



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **nezl. A. S.**, státní příslušnost X
v ČR bytem X,

zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem
se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 5. 2019, č. j. MV-65127-7/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 27. 5. 2019
č. j. MV-65127-7/SO-2019, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalované, kterým zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru

azylové a migrační politiky (dále též „OAM“) ze dne 1. 4. 2019 č. j. OAM-12277-33/TP-2017, jímž byla podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo „ZPC“) zamítnuta jeho žádost o povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínek § 67 zákona o pobytu cizinců, a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a podkladů spisového materiálu vyplynulo, že se žalobce narodil na území České republiky a dne 28. 12. 2012 požádal o udělení mezinárodní ochrany na území (dále též „azyl“). Mezinárodní ochrana mu rozhodnutím ze dne 3. 4. 2017 nebyla udělena, proti tomu podal žalobu k soudu, který řízení o ní dne 18. 7. 2017 pravomocně zastavil. Žalobci byl vydán výjezdní příkaz s platností od 7. 8. 2017 do 5. 9. 2017. Žalobce podal dne 8. 8. 2017 žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců (dále jen „žádost“). Ke dni podání žádosti pobýval na území na základě výjezdního příkazu. OAM dospěl k závěru, že žalobce nesplňoval podmínku 4 let nepřetržitého pobytu na území dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť v období od 19. 7. 2017 (den po dni nabytí právní moci rozhodnutí o azylu), do 6. 8. 2017 (den před vydáním výjezdního příkazu), neměl na území upraven pobyt, tím došlo k narušení nepřetržitosti pobytu v období před podáním žádosti. OAM dále konstatoval i nesplnění podmínek § 67 odst. 2 – 7 zákona o pobytu cizinců s tím, že výjimka uvedená v odstavci 8 téhož ustanovení je v jeho případě bezpředmětná, neboť prokázal splnění podání žádosti ve lhůtě 2 měsíců po pravomocném skončení řízení o azylu. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla, kdy nevešla na odvolací námitky žalobce a přisvědčila právnímu posouzení zjištěného skutkového stavu OAM o nesplnění podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah žaloby

3. *První žalobní námitkou* žalobce namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nevypořádání odvolací námitky výkladu a správní praxi § 67 zákona o pobytu cizinců a jeho odvolacího tvrzení o nemožnosti zamítnout žádost z důvodu nesplnění nepřetržitosti pobytu při druhém projednání žádosti.
4. Ve *druhé žalobní námitce* brojil proti závěru žalované a OAM, podle kterého nesplňuje podmínku nepřetržitosti 4 let pobytu na území proto, že podal žádost v době, kdy pobýval na území na výjezdní příkaz. Takovou argumentaci označil za nesmyslnou a v rozporu se zákonem i ustálenou praxí obou správních orgánů. Uvedl, že zákon o pobytu cizinců umožňuje podání žádosti o povolení k trvalému pobytu cizincům, kteří na území pobývají v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, tedy také na základě výjezdního příkazu. Konstatoval, že postupoval podle zákona, podání žádosti z výjezdního příkazu je zákonem stanovený postup, který nemůže způsobit přerušení nepřetržitosti požadované doby pobytu. Měl za to, že správní orgány hodlají za každou cenu zamítat nejen žádost žalobce, ale i celé jeho rodiny. Nezákonnosti a nečinnosti v řízeních žalobce a jeho rodičů přitom opakovaně deklarovaly správní soudy, NSS i Veřejný ochránce práv. K tomu odkázal na soudní řízení vedená u NSS pod sp. zn. 1 Azs 87/2019 (*pozn. soudu: týkalo se otce žalobce, bylo ukončeno odmítnutím kasační stížnosti NSS. V současné době se otec žalobce týká řízení vedené zdejším soudem pod sp. zn. 4 Az 8/2019*), u zdejšího soudu pod sp. zn. 2 Az 40/2017 (*pozn. soudu: týká se matky žalobce*), a na zprávu Veřejného ochránce práv ze dne 20. 12. 2017, č. j. KVOP-39774/2017.
5. Ve *třetí žalobní námitce* zdůraznil, že se jedná již o druhé projednání žádosti. V prvním projednání byla žádost zamítnuta z důvodu nedoložení cestovního dokladu, zdejší soud

však rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil k novému projednání (*pozn. soudu: rozsudek ze dne 18. 12. 2018, č. j. 11 A 101/2018-57*). Dle žalobce je splnění doby pobytu na území ke dni podání žádosti primární podmínkou, kterou je třeba splnit a jejíž splnění je třeba zkoumat. Teprve je-li tato podmínka splněna, je možné zkoumat sekundární podmínky, tedy zda byly v žádosti uvedeny povinné údaje, doloženy všechny zákonné náležitosti a zda nebyly dány důvody pro zamítnutí žádosti. V případě žalobce však došlo nejprve k zamítnutí, resp. zastavení žádosti ze sekundárních důvodů a správní orgány nesplnění 4 let nepřetržitého pobytu v prvním projednání nenamítaly. Nelze akceptovat, že správní orgány namítaly nesplnění primární podmínky až po neúspěchu s jinými důvody zamítnutí žádosti v soudním řízení. Takový postup je v rozporu s legitimním očekáváním žalobce, stejně jako se zásadou šetřit dobrou víru a oprávněné zájmy účastníků řízení, a jedná se o účelovou snahu zamítnout žádost za každou cenu.

6. Ve *čtvrté žalobní námitce* brojil proti přepjatému formalismu, který spatřoval v tom, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, jejich výklad zákonných ustanovení odporoval jejich účelu, smyslu i ustálené interpretaci a správní praxi. Správní orgány též ignorovaly individuální okolnosti případu.
7. *Pátou žalobní námitkou* tvrdil nepřiměřenost rozhodnutí. Uvedl, že žalovaná se v žalobou napadeném rozhodnutí s touto odvolací námitkou nevypořádala, čímž zapříčinila jeho nepřezkoumatelnost. Odmítl argument žalované, že zamítnutím žádosti nedošlo k ukončení jeho pobytu na území, protože na něm může pobývat na základě dlouhodobého víza za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (*Poznámka soudu-správně má být uvedeno písm. a), jak vyplývá z prvostupňového rozhodnutí OAM, kterému žalovaná přisvědčila, a sdělení zástupkyně žalované při ústním jednání*), a to až do vyřešení azylové situace jeho rodičů. Dlouhodobé vízum dle uvedeného ustanovení je vázáno výlučně na vedení řízení o povolení k trvalému pobytu, po právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti na něj žalobce ztratí zákonný nárok. Žalobce tedy žádné jiné povolení k pobytu nemá, nemá ani možnost na území zažádat o jiný typ pobytového oprávnění, na žádnou takovou žádost se nevztahuje tzv. fikce pobytu, která by jeho pobytovou situaci řešila. Dodal, že z procesní opatrnosti dne 25. 4. 2019 požádal o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, žádost však nebyla do doby podání žaloby vyřízena a do případného udělení víza se na žalobce žádná fikce pobytového oprávnění nevztahuje. Podotkl, že je nezletilým dítětem, ukrajinské úřady o něm nemají ani tušení, neboť se narodil v České republice rodičům, kteří z důvodu mučení, vyhrožování a pronásledování uprchli ze země původu, není ani držitelem cestovního pasu. Je proto vyloučené, aby vycestoval do země původu a podal si žádost na ambasádě. Sám kvůli nízkému věku a absenci cestovního průkazu vycestovat nemůže, rodiče jej doprovodit s ohledem na jejich status žadatelů o mezinárodní ochranu a na skutečnost, že jejich cestovní doklady má Ministerstvo vnitra, nemohou. Vzhledem k útěku rodičů hrozí v zemi původu všem třem újma na zdraví, ba i na životě. Žalobou napadené rozhodnutí je proto dle žalobce vzhledem k dopadům do soukromého a rodinného života jeho i jeho rodičů nepřiměřené. S odkazem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) konstatoval, že do práva na respektování rodinného a soukromého života lze zasáhnout pouze, je-li to v souladu se zákonem a nezbytné, a to kumulativně. K tomu poukázal na rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29 a ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-46, z nichž vyplývá, že mezinárodní smlouvy mají přednost před zákonem a pokud žadatel namítá nepřiměřenost s odkazem na Úmluvu, je správní orgán povinen se touto námitkou zabývat.

8. V *šesté žalobní námitce* namítal, že jej měl OAM při pochybnostech o splnění podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu dle § 67 zákona o pobytu cizinců vyzvat k doložení možných důvodů zvláštního zřetele hodných či alespoň jej jinak uvědomit o důvodech zamýšleného zamítnutí žádosti. Postup OAM byl v rozporu se zásadou předvídatelnosti správního řízení a žalovaná námitku proti němu nevypořádala. Nesouhlasil dále s tvrzením správních orgánů, že nemožnost jeho vycestování a jeho nízký věk nemůže být považována za důvod zvláštního zřetele hodný.
9. *Sedmá žalobní námitka* směřovala proti porušení § 64 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a nerespektování závazného názoru soudu žalovanou. Upozornil, že správní orgán má dle § 64 odst. 2 správního řádu žádosti účastníka o přerušení řízení o žádosti vyhovět, nevyhovění je proto v rozporu s tímto ustanovením. Žádost o přerušení přitom nebyla v projednávaném případě nedůvodná, neboť v zájmu zachování procesních práv žalobce a v zájmu na řádném zjištění skutkového stavu bylo vyčkat rozhodnutí v řízeních o žádostech jeho rodičů o mezinárodní ochranu. Zjištění skutkového stavu není možné odbýt s odkazem na rychlost řízení, jak tvrdila žalovaná v samostatném rozhodnutí o žádosti o přerušení řízení. Potřeba přerušení vyplývala nadto i ze závazného právního názoru zdejšího soudu (*pozn. soudu: obsaženého v rozsudku č. j. 11 A 101/2018-57*), v němž soud uložil řízení o žádosti vyřešit až po finálním vyřešení otázky mezinárodní ochrany rodičů.
10. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

11. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí, neboť žaloba nepřináší novou relevantní argumentaci, která by správnost žalobou napadeného rozhodnutí zpochybňovala.
12. Žalovaná žádala, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem

13. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích, která blíže podrobně rozvedli a argumentovali i další judikaturou soudů. Soud neprováděl důkazy navržené žalobcem k nedodržení správní praxe rozhodování v obdobných věcech (usnesení NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Azs 261/2018-38, kopie stránek cestovního pasu s vyznačením výjezdního příkazu, 2 x usnesení MVČR ze dne 24. 6. 2019, č. j. OAM-258-8/ST-2019 a č. j. OAM-255-9/ST-20193 x kopie lístku s pořadovým číslem, výzva k odstranění vad žádosti ze dne 29. 5. 2019, č. j. OAM-255-6/ST-2019), neboť z jejich obsahu není zřejmé, zda se jedná o obdobný skutkový děj, týkající se jedné osoby (viz usnesení OAM se shodným výrokem, ze stejného dne, ale rozdílných čísel jednacích a výzva OAM s rozdílným číslem jednacím). Pro posouzení důvodnosti žaloby soudu postačoval spisový materiál, který si od žalované vyžádal.
14. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán. Vycházel přitom ze skutkového i právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba je z části důvodná.
15. Podstatou sporu je posouzení, zda žalobce splnil podmínky § 67 zákona o pobytu cizinců či nikoli.
16. Soud při posouzení vyšel z následující právní úpravy:

17. Podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68.*
18. Podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *povolení k trvalému pobytu se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o žalobě nebo kasační stížnosti, pokud tato žaloba nebo stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba, po kterou byl cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany nebo cizincem, který byl strpěn na území podle zákona o azylu. Nepřetržitost pobytu na území je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu; to neplatí, pokud platnost těchto pobytových oprávnění byla zrušena.*
19. Podle § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území a podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, lze promítnout z důvodů hodných zvláštního zřetele, zejména je-li oprávněným cizincem osoba mladší 15 let nebo nepříznivý zdravotní stav žadatele nastal za pobytu na území.*
20. Podle § 17 písm. d) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *cizinec může pobývat na území přechodně na základě výjezdního příkazu.*
21. Podle § 85b odst. 1 věty první zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“) v rozhodném znění *ministerstvo z moci úřední po ukončení poskytování mezinárodní ochrany na území, po nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany, rozhodnutí o zastavení řízení, rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné nebo po nabytí právní moci rozhodnutí soudu o žalobě proti takovému rozhodnutí ministerstva, nebylo-li soudem zrušeno, udělí cizinci výjezdní příkaz s platností nejdéle na dobu 1 měsíce není-li postupováno podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Podle odst. 2 věty první téhož ustanovení cizinec je povinen se pro výjezdní příkaz dostavit na ministerstvo bez zbytečného odkladu, nejpozději do 1 měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí uvedeného v odstavci 1.*
22. Podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, kterému ve vycestování z území brání překážka na jeho vůli nezávislá nebo jsou-li splněny podmínky podle § 179 odst. 5.*
23. Soud předně uvádí, že nevešel na námitku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, uplatněnou žalobcem různou měrou, zejména pak v první a páté námitce. Na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů soud s ohledem na ustálenou judikaturu správních soudů nahlížel jako na jeden celek. Soud z obsahu spisového materiálu ověřil skutkový stav, jak byl účastníky řízení tvrzen, a dospěl k závěru, že jej správní orgány zjistily bez důvodných pochybností v souladu s ust. § 2 a § 3 správního řádu, skutkový stav posoudily a učinily z něj právní závěry, které jsou zřejmé a jednoznačně seznatelné z odůvodnění jejich rozhodnutí. Žalovaná se v žalobou napadeném rozhodnutí rovněž vypořádala s jednotlivými odvolacími námitkami, kdy zohlednila jejich podstatu, vycházela ze zjištěného skutkového stavu a své stanovisko k nim řádně odůvodnila. Oba správní orgány tak dostály zákonným kritériím ust. § 68 odst. 3 správního řádu, podle

kterého „v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají“, neboť velmi podrobně, určitě, srozumitelně a obsáhle uvedly rozhodné skutečnosti pro použití právních předpisů, popsaly úvahy, kterými se řídily, vypořádaly se se stanovisky a vyjádřeními žalobce a žalovaná přehledně a srozumitelně reagovala na jednotlivé odvolací body. Jejich rozhodnutí soud proto neshledal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, proto nejsou zatížena vadou nepřezkoumatelnosti, jak žalobce tvrdí. Pro úplnost soud dodává, že prostý nesouhlas žalobce s posouzením jeho žádosti správními orgány nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí žalované založit nemůže.

24. Soud nevešel ani na *druhou žalobní námitku*, v níž žalobce brojil proti posouzení podmínky nepřetržitosti pobytu dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná se v žalobou napadeném rozhodnutí ztotožnila se závěry OAM, že podmínka nepřetržitosti nebyla splněna, neboť neměl žalobce v období od 19. 7. 2017 do 6. 8. 2017 na území ČR pobytové oprávnění. Tomuto závěru soud přisvědčuje. Je tomu tak proto, že dobou pobytu na území dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rozumí pouze doba pobytu oprávněného, zákonem tolerovaného a nikoli doba pobytu faktického, jak judikoval zdejší soud např. v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. 6 Ca 382/2008-47 a jeho výklad potvrdil NSS v rozsudku vydaném v řízení o kasační stížnosti vedené v téže věci ze dne 7. 8. 2013, 3 As 22/2013-35. Mezi stranami je činěno nesporným, že žalobce byl žadatelem o udělení mezinárodní ochrany do pravomocného skončení řízení jeho zastavením dne 18. 7. 2017, a že mu byl následně vystaven výjezdní příkaz s platností ode dne 7. 8. 2017. Žalobce podal žádost dne 8. 8. 2017. Naplnění podmínky nepřetržitého pobytu na území se zkoumá za dobu čtyř let bezprostředně předcházejících podání žádosti (k tomuto závěru viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2017, č. j. 5 A 186/2013-53, v němž soud vycházel z rozsudků NSS ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29 a ze dne 9. 3. 2017 č. j. 4 Azs 249/2016-25). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalobce skutečně v době od 19. 7. 2017 do 6. 8. 2017 nedisponoval pobytovým oprávněním, které by zajišťovalo jeho oprávněný pobyt na území České republiky. Na území tak v této době pobýval neoprávněně, tudíž nesplnil podmínku 4 let nepřetržitého pobytu na území dle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
25. Soud dále upozorňuje na § 85b odst. 2 zákona o azylu, podle kterého je cizinec povinen dostavit se pro výjezdní příkaz bez zbytečného odkladu, nejpozději do 1 měsíce ode dne nabytí právní moci takového rozhodnutí uvedeného v odstavci 1 téhož ustanovení. Z tohoto ustanovení je jasně zřetelný úmysl zákonodárce, aby se cizinec dostavil pro výjezdní příkaz bez prodlení poté, jakmile se o rozhodnutí dle odstavce 1 dozví, k tomu se stanoví odpovídající lhůta. Žalobce tak byl povinen dostavit se pro výjezdní příkaz bez zbytečného odkladu. To, že tak neučinil bezprostředně po dni doručení rozhodnutí o zastavení řízení o mezinárodní ochraně, jde k jeho tíži. Prodlevu mezi pravomocným skončením řízení o azylu a vystavením výjezdního příkazu, během níž žalobce nedisponoval žádným pobytovým oprávněním, a byla tak přerušena nepřetržitost jeho pobytu na území, tedy zapříčinil sám žalobce.
26. Soud souhlasí s žalobcem, že podání žádosti dle § 67 zákona o pobytu cizinců v době výjezdního příkazu je zákonem předvídaný postup, to však nic nemění na nutnosti splnění

podmínky 4 let nepřetržitého pobytu na území v době před jejím podáním. Prominutí splnění této podmínky je možné pouze na základě § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, a to z důvodů hodných zvláštního zřetele (touto otázkou se soud zabývá níže). Soud v této souvislosti proto neshledal důvodnou ani *čtvrtou žalobní námitku* brojící proti přepjatému formalismu a doplňuje, že postup správního orgánu, který je souladný se zákonem, jak tomu bylo v projednávané věci, nelze za přepjatý formalismus považovat.

27. Soud odmítá jako neopodstatněnou i *třetí žalobní námitku*, neboť neshledal nezákonným žalobcem napadený postup OAM, který nejprve zkoumal, zda byly k žádosti přiloženy všechny zákonem požadované náležitosti dle § 70 zákona o pobytu cizinců, a na základě zjištění o nedoložení cestovního průkazu řízení o žádosti rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, č. j. MV-11715-4/SO-2018 zastavil, a až po zrušení tohoto předchozího rozhodnutí rozsudkem zdejšího soudu č. j. 11 A 101/2018-57 zkoumal splnění podmínek ust. § 67 zákona o pobytu cizinců. Žalobcem tvrzená posloupanost ze zákona nevyplývá. Nadto pro zákonnost posouzení žádosti není relevantní, v jakém pořadí se splnění nutných podmínek a náležitostí posuzuje. Soud přitom považuje za logické, že správní orgán v návrhových řízeních, jakým je i posuzovaná věc, zkoumá nejprve splnění náležitostí žádosti, a až poté splnění podmínek nutných pro (ne) vyhovění žádosti, tedy přistoupí k posouzení „věci samé“.
28. Důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí se však staly zbývající žalobní námitky (*pátá, šestá a sedmá*), týkající se posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, posouzení ust. § 67 odst. 7 ZPC a nerespektování závazného právního názoru soudu nevyhověním žádosti žalobce na přerušování řízení.
29. K posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí soud předně poukazuje na shora uvedené znění ust. § 75 odst. 1 písm. f) ZPC, které správním orgánům neukládá, zabývat se dopady rozhodnutí do života cizince. Také z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu není samo o sobě dotčeno právo cizince na území ČR pobývat, dochází jím pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajících na území v rámci trvalého pobytu (viz např. rozsudek NSS ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016-30) Přezkum rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu je z povahy věci mnohem méně intenzivní než přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění), neboť ve druhém případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011-65).
30. S ohledem na skutkový stav v nyní projednávané věci a žalobcem namítané články Listiny a Úmluvy, se však správní orgány měly zásahem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce zabývat, neboť žalobce v průběhu celého správního řízení, včetně podaného odvolání a žaloby, setrvale tvrdil mimořádné a zcela konkrétní skutečnosti (velmi nízký věk nezletilého žalobce a s tím související závislost na péči rodičů, kteří jsou žadateli o azyl a jejich nesouhlas jeho neudělením je předmětem žalob u zdejšího soudu), které, i bez jejich doložení důkazními prostředky, byly správním orgánům bezprostředně známy z jejich rozhodovací činnosti, kdy rozhodovaly o žádosti o udělení mezinárodní ochrany nejen nezletilému žalobci, ale i jeho nejbližší rodině. V tomto ohledu lze přiměřeně vyjít z rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, kde se uvádí „Z tohoto rozhodnutí sice vyplývá, že za určitých okolností by zrušení povolení k trvalému pobytu podle citovaného ustanovení mohlo do práv cizince nepřiměřeně zasáhnout (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. června 2017, č. j. 4 Azs 87/2017 - 28), je však třeba opět je však třeba opět připomenout, že stěžovatelka byla povinna na takové okolnosti žalovanou upozornit. Jelikož její argumentace zůstala pouze v obecné rovině a omezila se na odkazy na judikaturu Nejvyššího

správního soudu (která se však týká skutkově zcela odlišných případů), nelze žalované vyčítat, že přiměřenost dopadů svého rozhodnutí neposoudila.“

31. V nyní projednávané věci žalobce opakovaně správní orgány upozorňoval na svou tíživou životní situaci a domáhal se jejího zohlednění. Správní orgány jej však nevyslyšely, ač tak podle stanoviska soudu právě s ohledem na výjimečné okolnosti na straně žalobce a jeho rodičů učinit měly. Žalobce totiž v řízení před správními orgány tvrdil a správním orgánům bylo z úřední činnosti známo, že nemá jiné povolení k pobytu, nemá ani možnost požádat o jiný typ pobytového oprávnění tak, aby se na žádost vztahovala tzv. fikce pobytu, která by jeho pobytovou situaci při zamítnutí žádosti o trvalý pobyt do doby konečného rozhodnutí o azylu jeho rodičů řešila. Z procesní opatrnosti požádal o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, žádost však nebyla do doby podání žaloby vyřízena a do případného udělení víza se na něj fikce pobytového oprávnění nevztahuje. Připomínal, že je vyloučené, aby vycestoval do země původu a podal si žádost na ambasádě. Sám kvůli nízkému věku a absenci cestovního průkazu vycestovat nemůže a rodiče jej doprovodit nemohou. Zamítnutím žádosti tak podle něj dojde k porušení čl. 8 Úmluvy a Listiny.
32. Soud tak uzavírá, že tyto konkrétní naléhavé okolnosti měly být, i když jim to zákon o pobytu cizinců v ust. § 75 odst. 1 písm. f) výslovně neukládá, správními orgány pro jejich mimořádnost uváženy při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Neobstojí přitom konstatování žalované, že zamítnutí žádosti neznamená pro žalobce povinnost opustit území a nezbavuje jej možnosti nadále zde pobývat dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, pouze mu nebude vydáno nejvyšší pobytové oprávnění. OAM se vyjádřil obdobně, avšak s odkazem na § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Soud k tomu předně uvádí, že dotazem u zástupkyně žalované při ústním jednání dne 15. 6. 2020 ověřil, že se jedná o písarskou chybu, kdy správně mělo být v odůvodnění rozhodnutí žalované uvedeno ust. § 33 odst. 1 písm. a) ZPC, jak je i zřejmé z porovnání odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí OAM, kde se správně odkazuje na § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž žalovaná právní posouzení OAM aprobovala. Toto pochybení tak nezakládá nezákonnost ani nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť z argumentace žalované i OAM jasně vyplývají důvody, které je vedly k závěru o přiměřenosti zásahu zamítnutí žádosti do žalobcova života.
33. K samotné argumentaci správních orgánů o možnostech pobytu žalobce na území ČR po zamítnutí žádosti soud ve shodě se správními orgány uvádí, že zamítnutí žádosti neznemožňuje žalobci legalizovat svůj pobyt na území ČR jiným způsobem, např. na vízum k pobytu za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, případně na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění na základě § 43 odst. 1 téhož zákona. Je však nutné přisvědčit žalobci, že s žádostí o takové povolení zákon nespojuje fikci pobytového oprávnění, tudíž by žalobce pobýval na území po dobu řízení o žádosti do jejího případného vyhovění neoprávněně. Odkaz správních orgánů na možnost pobytu žalobce na území s rodiči v souladu s ust. § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je tak nepřipadný, neboť situaci žalobce (do doby ev. vyhovění žádosti) neřeší.
34. Shora uvedené konkrétní a naléhavé okolnosti na straně žalobce měly být správními orgány rovněž posouzeny z hlediska jejich relevance jako možné důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 67 odst. 7 téhož zákona (šestá námitka), i když soud vešel na dílčí námitku žalobce, že nebyly povinny vyzývat žalobce k doložení takových důvodů či jej předem informovat o důvodech zamítnutí žádosti. Po správních orgánech totiž nelze vyžadovat poskytování právních rad, které by účastníku zajistily úspěch v řízení (srov.

např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 103/2011-59 nebo rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2017, č. j. 5 A 185/2013-61). OAM tak nepochybil, když žalobce nevyzval k doložení případných důvodů zvláštního zřetele hodných, nepochybila ani žalovaná, která jeho postup aprobovala.

35. Z dříve uvedeného je však zřejmé, že žalobce důvody hodné zvláštního zřetele tvrdil, byť se tak nestalo přímo v žádosti, ale až v průběhu správního řízení. Tento žalobcův procesní postup nemůže být důvodem pro to, aby správní orgány takové skutečnosti nezohlednily, jak vyplývá i judikatury NSS, podle které žadatel musí případné natolik závažné a naléhavé důvody, které by mohly být vnímány jako hodné zvláštního zřetele pro povolení trvalého pobytu uvést i bez užití právnícké terminologie při podání žádosti či následně v průběhu správního řízení (viz rozsudek NSS č. j. 5 As 103/2011-59).
36. V projednávané věci je tak stanovisko správních orgánů, že žalobce, resp. jeho rodiče netvrdili existenci žádných důvodů hodných zvláštního zřetele v příkrém rozporu s obsahem spisového materiálu.
37. Vybočující z mezí správního uvážení o naplnění podmínek ust. § 67 odst. 7 ZPC je pak závěr správních orgánů, že nízký věk nemůže být sám o sobě jediným důvodem hodným zvláštního zřetele, stejně jako pouhá neschopnost žalobce v současné době samostatně vycestovat z území ČR a že by v případě zamítnutí azylu, bez ohledu na dobu trvání řízení a další okolnosti měl cizinec mladší 15 let automaticky nárok, po doložení všech náležitostí, na udělení trvalého pobytu dle § 67 ZPC (str. 8 a 9 rozhodnutí žalované a str. 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí OAM).
38. Pro takový výklad totiž neskýtá shora citované ust. § 67 odst. 7 zákona o pobytu cizinců oporu. Zákonodárce zde vede posuzovatele žádosti k úvahám o možném prominutí podmínky nepřetržitosti pobytu na území z důvodů hodných zvláštního zřetele „...zejména je-li oprávněným cizincem osoba mladší 15 let...“. Z citovaného tedy nevyplývá, že je splnění podmínky dáno vždy u osoby mladší 15 let. V tomto směru proto nemůže závěr správního orgánu obstát.
39. Lze tak uzavřít, že pokud žalobce ve správním řízení tvrdil, že je nezletilým dítětem, není ani držitelem cestovního pasu, je proto vyloučené, aby vycestoval do země původu, sám přitom kvůli nízkému věku a absenci cestovního dokladu vycestovat nemůže, rodiče jej doprovodit s ohledem na jejich status žadatelů o mezinárodní ochranu a na skutečnost, že jejich cestovní doklady má Ministerstvo vnitra, nemohou, přičemž byl žalobcův věk, absence cestovního dokladu i současný status jeho rodičů byl správními orgány znám a nebylo třeba, aby tyto skutečnosti žalobce dokládal.
40. Správní orgány měly vzít v úvahu i další tvrzení žalobce, že zamítnutí žádosti pro něj bude znamenat ukončení pobytu na území, neboť nemá možnost na území zažádat o jiný typ pobytového oprávnění a na žádnou takovou žádost se nevztahuje fikce pobytu, která by jeho pobytovou situaci řešila, musel by tedy vycestovat, což reálně z výše uvedených důvodů není možné. Zda jsou nemožnost žalobce vycestovat (ať už samostatně či s rodiči) a jeho nízký věk důvody zvláštního zřetele hodnými či nikoli, je totiž třeba posoudit právě s ohledem na všechny konkrétní okolnosti a souvislosti případu. Zákon o pobytu cizinců výslovně nespécifikuje, jaké důvody jsou hodné zvláštního zřetele, posouzení jejich případné existence je na uvážení správního orgánu. Vždy se musí jednat o případy pouze výjimečné a natolik závažné, že naléhavě vyžadují řešení pobytové situace dotčeného cizince (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011-88). Při posuzování důvodů hodných zvláštního zřetele je přitom třeba přihlídnout i k dalším okolnostem konkrétního případu.

41. Soud tak přisvědčuje žalobci, že právě jeho nízký věk (v době vydání rozsudku necelých 8 let) spolu se ztíženými možnostmi vycestování rodičů a nemožnost překlenout období od zamítnutí žádosti do konečného rozhodnutí v řízeních o azylu rodičů (čítajíc i rozhodnutí soudů) získáním jiného pobytového oprávnění či alespoň fikce pobytu je podkladem pro úvahy správních orgánů, zda se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele dle § 67 odst. 7 ZPC. Pro úplnost soud však uvádí, že po skončení řízení o žádostech o mezinárodní ochranu žalobcových rodičů mohou tyto důvody odpadnout, neboť je jejich existence na situaci rodičů podstatnou měrou navázána.
42. Ač žalovaná odvolací námitku ohledně důvodů zvláštního zřetele hodných vypořádala, tedy nezaložila nepřekoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, učinila tak v rozporu se zákonem. Situace nezletilého žalobce je mimořádná a správní orgány se jí měly zabývat.
43. Soud shledal důvodnou také *sedmou* žalobní námitku. Obecně platí, že jestliže žalobce v řízení o žádosti požádá o přerušení, je třeba postupovat dle § 64 odst. 2 správního řádu, podle něhož v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni. Podle stanoviska soudu nelze ust. § 64 odst. 2 správního řádu vykládat striktním a zjednodušujícím způsobem, neboť mohou existovat případy, kdy není žádoucí, aby bylo žádosti o přerušení řízení vyhověno. Takovými případy budou situace, kde není pro přerušení řízení reálný důvod vůbec dán. K obdobnému závěru dospěl také NSS v rozsudku ze dne 25. 7. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45, v němž konstatoval, že „ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu sice stanoví, že správní orgán má řízení na základě žádosti účastníka řízení přerušit, podle Nejvyššího správního soudu však nemůže být toto ustanovení vykládáno tak, že tak musí učinit pokaždé, kdy je o to požádán. Při rozhodování o žádosti účastníka řízení o přerušení řízení je totiž podle Nejvyššího správního soudu třeba posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal rozhodnutí ve věci samé, např. poskytnutím časového prostoru účastníkovi řízení k doplnění (odstranění nedostatků) jeho žádosti (podtržení doplněno zdejším soudem). Pokud je však zjevné, že účastník řízení žádostí o přerušení řízení zamýšlí řízení pouze prodlužovat a oddalovat tak rozhodnutí ve věci samé, či jinak zneužívá tento procesní institut, pak je na místě žádosti o přerušení řízení nevyhovět.“ Přiléhavě se v tomto směru vyjadřuje také závěr č. 104 zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 6. 2011 (*dostupný na www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboruministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx*), podle něhož je nutno § 64 odst. 2 správního řádu vykládat ve vazbě na odstavec 4 téhož ustanovení, dle něhož lze řízení přerušit jen na dobu nezbytně nutnou. Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu poukázal na to, že „smyslem přerušení řízení je zejména umožnit účastníkovi řízení, aby měl čas k tomu, aby mohl obstarat doklady potřebné pro doložení důvodnosti žádosti o zahájení řízení, popřípadě čas pro to, aby zvážil, zda na své žádosti setrvává. Dobu, na kterou řízení přeruší, pak posuzuje správní orgán. Jestliže tedy správní orgán shledá, že není dán žádný důvod pro přerušení řízení, zejména v případě, kdy je z postupu žadatele patrné, že se snaží o průtahy v řízení a jde tedy o zřejmé zneužití práva, nelze řízení s ohledem na uvedené ustanovení přerušit (podtržení doplněno zdejším soudem).“ Závěr, že z pravidla o přerušení řízení na požádání žadatele existují výjimky, potvrdil i zdejší soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2010, č. j. 11 A 13/2010-25, z něž vyplývá, že správní orgán není povinen řízení přerušit s odvoláním na zásady rychlosti a hospodárnosti správního řízení. Opak by totiž znamenal, že by byl účastník správního řízení oprávněn libovolně a případně i bezdůvodně prodlužovat správní řízení.

44. V nyní projednávané věci požádal žalobce o přerušení řízení o žádosti do doby právní moci ukončení řízení o mezinárodní ochraně jeho rodičů a tvrdil, že se jedná o závazný právní názor zdejšího soudu vyslovený v rozsudku č. j. 11 A 101/2018-57. Takto však nelze konstatování soudu ve znění „bylo by za postup vhodnější považovat vydání rozhodnutí o žádosti žalobce o udělení trvalého pobytu až po té, kdy bude s konečnou platností vyřešena otázka azylové ochrany jeho rodičů a jejich statut postaven najisto. Právě od otázky konkrétního postavení rodičů žalobce jako zákonných zástupců žalobce, tj. zda požívají mezinárodní ochrany či nikoliv, se totiž mají odvíjet úvahy správních orgánů o faktické možnosti žalobce (a jeho rodičů) požádat o vydání cestovního dokladu pro nezletilého žalobce na zastupitelském úřadu země původu přímo na území České republiky (podtržení doplněno zdejším soudem v projednávaném případě).“ vykládat. Z citovaného totiž vyplývá, že soud považoval za vhodné vydat rozhodnutí o žádosti až po ukončení řízení o mezinárodní ochraně rodičů z toho důvodu, že teprve následně bude možné posoudit možnost žalobce požádat o vydání cestovního dokladu. Právě absence cestovního dokladu přitom byla důvodem zastavení řízení o žádosti v prvním projednání. Při druhém, nyní projednávaném, rozhodování o žádosti žalobce však správní orgány rozhodly o zamítnutí žádosti na základě nesplnění podmínky nepřetržitého pobytu na území, což je objektivní skutečnost, na níž nemají řízení o mezinárodní ochraně rodičů žádný vliv, doložení cestovního dokladu po žalobci vyžadováno již nebylo. Z toho je zřejmé, že se nejednalo o závazný právní názor soudu, který by správní orgány při svém dalším rozhodování nerespektovaly, ale spíše úvahou a doporučením postupu při absenci cestovního dokladu žalobce.
45. Nelze však odhlédnout od skutečnosti, že žalobce je nezletilé dítě, které vzhledem k věku a absenci cestovního dokladu nemůže samo z území ČR vycestovat, jeho rodiče ale nemohou vzhledem k neukončenému posouzení důvodnosti jejich žádosti o mezinárodní ochranu bez negativních důsledků pro tato řízení doprovodit. Žalobcovy poměry jsou tak úzce navázány na situaci žalobcových rodičů. Soud má proto za to, že bylo s ohledem na daný skutkový stav na místě žalobcově žádosti o přerušení řízení vyhovět do doby vydání konečného rozhodnutí (včetně soudního přezkumu) v řízeních o mezinárodní ochraně žalobcových rodičů. Soud vnímá opatrnost správních orgánů při vydávání nejvyššího pobytového oprávnění nezletilému cizinci na území ČR při vědomí ustanovení § 67 odst. 3 písm. a) ZPC a současně soud nemůže předjímat, zda žalobce uplatní žádost o přerušení řízení z důvodu neukončeného azylového řízení rodičů opětovně. Pokud tomu tak bude, shledává soud za nanejvýš žádoucí, aby správní orgán takové žádosti vyhověl z důvodů shora uvedených. Pokud žalobce takovou žádost znovu neuplatní, je na správním orgánu, aby zvážil možnosti přerušení řízení ex offio. Pokud podmínky pro přerušení řízení nenastanou, bude správní orgán v dalším řízení postupovat shora naznačeným směrem a o žádosti znovu rozhodne.
46. Na základě výše uvedených skutečností soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem, který soud v rozsudku vyslovil (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
47. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, proto soud uložil žalované povinnost uhradit mu náklady řízení. Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 4 000 Kč za podanou žalobu a přiznaný odkladný účinek [položka 18 bod 2 písm. a) a položka 20 sazebníku

poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a odměny za zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast u ústního jednání) po 3 100 Kč dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, dále za 3 režijní paušály po 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, DPH, jehož je zástupce žalobce plátcem, tedy celkem 16 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
Praha 15. června 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu