

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: **V. B. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Dvořákem, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, 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 Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 3. 11. 2021, č. j. 52 A 54/2021 – 44,

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 Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „*krajský soud*“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 2. 6. 2021, č. j. MV-63321-4/SO-2021, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 4. 3. 2021, č. j. OAM-2371-7/TP-2021, a toto rozhodnutí potvrdila. Posledně uvedeným usnesením správní orgán prvního stupně zastavil podle § 169r odst. 1 písm. c)

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 vydání povolení k trvalému pobytu, neboť žalobce nebyl k podání této žádosti oprávněn. V době jejího podání totiž žalobce pobýval na území ČR pouze na základě výjezdního příkazu, a nemohl tedy podat žádost u správního orgánu prvního stupně, ale měl tak učinit u zastupitelského úřadu v zemi původu.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 3. 11. 2021, č. j. 52 A 54/2021 – 44, žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[3] Krajský soud nejprve rekapituloval skutečnosti plynoucí ze správního spisu, které nebyly mezi účastníky řízení sporné. Žalobce se narodil na území ČR dne 3. 1. 2013 a od narození zde pobýval v režimu přechodného pobytu dle § 88 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nejdéle však po dobu 60 dnů od narození. V této lhůtě byli jeho rodiče, jako zákonní zástupci, povinni podat za něj žádost o vydání povolení k pobytu podle citovaného ustanovení zákona. K tomu však nedošlo a žalobce po uplynutí lhůty 60 dní od narození pobýval v ČR bez pobytového oprávnění, a to až do 10. 2. 2021, kdy mu byl vydán výjezdní příkaz. Ve stejný den, tedy již v době platnosti výjezdního příkazu, podal žalobce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. V tiskopisu žádosti uvedl jako účel pobytu „*§ 88*“. Správní orgán prvního stupně nicméně tuto žádost posoudil jako žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití cizinců na území ČR), nikoli jako žádost podanou podle § 88 téhož zákona. Žalovaná následně v odůvodnění svého rozhodnutí závěry správního orgánu prvního stupně dílčím způsobem korigovala, a to v tom směru, že žalobcova žádost měla být posouzena podle § 88 zákona o pobytu cizinců, případně měl být žalobce vyzván k upřesnění žádosti, pokud si správní orgán prvního stupně nebyl jistý správnou právní kvalifikací. Žalovaná však zároveň dodala, že ať už je žádost žalobce posuzována podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nebo dle § 88 téhož zákona, je výsledek řízení o takové žádosti stejný – řízení je zastaveno podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce žádost podal na území ČR, ačkoli k tomu nebyl oprávněn. Proto žalovaná zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[4] Krajský soud konstatoval, že podle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců byli zákonní zástupci žalobce povinni podat za něj žádost o povolení k trvalému pobytu do 60 dní od jeho narození, což ovšem v této lhůtě neučinili. Po jejím uplynutí lze žádost na území ČR podat pouze za splnění podmínek v § 88 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tedy pokud podání žádosti ve lhůtě zabránily důvody na vůli cizince nezávislé. Tyto důvody přitom musí cizinec správním orgánům neprodleně oznámit. Žalovaná se touto možností zabývala, takové důvody však zákonní zástupci žalobce netvrdili, neuvedli je posléze ani v žalobě. Krajský soud proto považoval postup žalované za zákonný a nepřisvědčil žalobci, že byl „*striktně formalistický*“.

[5] Dále se krajský soud neztotožnil s námitkou, dle níž žalovaná sice korigovala závěry správního orgánu prvního stupně, avšak nevyvodila z jeho chybného postupu „*patřičné důsledky*“. Žalovaná shledala pochybení na straně správního orgánu prvního stupně, protože

podle ní bylo správné posuzovat žádost žalobce dle § 88 zákona o pobytu cizinců, nikoli dle § 66 téhož zákona. Žalovaná nicméně, a to bylo podle krajského soudu pro posuzovanou věc stěžejní, dané pochybení správního orgánu prvního stupně sama napravila a posoudila oprávněnost podání žádosti žalobce dle § 88 zákona o pobytu cizinců. Přitom dospěla k závěru, že řízení o žádosti žalobce musí být zastaveno. Tento postup krajský soud aproboval a poukázal přitom na zásadu hospodárnosti a rychlosti správního řízení. Bylo by neúčelné, aby žalovaná prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení rušila, jestliže by jeho výrok obstál a výsledek dalšího řízení by byl totožný.

[6] Krajský soud dále hodnotil jako nedůvodnou námitku týkající se hodnocení přiměřenosti dopadů správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Při zastavení řízení, tedy v případě nemeritorního rozhodnutí o žádosti, se tento zásah nehodnotí. Obdobně správní orgán prvního stupně neporušil § 36 odst. 3 správního řádu tím, že nedal žalobci možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. V posuzovaném případě nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, správní orgán prvního stupně proto tuto povinnost neměl. Závěrem krajský soud nepřisvědčil námitce, podle které nebylo rozhodnutí žalované individualizované a řádně zdůvodněné.

[7] 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.*“).

[8] Stěžovatel úvodem namítá, že správní orgány porušily § 3 správního řádu a nezjistily stav věci bez důvodných pochybností. Rovněž porušily i další zásady správního řízení, protože nepřihlédly ke specifickým okolnostem daného případu a nešetřily oprávněné zájmy stěžovatele jako účastníka řízení. Tato pochybení neodstranil ani krajský soud.

[9] Dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se nevypořádal s tím, že stěžovatel nebyl před koncem řízení konfrontován se zjištěním, že jím předložené podklady nejsou dostačující pro vyhovění žádosti. Stěžovateli nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a reagovat na nedostatky spisového materiálu. Stěžovatel k tomu obecně doplňuje, že krajský soud „*porušil své přezkumné povinnosti*“ tím, že nedostatečně zdůvodnil své rozhodnutí, vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností, nedostatečně vypořádal námitky uplatněné v žalobě a nezabýval se skutečným stavem věci. Krajský soud též dle stěžovatele opomenul „*prokazatelné chyby*“ v postupu správních orgánů a přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozporu s povinnostmi, které mu plynou ze soudního řádu správního.

[10] Ve zbytku kasační stížnosti se stěžovatel vyjadřuje k praktickým problémům při podání žádosti o pobytové oprávnění v případě, že cizinec nedodrží lhůtu 60 dnů v § 88 zákona o pobytu cizinců. Má za to, že s ohledem na neznalost legislativy nemají rodiče dítěte narozeného na území ČR často reálnou možnost, jak požadavkům zákona vyhovět. Dále uvádí, že nezletilý stěžovatel žije jen s matkou a v jeho případě nepřipadá v úvahu vycestování do země původu za účelem podání pobytové žádosti. I přes absenci uvedení důvodů, pro něž zákonní zástupci stěžovatele nestihli včas podat příslušnou žádost

o povolení k pobytu, by mělo být stěžovateli umožněno upravit si pobyt v ČR. Stěžovatel v účinné právní úpravě spatřuje „*obrovskou díru*“. Uzavírá, že správní orgány postupovaly přepjatě formalisticky, což ve své judikatuře odmítl Nejvyšší správní soud i Ústavní soud.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkazuje na své rozhodnutí, na vyjádření k žalobě v řízení před krajským soudem a na napadený rozsudek, s jehož závěry se ztotožňuje. Krajský soud podle ní rozsudek řádně a přezkoumatelně odůvodnil.

[12] 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.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] 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 tomu odpovídající stručnou odpověď.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí je vadou, ke které kasační soud přihlíží z úřední povinnosti, tedy i bez výslovné námitky stěžovatele. Takovou vadu ovšem Nejvyšší správní soud v posuzované věci neshledal. Rozsudek krajského soudu je srozumitelně a logicky odůvodněný, přičemž je z něho zřejmé, z jakých důvodů krajský soud žalobu zamítl.

[16] Stěžovatel vytýká krajskému soudu nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, jakož i další vady jeho postupu v řízení, především v obecné rovině. Je toho názoru, že krajský soud nedostatečně zdůvodnil napadený rozsudek a nedostatečně vypořádal žalobní námitky, navíc přezkoumal rozhodnutí žalované v rozporu s povinnostmi plynoucími ze s. ř. s. Konkrétním argumentem ve vztahu k nepřezkoumatelnosti či porušení procesních povinností krajského soudu je tak pouze tvrzení, podle něhož se krajský soud nezabýval námitkou, že stěžovatel neměl ve správním řízení možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a k těmto podkladům se vyjádřit.

[17] Toto tvrzení však obsahu rozsudku krajského soudu neodpovídá. Danou námitku krajský soud vypořádal v odstavci 29 napadeného rozsudku, ve kterém konstatoval,

že správní orgán prvního stupně neposuzoval žádost stěžovatele meritorně, ale řízení o ní zastavil ze zákonem předvídaných důvodů, a nebyl tudíž povinen stěžovatele seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Krajský soud k tomu dodal, že v odvolání nebo v žalobě stěžovatel k použitým podkladům nic nenamítal. Toto vypořádání příslušného žalobního bodu hodnotí Nejvyšší správní soud jako dostatečné. Jak již bylo naznačeno výše, i jinak je napadený rozsudek řádně odůvodněný. Krajský soud korektně rekapituloval všechny žalobní body (viz odstavce 2 až 6 napadeného rozsudku), na které poté přezkoumatelně reagoval především v odstavcích 24 až 30 napadeného rozsudku. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) proto není důvodná.

[18] Ve zbytku stěžovatel v kasační stížnosti jen opakuje výtky proti postupu správních orgánů, případně popisuje, proč nemůže podat žádost na zastupitelském úřadě v zemi původu a předesílá svoje úvahy o mezerách účinné právní úpravy v zákoně o pobytu cizinců (viz též odstavec [10] výše). Tato argumentace se ovšem míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Jádrem soudního přezkumu byla otázka, jak správně podotkl i krajský soud (viz odstavec 22 napadeného rozsudku), zda byly splněny zákonné podmínky pro zastavení správního řízení. Stěžovatel podle žalované i krajského soudu neuvedl žádné omluvitelné důvody, proč podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu po uplynutí lhůty 60 dní stanovené v § 88 zákona o pobytu cizinců. Žádost podal až po několika letech pobytu v ČR a učinil tak až v době, kdy mu byl udělen výjezdní příkaz. Nebyl tudíž oprávněn podat žádost na území ČR a správní orgán prvního stupně řízení o ní v souladu se zákonem o pobytu cizinců zastavil. Důvody pozdního podání žádosti stěžovatel ostatně nevysvětluje ani v kasační stížnosti. Proti závěrům krajského soudu tedy stěžovatel v kasační stížnosti fakticky nebrojí.

[19] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.), a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 Afs 53/2005 – 59). Jinými slovy, „[u]*vedení konkrétních stížních námitek* [...] *nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem*“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 – 58). Stěžovatelem uplatněná tvrzení, podle nichž správní orgány porušily zásady správního řízení, postupovaly přepjatě formalisticky a dopustily se dalších „*prokazatelných chyb*“, tedy nesměřují proti přezkoumávanému rozsudku, ve kterém stěžovatel obdržel odpověď na jím uplatněnou žalobní argumentaci. Nejedná se o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu dále srovnej též usnesení tohoto soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 – 63, č. 4051/2020 Sb. NSS), a Nejvyšší správní soud se jimi nezabýval.

[20] Úvahy stěžovatele o nemožnosti upravit si pobyt jiným způsobem, o nedostatcích zákonné úpravy a o praktických problémech při podání žádostí o pobytová oprávnění rovněž nikterak nereagují na *ratio decidendi* krajského soudu vyslovené v odůvodnění napadeného rozsudku (viz výše), nadto ani nebyly obsahem žaloby, nejedná se tudíž o důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 s. ř. s. Proto se jimi Nejvyšší správní soud nemohl

pro nepřípustnost zabývat (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2023, č. j. 3 As 184/2021 – 31).

[21] Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že se nezletilý stěžovatel v důsledku postupu svých zákonných zástupců, tedy bez vlastního zavinění, dostal do obtížné situace. Tato situace však není neřešitelná. Rozhodnutí správních orgánů neznamená pro stěžovatele nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života, neboť stěžovatel není z území ČR vyhošťován, ale „pouze" si musí upravit pobyt jiným způsobem, což je spojeno s dočasným vycestováním do země původu. S tím logicky souvisí určité komplikace (náklady na cestu apod.), ty ovšem způsobili sami zákonní zástupci stěžovatele, kteří za něj opomněli včas podat žádost o povolení k pobytu podle § 88 zákona o pobytu cizinců. Citovaná zákonná úprava se sice může stěžovateli subjektivně jevit jako příliš „tvrdá" a postup správních orgánů jako formalistický, avšak stěžovatel opomíjí, že tvrdost zákona „zmírňuje" § 88 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, dle kterého *doba podle odstavce 1 se považuje za prodlouženou, pokud* ***podání žádosti v této době*** [tj. ve lhůtě 60 dnů od narození cizince na území ČR – pozn. NSS] ***zabránily důvody na vůli cizince nezávislé****, do doby, než tyto důvody pominou.* ***Cizinec je povinen důvody podle věty první neprodleně oznámit*** *policii, pobývá-li na území na krátkodobé vízum, nebo ministerstvu, pobývá-li na území na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu*. Zákon o pobytu cizinců tedy umožňuje podat pobytovou žádost dle citovaného ustanovení i po uplynutí stanovené lhůty (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 Azs 46/2020 – 40). Na to ostatně správně poukázal i krajský soud, který rovněž trefně podotkl, že zákonní zástupci stěžovatele ve správním ani v soudním řízení žádné takové důvody neuvedli (srov. odstavec 27 napadeného rozsudku), byť byli zastoupeni právním profesionálem.

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

[23] 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.

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. června 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu