ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **L.K.**, zast. Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2021, č. j. MV-125747-4/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 A 112/2021-26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného.

[2] Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, kterým byla zamítnuta její žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU. Důvodem zamítnutí žádosti bylo, že stěžovatelka ani na výzvu nepředložila náležitosti žádosti, konkrétně doklad o pobytu občana EU na území ČR.

[3] Předmětem sporu je otázka, zda měl orgán druhého stupně v řízení o žádosti o přechodný pobyt dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, zohlednit potvrzení o přechodném pobytu na území, které získal stěžovatelčin manžel až po vydání rozhodnutí orgánu prvního stupně.

[4] Městský soud uvedl, že stěžovatelka nepředložila přes výzvu správního orgánu zákonem požadované doklady. Proto bylo na místě její žádost zamítnout. Je v zájmu žadatele, aby shromáždil a předložil všechny potřebné doklady. Zásada koncentrace řízení je opodstatněná zejména v řízeních o žádostech. Vydání potvrzení o přechodném pobytu na území až po rozhodnutí orgánu prvního stupně nepředstavuje skutečnost, ke které je odvolací orgán povinen přihlédnout. Odvolací orgán posuzuje zákonnost rozhodnutí, a tedy i správnost zjištěného skutkového stavu, ke dni rozhodnutí prvostupňového. S odkazem na rozsudek NSS z 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, uvedl, že podmínky pro vydání správního rozhodnutí musí být splněny v okamžiku rozhodnutí prvostupňového orgánu, nikoliv v okamžiku rozhodnutí odvolacího orgánu.

[5] Vydání potvrzení pro manžela stěžovatelky až v odvolacím řízení není skutečností ve smyslu § 82 odst. 4 věty první spr. ř. O skutečnost nebo důkaz, které účastník nemohl uplatnit dříve, se dle soudu jedná jen v případě, že skutečnost nastala před vydáním rozhodnutí orgánu prvního stupně. U stěžovatelky se ale jedná o novou skutečnost, která nastala až po vydání prvostupňového rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Dle stěžovatelky městský soud popřel zásadu, že odvolací orgán rozhoduje dle stavu ke dni vydání svého rozhodnutí a nesprávně aplikoval § 82 odst. 4 spr. ř. Domnívá se, že skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit dříve, jsou i ty skutečnosti, které vznikly teprve v průběhu odvolacího řízení. V případě nejasnosti právního předpisu se má zvolit takový výklad, který je ve prospěch adresátů práva, nikoliv správního orgánu.

[8] Městský soud odkázal na nepřiléhavou judikaturu. Jeho rozhodnutí je dokonce v rozporu s rozsudkem NSS z 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43, kde je uvedeno, že pro odvolací orgán je rozhodný skutkový stav v době jeho rozhodování.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila, pouze uvedla, že stěžovatelce již bylo vydáno povolení k přechodnému pobytu na základě jiné žádosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Kasační soud považuje nejprve za vhodné stručně shrnout průběh správního řízení. Po podání žádosti vyzvalo Ministerstvo vnitra jako orgán prvního stupně stěžovatelku k odstranění vad podání. Stěžovatelka neodstranila vadu spočívající v nedoložení dokladu o pobytu občana EU na území. Ministerstvo následně žádost zamítlo bez věcného posouzení. Po rozhodnutí orgánu prvního stupně získal stěžovatelčin manžel potvrzení o přechodném pobytu na území. Novou skutečnost požadovala stěžovatelka zohlednit v odvolacím řízení s tím, že díky ní nemusí dle § 87b odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců doklad o pobytu občana EU na území předložit. Žalovaný tuto skutečnost s odkazem na § 82 odst. 4 spr. ř. nezohlednil.

[12] Jak plyne z popisu správního řízení, orgán prvního stupně se věcí meritorně nezabýval. Výrokem svého rozhodnutí žádost sice zamítl, což je typicky projev rozhodnutí z věcných důvodů, ale v projednávané věci tomu tak není. Zamítnutí žádosti pro nedoložení náležitostí plyne z § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Ve skutečnosti se ale jedná o obdobu zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) spr. ř. Rozhodnutí je procesní, nemeritorní povahy a nepředstavuje tak ani překážku věci rozhodnuté (srov. rozsudky NSS z 19. 10. 2011, č. j. 1 As 84/2011-137, bod 47, z 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016-48, bod 28). Do novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb. účinné od 15. 8. 2017 se navíc řízení o žádostech, v nichž nebyly odstraněny vady, v souladu se správním řádem a správní teorií zastavovalo.

[13] Na úvod NSS dále předznamenává, že otázka okamžiku rozhodného pro skutkový a právní stav pro rozhodování správního orgánu a otázka koncentrace řízení jsou na sobě relativně nezávislé. Měl-li by odvolací orgán rozhodovat dle skutkového a právního stavu v době svého rozhodování, neznamená to bez dalšího, že se neuplatí koncentrace tvrzení a skutečností.

Skutkový a právní stav v době rozhodování správního orgánu

[14] Stěžovatelka má pravdu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá z něj ale implicitně (rozsudek NSS č. j. 1 As 24/2011-79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (srov. např. rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu z 20. 10. 1926, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26). V poslední době zopakoval tento názor NSS např. v rozsudku z 23. 12. 2021, č. j. 4 Azs 33/2020-43, body 22 a 23. Již v rozsudku z 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, body 36 a 37, kasační soud zdůraznil, že totéž platí i pro rozhodování odvolacího správního orgánu. Stejný závěr uvedl NSS ve stěžovatelkou citovaném rozsudku č. j. 7 Azs 322/2015-43.

[15] Uvedené platí dle judikatury NSS rovněž pro odvolací řízení proti rozhodnutí o zastavení řízení. V rozsudcích z 22. 11. 2018, č. j. 7 Azs 371/2018-29, a z 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57, NSS uvedl, že na předložení dokladů v rámci odvolacího řízení po zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění se aplikuje § 82 odst. 4 sp. ř. Ten mimo jiné umožňuje výjimky z koncentrace řízení, respektive předložení nových skutečností. Ani v odvolacím řízení proti nemeritornímu rozhodnutí o zastavení řízení tedy není rozhodný stav v době vydání prvostupňového rozhodnutí.

[16] NSS je znám jeho rozsudek 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36. V něm však NSS nezastává opačný názor, protože v bodě 25 svého odůvodnění uvedl, že listiny předložené až v průběhu odvolacího řízení nelze považovat za nové důkazy podle § 82 odst. 4 spr. ř., neboť je stěžovatel mohl a měl předložit v řízení v prvním stupni. Větou, že žalovaný „*na základě podaného odvolání přezkoumával postup a rozhodnutí ministerstva, tj. vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného usnesení o zastavení řízení*“ tak

neaproboval názor – který v projednávané věci zastává městský soud – že rozhodující je skutkový a právní stav v době rozhodování orgánu prvního stupně, nýbrž pouze uvedl, že v této konkrétní věci rozhodoval orgán druhého stupně dle skutkového stavu, který se od rozhodování orgánu první stupně nezměnil. A to právě pro nepřípustnost nových skutečností.

[17] Stěžovatelka má rovněž pravdu v tom, že odkaz městského soudu na rozsudek NSS č. j. 1 As 24/2011-79 není případný. Předmětem sporu zde byla otázka, zda se má posuzovat naplnění zákonných podmínek k okamžiku podání žádosti o povolení k pobytu nebo k okamžiku vydání správního rozhodnutí. Rozsudek nepodporuje názor městského soudu, dokonce z bodů 26 a 27 vyplývá opačný závěr.

[18] Přestože je první kasační námitka důvodná, rozsudek městského soudu obstojí, protože námitka týkající se nesprávné aplikace § 82 odst. 4 spr. ř. již důvodná není.

Nová skutečnost v odvolacím řízení

[19] Formální zamítavý výrok ve věci nedoložení zákonem požadovaný dokladů k žádosti o přechodný pobyt nic nemění na faktické povaze správního rozhodnutí, a proto je na věc aplikovatelná judikatura NSS týkající se zastavení řízení a doložení náležitostí žádosti v odvolacím řízení v cizineckých věcech. V rozsudcích č. j. 7 Azs 371/2018-29 a č. j. 8 Azs 249/2018-57 NSS uvedl, že na předložení dokladů v rámci odvolacího řízení o žádosti o pobytové oprávnění se koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 spr. ř. aplikuje.

[20] Stěžovatelka má pravdu, že novými skutečnostmi, které má odvolací orgán dle § 82 odst. 4 spr. ř. zohlednit, jsou obecně i skutečnosti vzniklé po rozhodnutí orgánu prvního stupně (rozsudek NSS č. j. 1 As 24/2011-79, bod 26). Nelze tak souhlasit s městským soudem, že musí jít o skutečnosti nastalé již před rozhodnutím orgánu prvního stupně.

[21] Nicméně zároveň platí, že má jít o skutečnosti, které účastník nemohl uplatnit dříve, a to z objektivních důvodů a bez své viny. Nemůže si proto svá tvrzení či skutečnosti „nechávat v záloze“ do odvolacího řízení, ani se dovolávat toho, že na ně zapomněl. Jednalo-li by se o podstatné okolnosti, prvním, kdo by se věcí v takovém případě skutečně meritorně zabýval, by byl odvolací orgán, což odporuje zásadě dvojinstančnosti správního řízení. Právě § 82 odst. 4 spr. ř. má zajistit, aby meritorní posouzení věci probíhalo primárně před správním orgánem prvního stupně.

[22] Žadatel nemůže předkládat až v odvolacím řízení náležitosti žádosti, které mají dokládat určitou skutečnost, s tím, že si je opatřil až později. K tomu mu slouží lhůta pro odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 spr. ř. V projednávané věci si manžel stěžovatelky požádal o potvrzení o přechodném pobytu 4. 6. 2021, přičemž rozhodnutí orgánu prvního stupně je z 20. 5. 2021 a stěžovatelce bylo doručeno 24. 5. 2021. Neexistovala tu objektivní překážka, proč nemohl manžel stěžovatelky o doklad požádat dříve a stěžovatelka ani nic takového netvrdí. Nejedná se tedy o přípustnou novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 spr. ř., kterou stěžovatelka nemohla objektivně uplatnit dříve. Jedná se zde o subjektivní nečinnost. Ta není způsobilá představovat výjimku ze zákonné koncentrace řízení. Ačkoliv skutečnost nastala později, její načasování nebylo mimo sféru vlivu stěžovatelky, nenastala samovolně během událostí, ani se nejedná o dříve existující skutečnost, o které se stěžovatelka dozvěděla až po vydání prvostupňového rozhodnutí.

[23] V řízení o žádosti navíc leží povinnost aktivně jednat předně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (např. rozsudky z 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, z 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, z 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 36, č. j. 8 Azs 249/2018-57). Je především na žadateli, aby shromáždil a předložil správnímu orgánu prvního stupně potřebné podklady pro rozhodnutí. Jestliže tak neučiní, svědčí to o jeho nečinnosti či neochotě poskytnout správnímu orgánu součinnost (rozsudek NSS č. j. 8 Azs 249/2018-57).

[24] Výjimku z koncentrace řízení je třeba vykládat v souladu s účelem zákona. Tím je ukotvit těžiště správního řízení před orgán prvního stupně. NSS prolomení zásady koncentrace řízení při zastavení řízení připouští pouze ve výjimečných případech, které se týkají práv zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (např. rozsudky NSS z 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, bod 23, a z 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021-44, bod 14). Situace stěžovatelky je ale zcela odlišná.

[25] Výklad, který by umožňoval využít výjimku z koncentrace řízení pro doplnění náležitostí žádosti přes nečinnost žadatele by navíc odporoval zásadě dvojinstančnosti správního řízení. Závěr NSS není nepřiměřeně tvrdý vůči žadatelům, kteří nepředloží náležitosti žádosti. Jde o vadu žádosti, a ačkoliv správní orgán žádost zamítá, nejde z důvodů uvedených výše o meritorní projednání věci a nevzniká tak překážka věci rozhodnuté. Ostatně dle tvrzení žalované stěžovatelce bylo k její pozdější žádosti povolení k přechodnému pobytu vydáno.

[26] Na posouzení věci nic nemění ani stěžovatelkou připomínaná zásada *v pochybnostech mírněji*. NSS nemá o smyslu, účelu, ani výkladu § 82 odst. 4 spr. ř. pochybnost.

[27] NSS nepřehlédl, že od 2. 8. 2021, tedy v době rozhodování žalované, novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 274/2021 Sb. (dále „novela“) změnila mimo jiné § 87b a nahradila potvrzení o přechodném pobytu dle § 87a zákona o pobytu cizinců osvědčením o registraci. Z přechodných ustanovení novely (čl. II bod 2) plyne, že žádosti a jiná podání podle části první hlavy IVa zákona č. 326/1999 Sb. podané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, o nichž nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně rozhodnuto, Ministerstvo vnitra posoudí podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; pokud má Ministerstvo vnitra na základě žádosti nebo podání podaných podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vydat nový doklad podle zákona č. 326/1999 Sb., postupuje při vydání dokladu podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

[28] Ministerstvo vydává rodinnému příslušníkovi občana EU povolení k přechodnému pobytu až na výjimky (na projednávanou věc nedopadající) formou pobytové karty dle § 87b odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Pobytová karta je dle § 87o téhož zákona dokladem, a má se tedy postupovat dle právní úpravy ve znění novely. Novela ale na situaci stěžovatelky nic nezměnila. Stěžovatelka je a byla povinna k žádosti předložit doklad nebo její manžel musel mít osvědčení o registraci, respektive potvrzení o přechodném pobytu. Dle čl. II. bodu 6 novely se potvrzení o přechodném pobytu na

území vydané přede dnem nabytí účinnosti novely považuje za osvědčení o registraci. Z uvedeného tedy plyne, že tato novela nemá na nyní projednávanou věc žádný dopad.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, byť měla ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí je soud nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu