

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Michala Bobka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **S. L.**, zastoupen Mgr. Matoušem Vrběckým, advokátem se sídlem Tomášská 25/6, 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 Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2022, č. j. 14 A 36/2022 - 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Žalobce je student původem z Ruské federace. Dne 13. 9. 2021 podal žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem *„jiný/ostatní“*, konkrétně za účelem absolvování vzdělávacích aktivit, které nejsou studiem podle § 64 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“). Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“) podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu usnesením ze dne16. 12. 2021, č. j. OAM-35345-6/DP-2021, řízení o žádosti zastavilo, a to z důvodu neodstranění podstatných vad bránících pokračování v řízení. Konkrétně se jednalo o nedoložení dokladu o zajištění ubytování. Žalovaná rozhodnutím ze dne 28. 3. 2022, č. j. MV-31110-4/SO-2022 odvolání žalobce proti usnesení prvostupňového správního orgánu zamítla.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Městského soudu v Praze („městský soud“). Ten rozsudkem ze dne 14. 9. 2022, č. j. 14 A 36/2022 - 37, žalobu zamítl. Shledal, že žalobce nepředložil potřebný doklad o zajištění ubytování prvostupňovému správnímu orgánu. Odeslání potvrzení o ubytování třetí osobou (vlastnicí bytu) do datové schránky Ředitelství služby cizinecké policie ČR (dále jen „Ředitelství“), tedy věcně nepříslušného správního orgánu, nelze považovat za účinné doplnění žádosti. Prvostupňový správní orgán tudíž neměl k dispozici všechny zákonem vyžadované podklady pro meritorní rozhodnutí o žádosti. Městský soud poznamenal, že řízení o žádosti „*je ovládáno dispoziční zásadou, tedy hlavní iniciativa leží na žalobci*“. Je tak odpovědností žalobce dodat příslušnému orgánu veškeré zákonem požadované podklady řádně a včas. Podle městského soudu byl postup zastavení řízení prvostupňového správního orgánu formálně správný.

[3] K obdobnému závěru dospěl i ve vztahu k žalobcem namítané povinnosti Ředitelství postoupit prvostupňovému správnímu orgánu jemu doručený doklad o zajištění ubytování ve smyslu § 12 správního řádu. Tento postup se podle městského soudu uplatní pouze u právních jednání splňujících náležitosti *podání* dle § 37 odst. 2 správního řádu. V projednávaném případě však Ředitelství správně vyhodnotilo, že datová zpráva vlastnice bytu (bez průvodního dopisu) není podáním ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu. O této skutečnosti odesílatelku vyrozumělo navrácením odeslané datové zprávy. Ředitelství tak jednalo správně, pokud předložené potvrzení dále jinému orgánu nepostoupilo. Prvostupňový správní orgán navíc nemá povinnost dohledávat potřebný doklad u jiného orgánu, když ani nebyl o mylném podání žalobcem nijak informován. Městský soud nepřisvědčil ani námitkám žalobce, že správní orgány jednaly v rozporu se zásadou dobré správy. Svou poučovací povinnost k odstranění vad řízení náležitě splnily. Nejednalo se tak o přepjatý formalismus.

[4] Městský soud zdůraznil, že v řízení o žádosti žalobce nebyly shledány podmínky pro prolomení zásady koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. V řízení nevyvstala žádná mimořádná okolnost, jako například ochrana nejlepšího zájmu dítěte, která by takový postup odůvodňovala. Městský soud na závěr dodal, že žalobcem tvrzený negativní postoj vůči současnému ruskému režimu a jeho možná perzekuce při návratu do země původu nijak nesouvisí se skutečnými důvody zastavení původního řízení. Správní orgány tak nebyly povolány hodnotit možný dopad jejich rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Formuloval čtyři kasační námitky.

[6] Stěžovatel v první řadě namítá nezákonnost napadeného rozsudku. Tu spatřuje v nesprávném posouzení povinnosti správních orgánů hodnotit dopad vydaných rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*existují výjimky, v nichž vyvstane potřeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přímo z Úmluvy*“. K aplikaci článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv

a základních svobod (Úmluva) musí cizinec „*vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života*“. Již při jednání před městským soudem stěžovatel poukázal na to, že s ohledem na vyhlášenou částečnou mobilizaci v rámci probíhajícího ozbrojeného konfliktu a trestní represi vůči občanům Ruské federace ze strany místní vlády, je nutné tyto okolnosti zohlednit. Při jejich nezohlednění by byl narušen veřejný zájem, spočívající ve veřejném odsouzení ruské vojenské agrese a zájmu evropských států na podpoře Ukrajiny. To by v důsledku znamenalo nejen porušení článku 8 Úmluvy, ale také práva na život (čl. 2 odst. 1 Úmluvy) a práva na svobodu a osobní bezpečnost (čl. 5 odst. 1 Úmluvy).

[7] Stěžovatel navrhl provedení nového důkazu (povolávacího rozkazu doručeného dne 21. 9. 2022). Obava stěžovatele z nucené účasti v ozbrojeném konfliktu je dle něj zcela reálná a opodstatněná.

[8] Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení podání, obsahujícího doklad o zajištění ubytování, které vlastnice bytu adresovala věcně nepříslušnému správnímu orgánu – Ředitelství. Ten měl podle § 12 správního řádu podání postoupit nadřízenému orgánu – Ministerstvu vnitra ČR. Ředitelství nicméně vyhodnotilo, že se o podání nejedná. Podle stěžovatele však bylo z podání patrné, kdo jej činí (díky plné identifikaci podatele), jaké věci se týká (uvedením čísla jednacího), identifikace správního orgánu (poučení o možnosti zaslat prohlášení Ministerstvu vnitra také elektronicky), podpis podatelky (podepsáno elektronicky uznávaným podpisem). Ředitelství mělo podle stěžovatele povinnost podatelku vyzvat k odstranění shledaných vad. Stěžovatel poznamenal, že Ředitelství je navíc správním orgánem podřízeným Ministerstvu vnitra podle § 165 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Význam dokladu o zajištění ubytování mu mohl být z úřední činnosti znám.

[9] Další námitka se týká nepřipuštění nových důkazů žalovanou v odvolacím řízení s ohledem na zásadu koncentrace řízení. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44, kde došlo k prolomení zásady koncentrace řízení z důvodu existence nejlepšího zájmu dítěte. Stěžovatel analogicky dovozuje, že namísto nejlepšího zájmu dítěte by měla být vyvažována na jedné straně jeho Úmluvou garantovaná práva a na straně druhé efektivita správního řízení. Stěžovatel má za to, že prolomení zásady koncentrace řízení je možné odůvodnit také veřejným zájmem.

[10] Na závěr kasační stížnosti stěžovatel namítá, že nebyl vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání usnesení o zastavení řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel se tak nemohl dozvědět o nevčasném doručení dokladu o zajištění ubytování. Správní orgány tudíž jednaly v rozporu se zákonem upravujícím správní řízení. Dále v této věci odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, jež uvádí, že pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost se k podkladům řízení vyjádřit, porušuje tím princip právního státu a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny (nález ÚS sp. zn. II. ÚS 329/04 ze dne 3. 3. 2005).

[11] Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na závěry uvedené v rozhodnutí o odvolání, ve vyjádření k žalobě a v napadeném rozsudku městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. jsou v ní namítány důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a nespadá ani pod jiný z případů nepřípustnosti předvídaných § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný nedostatek podmínek řízení, který by bránil dalšímu postupu ve věci.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Úvodem je vhodné připomenout, že podstatou původního sporu bylo zastavení řízení v důsledku nedoložení dokladu o zajištění ubytování. Podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu doložit mimo jiné *„doklad o zajištění ubytování pro dobu pobytu na území“*. Prvostupňový správní orgán dne 13. 9. 2021 stěžovatele podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval k odstranění vad jeho žádosti. Stanovil mu lhůtu k odstranění vad a poučil ho o následcích nedoložení dokumentů. Stěžovatel nicméně ve stanovené lhůtě doklad o zajištění ubytování nedoložil, načež prvostupňový správní orgán řízení podle § 66 odst. 3 správního řádu zastavil.

[15] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nesprávného postupu Ředitelství. Ustanovení § 12 správního řádu je konkretizací obecného principu součinnosti podle § 4 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 10 Azs 207/2017 - 41, k povinnosti postoupení podání nepříslušným správním orgánem uvedl: „*Jde o příkaz správnímu orgánu, aby pomohl chránit práva účastníka řízení, který pochybil a adresoval své podání nesprávnému orgánu. Rozhodujícím faktem ale zůstává, že to byl stěžovatel, kdo pochybil, a povinnost správního orgánu podle § 12 nelze absolutizovat.*“

[16] Stejný přístup je plně aplikovatelný i v projednávané věci. Předně je zákonnou povinností žadatele podat všechny zákonem vyžadované dokumenty *již spolu s žádostí*. Pokud tak neučiní, je odpovědností žadatele řádně a včas k výzvě doklad doručit způsobem ve výzvě uvedeným. Pokud hraničně srozumitelné podání bylo vadně doručeno nepříslušnému orgánu, a následně vráceno odesílateli, není povinností tohoto dále orgánu došetřovat a hledat, komu by bylo možné podání postoupit. Nejvyšší správní soud nadto uvádí, že po odmítnutí podání byla vlastnici bytu datová zpráva doručena zpět do její datové schránky. Měla tudíž stěžovatele, v jehož zájmu jednala, o této skutečnosti neprodleně informovat. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu konečně potvrzuje, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36 a ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36). Nejvyšší správní soud se tudíž v této otázce ztotožňuje se závěrem městského soudu.

[17] Nejvyšší správní soud následně posuzoval možnost prolomení zásady koncentrace řízení veřejným zájmem. Podle § 82 odst. 4 správního řádu 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. Stěžovatel se odvolával na možnost prolomení zásady koncentrace řízení vyplývající z citovaného ustanovení. Doklad o ubytování, který v prvostupňovém řízení nedoložil, však pojmově nemůže být novým důkazem ve smyslu citovaného ustanovení. Doklad o ubytování měl totiž již existovat, respektive měl být vyžádán, stěžovatelem již v okamžiku podání jeho žádosti, neboť je podle zákona o pobytu cizinců jeho součástí. Bylo to pouze z důvodu nedoložení požadovaných dokumentů a následného chybného odeslání vlastnicí bytu a nedostatečnou komunikací mezi ní a stěžovatelem, že daný dokument nebyl uplatněn včas. Nejvyšší správní soud opět odkazuje na svou konstantní judikaturu, jež stanovuje, že „*je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu I. stupně potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti či neochotě poskytnout správnímu orgánu I. stupně součinnost. Toto pochybení pak nemůže být zhojeno cestou uvedení nových tvrzení a důkazů v rámci odvolání*“ (srov. rozsudky ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60 nebo ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018 - 29). S odkazem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal relevantní důvody pro prolomení zásady koncentrace řízení.

[18] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nemožnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Usnesení o zastavení řízení nelze považovat za *rozhodnutí* ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, podle něhož *musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*. Ve chvíli, kdy správní orgán umožňuje účastníkům se s podklady seznámit je zřejmé, že věc může být ukončena. Smyslem je „*umožnit účastníku řízení, aby ve fázi ‚před vydáním rozhodnutí' mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci*“ (srov. rozsudek ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, č. 303/2004 Sb. NSS). *Rozhodnutím* se však rozumí rozhodnutí meritorní, tedy ve věci samé. Citované ustanovení se nevztahuje na rozhodnutí procesního charakteru, jako je právě usnesení o zastavení řízení (srov. kupř. POTĚŠIL, L. § 36 [Výčet úkonů, oprávnění a povinností účastníka]. In: POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 213). Správní orgán tudíž v této věci nejednal v rozporu se zákonem ani ústavním pořádkem, když stěžovateli podklady k vyjádření nepředložil.

[19] Nejvyšší správní soud se konečně ztotožňuje i se závěrem městského soudu, že k posouzení dopadu zastavení řízení do rodinného a soukromého života stěžovatele podle čl. 8 Úmluvy, nebyl za daných okolností jakýkoliv důvod. Podle ustálené judikatury NSS „*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*“ (srov. rozsudky ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018 - 29, ze dne 16. 3. 2021 č. j. 3 Azs 4/2020 - 41 a ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022 - 41). Z tohoto závěru existují jisté výjimky, na které poukázal i stěžovatel, a sice posouzení přiměřenosti zásahu s ohledem na nejlepší zájem dítěte (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021 - 56). V nyní posuzované věci se však není možné na uvedenou výjimku, s ohledem na zletilost stěžovatele, odvolávat.

[20] Ze stejného důvodu Nejvyšší správní soud nevidí jakýkoliv důvod podrobněji reagovat na námitku stěžovatele ohledně návrhu na provedení nového důkazu (povolávacího rozkazu) a zohlednění jeho možné účasti v ozbrojeném konfliktu na Ukrajině. NSS v této souvislosti opět připomíná, že stěžovatel žádal o udělení dlouhodobého pobytu za účelem

studia, nikoliv o udělení mezinárodní ochrany. V případě posuzování posledně uvedené žádosti by bylo povolávací rozkaz teoreticky možné zohlednit (srov. kupř. usnesení NSS ze dne 8. 3. 2018, č. j. 5 Azs 332/2017 - 27). V řízení o povolení k dlouhodobému pobytu, *a fortiori* v rámci přezkumu *zastavení řízení pro nedoložení požadovaných dokumentů* v rámci tohoto řízení, není jakéhokoliv důvodu pro zohledňování odporu cizince k účasti na ozbrojeném konfliktu v jeho domovském státě.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl a procesně úspěšné žalované žádné náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. května 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu