupně integrace.

[11] Městský soud neměl aprobovat postup správních orgánů, které nesprávně a nedostatečně posoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí také náležitě neodůvodnily ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Nesprávným posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí byl porušen i čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V ČR žije nejbližší rodina stěžovatelky. Nelze přitom předpokládat, že stěžovatelka bude moct legalizovat pobyt v ČR prostřednictvím žádosti o nižší pobytové oprávnění.

[12] Městský soud nesprávně posoudil výslech navrhovaný stěžovatelkou jako nadbytečný, přestože v důsledku jeho neprovedení nebyl v řízení zjištěn a prokázán skutkový stav v rozsahu podle § 3 správního řádu. Navrhovaným výslechem mělo být prokázáno splnění podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu, jakož i nepřiměřenost dopadů případného zamítnutí žádosti stěžovatelky. Skutečnosti týkající se osobní sféry stěžovatelky nebylo možné prokázat jiným způsobem než osobní výpovědí před správním orgánem. Jestliže měl městský soud za to, že stěžovatelka neprokázala podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu a okolnosti relevantní pro posouzení přiměřenosti, bylo tomu tak v důsledku nezákonného postupu správních orgánů, které jí znemožnily prokázat tvrzení při výslechu. Výslech nenavrhovala za účelem splnění povinnosti tvrzení, ale za účelem povinnosti důkazní. Postup správních orgánů byl tedy v rozporu s § 3, § 52 a § 45 odst. 2 správního řádu.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na své vyjádření k žalobě, na napadené rozhodnutí a na obsah spisového materiálu. Ztotožňuje se s tím, jak věc posoudil městský soud, jehož rozsudek je řádně a přezkoumatelně odůvodněn. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá povolení k trvalému pobytu na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, pokud tato stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby*

pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba, po kterou byl cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo cizincem, který byl strpěn na území podle zákona o azylu.

[16] Podle § 67 odst. 2 zákona o pobytu cizinců *se povolení k trvalému pobytu při splnění podmínek uvedených v odstavci 1 vydá, je-li žadatelem cizinec, který a) je mladší 18 let, b) se není schopen o sebe sám postarat z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, nebo c) je osamělý a starší 65 let.*

[17] Podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců *lze splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území a podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, prominout z důvodů hodných zvláštního zřetele, zejména je-li oprávněným cizincem osoba mladší 15 let nebo nepříznivý zdravotní stav žadatele nastal za pobytu na území.*

[18] Nejvyšší správní soud má ve shodě se správními orgány a městským soudem za to, že stěžovatelka nesplňuje podmínku 4 let nepřetržitého pobytu na území před podáním žádosti o trvalý pobyt. Žádost o udělení mezinárodní ochrany totiž podala až s více než měsíčním odstupem poté, co byla zamítnuta její žádost o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, čímž byla nepřetržitost pobytu přerušena. Proto období předcházející podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nebylo možné vzít v potaz pro účely posouzení nepřetržitosti pobytu. Správním orgánům nelze vyčítat, že na naplnění daných specifických podmínek trvaly.

[19] Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v rozsahu, v němž se vyjadřoval k § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, je třeba předeslat, že žádná část žalobní argumentace stěžovatelky se k tomuto ustanovení nevztahovala. V příslušné pasáži odůvodnění rozsudku, kterou stěžovatelka považuje za nepřezkoumatelnou, se městský soud nezabýval použitím § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců na stěžovatelčin případ, ale pouze obecně vymezoval právní režim a systematiku § 67 téhož zákona. Za těchto okolností tedy městskému soudu nelze vytýkat, že v dané pasáži neozřejmuje důvody, pro které nepodřadil hrozbu tvrzenou stěžovatelkou pod neurčitý právní pojem „důvody hodné zvláštního zřetele“ obsažený v tomto ustanovení. Rozsudek městského soudu proto v této části nepřezkoumatelný není.

[20] Shora uvedená okolnost spočívající v obsahu žaloby je rozhodující také pro posouzení námitky, podle níž městský soud postupoval nesprávně, jestliže důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců provázal výlučně s důvody v § 67 odst. 2 téhož zákona. Nejvyšší správní soud znovu uvádí, že tuto úvahu městský soud učinil pouze v rámci obecného vymezení právního režimu § 67 zákona o pobytu cizinců a dále se tímto ustanovením a jeho použitím na případ stěžovatelky nezabýval, neboť vůči této otázce nesměřoval žádný žalobní bod (přestože se správní orgán I. stupně tímto ustanovením podrobně zabýval na str. 4 svého rozhodnutí a stěžovatelka tedy měla s čím polemizovat). Z tohoto důvodu je daná kasační námitka nepřípustná, protože se opírá o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Z téhož důvodu je nepřípustná i kasační námitka, podle níž městský soud nesprávně posoudil výslech navrhovaný stěžovatelkou jako nadbytečný, neboť také tato námitka se opírá o důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohla. K tomu je nutno dodat, že jestliže se městský soud otázkou výslechu zabýval, učinil tak, aniž byla tato otázka stěžovatelkou v žalobě nastolena a aniž tak musel postupovat *ex officio*. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z premisy, že správní soudnictví je ovládáno přísnou dispoziční zásadou. Soudní přezkum v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí *„není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná“* (usnesení rozšířeného senátu NSS z 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 9). Dispoziční zásada je vyjádřena v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle jehož věty první soud přezkoumá napadené výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Tím, že se městský soud otázkou výslechu zabýval, tedy vybočil z mezí žalobních bodů a dispoziční zásadu porušil. Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že postup městského soudu nepředstavuje s ohledem na výrok napadeného rozsudku vadu, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí.

[22] Námitku nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Městský soud správně odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu korigoval závěr žalované, podle něhož správní orgány nebyly povinny zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí, neboť to zákon o pobytu cizinců nepředpokládá. Povinnost zvážit přiměřenost dopadů každého rozhodnutí do soukromého a rodinného života osoby totiž vyplývá přímo z článku 8 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, i když to zákon o pobytu cizinců výslovně nepředvídá. To ale pouze v případě, že účastník v řízení vznese *konkrétní* námitku ohledně nepřiměřenosti zásahu do jeho soukromého nebo rodinného života (srov. rozsudek NSS z 22. 7. 2021, čj. 1 Azs 131/2021-37, body 30 a 31 a tam citovanou judikaturu). Městský soud postupoval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, jestliže dospěl k závěru, že stěžovatelka neuvedla žádné konkrétní námitky, z nichž by bylo možno usuzovat na nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do jejího soukromého či rodinného života. Tvrzení stěžovatelky ve správním řízení, podle nichž žije v ČR již od roku 2012 a *„má na území celou nejbližší rodinu“* nejsou pro svou naprostou obecnost způsobilá založit povinnost správních orgánů zvážit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života (srov. rozsudek NSS z 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS, bod 29, nebo *a contrario* rozsudek NSS čj. 1 Azs 131/2021-37, bod 33).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec její úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně 25. března 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu