



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: V. P., státní příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupen Marii Kurkovou, advokátkou
se sídlem Školní 10, Praha 4

proti

žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 6. 2019, č. j. MV-73260-4/SO-2019

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů.
- III. Žalované se náhrada nákladů nepřiznává.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce dne 16. 7. 2018 podal u Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o vydání povolení k trvalému pobytu jako nezletilé dítě dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Jeho žádost správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 4. 3. 2019, č. j. OAM-9871-18/TP-2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) zamítl z důvodu nesplnění podmínky nezletilosti. Žalovaná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání napadeným rozhodnutím ze dne 27. 6. 2019, č. j. MV-73260-4/SO-2019 zamítla jako nedůvodné.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaná shledala, že žalobce byl nezletilé dítě cizince s trvalým pobytem na území. Jako takový podal žádost o trvalý pobyt dne 16. 7. 2018 a dne ... se stal zletilým cizincem. Ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí (4. 3. 2019) tak žalobce přestal splňovat podmínku nezletilosti podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Překročení lhůty 60 dnů pro rozhodnutí není podle žalované vadou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 9 Af 12/2010 – 36 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41, žalovaná uvedla, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou lhůtami pořádkovými, jejichž nedodržení nemá za následek nezákonnost rozhodnutí.
3. K odvolací námitce, že žalobci nebyla povolena změna obsahu žádosti, žalovaná uvedla, že proti usnesení o nepovolení změny mohl žalobce podat odvolání, avšak tak neučinil. Předmětem odvolání je pak nesplnění podmínky podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nikoliv nevyhovění návrhu na změnu obsahu žádosti. V daném případě je tedy irrelevantní zabývat se důvody hodnými zvláštního zřetele, jak požaduje žalobce.
4. Doložení lékařské zprávy ze dne 26. 4. 2019 nemá podle žalované vliv na základní skutečnost, tj. že žalobce ke dni rozhodnutí nebyl nezletilý cizinec. Zprávou se poté žalovaná ani nemohla zabývat pro koncentraci podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).
5. Žalovaná rovněž uvedla, že ustanovení § 75 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců nepředpokládá posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí. Správní orgán I. stupně proto nepochybil, pokud se tímto posouzením nezabýval. Žalovaná nicméně zdůraznila, že žalobce, přestože mu nyní nebyl udělen trvalý pobyt, může požádat o udělení trvalého pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, přičemž může požádat o povolení k dlouhodobému pobytu např. za účelem společného soužití rodiny. V současné době žalobce pobývá na území na základě fikce strpění pobytu, není tedy omezen v kontaktu se svou rodinou.

III. Žaloba

6. Žalobce má celkově za to, že splňoval všechny podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu, jelikož v době podání žádosti byl nezletilý. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů

považuje za nepřiměřená, a to vzhledem ke své vrozené nemoci, kvůli které se i po dovršení věku 18 let nedokáže sám o sebe postarat.

7. Jako první žalobní bod namítl, že podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dne 16. 7. 2018, tj. v době, kdy byl nezletilý. Lhůta k vydání rozhodnutí byla 60 dnů od podání žádosti, tj. rozhodnuto o jeho žádosti mělo být ještě v době jeho nezletilosti. Pokud plynutím času došlo ke zletilosti žalobce, nemůže tato skutečnost mít vliv na to, že žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu žádal jako nezletilé dítě a o jeho žádosti mělo být rozhodnuto do 60 dnů od podání žádosti. Proto má žalobce za to, že v jeho případě byla naplněná podmínka ustanovení § 66 zákona o pobytu cizinců, že „žádá o vydání povolení k trvalému pobytu jako nezletilé dítě“. Slovo „žádá“ je uvedeno v přítomném čase, proto je zřejmé, že se vztahuje k okamžiku podání žádosti, nikoli k okamžiku vydání rozhodnutí. Je totiž nespravedlivé, aby po ukončení své nezletilosti nemohl cizinec povolení k trvalému pobytu získat, ačkoli ke dni podání žádosti splňoval všechny podmínky pro jeho vydání. Je nutné uvést, že cizinci, který podal žádost a získal povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců těsně před svou zletilostí, není takové povolení po nastoupení zletilosti odňato.
8. Lékařskou zprávou ze dne 28. 2. 2017 (vydána ukrajinskými lékaři) žalobce v rámci vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí doložil, že trpí „slabou kognitivní poruchou“ a že se nemůže sám o sebe postarat. Tuto lékařskou zprávu žalobce v průběhu odvolacího řízení podpořil i lékařskou zprávou ze dne 26. 4. 2019 vystavenou MUDr. RW, podle níž je nesamostatný, je nutný dohled při zajišťování základních životních potřeb a je žádoucí společné bydlení se svou nukleární rodinou. Žalobce je i po dovršení věku 18 let závislý na svých rodičích. Celá jeho rodina žije dnes v České republice. Bez získání povolení k trvalému pobytu bude muset žalobce vycestovat a být odloučen od své nejbližší rodiny. V tomto stavu hrozí žalobci újma, protože nemůže zde jinak zůstat bez oprávnění k pobytu a tím pádem se vystavit riziku správního vyhoštění. Ani správní orgán I. stupně, ani později žalovaná k těmto skutečnostem v rámci posouzení přiměřenosti vůbec nepřihlédla, ačkoli žalobce namítl nepřiměřenost prvostupňového rozhodnutí ministerstva vnitra.
9. Žalobce tedy jako druhý žalobní bod poukázal na to, že namítl nepřiměřenost rozhodnutí správního orgánu I. stupně a že žalovaná měla posoudit otázku přiměřenosti vycházející z článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práva základních svobod, které má přímou aplikaci a přednost před zákonem. Rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož z její strany nebyla posouzena otázka přiměřenosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dopad tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Na podporu své argumentace odkázal na to, že otázku povinnosti přímé aplikaci čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práva základních svobod na rozhodnutí o povolení k pobytu zodpověděl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 24/2019 – 29. a Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 4. 2017, č. j. 111. ÚS 443/17.
10. Žalobce jako třetí žalobní bod namítl, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se nevypořádala s námitkou nesprávnosti a nezákonnosti procesního usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 21. 2. 2019, č. j. OAM-9871-17 TP-2018, kterým nebyla žalobci povolena změna obsahu žádosti /z žádosti podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na žádost podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců./
11. Žalovaná uvedla, že proti tomuto usnesení mohl žalobce podat odvolání, a proto se nezabývala nevyhověním požadavku na změnu obsahu podání žádosti. Žalobce uvedl, že

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti podle ustanovení § 41 správního řádu je usnesením podkladovým, a je vyloučen jeho samostatný soudní přezkum. Pokud soud přezkoumává podkladové rozhodnutí až v rámci rozhodnutí konečného, nemůže žalovaná postupovat odlišně a odmítat takový přezkum provádět. Namítli-li žalobce v odvolání, že nepovolení změny obsahu podání bylo procesní vadou, měla se žalovaná touto námitkou zabývat podle § 89 odst. 2 správního řádu a zhodnotit zákonnost postupu správního orgánu I. stupně, a to i přesto, že proti usnesení ze dne 21. 2. 2019, č. j. OAM-9871-17/TP-2018 nebylo ze strany žalobce podáno odvolání. Správní orgán I. stupně rozhodl o žádosti žalobce dříve (4. 3. 2019), než usnesení ze dne 21. 2. 2019, č. j. OAM-9871-17/TP-2018 nabylo právní moci.

12. Žalobce trvá na tom, že ze strany správního orgánu I. stupně mělo být rozhodnuto o povolení změny obsahu žádosti na žádost podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť v případě nepovolení změny obsahu podání žalobci hrozilo zamítnutí žádosti a odloučení od rodiny.
13. *Za nesprávné považuje žalobce za čtvrté také to, že žalovaná nevzala při svém rozhodování v potaz lékařskou zprávu ze dne 26. 4. 2019 vystavenou MUDr. RW, podle níž žalobce je nesamostatný, je nutný dohled při zajišťování jeho základních životních potřeb a je žádoucí společné bydlení se svou nukleární rodinou. Tato zpráva vznikla dne 26. 4. 2019 a žalobce ji nemohl uplatnit dříve. Proto se jednalo o novou skutečnost, kterou se žalovaná měla zabývat v souladu s ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.*

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaná se ve vyjádření k žalobě stručně ztotožnila s obsahem rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného rozhodnutí a v podrobnostech odkázala na obsah správního spisu.
15. Žalobce k vyjádření žalované již nepodal repliku.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).
17. O věci městský soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalovaná s tím vyjádřila souhlas a žalobce se k výzvě soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřil (jeho souhlas byl tedy presumován). Městský soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – veškeré pro věc rozhodné podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem soudního přezkumu. Správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS). K žalobě přiložené důkazy pro projednávanou věc poté nejsou rozhodné, neboť jsou již součástí správního spisu (lékařské zprávy ze dne 26. 4. 2019 a 28. 2. 2017), popř. skutečnosti, které jimi mají být prokazovány, nejsou sporné (rodný list žalobce, průkazy otce, matky a sestry žalobce, z nichž vyplývá, že jim byl udělen trvalý pobyt), příp. nejsou významné pro meritum projednávané věci (rozhodnutí ze dne 5. 3. 2018 o přijetí sestry žalobce do předškolního vzdělávacího zařízení).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

18. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 16. 7. 2018 žádost o trvalý pobyt za účelem sloučení s rodinou. Učinil tak ve věku X let a necelých X měsíců. Dne 30. 11. 2018 správní orgán I. stupně vyzval žalobce k odstranění vad žádosti – k doložení zajištění prostředků k trvalému pobytu na území a k prokázání výše nájemného dle nájemní smlouvy. Uvedená výzva byla žalobci doručena ..., tj. v den kdy žalobce nabyl právě 18. roku věku a tím i zletilosti. Žalobce v reakci na tuto výzvu doložil dne 11. 12. 2018 platební výměr na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období kalendářního roku 2017 vystavený na otce žalobce VP a dne 13. 12. 2018 i nájemní smlouvu, z níž byla zřejmá výše nájemného.
19. Dne 16. 1. 2019 se žalobce seznámil s podklady správního řízení a dne 19. 2. 2019 se v zastoupení svým otcem k věci vyjádřil před vydáním rozhodnutí. Uvedl, že správní orgán zřejmě hodlá zamítnout žádost z toho důvodu, že žalobce je již zletilý; ten však žádost podal již v době své nezletilosti. V tom případě požádal správní orgán I. stupně o informaci, zda je možné žádost překvalifikovat na žádost podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zástupce na základě lékařské zprávy ze dne 28. 2. 2017 rovněž poukázal na zdravotní problémy žalobce; ten trpí slabou kognitivní poruchou, je nemocný od narození a nedokáže se o sebe postarat. Návrat na Ukrajinu není možný, není tam osoba, která by se o žalobce mohla postarat.
20. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 21. 2. 2019, č. j. OAM-9871-17/TP-2018 žalobci nepovolil změnu obsahu žádosti, neboť neshledal, že by žalobci hrozila vážná újma, jež by podle § 41 odst. 8 správního řádu byla důvodem pro vyhovění takové žádosti.
21. *Správní orgán I. stupně dne 4. 3. 2019, rozhodnutím č. j. OAM-9871-18/TP-2018, žádost žalobce o trvalý pobyt zamítl z toho důvodu, že žalobce nesplňuje podmínku nezletilosti podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.*
22. *Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce blanketní odvolání dne 26. 3. 2019 a doplnil jej o důvody dne 14. 5. 2019. Znovu namítl, že podal žádost jako nezletilý, že o žádosti mělo být rozhodnuto do 60 dnů, tj. v době nezletilosti žalobce, a že uplynutí lhůty k rozhodnutí o žádosti nemůže jít k tíži žalobce. Poukázal na to, že v řízení požádal o změnu žádosti na žádost podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (tj. že cizinec žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele), přičemž vážný důvod ke změně žádosti byl dán jeho zdravotním stavem žalobce, nemožností se sám o sebe postarat a závislostí na rodičích. Tuto skutečnost žalobce dokládal zdravotní zprávou lékařky MUDr. RW ze dne 26. 4. 2019. Žalobce měl v odvolání za to, že tuto zprávu mohla žalovaná zohlednit i přes koncentraci podle § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobce měl za to, že prvostupňové rozhodnutí je nepřiměřené a nesprávné.*
23. *Odvolání žalobce zamítla žalovaná napadeným rozhodnutím, jak bylo rekapitulováno ze shora.*
24. O žalobních námitkách uvažil městský soud následovně.
25. Žalobce namítl, že se správní orgán I. stupně ani žalovaná nezabývali dopadem napadeného rozhodnutí (a prvostupňového rozhodnutí) do jeho soukromého a rodinného života.
26. Judikatura správních soudů připustila, že v případech, kdy žadateli nebyl udělen trvalý pobyt, je zásah do soukromého a rodinného života žadatele méně intenzivní. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 – 30, k tomu vyložil, že „rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu není samo o sobě dotčeno právo cizince na území České republiky pobývat. Dochází pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu. O jiných

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

možných pobytových statusech stěžovatele nebylo rozhodováno. Na základě tohoto rozhodnutí mu není znemožněno svůj pobyt na území České republiky legalizovat jiným způsobem, který nabízí zákon o pobytu cizinců. Současně však judikatura již připustila, že posuzování přiměřenosti rozhodnutí do rodinné a soukromé sféry žadatele je na místě i u těchto typů pobytového oprávnění, byť se v těchto případech na hodnocení dopadů nekladou tak vysoké požadavky (kromě uvedeného rozsudku rovněž viz odst. 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Azs 148/2019 - 28). Tvrzení a případné důkazy o následcích rozhodnutí jsou přitom podle Nejvyššího správního soudu na žadateli. Je tedy na cizinci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, resp. nabídl důkazy o tom, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání správního rozhodnutí (k tomu blíže odst. 20 cit. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30).

27. Žalobce prostřednictvím svého zástupce (otce) ještě v řízení na I. stupni označil jako negativní důsledky případného neudělení trvalého pobytu nutnost opuštění území České republiky, kde žije celá žalobcova rodina a po vycestování i následnou nemožnost postarat se o žalobce na Ukrajině - to z důvodu jeho nepříznivého zdravotního stavu.
28. Městský soud shledal, že správní orgán I. stupně se s těmito tvrzeními v prvostupňovém rozhodnutí nijak nevypořádal. Žalobce v reakci na to v odvolání na tyto skutečnosti znovu poukázal a právě žalovaná v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí (přes to, že zdůraznila, že podle jejího názoru není třeba v těchto případech posuzovat přiměřenost rozhodnutí) shrnula, že žalobce následkem neudělení trvalého pobytu nepozbude ještě možnost získat pobytové oprávnění na území České republiky, neboť může získat jiný typ pobytového oprávnění. Současně také podotkla, že žalobce na území pobývá na základě fikce strpění pobytu a kontakty s rodinou nejsou nijak narušeny.
29. Žalovaná tedy v napadeném rozhodnutí zdůraznila, že právo žalobce fakticky pobývat na území ani neudělením trvalého pobytu nebude nijak narušeno a nebude narušen ani jeho vztah k rodině, která má pobytové oprávnění na území České republiky. Žalovaná byť stručně, přesto podle názoru městského soudu srozumitelně vyložila, že napadené a prvostupňové rozhodnutí nebude mít nepřiměřený dopad do žalobcova soukromého a rodinného života. Žalovaná tedy takto (podle názoru zcela úměrně rozsahu uplatněných tvrzení) vypořádala žalobcovy námitky poukazující na negativní důsledky zamítavého prvostupňového rozhodnutí. Žalobce poté věcnou správnost těchto závěrů v žalobě vůbec nespornuje. Městský soud proto nepřisvědčil žalobci, že by se žalovaná dopady neudělení trvalého pobytu do soukromého a rodinného života žalobce nezabývala, popř. že by tento zásah byl nepřiměřený.
30. Podle názoru městského soudu poté není vadou, že tyto úvahy doplnila žalovaná až v rámci odvolacího řízení.
31. Především, správní řízení je postaveno na zásadě, že prvostupňové i napadené rozhodnutí tvoří jeden celek. Odvolací orgán je obecně oprávněn doplnit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012 - 48). Přitom však nesmí porušit zásadu dvojinstančnosti řízení [srov. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012 - 47).
32. Hlavní smysl zásady dvojinstančnosti spočívá v tom, že adresát prvostupňového správního rozhodnutí může v odvolání vznášet kvalifikované námitky, o kterých rozhodne

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

nadřízený správní orgán [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98 (N 10/13 SbNU 65), nebo ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98 (N 109/15 SbNU 75), nebo rozsudky NSS ze dne 23. 1. 2014, čj. 9 As 128/2013 - 45, či ze dne 29. 10. 2014, čj. 1 Afs 111/2014 - 46].

33. Jak již bylo vyloženo výše, žalobce tytéž námitky k dopadům neudělení trvalého pobytu uplatnil v prvním stupni, a poté, jelikož mu bylo zřejmé, že správní orgán I. stupně na ně účinně nereagoval, tak i v odvolacím řízení. Právě žalovaná poté o těchto námitkách rozhodla. Jakkoliv žalovaná doplnila odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, doplnila jej v reakci právě na odvolací námitky. Žalobci nebylo ještě v rámci správního řízení upřeno tyto námitky uplatnit a nebyl tedy nijak zkrácen v možnosti uplatnit v plném rozsahu svou procesní obranu.
34. Žalobce dále namítl, že žalovaná mohla přihlédnout k důkazu, který doložil až v odvolacím řízení. Ze správního spisu k tomu vyplývá, že žalobce v odvolacím řízení předložil důkaz – lékařskou zprávu z 26. 4. 2019 z oboru psychiatrie. Z hlediska čisté časové posloupnosti je jistě zřejmé, že tato zpráva byla vydána až po oznámení prvostupňového rozhodnutí ze dne 4. 3. 2019 (doručeno dne 18. 3. 2019) a tudíž v rámci řízení na I. stupni nemohla být uplatněna. Z obsahu zprávy nicméně nevyplývá, z jakého důvodu byla tato zpráva vyhotovena až po tomto datu. Naopak, ve svém záhlaví zpráva uvádí, že žalobce byl tohoto dne „*vyšetřen na žádost rodičů*“.
35. Městskému soudu ze správního spisu ani z tvrzení žalobce nevyplývá, že by zpráva byla vyhotovena po vydání prvostupňového rozhodnutí z důvodu, který nemohli rodiče žalobce ovlivnit – pokud totiž o vyšetření žalobce skutečně sami o své vůli požádali, mohli tak učinit i před vydáním tohoto rozhodnutí. Městský soud proto nemá za prokázané, že by žalobce osvědčení svého zdravotního stavu na základě této lékařské zprávy fakticky nemohl uplatnit i dříve tj. před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Žalovaná tedy správně postupovala podle § 82 odst. 4 správního řádu (srov. „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve*“) a ke zprávě jako k novému důkazu v odvolacím řízení pro koncentraci již nepřihlédla.
36. Z obsahu zprávy poté vyplývá, že ta znovu osvědčuje, popř. doplňuje jen ty skutečnosti, které žalobce tvrdil již v průběhu řízení na I. stupni, tj. že žalobce je v důsledku svého zdravotního postižení odkázán na péči blízkých osob. Tyto skutečnosti jsou mezi stranami nesporné. Městský soud je proto toho názoru, že zpráva by tedy stejně nepřinesla žádný zásadní vnos k již tvrzeným a doloženým skutečnostem, které se týkají zdravotního stavu žalobce. Ten však pro rozhodnutí ve věci, jak bude níže vyloženo, neměl žádný význam a naopak dopad obou rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce i s ohledem na jeho zdravotní stav a potřebu péče blízkých osob, byl přiměřený (viz výše).
37. Jako další uplatnil žalobce námitku, že žalovaná nepřezkoumala usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 21. 2. 2019, č. j. OAM-9871-17 TP-2018, kterým nebyla žalobci povolena změna obsahu žádosti z žádosti podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na žádost podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
38. Městský soud nepřisvědčil výchozímu názoru žalobce, že citované usnesení je podkladovým rozhodnutím pro prvostupňové či napadené rozhodnutí. Jako podkladové správní rozhodnutí označuje ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. „*závazný podklad*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

přezkoumávaného rozhodnutí“. Usnesení, jímž nebyla připuštěna změna žádosti, podle názoru městského soudu nevytváří závazný podklad o otázce podstatné pro prvostupňové rozhodnutí (např. ve formě závazného stanoviska, vyjádření dotčeného orgánu o určité otázce, rozhodnutí o okruhu osob, které budou spolu posuzovány v oblasti sociálního zabezpečení apod.) Změna obsahu podání je naopak jednou z forem navrácení v předešlý stav podle § 41 odst. 1 správního řádu (srov: „*navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit.*“). Označené usnesení svým obsahem upravuje toliko předmět řízení, o němž bude rozhodnuto, jedná se tak o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

39. Ve správním řízení lze toto usnesení napadnout odvoláním (srov. § 76 odst. 5 správního řádu). Jeho přezkoumání je poté sice vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s., avšak neznamená to, že by takový postup správního orgánu v soudním řízení nepodléhal přezkumu zákonnosti. Obecně lze totiž připustit, že by i vadným procesním rozhodnutím, jímž se vede řízení, mohlo být řízení zatíženo natolik, že by konečné rozhodnutí ve věci bylo nezákonné (typicky při shromažďování podkladů pro rozhodnutí – připuštění nepřipustného důkazu nebo nepřipuštění přípustného důkazu). Žalovaná (jakož i nyní městský soud) tedy byla oprávněna přezkoumat i to, zda postup správního orgánu I. stupně, jenž nepřipustil změnu žádosti, měl za následek procesní vadu správního řízení a tím i nezákonnost rozhodnutí.
40. Pro povolení změny obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu platí pravidlo, že *„správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.“* Z citovaného ustanovení je zjevné, že obsah žádosti může být připuštěn pouze za výjimečných okolností, které by odůvodňovaly nepřihlížet k již učiněnému podání (nebo inovovat jeho obsah).
41. V případě změny obsahu žádosti jde o změnu vymezené předmětu celého správního řízení - sám žalobce poukazuje na to, že se takto domáhal změny žádosti původně podané z důvodu *„sloučení s rodinou“* podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na důvod podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona (jiné důvody hodné zřetele). Vymezením předmětu řízení se také vymezuje rozsah skutkových zjištění potřebných pro rozhodnutí o žádosti. V případě takové změny předmětu správního řízení (v průběhu již zahájeného řízení o žádosti) je tedy tím spíše nezbytné, aby vážná újma žalobce byla řádně osvědčena a prokázána.
42. Správní orgán I. stupně v usnesení ze dne 21. 2. 2019 vážnou újmu v důvodech, které žalobce tvrdil (viz výše), neshledal. Poukázal však alespoň stručně na to, že žalobci nic nebrání podat žádost o dlouhodobý pobyt podle § 42a zákona o pobytu cizinců (povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území). Zvýšené finanční náklady ani časová náročnost s tím spojená není vážnou ani nenapravitelnou újmu, neboť je jen na žalobci, zda novou žádost podá. Rovněž je v jeho dispozici, zda ukončí řízení o stávající žádosti.
43. Městský soud k tomu ze správního spisu ověřil, že usnesení ze dne 21. 2. 2019 bylo žalobci doručeno dne 11. 3. 2019 a prvostupňové rozhodnutí ze dne 4. 3. 2019 bylo doručeno žalobci dne 18. 3. 2019. Žalobce podal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí dne 26.

3. 2019 jako blanketní a dne 14. 5. 2019 jej doplnil. Během této doby žalobce nepodal odvolání proti usnesení ze dne 21. 2. 2019.

44. Prvostupňové rozhodnutí tedy bylo doručeno žalobci až poté, co již věděl o tom, že správní orgán I. stupně zamítl jeho žádost o změnu obsahu žádosti, avšak ještě předtím, než proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání. Žalobci tedy nic nebránilo v tom, aby podal odvolání jak proti usnesení ze dne 21. 2. 2019, tak proti prvostupňovému rozhodnutí. Důvodnost odvolání proti usnesení ze dne 21. 2. 2019 by musela žalovaná, kvůli tomu, že jím byl vymezen předmět správního řízení, posoudit jako předběžnou otázku před posouzením odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí (tj. rozhodnutí ve věci samé o žádosti žalobce).
45. Žalobce však podal odvolání pouze proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž až v doplnění ze dne 14. 5. 2019, tj. po nabytí právní moci usnesení ze dne 21. 2. 2019, namítl, že správní orgán I. stupně nesprávně neakceptoval žádost o změnu obsahu žádosti. Žalobci byly však včas všechny rozhodné okolnosti řízení známy, bylo mu zřejmé, že změna žádosti byla zamítnuta a neprodleně poté i to, že věcně byla zamítnuta i původní žádost. Přestože žalobce disponoval všemi dostupnými řádnými procesními prostředky na obranu proti postupu správního orgánu I. stupně, včas (a vlastně vůbec) nebrojil proti zamítnutí změny obsahu žádosti a toto usnesení ze dne 21. 2. 2019 nabylo právní moci. Tím tedy žalobce fakticky akceptoval zamítnutí změny obsahu žádosti a vymezení předmětu na řízení o žádosti podané z důvodu sloučení nezletilého žalobce s rodinou podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.
46. Žalovaná v napadeném rozhodnutí pak příhodně poukázala na to, že toto usnesení mohla přezkoumat pouze k odvolání žalobce, ten však odvolání nepodal. Žalovaná tedy vycházela z toho, že žalobce již tím, že nepodal odvolání, akceptoval stav řízení, tj. to, že předmětem řízení je toliko žádost z důvodu sloučení žalobce s rodinou podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jestliže především sám žalobce akceptoval toto rozhodnutí, žalovaná podle názoru městského soudu v rámci odvolání ani nemohla jinak, než vycházet z takto vymezeného předmětu řízení, natož aby hodnotila, zda zde měla být dříve povolena změna žádosti - předmětu řízení.
47. Věcným posouzením usnesení ze dne 21. 2. 2019 se žalovaná přímo nezabývala (a z vyložených důvodů ani nemusela). V napadeném rozhodnutí nicméně poukázala alespoň na to, že žalobci nic nebránilo požádat o jiný typ pobytového oprávnění /mj. třeba i z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců/, přičemž stávající pobyt žalobce na území (a tím zabezpečení péče ze strany jeho rodiny) nebyl nijak ohrožen. Žalovaná tedy nepřímou poukázala na to, že přes tvrzení žalobce zde přesto neexistoval vážný důvod, pro který by připuštění změny žádosti bylo jediným řešením situace. Městský soud dodává, že ostatně ani připuštění změny žádosti by bez dalšího ještě neznamenalo, že by změněné žádosti muselo být vyhověno a žalobci by byl trvalý pobyt udělen z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
48. Z uvedených důvodů je městský soud toho názoru, že pokud správní orgán I. stupně nepovolil změnu obsahu žádosti a žalovaná v tomto postupu neshledala procesní vadu, nebylo tím řízení zatíženo vadou mající za následek nezákonnost napadeného či prvostupňového rozhodnutí.
49. Jako poslední posoudil městský soud stěžejní otázku celé věci. Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017 se povolení k trvalému pobytu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, „*který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území*“.

50. Je nesporné, že žalobce žádost podal dne 16. 8. 2018 ještě jako nezletilý, avšak plynutím času a překročením lhůty 60 dní pro vydání rozhodnutí se žalobce ke dni rozhodnutí správního orgánu I. stupně stal již zletilým a podmínku nezletilosti přestal splňovat. Je tedy otázkou, zda prodleva a průtahy správního orgánu s rozhodnutím o žádosti, lze přičítat k tíži žalobce a zda to má vliv na zákonnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí.
51. K principiálně identické situaci (v níž žalobkyně požádala o trvalý pobyt jako nezaopatřená zletilá osoba, avšak v době rozhodnutí překročila mezní věk nezaopatřenosti 26 let, když dovršila 27. rok věku) se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017 – 31. Městský soud pro úplnost podotýká, že Nejvyšší správní soud níže uvedené závěry vyjádřil k ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017. Podle tohoto znění citovaného ustanovení zákona mohl o trvalý pobyt kromě nezletilého cizince požádat i zletilý nezaopatřený cizinec (tehdejší žalobkyně žádost podala v roce 2012). Citované ustanovení zákona o pobytu cizinců však bylo s účinností od 15. 8. 2017 změněno zákonem č. 222/2017 Sb., tak, že nadále byl o trvalý pobyt oprávněn žádat již jen nezletilý cizinec. Právě toto znění ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je poté relevantní pro projednávanou věc.
52. Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017 – 31, zdůraznil, že i v takové situaci (tj. kdy plynutím času žadatel přestal splňovat věkovou podmínku pro vyhovění jeho žádosti) je nezbytné trvat na zásadě, že správní orgány rozhodují podle právního a skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, což vyplývá ze správního řádu a explicitně z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79). Nejvyšší správní soud neshledal, že by bylo možné v určitých případech z této zásady vybočit, a to ani pokud by lpění na jejím dodržení vedlo k nespravedlivému výsledku pro účastníka řízení zapříčiněnému postupem správních orgánů.
53. Podle názoru Nejvyššího správního soudu by vybočení z této zásady představovalo zásah do zásad právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování (jak byly definovány Ústavním soudem např. v nálezech ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, či ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03). Připuštění možnosti, aby správní orgány rozhodovaly nejednotně podle prospěchu žadatele, by zcela jistě byly i v rozporu s účelem samotného zákona o pobytu cizinců.
54. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud správní orgán I. stupně v daném případě postupoval velmi pomalu a neefektivně, jako obranu proti takovému postupu zákon stanovuje možnost využití institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, případně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, i kdyby nebyla uvedena obrana efektivní, nelze obecně přijmout závěr, že by v případě neúspěchu uplatnění těchto prostředků mělo docházet k prolomení obecné zásady správního řízení a že by tak měly správní orgány rozhodovat podle skutkového a právního stavu ke dni marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

55. Ze správního spisu nevyplývá (a žalobce to ani nespornuje), že by se žalobce ochrany proti nečinnosti správního orgánu I. stupně nějak domáhal. Městskému soudu nezbyvá tedy než konstatovat, že prodloužení doby správního řízení o žádosti žalobce jde částečně i k tíži samotného žalobce.
56. Rozhodnou otázkou, tedy že dosažení zletilosti v době rozhodování správního orgánu I. stupně znamenalo, že na žádost žalobce již nemohlo být nahlíženo jako na žádost nezletilého cizince, ač původně tuto žádost jako nezletilý podal, však správní orgán I. stupně i žalovaný posoudili věcně správně a v souladu se závěry citované judikatury. Tuto stěžejní podmínku pro vyhovění žádosti o trvalý pobyt podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců tedy žalobce ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí nesplnil.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. Na základě všech shora uvedených skutečností se městský soud neztotožnil se žádnou žalobní námitkou, shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
58. Výroky o nákladech řízení jsou odůvodněny podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci plný úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalovaná náhradu nákladů řízení jednak neuplatnila, městský soud jí navíc náhradu nákladů řízení ani nepřiznal, neboť neshledal, že by žalované vznikly účelně vynaložené náklady nad rámec její běžné činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 2. prosince 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.