

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Martina Jakuba Bruse a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupena JUDr. Štěpánem Pastorkem, advokátem, se sídlem Španělská 770/2, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2021, č. j. 10 A 123/2020 - 59,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 2. 11. 2020, č. j. MV-144574-4/SO-2020, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 2. 2020, č. j. OAM-29500-6/DP-2019, jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území Česky republiky za účelem studia, neboť žalobkyně ve stanovené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti spočívající v tom, že nepředložila doklad o účelu pobytu (potvrzení o studiu).

[2] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] V odůvodnění městský soud konstatoval, že řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se zahajuje na žádost a od žadatele se očekává předložení všech zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) požadovaných náležitostí. Městský soud se proto neztotožnil s názorem žalobkyně, že správní orgán prvního stupně měl trvání jejího studia ověřit i bez její součinnosti.

[4] Podle městského soudu nebylo v zásilce doručené správnímu orgánu prvního stupně dne 5. 11. 2019 obsaženo potvrzení o studiu žalobkyně. Zdůraznil, že doklady doručené v této zásilce jsou pevně spojeny (sešity) s podací obálkou. V den doručení zásilky mohla žalobkyně doložit jedině potvrzení o studiu ze dne 23. 9. 2019, žalobkyně však ani věrohodně neprokázala, že by originálem tohoto potvrzení disponovala. Městský soud poznamenal, že před zastavením řízení dne 20. 2. 2020 žalobkyně nedoložila ani potvrzení o studiu ze dne 2. 1. 2020, které připojila až k blanketnímu odvolání proti usnesení o zastavení řízení, nicméně k okolnostem doložení (či nedoložení) potvrzení ze dne 23. 9. 2019 neuvedla žádnou věrohodnou skutkovou verzi (netvrdila, že by je snad již správnímu orgánu dodala). Teprve v doplnění odvolání ze dne 31. 7. 2020 (4 měsíce po blanketním odvolání) žalobkyně jen neurčitě namítla, že *„měla za to, že potvrzení o studiu doložila“* a že mohlo na straně správního orgánu dojít ke ztrátě dokladu. Obsah spisu a prvotní zdrženlivost k nedoložení potvrzení o studiu v zásilce doručené dne 5. 11. 2019 podle městského soudu nenasvědčují tvrzení žalobkyně, že by potvrzení o studiu ze dne 23. 9. 2019 mohlo být součástí této zásilky. Městský soud proto neshledal, že by žalobkyně věrohodně zpochybnila závěr správních orgánů, že žádné potvrzení o studiu před zastavením řízení doloženo nebylo. Nepředložení dokladu o studiu bránilo pokračování v řízení, neboť žalobkyně neprokázala, že trvá účel jejího pobytu na území, podle městského soudu tak byly splněny podmínky pro zastavení řízení.

[5] Městský soud upozornil na zásadu koncentrace řízení upravenou v § 82 odst. 4 správního řádu, která se aplikuje i ve věcech pobytu cizinců. Později doložená potvrzení o studiu nelze podle městského soudu považovat za nový důkaz, ke kterému by mohla žalovaná přihlédnout. Městský soud dodal, že řízení bylo zastaveno více než 3 měsíce poté, co žalobkyni uplynula lhůta k doložení zákonem stanovených náležitostí. Fakticky jí tak byla poskytnuta lhůta mnohem delší, než byla stanovena ve výzvě ze dne 2. 9. 2019. Žalobkyně navíc věrohodně nezpochybnila, že obsahu výzvy v českém jazyce rozuměla. Městský soud dále připomněl, že správní orgán je povinen seznámit účastníka řízení s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu jen před meritorním rozhodnutím, správní orgán prvního stupně se však meritem věci nezabýval.

[6] K námitce, že správní orgány měly posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, městský soud uvedl, že přiměřenost dopadů rozhodnutí se posuzuje až v rámci rozhodování o věci samé, což není tento případ. Městský soud dodal, že všechny žalobkyní citované rozsudky se zabývaly situací, kdy správní orgány posuzovaly okolnosti pobytového oprávnění meritorně. Podle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu v případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života v úvahu a dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále

jen „Úmluva“) je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadů je vyžadováno v rámci rozhodování o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44, a ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020 - 41, připustil výjimku pouze s ohledem na nejlepší zájem dítěte, což není případ žalobkyně. Podle městského soudu tak není v této věci žádný důvod posuzovat dopady rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života či uvažovat o prolomení zásady koncentrace řízení.

[7] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/801, o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, (dále jen „Směrnice“) byla českého právního řádu transponována zákonem č. 176/2019 Sb., přičemž podle městského soudu nejsou dány podmínky pro její přímý účinek (zde odkázal na rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věci C-41/74 *van Duyn* a ve věci C-152/84 *Marshall*). Městský soud uvedl, že z výkladu pravidel Směrnice vyplývá, že členské státy jsou oprávněny ověřovat, zda státní příslušník třetích zemí (zde žalobkyně) stále splňuje prvotní podmínky přijetí. Ze Směrnice nevyplývá a ani žalobkyně netvrdí, jak má toto ověřování probíhat, a proto požadavek § 42d odst. 2 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aby student potvrzením prokázal trvání účelu pobytu (tj. že stále studuje), není podle městského soudu v rozporu se Směrnicí a toto ustanovení je plně aplikovatelné i na případ žalobkyně. Povinnost zohlednit okolnosti případu a zásadu přiměřenosti je dodržena prostřednictvím § 174a zákona o pobytu cizinců. Městský soud uzavřel, že pokud žadatel nesplní ani nezbytné formální podmínky spojené s prodloužením doby pobytu, není namístě přiměřenost neprodloužení doby pobytu na území hodnotit.

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka namítala, že závěr správních orgánů a městského soudu, že s největší pravděpodobností nedoložila žádný doklad o studiu, je nesprávný. Trvala na tom, že potvrzení o studiu, která v odvolacím řízení doložila, prokazují, že byla studentkou po celou dobu správního řízení. Podle stěžovatelky je nerozhodné, že v odvolacím řízení doložila originál potvrzení o studiu ze dne 2. 1. 2020, nikoli ze dne 23. 9. 2019. Stěžovatelce přitom není jasné, proč by jí tato skutečnost měla jít k tíži, tj. zda městský soud shledal toto potvrzení padělaným nebo z jakého důvodu by měla tato skutečnost svědčit pro to, že dané potvrzení v době doložení dokumentů správnímu orgánu prvního stupně neexistovalo. Podle stěžovatelky není možné jakkoli logicky zdůvodnit, proč by k zaslaným dokumentům nepřiložila i zmíněné potvrzení o studiu za situace, kdy na vysoké škole dosud řádně studuje a nikdy jí nehrozilo ukončení či přerušení studia. Stěžovatelka připustila, že je nemožné ověřit, zda zásilka potvrzení o studiu obsahovala, či nikoli. Pokud by však ani ve výjimečných případech nebylo možno tuto vadu zhojit (doložením potvrzení v odvolacím řízení), *ad absurdum* by mohly nastávat situace, že správní orgán bude některé doklady doložené prostřednictvím provozovatele poštovních služeb ignorovat a tvrdit, že nikdy předloženy nebyly. Takový přístup vytváří neakceptovatelný prostor pro libovůli a je nepřiměřeně formalistický. Stěžovatelka dodala, že by neměla být penalizována za pochybení správního orgánu, kvůli kterému žije již více než rok v naprosté nejistotě, jež

může skončit tak, že její snaha o získání vzdělání, do kterého vložila nemalé úsilí a značné finanční prostředky, bude zmařena.

[10] Podle stěžovatelky bylo s ohledem na povahu věci a okamžité doložení chybějícího potvrzení o studiu namístě v odvolacím řízení zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. S odkazem na článek Jana Kratochvíla publikovaný v časopise Právní rozhledy č. 3/2020 stěžovatelka uvedla, že žalovaná měla před vydáním rozhodnutí poměřit právo na respektování soukromého a rodinného života s veřejným zájmem na zastavení řízení a v případě nepřiměřenosti dopadů posoudit její žádost meritorně. To však žalovaná neučinila a nezohlednila, že se stěžovatelka v České republice nepřetržitě připravuje na budoucí povolání a má zjevné vazby na území, které by byly nuceným ukončením pobytu nepřiměřeně zasaženy.

[11] Stěžovatelka dále konstatovala, že dopad rozhodnutí měl být posouzen i s ohledem na srovnatelné důsledky zastavení řízení a zamítnutí žádosti. Závěr převažující části judikatury Nejvyššího správního soudu, že přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince se neposuzuje v případech, kdy dochází k zastavení řízení, je podle stěžovatelky příliš paušalizující a nezohledňuje dopady do hmotněprávního postavení v situacích, kdy je důsledkem procesního rozhodnutí ztráta pobytového oprávnění. Stěžovatelka zdůraznila, že povinnosti státu vyplývající z čl. 8 Úmluvy nemohou být suspendovány tím, že je vydáváno rozhodnutí procesního charakteru. Podotkla, že i podle Jana Kratochvíla mohou existovat případy, kdy nelze porušení práva na respektování soukromého a rodinného života vyloučit, obzvlášť s přihlédnutím k tomu, že důvody pro zastavení řízení podle zákona o pobytu cizinců jsou velmi široké a některé se blíží meritornímu rozhodnutí, tudíž by zastavením řízení mohla být obcházena povinnost zabývat se dopadem do soukromého a rodinného života. Stěžovatelka dodala, že Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 3. 11. 2011 ve věci *X. a Z. proti Chorvatsku* (č. 5193/09) [dále jen „*rozsudek X. a Z.*“] shledal porušení čl. 8 Úmluvy v případě procesního rozhodnutí o zahájení řízení o omezení svéprávnosti, které má zásadní dopad do soukromé a rodinné sféry člověka.

[12] S odkazem na rozsudek městského soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 11 A 56/2010 - 46, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016 - 44, a s ohledem na srovnatelnost důsledků zastavení řízení a zamítnutí žádosti stěžovatelka dále namítala, že jí mělo být umožněno se před vydáním rozhodnutí seznámit s jeho podklady ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

[13] Pokud mohl mít správní orgán prostřednictvím § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (který stanoví povinnost školy oznámit nezahájení, přerušení či ukončení studia) povědomí o tom, zda stěžovatelka skutečně studuje, není tu podle ní již vada, která by bránila v pokračování řízení v tom smyslu, že by správní orgán nemohl posoudit splnění zákonné podmínky. Nejde tedy o podmínku řízení, která by nebyla splněna, ale o podmínku hmotněprávní. Stěžovatelka upozornila na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012 - 36, podle kterého zastavení řízení představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat. V případě stěžovatelky však s ohledem na § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců bylo nutno

usuzovat na to, že je stále studentkou. Zdůraznila, že stanovení nutnosti doložení dokladu by vždy mělo směřovat k naplnění určitého účelu či k ověření skutečnosti, nikoli jen k „*odškrtnutí si*“ splnění povinnosti žadatele předložením pro řízení bezvýznamného dokumentu.

[14] Stěžovatelka nesouhlasila ani s tím, že by se přiměřenost dopadů rozhodnutí mohla za daných okolností posuzovat až v případném řízení o správním vyhoštění. Podle stěžovatelky nelze po cizincích vyžadovat vědomý nelegální pobyt a dobrovolné podrobení se řízení o správním vyhoštění s tím, že v tomto řízení se budou moci domáhat ochrany svých základních práv. Konstatovala, že je absurdní a proti právu na účinný prostředek nápravy podle čl. 13 Úmluvy, aby účinná ochrana základního práva byla podmíněna protiprávním chováním osoby. Stěžovatelka uzavřela, že přiměřenost rozhodnutí je třeba posuzovat v každém případě, kde rozhodnutí ve věci pobytového oprávnění může mít na soukromý a rodinný život cizinců vliv, což je i její případ.

[15] Městský soud podle stěžovatelky nesprávně aplikoval ustanovení Směrnice a pochybil, když odmítl její argumentaci stran rozporu postupu správních orgánů se Směrnicí. Konstatovala, že se dovolává tzv. nepřímého účinku Směrnice, neboť ustanovení zákona tak, jak bylo aplikováno správními orgány a městským soudem, není v souladu s cílem Směrnice, kterým je zajištění toho, aby v režimu založeném Směrnicí nepobývali cizinci, kteří již studenty nejsou. Stěžovatelka odmítla, že by § 42d odst. 2 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců naplňoval požadavky Směrnice, co se týče možnosti vnitrostátních orgánů ověřovat, zda cizinec splňuje podmínky pro udělení pobytového oprávnění i v případě prodlužování platnosti oprávnění k pobytu. Správní orgán si podle stěžovatelky měl být s ohledem na § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vědom, že stěžovatelka podmínku pokračujícího studia splňuje. Dodala, že předložení potvrzení o studiu není jediným způsobem, jak lze danou skutečnost ověřit. Názor městského soudu, že § 174a zákona o pobytu cizinců naplňuje požadavky čl. 21 odst. 7 Směrnice, není podle stěžovatelky správný, neboť dané ustanovení je aplikovatelné pouze v případech, kdy tak zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví, tj. nikoli v případě zastavení řízení o žádosti. Dotčený článek Směrnice nicméně žádné rozlišování podle povahy rozhodnutí neobsahuje. Podle stěžovatelky došlo k porušení čl. 21 odst. 7 Směrnice, který nebyl řádně transponován.

[16] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na napadený rozsudek a setrvala na závěrech obsažených v jejím rozhodnutí.

[17] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka upozornila na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 7. 2021 ve věci *Khachatryan a Konovalova proti Rusku* (č. 28895/14) [dále jen „*rozsudek Khachatryan*“], jenž se týkal porušení čl. 8 Úmluvy u cizince žádajícího o prodloužení povolení k přechodnému pobytu, který dodal potvrzení o lékařském vyšetření (náležitost žádosti) až v odvolacím řízení. Evropský soud pro lidská práva vyslovil, že žádost byla zamítnuta čistě z formálních důvodů, aniž byl posuzován zásah do rodinného a soukromého života cizince, a že soudy neodůvodnily, proč je lékařské potvrzení natolik důležité, aby na něm mohlo záviset prodloužení platnosti pobytového oprávnění za situace, kdy cizinec tento doklad překládá opakovaně. Uvedené závěry lze

podle stěžovatelky aplikovat i na její případ, neboť správní orgán měl i jinou možnost zjistit, zda stěžovatelka účel pobytu plní. Připomněla povinnost vysoké školy podle § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců hlásit ukončení studia a konstatovala, že rozhodnutí žalované ani napadený rozsudek neobsahují argumentaci, která by se s touto skutečností vypořádala. Stěžovatelka uzavřela, že stejně jako v případě *rozsudku Khachatryan* byla její žádost zamítnuta pouze z formálních důvodů, aniž by byl zkoumán zásah do rodinného a soukromého života, čímž byla porušena její práva zaručená čl. 8 Úmluvy.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že napadený rozsudek neobsahuje argumentaci, která by se vypořádala s tím, že vysoká škola má podle § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců povinnost hlásit ukončení studia. Nejvyšší správní soud zjistil, že k argumentaci odkazující na povinnost vysoké školy vyplývající z § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců se městský soud vyjádřil v odstavci 38 napadeného rozsudku, kde poukázal na to, že řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se zahajuje na žádost a je povinností žadatele doložit všechny zákonem požadované náležitosti žádosti. S ohledem na tuto povinnost žadatele se městský soud neztotožnil s názorem stěžovatelky, že správní orgán prvního stupně měl trvání studia samostatně ověřit i bez její součinnosti. Tuto reakci na zmíněnou námitku považuje Nejvyšší správní soud za dostatečnou, napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný.

[21] Namítá-li stěžovatelka, že ani rozhodnutí žalované neobsahuje argumentaci, která by se vypořádala se zmíněnou povinností plynoucí z § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaná na straně 6 svého rozhodnutí uvedla, že není povinností správního orgánu prvního stupně, aby v rámci své úřední činnosti zjišťoval, zda stěžovatelka studuje. Žalovaná dále současně zdůraznila, že trvání studia nelze dovozovat jen z § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a že stěžovatelka byla povinna tuto skutečnost prokázat. Nejvyšší správní soud proto shledal, že i žalovaná na příslušnou argumentaci stěžovatelky odpověděla dostatečně.

[22] Před vypořádáním dalších kasačních námitek Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgán prvního stupně v této věci zastavil řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého „[ř]*ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*“ Judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, podle kterého v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli (tj. na stěžovatelce), nikoli 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, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36, nebo ze dne

15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Následkem nedoložení byť jediné ze zákonem požadovaných náležitostí (povinných příloh) žádosti je zastavení řízení podle výše citovaného ustanovení správního řádu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, či ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018 - 57).

[23] Za jednu z náležitostí (příloh) žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia označuje zákon mimo jiné i doklad prokazující účel pobytu na území, tj. potvrzení o studiu [srov. § 44a odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) téhož zákona].

[24] Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně odkazoval na § 42d odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, který se týká výhradně žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, nikoli žádosti o prodloužení platnosti takového povolení. Vzhledem k tomu, že náležitosti žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, upravené v § 44a odst. 6 písm. a) téhož zákona, jsou stejné jako náležitosti vyjmenované v ustanovení zmiňovaném městským soudem, jeho závěry i přes chybný odkaz na aplikované zákonné ustanovení obstojí.

[25] V nyní řešené věci je předmětem sporu mimo jiné otázka, zda stěžovatelka správnímu orgánu prvního stupně doložila své potvrzení o studiu. Městský soud při posouzení stěžovatelčiny námitky, že toto potvrzení předložila spolu s dalšími listinami v zásilce doručené správnímu orgánu prvního stupně dne 5. 11. 2019, vycházel z obsahu správního spisu, ve kterém se ovšem žádné potvrzení o studiu předložené před zastavením řízení o žádosti nenachází. Městský soud zdůraznil, že doklady doručené ve zmíněné zásilce jsou pevně spojeny (sešity) s podací obálkou, což stěžovatelka v kasační stížnosti ani v jejím doplnění nijak nezpochybnila. Dále městský soud poukázal na to, že stěžovatelka věrohodně neprokázala, že by disponovala originálem potvrzení ze dne 23. 9. 2019. Ani na tento argument městského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti ani v jejím doplnění nereagovala. V neposlední řadě poukázal městský soud na to, že stěžovatelka v odvolání neuvedla žádnou věrohodnou skutkovou verzi a teprve v doplnění odvolání (o 4 měsíce později) neurčitě namítla, že měla za to, že potvrzení o studiu doložila, a že na straně správního orgánu mohlo dojít ke ztrátě dokladu. Ani na tuto argumentaci městského soudu stěžovatelka v kasační stížnosti ani v jejím doplnění nereagovala.

[26] Stěžovatelka v kasační stížnosti toliko namítala, že potvrzení o studiu, která v odvolacím řízení doložila, prokazují, že byla studentkou po celou dobu správního řízení. Tato námitka se však míjí s rozhodovacími důvody městského soudu i s podstatou rozhodnutí žalovaného, které je založeno výhradně na tom, že v řízení před správním orgánem prvního stupně nedoložila potvrzení o studiu. Také námitka stěžovatelky, že je nerozhodné, že v odvolacím řízení doložila originál potvrzení o studiu ze dne 2. 1. 2020, nikoli ze dne 23. 9. 2019, a že není jasné, proč by jí tato skutečnost měla jít k tíži, nepředstavuje reakci na závěr městského soudu, že stěžovatelka před vydáním usnesení o zastavení řízení nepředložila potvrzení o studiu. Tyto námitky, které nesměřují proti rozhodovacím důvodům městského soudu, jsou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

nepřípustné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351).

[27] Ani tvrzení stěžovatelky, že není možné jakkoli logicky zdůvodnit, proč by k zaslaným dokumentům nepřiložila i zmíněné potvrzení o studiu za situace, kdy na vysoké škole dosud řádně studuje a nikdy jí nehrozilo ukončení či přerušení studia, není podle Nejvyššího správního soudu způsobilé vyvrátit závěr městského soudu, že žádné potvrzení o studiu v zásilce doručené správnímu orgánu prvního stupně dne 5. 11. 2019 obsaženo nebylo. Tento závěr ostatně městský soud podpořil argumenty uvedenými v odstavci [25] tohoto rozsudku, které stěžovatelka nezpochybnila. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že jako možný důvod nepředložení potvrzení o studiu se nabízí i omyl stěžovatelky, která dotčené potvrzení o studiu vůbec nemusela do obálky vložit, byť je zpětně přesvědčena o opaku.

[28] Lze tedy shrnout, že stěžovatelka neprokázala, že potvrzení o studiu správnímu orgánu prvního stupně před vydáním usnesení o zastavení řízení předložila. Stěžovatelka navíc k tomuto svému tvrzení ani nenavrhla žádné důkazy, ačkoli ji k tomu městský soud při jednání vybízel. Skutečnost, že jednotlivé dokumenty v zásilce doručené správnímu orgánu prvního stupně dne 5. 11. 2019 předložila bez průvodního dopisu a neuvedla ani počet předkládaných listin, jde výhradně k její tíži.

[29] Argumentaci stěžovatelky, že by *ad absurdum* mohly nastávat situace, že správní orgán bude některé doklady doložené prostřednictvím provozovatele poštovních služeb ignorovat a tvrdit, že nikdy předloženy nebyly, což vytváří neakceptovatelný prostor pro libovůli, Nejvyšší správní soud považuje za čirou spekulaci sloužící k tomu, aby stěžovatelka odvedla pozornost od podstaty věci, tj. že neprokázala, že by potvrzení o studiu před zastavením řízení doložila. S ohledem na zjištěný skutkový stav pak rozhodně nelze hovořit o pochybení správního orgánu, natožpak o tom, že by stěžovatelka byla za toto údajné pochybení správního orgánu penalizována, žila kvůli němu více než rok v naprosté nejistotě a hrozilo jí v důsledku tohoto údajného pochybení zmaření její snahy o získání vzdělání. Stále totiž platí, že podle skutkového stavu zjištěného městským soudem, který stěžovatelka relevantně nezpochybnila, to byla právě ona, kdo zapříčinil, že nastal důvod pro zastavení řízení o její žádosti. Z tohoto pohledu se tak zjevně nejedná o výjimečný případ, ve kterém by bylo mělo být cizinci umožněno zhojit vadu doložením potvrzení v odvolacím řízení, čehož se stěžovatelka – nutno říci neopodstatněně – dovolává.

[30] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že stanovení povinnosti doložení dokladu by vždy mělo směřovat k naplnění určitého účelu či k ověření skutečnosti. Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že tento požadavek byl v daném případě splněn, neboť potvrzení o studiu, které měla stěžovatelka předložit, slouží k ověření (prokázání) účelu pobytu, jakožto nezbytné podmínky pro prodloužení platnosti pobytového oprávnění.

[31] Nejvyšší správní soud se shodě s městským soudem uzavírá, že stěžovatelka v řízení před správním orgánem prvního stupně navzdory výzvě ze dne 2. 9. 2019 a řádnému poučení o následcích nesplnění této výzvy nedoložila povinnou náležitost (přílohu) žádosti stanovenou v § 44a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu

cizinců, tj. doklad prokazující účel pobytu na území – jmenovitě potvrzení o studiu. Za této situace byly naplněny podmínky § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a správní orgán prvního stupně postupoval plně v souladu se zákonem, jestliže řízení o žádosti stěžovatelky zastavil. K potvrzení o studiu doloženému v odvolacím řízení pak v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu nebylo možno přihlížet. Námitka zpochybňující nedoložení potvrzení o studiu tudíž není důvodná.

[32] Na tomto závěru nic nemění ani argumentace stěžovatelky upozorňující na § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, podle kterého „[v]*ysoká škola nebo vyšší odborná škola je povinna neprodleně písemně oznámit ministerstvu nezahájení, přerušení nebo ukončení studia držitele víza k pobytu nad 90 dnů za účelem studia nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia.*“ Tato povinnost vysoké školy je zcela nezávislá na povinnosti cizince (zde stěžovatelky) předložit společně se žádostí doklad prokazující účel pobytu na území. Této své povinnosti se stěžovatelka nemůže zprostit pouhým odkazem na povinnost jiného subjektu.

[33] Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2021, č. j. 10 Azs 226/2020-52, „[z] *konstantní judikatury správních soudů* […] *plyne, 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. S ohledem na zásadu koncentrace řízení je tedy nutné relevantní skutečnosti a důkazy tvrdit a označit (předložit) již v řízení před správním orgánem I. stupně […]*“. Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod se od těchto závěrů jakkoli odchýlit. Argumentaci stěžovatelky, že správní orgán prvního stupně mohl mít prostřednictvím § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců povědomí o tom, zda stěžovatelka skutečně studuje, a proto tu není vada, která by bránila v pokračování řízení, tak Nejvyššího správní soud vyhodnotil jako zcela nepřípadnou.

[34] Stejně tak považuje Nejvyšší správní soud za nepřípadný odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012 - 36. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[n]*ezaplacení ekologického poplatku podle § 37e zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nelze považovat za podstatnou vadu přihlášky k registraci vozidla do registru silničních motorových vozidel ve smyslu § 6 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, která by bránila pokračovat v řízení a pro kterou by bylo třeba se žádostí věcně vůbec nezabývat a řízení bez dalšího zastavit.*“ Z této citace je zjevné, že se daný rozsudek týkal zcela odlišné situace, než nastala v nyní řešené věci. Nešlo totiž o nepředložení náležitosti (povinné přílohy) žádosti jako v případě stěžovatelky, nýbrž o nesplnění povinnosti, která s vlastním podáním žádosti nebyla spojena. Z citovaného rozsudku tak pro nyní řešenou věc nelze vyvozovat žádné závěry.

[35] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, že jí před vydáním rozhodnutí mělo být umožněno seznámit se s jeho podklady ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Městský soud v této souvislosti zcela správně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 163/2018 - 50, ze kterého plyne, že „*smyslem procesního práva podle citovaného ustanovení je dát účastníku k dispozici skutková*

zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby mohl navrhnout jejich doplnění. V této věci však správní orgán […] *zastavil řízení pro podstatné vady, pro něž v něm nebylo možné pokračovat. Meritem věci se přitom vůbec nezabýval a též jakákoliv argumentace či jakékoliv návrhy stěžovatele týkající se merita věci by v tomto ohledu nepřicházely v úvahu.*" V rozsudku ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022 - 36, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[u]*snesení 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.*" Obdobná situace nastala i v nyní řešené věci, kdy o žádosti stěžovatelky nebylo rozhodováno meritorně, a proto nebylo třeba umožnit stěžovatelce seznámení s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu.

[36] Na uvedeném závěru nic nemění ani odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016 - 44. V daném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud řešil skutkově odlišnou situaci, tj. nikoli usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu vady žádosti, nýbrž rozhodnutí, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu posouzena jako nepřípustná podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo zastaveno podle § 25 písm. i) téhož zákona a zároveň bylo určeno, že státem příslušným k posouzení podané žádosti je jiný stát dublinského systému. V případě zmíněného rozsudku se tedy jednalo o zcela specifickou situaci, kdy je zastavení řízení spojeno s vyslovením nepříslušnosti českých správních orgánů k věcnému rozhodování, z čehož Nejvyšší správní soud dovodil, že nejde o rozhodnutí výlučně procesní povahy a je namístě aplikovat § 36 odst. 3 správního řádu. Na rozdíl od toho, v nyní řešené věci se jedná o zastavení řízení z důvodu neodstraněné vady žádosti, tj. o rozhodnutí procesní povahy. Závěry citovaného rozsudku proto nelze na případ stěžovatelky aplikovat. Také odkaz stěžovatelky na rozsudek městského soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 11 A 56/2010 - 46, shledal Nejvyšší správní soud nepřípadným z důvodu skutkové odlišnosti a zároveň z toho důvodu, že daný rozsudek městského soudu je v rozporu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu zmíněnou v odstavci [35] tohoto rozsudku.

[37] Nejvyšší správní soud současně nepokládá za podstatné, že z pohledu stěžovatelky má zastavení řízení a zamítnutí žádosti srovnatelné důsledky. Stále totiž platí, že její žádost nebyla posuzována věcně (meritorně) a jediným rozhodovacím důvodem správního orgánu prvního stupně bylo nepředložení dokladu o studiu, tudíž nebylo třeba, aby se stěžovatelka s podklady pro vydání rozhodnutí seznamovala. Ani tato námitka proto není důvodná.

[38] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaná měla zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. K problematice zkoumání dopadů rozhodnutí do soukromého

a rodinného života cizince v případě, že je řízení o jeho žádosti zastaveno, existuje ustálená judikatura, podle které platí, 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*“ (srov. aktuální rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 3 Azs 248/2022 - 36, ze dne 20. 4. 2023, č. j. 4 Azs 63/2023 - 33, ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 Azs 39/2023 - 28, nebo ze dne 29. 6. 2022, č. j. 9 Azs 59/2022 - 41). Z uvedeného závěru existuje výjimka, a to posouzení přiměřenosti zásahu s ohledem na nejlepší zájem dítěte (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021 - 56, ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44, nebo ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020 - 41). V nyní řešené věci však s ohledem na zletilost stěžovatelky není možné se na uvedenou výjimku odvolávat.

[39] Je tedy zřejmé, že ani v nyní řešené věci nebyly správní orgány povinny zabývat se dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, jestliže řízení o její žádosti správní orgán prvního stupně zastavil. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života správním orgánům nevyplývá ani ze zákona o pobytu cizinců, ani z čl. 8 Úmluvy, neboť v případě tohoto procesního rozhodnutí je dostatečné, pokud je přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života posouzena v souvislosti s rozhodováním o uložení správního vyhoštění či povinnosti vycestovat z území (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2023, č. j. 3 Azs 365/2021 - 31, ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 Azs 29/2019 - 41, nebo ze dne 14. 9. 2019, č. j. 7 Azs 5/2019 - 27). Vzhledem k tomu, že stěžovatelce nebylo uloženo správní vyhoštění, Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že v nyní řešené věci není rozhodnutí žalované v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Správní orgány tudíž nepochybily, jestliže neposoudily dopad svých rozhodnutí (respektive usnesení) do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[40] Na uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že stěžovatelka chybějící potvrzení o studiu doložila společně s odvoláním, ani skutečnost, že z pohledu stěžovatelky má zastavení řízení o její žádosti srovnatelný dopad jako zamítnutí žádosti, neboť vede ke ztrátě pobytového oprávnění, ani její nesouhlas s tím, že by se přiměřenost dopadů rozhodnutí mohla posuzovat až v případném řízení o správním vyhoštění. V těchto skutečnostech ani v argumentaci odvolávající se na právní názor Jana Kratochvíla nespatřuje Nejvyšší správní soud důvod k tomu, aby se odchýlil od své výše citované ustálené judikatury. Takový důvod ostatně Nejvyšší správní soud neshledal ani v podobných případech zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, jimiž se zabýval v rozsudcích ze dne 9. 8. 2022, č. j. 7 Azs 117/2022 - 31, a ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019 - 39.

[41] Odkazuje-li stěžovatelka na rozsudky *X. a Z.* a *Khachatryan*, Nejvyšší správní soud konstatuje, že oba uvedené rozsudky byly vydány ve skutkově odlišných případech, a jejich závěry proto nejsou pro nyní řešenou věc relevantní. Jak uvedla sama stěžovatelka, rozsudek *X. a Z.* se týkal rozhodnutí o zahájení řízení o omezení svéprávnosti, což je svou podstatou řízení zahajované z moci úřední a nemá vůbec žádnou spojitost s návrhovým řízením o žádosti stěžovatelky, které bylo zastaveno z důvodu nedoložení jedné z povinných

náležitostí. Rozsudek *Khachatryan* se zabýval opožděným předložením potvrzení o lékařském vyšetření, což sice byla jedna z náležitostí žádosti, nicméně nepochybně méně významná než doklad prokazující účel pobytu (jehož platnost měla být k žádosti stěžovatelky prodloužena), který v řízení před správním orgánem prvního stupně nepředložila stěžovatelka. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku *Khachatryan* mimo jiné upozornil na to, že soudy neodůvodnily, proč je opožděně předložené lékařské potvrzení natolik důležité, aby na něm mohlo záviset prodloužení platnosti pobytového oprávnění. V tom se nyní řešená věc od rozsudku *Khachatryan* podstatně odlišuje, neboť bez prokázání účelu pobytu nelze platnost povolení k pobytu prodloužit. Předložení dokladu prokazujícího účel pobytu (zde potvrzení o studiu) je tedy stěžejní povinností cizince, jejíž nesplnění má přirozeně za následek zastavení řízení o žádosti z důvodu neodstraněné vady žádosti. Argumentaci stěžovatelky odkazující na tyto rozsudky Evropského soudu pro lidská práva proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

[42] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud nesprávně aplikoval ustanovení Směrnice. Tento názor stěžovatelky Nejvyšší správní soud nesdílí, a naopak souhlasí s městským soudem v tom, že čl. 21 odst. 1 písm. a) Směrnice umožňuje členským státům ověřovat, zda státní příslušník třetí země (zde stěžovatelka) stále splňuje prvotní podmínky přijetí, a to včetně účelu pobytu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak § 44a odst. 6 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců naplňuje požadavky Směrnice, co se týče možnosti vnitrostátních orgánů ověřovat, zda cizinec splňuje podmínky pro udělení pobytového oprávnění i v případě prodlužování platnosti oprávnění k pobytu.

[43] K tvrzením stěžovatelky, že správní orgán si měl být s ohledem na § 107 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vědom toho, že stěžovatelka podmínku pokračujícího studia splňuje, a že předložení potvrzení o studiu není jediným způsobem, jak danou skutečnost ověřit, Nejvyšší správní soud opakuje, že se v nyní řešené věci jedná o řízení zahajované na žádost, ve kterém je především na žadateli (tj. na stěžovatelce), aby vyvinul dostatečnou aktivitu pro kladné vyřízení žádosti, a ve kterém se neuplatní zásada vyšetřovací, podle níž by bylo na správním orgánu, aby zjišťoval skutečný stav věci. Stěžovatelka tak nemůže svou povinnost prokázat účel pobytu přenášet na správní orgán. Tato povinnost přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu není v rozporu se stěžovatelkou deklarovaným cílem Směrnice (zajištění toho, aby v režimu založeném Směrnicí nepobývali cizinci, kteří již studenty nejsou), neboť k naplnění tohoto cíle evidentně slouží.

[44] Stěžovatelka se mýlí také v tom, jak vykládá čl. 21 odst. 7 Směrnice. Podle tohoto ustanovení platí, že „[a]*niž je dotčen odstavec 1, musí být v rozhodnutí o odnětí povolení nebo o odmítnutí jeho prodloužení zohledněny konkrétní okolnosti daného případu a zásada proporcionality.*“ Citované ustanovení sice používá slovní spojení „*odmítnutí prodloužení*“, nicméně s ohledem na jednotlivé důvody pro „*odmítnutí prodloužení*“ povolení obsažené v odstavcích 1 až 4 tohoto článku má Nejvyšší správní soud za to, že jde o meritorní rozhodnutí, tj. slovy zákona o pobytu cizinců rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu. Citované ustanovení se tedy nevztahuje na procesní rozhodnutí včetně usnesení o zastavení řízení z důvodu neodstranění vad žádosti. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem v tom, že § 174a zákona o pobytu cizinců naplňuje požadavky čl. 21 odst. 7 Směrnice, který byl řádně transponován do českého

právního řádu. Ani z čl. 21 odst. 7 Směrnice tak nevyplývá povinnost správních orgánů v případě zastavení řízení o žádosti posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života.

[45] Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ale náhradu nákladů nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 27. listopadu 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu