ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **N. G. D.**, zastoupený Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 5. 2022, č. j. 57 A 52/2021 – 85,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

[1] Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 15. 2. 2021, č. j. MV-198280-4/SO-2020, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 14. 10. 2020, č. j. OAM-6817-13/DP-2020, a toto rozhodnutí potvrdila. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť žalobce nepředložil všechny zákonem požadované náležitosti žádosti.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2022, č. j. 57 A 52/2021 – 85, žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud se nejprve podrobně zabýval žalobní námitkou procesní povahy, a to, zda bylo prvoinstanční rozhodnutí žalobci řádně oznámeno, resp. komu mělo být doručeno, pokud – podle tvrzení žalobce – byla plná moc udělená jeho tehdejšímu zástupci v rozporu se správním řádem. Správní orgán prvního stupně tedy měl rozhodnutí doručovat přímo žalobci, případně jeho novému zmocněnci, protože téhož dne, kdy bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno, žalobce předložil plnou moc pro tohoto nového zástupce. Krajský soud k této námitce předně konstatoval, že soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických osob, které tvrdí, že byly na těchto svých právech zkráceny buď přímo napadeným rozhodnutím, nebo v důsledku porušení svých procesních práv v předcházejícím řízení. Není možné být v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu úspěšný, není-li v žalobě tvrzeno a jasně popsáno, jakým způsobem vytýkané procesní pochybení mohlo zasáhnout do práv žalobce. Žalobce přitom v žalobě nijak nezpochybňoval, že se prvoinstanční rozhodnutí dostalo do jeho dispozice. Žalobce byl prokazatelně seznámen s obsahem tohoto rozhodnutí, jelikož proti němu podal odvolání, které žalovaná věcně projednala. K doručení prvoinstančního rozhodnutí žalobci v materiálním smyslu tak podle krajského soudu nesporně došlo. Přesto dále krajský soud nad rámec uvedeného procesní námitky žalobce (týkající se náležitostí plné moci udělené jeho původnímu zmocněnci i otázky doručení plné moci pro nového zástupce správnímu orgánu prvního stupně) vypořádal a neshledal je důvodnými.

[4] Dále se krajský soud věnoval námitce, podle níž nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jestliže žalobce po vydání prvoinstančního rozhodnutí doložil veškeré potřebné náležitosti pro posouzení žádosti. K tomu krajský soud uvedl, že lpění na dodržování zákonem stanovených podmínek neshledává přepjatým formalismem a zákonný text je v tomto případě naprosto zřejmý. Žalobce ani přes výzvu správního orgánu prvního stupně včas nedoložil požadovanou listinu (prokazující jeho bezdlužnost), a nesplnil tak jednoduchý požadavek zákona o pobytu cizinců. Správní orgán prvního stupně tedy neměl jinou možnost než řízení zastavit.

[5] Nakonec krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce týkající se nezohlednění nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Konstatoval, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se v případě tzv. procesního skončení věci tato otázka v souladu se zákonem o pobytu cizinců nezkoumá.

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

[7] Stěžovatel předně namítá, že se krajský soud nesprávně a nedostatečně vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami.

[8] Dále tvrdí, že se krajský soud nesprávně vypořádal s námitkou, že usnesení správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení nebylo dosud vydáno, a tudíž nebylo ani stěžovateli řádně oznámeno. Dle krajského soudu se stěžovatelem tvrzené procesní vady

nemohly negativně promítnout do jeho práv. Stěžovatel má ale za to, že pokud by řízení nebylo zastaveno pro nedoložení potvrzení o bezdlužnosti u orgánů celní správy, následné doložení tohoto dokumentu až v odvolacím správním řízení (respektive po vydání prvoinstančního rozhodnutí, jež však podle názoru stěžovatele dosud vydáno nebylo) by pak nepodléhalo zásadě koncentrace řízení. Namítané procesní vady se tak mohly promítnout do práv stěžovatele. Stěžovatel se dále obsáhle věnuje tomu, zda plnou moc pro nového zástupce doložil ještě před vypravením prvoinstančního rozhodnutí, a správní orgán prvního stupně tak měl rozhodnutí doručovat již tomuto novému zástupci. Dále též polemizuje s krajským soudem v otázce posouzení vad a náležitostí plné moci udělené původnímu zmocněnci.

[9] Stěžovatel dále namítá, že v řízení doložil veškeré potřebné náležitosti žádosti. Dodává, že o žádosti bylo možné rozhodnout meritorně, neboť absence jediného potvrzení o bezdlužnosti nebránila pokračování v řízení. Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí správních orgánů by mělo odpovídat okolnostem daného případu, zatímco v jeho případě vede ke zjevné nespravedlnosti a odporuje smyslu a účelu právní úpravy. Je nepochybné, že je stěžovatel osobou bez dluhů, navíc orgány veřejné moci mezi sebou mohly informace o jeho bezdlužnosti sdílet, čímž by „*odpadla administrativní zátěž řízení*“. Stěžovatel proto považuje rozhodnutí žalované za formalistické a nepřiměřeně přísné. Krajský soud podle něj ani tuto otázku neposoudil správně.

[10] Nakonec stěžovatel namítá, že krajský soud posoudil nesprávně i otázku přiměřenosti rozhodnutí žalované z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatele a jeho rodiny. Řízení bylo zastaveno z „*velmi formalistického*“ důvodu, a důsledky takového rozhodnutí (ztráta pobytových titulů všech členů rodiny) jsou proto dle stěžovatele zjevně nepřiměřené.

[11] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací obou předcházejících rozhodnutí správních orgánů, jakož i s rozhodnutím krajského soudu. Námitky uvedené v kasační stížnosti považuje za nedůvodné.

[12] V replice k vyjádření žalované stěžovatel setrvává na důvodech kasační stížnosti a opakuje, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mu nebylo řádně doručeno. K zastavení řízení nebyl důvod, protože nedoložil pouze jedno ze čtyř vyžadovaných potvrzení o bezdlužnosti.

[13] 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, věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez výslovné námitky stěžovatele. Kasační soud však rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost obecně a tvrdí, že krajský soud žalobní body dostatečně nevypořádal. Napadený rozsudek je však srozumitelně a logicky odůvodněn, přičemž je z něho zřejmé, z jakých důvodů krajský soud žalobu zamítl. Krajský soud korektně rekapituloval žalobní námitky a odpovídajícím způsobem na ně reagoval především v odstavcích 14 až 23 napadeného rozsudku. Ostatně o dostatečnosti odůvodnění napadeného rozsudku svědčí i to, že proti závěrům krajského soudu stěžovatel brojí na několika stranách kasační stížnosti, což by nebylo v případě nepřezkoumatelnosti možné.

[16] K námitkám procesní povahy ohledně doručování prvoinstančního rozhodnutí a plné moci pro stěžovatelova původního zmocněnce ve správním řízení Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem zdůrazňuje, že tvrzená procesní pochybení se nijak negativně nepromítla do práv stěžovatele. Je třeba zdůraznit, že namítaná pochybení správního orgánu prvního stupně při doručování rozhodnutí o zastavení řízení by mohla mít vliv pouze tehdy, pokud by se stěžovatel s tímto rozhodnutím v jejich důsledku nemohl seznámit, případně proti němu podat včasné odvolání. K tomu ovšem nedošlo. Jak správně připomněl krajský soud, **k „materiálnímu“ doručení prvoinstančního rozhodnutí stěžovateli** v daném případě fakticky **došlo**, a ten se s ním tak prokazatelně seznámil, ostatně ani netvrdí opak. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaná věcně projednala.

[17] Nejvyšší správní soud tak má veškerou polemiku stěžovatele ohledně procesního postupu správního orgánu prvního stupně za nadbytečnou, respektive mimoběžnou. Navíc stěžovatel zjevně zaměňuje otázku *vydání* prvoinstančního rozhodnutí s jeho *oznamováním* (doručováním). Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu *vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“*. Podle § 72 odst. 1, věty první správního řádu dále platí, že *rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením*.

[18] V projednávané věci je přitom ze správního spisu patrné, že správní orgán prvního stupně usnesení o zastavení řízení vydal dne 15. 10. 2020, jak vyplývá z razítka označeného jako „*vypraveno dne*“ otištěného na tomto rozhodnutí. Následně, po vydání tohoto rozhodnutí, je poštou doručoval tehdejšímu zmocněnci stěžovatele, jak plyne z doručenky připojené k usnesení. Stěžovatel tak nemá pravdu v tom, že dané rozhodnutí dosud nebylo vydáno, ani že ve spise chybí doklad o jeho doručení. Ostatně ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2022, č. j. 7 Azs 140/2021 – 24, který se týkal žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu prvního stupně, podané stěžovatelem v totožné věci. Stěžovatel již tehdy tvrdil, že usnesení o zastavení řízení doposud nebylo vydáno a správní orgán prvního stupně je nečinný. Kasační soud k tomu v citovaném rozsudku uvedl, že „[z]*ávěr městského soudu, že v posuzované věci bylo rozhodnutí žalovaného o žádosti stěžovatele dáno k poštovní přepravě dne 15. 10. 2020, přičemž tento den městský soud považoval za den vydání rozhodnutí o žádosti stěžovatele, je v souladu s výše citovanými*

ustanoveními § 71 odst. 2 písm. a) a § 19 správního řádu. Je nepochybné, že žalovaný své usnesení ze dne 14. 10. 2020 doručoval stěžovateli (resp. jeho tehdejšímu zástupci) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, tedy postupem podle § 19 odst. 2 správního řádu. Jak správně uvedl městský soud, ***z hlediska posouzení okamžiku vydání rozhodnutí správním orgánem není rozhodné, že bylo doručováno zástupci stěžovatele, jehož plnou moc stěžovatel následně začal zpochybňovat****. Naopak pro stanovení okamžiku vydání rozhodnutí je podstatné, že na usnesení ze dne 14. 10. 2020 je ve správním spisu vyznačeno 'Vypraveno dne 15. 10. 2020'. Skutečnost, že písemné vyhotovení předmětného rozhodnutí bylo předáno k doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, vyplývá rovněž i z kopie doručenky založené ve správním spisu*" (zvýraznění přidáno – pozn. NSS). Mimo to Nejvyšší správní soud v tehdejší věci rovněž podotknul, že nemá pochybnosti o tom, že usnesení správního orgánu prvního stupně bylo stěžovateli v materiálním smyslu doručeno. Námitky stěžovatele proto nejsou důvodné.

[19] Nejvyšší správní soud se dále neztotožňuje s názorem stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku naplnění důvodu pro zastavení řízení před správním orgánem prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[20] Podle § 46 odst. 7 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*"), ve spojení s § 44a odst. 3 téhož zákona, je cizinec k žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu povinen předložit doklad prokazující jeho bezdlužnost. Podle § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců se bezdlužnost *prokazuje potvrzeními orgánů Finanční správy České republiky, orgánů Celní správy České republiky, okresní správy sociálního zabezpečení a příslušné zdravotní pojišťovny, která nesmí být ke dni podání žádosti starší 30 dnů*. Z uvedených ustanovení vyplývá, že doklad prokazující bezdlužnost cizince je zákonnou náležitostí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu a že takovým dokladem mohou být pouze souhrnně všechna čtyři potvrzení vyjmenovaná v § 178e odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel byl povinen všechna tato potvrzení doložit správnímu orgánu prvního stupně již se samotným podáním žádosti, a pokud tak neučinil, zatížil svou žádost podstatnou vadou, která bránila pokračování v řízení. Stěžovatel byl výzvou správního orgánu prvního stupně řádně vyzván k odstranění vad žádosti, za současného poučení o následcích jejich neodstranění, a byl mu též poskytnut dostatečný časový prostor k doložení požadovaných dokladů (viz výzva k odstranění vad žádosti ze dne 20. 5. 2020, č. j. OAM-6817-7/DP-2020, ve spojení s usnesením o prodloužení lhůty ze dne 6. 8. 2020, č. j. OAM-6817-10/DP-2020). Požadovaný doklad (konkrétně potvrzení o bezdlužnosti vydané příslušným celním úřadem) však ani v dodatečně stanovené lhůtě nedoložil, učinil tak až dne 21. 10. 2020, tedy teprve po vydání prvoinstančního rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně tak postupoval správně, jestliže předtím řízení v souladu se zákonem zastavil.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na svůj rozsudek ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020 – 32, v němž uvedl, že „[j]*udikatura (...) dlouhodobě setrvává na názoru, že v případě řízení o žádosti je především na žadateli, aby vyvinul dostatečnou aktivitu pro kladné vyřízení žádosti. Naopak se v takovém řízení neuplatní zásada vyšetřovací, podle níž by bylo na správním orgánu, aby zjišťoval skutečný stav věci. Uvedené závěry plně dopadají také na oblast pobytu cizinců. Ad absurdum by si správní orgány byly schopny obstarat prakticky všechny doklady samy, a požadavky v zákoně by byly touto optikou redundantní (např.*

doklad prokazující bezdlužnost dotazem na finanční či celní úřady; doklad o cestovním zdravotním pojištění dotazem na zdravotní pojišťovny atd.). Zákon ovšem tyto povinnosti ukládá žadateli, ne správnímu orgánu.“ Uvedené závěry z citovaného rozhodnutí lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

[22] Nejvyšší správní soud nakonec nepřisvědčuje ani námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil nepřiměřenost dopadů žalobou napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. 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. rozsudky ze dne 15. 12. 2022, č. j. 3 Azs 274/2022 – 40, ze dne 12. 5. 2022, č. j. 8 Azs 38/2020 – 64, ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 Azs 212/2021 – 37, nebo ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019 – 39).

[23] 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).

[24] Nejsou tedy dány ani důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel dále námitky v kasační stížnosti výslovně podřadil i pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k tomuto důvodu ovšem nic konkrétního neuvedl.

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

[26] 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. Toto právo by měla procesně úspěšná žalovaná, které však v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů nepřiznává.

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 29. listopadu 2023

pokračování

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu