



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobkyně: **K.G.**, státní příslušnost: Arménská republika,
bytem XYZ
zastoupené Mgr. Tomášem Císařem, advokátem
sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2019, čj. MV-47235-4/SO-2017,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 11. 4. 2019, čj. MV-47235-4/SO-2017, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, Mgr. Tomáše Císaře, advokáta.

Odůvodnění:

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 7. 5. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“) ze dne 11. 4. 2019, čj. MV-47235-4/SO-2017 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 28. 2. 2017, čj. OAM-33264-8/DP-2016 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zastavil řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „**zákon č. 326/1999 Sb.**“), a to z důvodu neodstranění vad žádosti, které bránily pokračování v řízení.
2. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 26. 4. 2019.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, sumarizovala průběh odvolacího řízení a reprodukovala odvolací argumentaci žalobkyně.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobkyně vzdor výzvě správního orgánu prvního stupně, kterou byla vyzvána k odstranění specifikovaných vad žádosti a poučena o důsledcích nevyhovění výzvě, nepředložila do vydání Prvostupňového rozhodnutí správním orgánem prvního stupně požadované podklady. Připustila, že žalobkyně sice dne 28. 2. 2017 předtím, než bylo Prvostupňové rozhodnutí vydáno, doložila požadované doklady o příjmu, přesto však do vydání Prvostupňového rozhodnutí nedoložila doklad o zajištění ubytování, přičemž neprokázala, že by ji v tom bránily důvody na její vůli nezávislé.
5. Žalovaná dále vyložila důvody, pro které nepřihlédla k dokladům předloženým žalobkyní v průběhu odvolacího řízení.
6. S poukazem na relevantní judikatorní závěry správních soudů doplnila, že v posuzovaném případě se nadto podle žalované jedná o řízení o žádosti, ovládané zásadou dispoziční, v němž je postup správního orgánu do značné míry předurčen a determinován aktivními úkony a konkrétními návrhy ze strany žalobkyně.
7. Žalovaná současně vysvětlila, proč neshledala důvodnou námitku poukazující na to, že se měl správní orgán prvního stupně zabývat ve svém rozhodnutí přiměřeností dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.

III. Žaloba

8. Žalobkyně v podané žalobě v návaznosti na stručnou rekapitulaci průběhu správního řízení v obecné rovině předdeslala, že správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a Napadeným rozhodnutím tak porušil jednu ze základních zásad správního práva. Rovněž jím dle žalobkyně porušil základní pravidla pro výkon jeho činnosti uvedená v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Současně namítla, že je Napadené rozhodnutí dále zejména v rozporu s principem přiměřenosti při posuzování dopadů rozhodnutí správního orgánu dle § 174a zákona č. 326/1999 Sb.

9. Pod **prvním žalobním bodem** žalobkyně namítala, že je jí kladeno k tíži, že její žádost trpěla vadami, resp. že nepředložila všechny zákonem požadované náležitosti, konkrétně doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení a dále doklad o zajištění ubytování, a že tyto vady neodstranila ani po výzvě. Podle žalobkyně lze v postupu správního orgánu vysledovat přepjatý formalismus, který zcela zásadním způsobem porušuje její práva. Žalobkyně se snažila dle svých možností a schopností vzniklou situaci řešit. Dle žalobkyně tak nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení.
10. Námitkami soustředěnými pod **druhým žalobním bodem** pak žalobkyně poukazovala na to, že Napadené rozhodnutí představuje nepřípustný nepřiměřený zásah do jejího soukromého a zejména rodinného života. Měla za to, že žalovaná se měla posouzením přiměřenosti dopadů jejího rozhodnutí zabývat a pokud tak neprávne neučinila, je její rozhodnutí nezákonné. Správní orgán měl podle žalobkyně zohlednit všechna kritéria, tak jak jsou stanovena zákonem, tedy zejména přihlédnout k délce pobytu žalobkyně na území České republiky, povaze a pevnosti rodinných vztahů a k jejím společenským a kulturním vazbám na území České republiky.
11. V této souvislosti žalobkyně rozvedla, že je matkou dvou nezletilých dětí, které mají pobytové oprávnění na území České republiky, stejně jako její manžel. Celá její nejbližší rodina má povolen na území České republiky trvalý pobyt a žijí zde od roku 2014. Obě nezletilé děti žalobkyně navštěvují českou základní školu, a to Základní školu Praha 2, XYZ, mají uspokojivé studijní výsledky, hovoří česky. Mají zde kamarády a jsou zde stejně jako jejich matka plně integrovány. Celá rodina žalobkyně žije na území České republiky a v zemi jejího původu již nemá žádné vazby, neboť tyto byly zpřetrhány a nemá se kam vrátit. Žalobkyně spolu se svojí nejužší rodinou vede řádný život, sportuje, nedopouští se žádných přestupků či trestních jednání. Žalobkyně doplnila, že s manželem zamýšlejí koupit na území České republiky, kterou nyní oba považují za svůj jediný domov, nemovitost.

IV. Vyjádření žalované

12. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 29. 5. 2019 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, na které odkázala.

V. Jednání

13. Při jednání konaném dne 24. 5. 2021 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a dříve uplatněné argumentaci.
14. Soud při jednání provedl k důkazu žalobkyní předložená potvrzení o studiu jejich nezletilých dětí ze dne 6. 5. 2019, zbývající žalobkyní k žalobě přiložené podklady k důkazu neprováděl, neboť žalobkyně na jejich provedení k důkazu při jednání netrvala.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad,

k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

16. Soud připomíná, že žalobkyně v rámci podané žaloby žádala soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 16. 6. 2019, čj. 11 A 80/2019 - 24, žalobě odkladný účinek nepřiznal.
17. V posuzované věci bylo rozhodnutím správního orgánu prvního stupně zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb. Řízení bylo dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno proto, že žalobkyně k výzvě správního orgánu prvního stupně nedoložila do vydání Prvostupňového rozhodnutí některé zákonem požadované doklady, konkrétně podle závěrů správního orgánu prvního stupně nedoložila doklad o zajištění ubytování a doklad prokazující zajištění prostředků k pobytu na území České republiky ve výši požadované v § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb.
18. Poukazovala-li žalobkyně v úvodní části podané žaloby na to, že správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a Napadeným rozhodnutím tak porušil jednu ze základních zásad správního práva, přičemž měl současně porušit pravidla vyvěrající ze základních zásad uvedených v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, soud předem dalšího odůvodnění podotýká, že tyto námitky jsou konstruovány velmi obecným způsobem, když žalobkyně z argumentace založené na odkazovaném právním rámci nevyvozuje žádné konkrétní implikace do projednávané věci či dopady do svého právního postavení. Soud navíc dodává, že uvedené vady lze plně namítat toliko v případě meritorního posouzení věci, k němuž ovšem správní orgány vůbec nepřistoupily, neboť řízení bylo zastaveno z důvodu procesní pasivity na straně žalobkyně (podrobněji viz dále).
19. Soud k takto obecně vzneseným žalobním námitkám podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.
20. Poukazovala-li tedy žalobkyně v této úvodní části její žaloby bez dalšího na porušení jí označených ustanovení správního řádu, resp. tvrzené porušení zásady materiální pravdy, soudu neušlo, že žalobkyně uvedená obecná tvrzení nijak nekonkretizovala a nespecifikovala, kterým konkrétním postupem žalované a v jakém konkrétním ohledu mělo k porušení uvedených ustanovení dojít. Nejvyšší správní soud přitom ve svých rozhodnutích opakovaně upozorňuje na skutečnost, že obecně formulované žalobní námitky, které jsou prostým výčtem porušení právních předpisů bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke zkrácení práv žalobkyně, nelze považovat za řádně formulované žalobní body, které by umožňovaly soudní přezkum.

21. Pokud se tedy žalobkyně v tomto směru v této části podané žaloby omezila na paušální a blíže nerozvedené poznámky stran tvrzeného porušení uvedených principů, resp. ustanovení správního řádu, nezbylo soudu, než v obdobně obecné rovině (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31) konstatovat, že Napadené rozhodnutí takovými vadami netrpí.
22. Poukazy žalobkyně na tvrzená porušení pravidel vyplývajících z jí označených zásad se pak soud mohl zabývat toliko na půdorysu dalších žalobkyní již poněkud konkrétněji vznesených námitek zpochybňujících závěry správních orgánů soustředěných pod prvním a druhým žalobním bodem.
23. Soud předně přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobkyně pod **prvním žalobním bodem** zpochybňovala zákonnost Napadeného rozhodnutí s tím, že nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení o její žádosti. Podle žalobkyně lze v postupu správních orgánů vysledovat přepjatý formalismus, který zcela zásadním způsobem porušuje její práva. Žalobkyně přitom poukazovala na to, že se snažila dle svých možností a schopností vzniklou situaci řešit.
24. Městský soud v Praze připomíná, že podle § 44a odst. 4 věty první zákona č. 326/1999 Sb. platí, že *„k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a dále doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j“*.
25. Z § 42b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. se podává, že *„k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit*
- a) náležitosti uvedené v § 31 odst. 1 písm. a), d) a e),*
- b) doklad potvrzující příbuzenský vztah; jde-li o žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s nositelem oprávnění ke sloučení rodiny, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu, lze příbuzenský vztah prokázat i jiným věrohodným způsobem, není-li předložení dokladu možné,*
- c) souhlas rodičů, popřípadě jiných zákonných zástupců nebo poručníků, s pobytem dítěte na území; souhlas rodiče, zákonného zástupce nebo poručníka se nevyžaduje, jde-li o rodiče, zákonného zástupce nebo poručníka, který za dítě podal žádost nebo se kterým bude dítě společně pobývat na území, a dále pokud cizinec prokáže, že souhlas nemůže z důvodů na jeho vůli nezávislých předložit, nebo pokud již dítě pobývá na území na základě dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem,*
- d) doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet*
- 1. částek životních minim členů rodiny a*
- 2. nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem^{9e}) nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny; na požádání je cizinec povinen předložit též prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti finančního úřadu, a to v plném rozsahu údajů, za účelem ověření úhrnného měsíčního příjmu rodiny; pokud cizinec*

předložil k žádosti doklad o příjmu člena rodiny, je povinen na požádání předložit též jeho prohlášení o zproštění povinnosti mlčenlivosti.

Za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije“.

26. Podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 326/1999 Sb. je cizinec k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů povinen přiložit cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování na území a fotografie.
27. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pak platí, že „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“.
28. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobkyně dne 29. 11. 2016 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb.
29. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgán prvního stupně žalobkyni výzvou ze dne 2. 12. 2016, čj. OAM-33264-5/DP-2016 (dále jen „Výzva“), informoval o zjištěných vadách žádosti a vyzval ji mj. k předložení dokladu o zajištění ubytování a dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení ve smyslu § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. Správní orgán prvního stupně současně žalobkyni poučil o tom, jakým způsobem je třeba zjištěné nedostatky žádosti odstranit a o tom, že pokud nebudou specifikované vady žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení o žádosti zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. K odstranění vad žádosti ji přitom stanovil lhůtu 30 dnů od doručení Výzvy. Usnesením z téhož dne čj. OAM-33264-6/DP-2016 správní orgán prvního stupně řízení o žádosti na uvedenou dobu přerušil. Výzva byla žalobkyni spolu s usnesením o přerušení řízení řádně doručena, jak vyplývá z doručenky založené ve správním spisu.
30. Z obsahu správního spisu se dále podává, že žalobkyně ve stanovené lhůtě na předmětnou výzvu nereagovala.
31. Správní orgán prvního stupně poté přistoupil k vydání Prvostupňového rozhodnutí, jímž řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil pro nepředložení požadovaných podkladů, konkrétně nedoložení dokladu o zajištění ubytování a dokladu prokazujícího zajištění prostředků k pobytu na území České republiky ve výši požadované v § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. Ze správního spisu přitom vyplývá, že téhož dne, kterým je datováno Prvostupňové rozhodnutí, jež však bylo vypraveno teprve dne 7. 3. 2017, žalobkyně předložila správnímu orgánu prvního stupně mj. kopie pracovních smluv, potvrzení o výši příjmu manžela ze závislé činnosti a výplatní pásky prokazující výši příjmů žalobkyně v období listopadu 2016, prosince 2016 a ledna 2017.
32. Žalovaná následně v reakci na odvolací námitky v odůvodnění Napadeného rozhodnutí korigovala závěr správního orgánu stupně v části konstatující nedoložení požadovaných dokladů prokazujících zajištění prostředků k pobytu na území České republiky ve výši

požadované v § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb. do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí; přesto nicméně závěry vyslovené Prvostupňovým rozhodnutím aprobovala, když potvrdila, že žalobkyně vzdor Výzvě a poučení nedoložila do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí doklad o zajištění ubytování na území.

33. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí na zasloupanou Výzvu správního orgánu prvního stupně jiným, než shora uvedeným způsobem nereagovala a žádné další podklady nedoložila.
34. Soud tak přisvědčuje žalované potud, že v posuzovaném případě byly dány podmínky pro zastavení řízení, a to se zřetelem k nepředložení dokladu o zajištění ubytování na území podle § 31 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 44a odst. 4 a § 42b odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí, jenž by vyhověl požadavkům plynoucím z § 71 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. Ze správního spisu v souladu s dříve uvedeným jednoznačně vyplývá, že žalobkyně do okamžiku vydání Prvostupňového rozhodnutí tento doklad nepředložila, ač na jeho nedoložení byla správním orgánem prvního stupně upozorněna a byla poučena o důsledcích jeho případného nedoplnění. Za této situace správní orgán prvního stupně podle přesvědčení soudu nepochybil, pokud řízení o podané žádosti z důvodu neodstranění vad žádosti bránících jejímu projednání, spočívajících v nepředložení předmětného podkladu, v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.
35. Soud pro úplnost podotýká, že žalovaná správně korigovala závěry správního orgánu prvního stupně ve vztahu k nedoložení dokladů prokazujících zajištění prostředků k pobytu na území České republiky ve výši požadované v § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., když zohlednila, že tyto doklady žalobkyně před okamžikem vydání Prvostupňového rozhodnutí (§ 71 odst. 2 správního řádu) předložila. Nesprávný závěr správního orgánu prvního stupně (revidovaný žalovanou) přitom nevyústil v nezákonnost Prvostupňového a zprostředkovaně pak ani Napadeného rozhodnutí. Nebylo totiž lze přehlédnout, že bez ohledu na vytknutý nedostatek v postupu správního orgánu prvního stupně stran tohoto dokladu prokazujícího výši příjmů rodiny po sloučení postup správních orgánů obstál ve vztahu ke zbývajícím Výzvou požadovanému dokladu, tj. dokladu o zajištění ubytování. Je zjevné, že žalobkyně tento požadovaný doklad před vydáním Prvostupňového rozhodnutí nepředložila, ač byla o důsledcích takového jednání poučena. I pokud by tedy soud zcela odhlédl od správním orgánem prvního stupně přijatého závěru o nedoložení příjmu ve výši požadované v § 42b odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., řízení o žádosti žalobkyně beztak muselo být v prvním stupni zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nepředložení jiného Výzvou požadovaného dokladu.
36. I se zřetelem k zásadě, podle níž je třeba obě správní rozhodnutí pro účely soudního přezkumu ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu posuzovat jako jeden celek (viz např. rozsudek kasačního soudu ze dne 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012 - 48, č. 2438/2013 Sb. NSS), pak není Napadené rozhodnutí, v jehož odůvodnění žalovaná dílčí pochybení správního orgánu prvního stupně správně korigovala, v daném směru zatíženo žádnou vadou, pro kterou by snad nemělo v řízení obstát. Žalobkyně ostatně ani v podané

žalobě na uvedené okolnosti nijak nepoukazovala a své námitky zpochybňující zákonnost zastavení řízení vznášela v obecnější rovině.

37. Žalobkyně v podané žalobě nezpochybňuje, že doklad o zajištění ubytování v řízení o žádosti před vydáním Prvostupňového rozhodnutí nepředložila, a omezuje se v tomto ohledu ve svých námitkách fakticky na to, že postup správních orgánů v dané věci vykazuje znaky nepřipustného formalismu odhlížejícího od toho, že se „*snažila dle svých možností a schopností vzniklou situaci řešit*“.
38. V tomto ohledu však soud nemohl žalobkyni přisvědčit. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí zcela správně vycházela z toho, že shora citovaná ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. vymezují podstatné náležitosti žádosti, ty však nebyly (co do dokladu o zajištění ubytování) předloženy ani při podání žádosti, ani později po řádné výzvě správního orgánu k odstranění vad v rámci stanovené lhůty, byť byla žalobkyně poučena o důsledcích neodstranění vad.
39. Výzva k odstranění vad žádosti tedy byla v posuzovaném případě zcela na místě, stejně tak jako správním orgánem zvolený postup spočívající v tom, že o žádosti nebylo meritorně rozhodováno a řízení o ní bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Nepředložení ve Výzvě požadovaných podkladů tedy v daném rozsahu bránilo meritornímu posouzení žádosti, přičemž procesní pasivita žalobkyně sama o sobě odůvodňovala zastavení řízení pro nepředložení dokladu prokazujícího zajištění ubytování po dobu pobytu na území České republiky. V tomto rozsahu tedy podle stanoviska soudu podmínky k vydání procesního rozhodnutí formou usnesení o zastavení řízení byly splněny. Prvostupňové rozhodnutí i Napadené rozhodnutí tak, při soudem potvrzené korekci závěrů správního orgánu prvního stupně ve vztahu k dokladům prokazujícím výši příjmů, ob stojí.
40. K námitkám žalobkyně rozporujícím závěr o její nečinnosti, resp. procesní pasivitě v řízení o žádosti tak soud poukazuje na to, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017 - 36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24).
41. Lze tedy shrnout, že postup správního orgánu prvního stupně, který usnesením řízení o žádosti žalobkyně zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, byl podle přesvědčení soudu (s výše vyloženou korekcí jeho závěru provedenou již žalovanou v odůvodnění Napadeného rozhodnutí) zcela v souladu s aplikovanou právní úpravou a navazující rozhodovací praxí správních soudů, neboť předmětnou žádost nebylo možné vzhledem k nepředložení zákonem požadovaných dokladů věcně projednat.
42. Námitky vznesené pod prvním žalobním bodem tak nemohly být shledány důvodnými.

43. K závěru žalované, že k doložení předmětného dokladu v průběhu odvolacího řízení nemohla přihlédnout, pak soud poukazuje na to, že z § 82 odst. 4 správního řádu se podává, že *„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. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním“*.
44. Nejvyšší správní soud se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, uvedl, že *„stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...) Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně“*.
45. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení.
46. Jak již bylo soudem konstatováno shora, odvolací řízení nepředstavuje další skutkovou instanci, v níž by účastník řízení mohl předkládat nové důkazy (uvádět nové skutečnosti), a doplňovat tak skutkový stav věci zjištěný ke dni vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Nový důkaz (novou skutečnost) lze v odvolacím řízení předložit pouze výjimečně, a to za splnění podmínek vymezených v § 82 odst. 4 správního řádu. Nový důkaz (nová skutečnost) je přípustný pouze za podmínky, že jej nemohl účastník uplatnit dříve (myšleno v řízení před správním orgánem prvního stupně).
47. V dané věci je tak dle soudu nesporné, že žalobkyně současně s žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředložila všechny zákonem vyžadované doklady. Neučinila tak ani dodatečně, a to přes Výzvu správního orgánu prvního stupně.

Pokud doklad o zajištění ubytování předložila až poté, co bylo řízení o její žádosti zastaveno, neuvedla v podané žalobě žádné relevantní důvody, které by jí bránily ve včasné dodání tohoto dokladu již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Zásadu vyjádřenou v § 82 odst. 4 správního řádu přitom nelze dle přesvědčení soudu omezovat pouze na řízení, v nichž je řízení završeno meritorním rozhodnutím o žádosti. Uvedený doklad, který musí žadatel předložit, osvědčuje existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o žádosti. Je tedy důkazním prostředkem, kterým je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností.

48. Uvedená východiska tedy jednoznačně svědčí pro závěr, že předložení posledního chybějícího dokladu v odvolacím řízení samo o sobě jistě nemohlo vyústit ve vydání pozitivního meritorního rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Potud lze se závěry žalované vyslovenými v Napadeném rozhodnutí souhlasit. Soud nicméně v souvislosti s úvahami nad otázkou možného prolomení zásady koncentrace řízení ve spojení s požadavkem na posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně odkazuje na tomto místě na dále uvedené závěry k námitkám vzneseným pod druhým žalobním bodem.
49. Soud tedy dále přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobkyně pod **druhým žalobním bodem** dovozovala nezákonnost Napadeného rozhodnutí z toho, že se žalovaná nezabývala posouzením přiměřenosti dopadů jejího rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a nezohlednila všechna kritéria stanovená zákonem, tedy zejména nepřihlédla k délce pobytu žalobkyně na území České republiky, povaze a pevnosti rodinných vztahů a k jejím společenským a kulturním vazbám na území České republiky. Ani tomuto okruhu žalobních námitek přitom soud nemohl přisvědčit
50. Podle § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.
51. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále též „**Úmluva**“) má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle odst. 2 nemůže státní orgán do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.
52. Podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány. Hledisko nejlepšího zájmu dítěte přenáší Evropský soud pro lidská práva i do posuzování zásahů smluvních stran Úmluvy do rodinného života cizinců ve smyslu čl. 8 Úmluvy, jež se dotýkají (především

nezletilých) dětí (k tomu blíže rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, čj. 5 Azs 220/2019 - 33, a ze dne 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019 - 40).

53. Soud zdůrazňuje, že převažující judikатурní proud rozhodovací praxe správních soudů stojí na závěru, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti účastníkem řízení, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy, neboť v takových situacích správní orgány v důsledku procesní pasivity žadatele vůbec nemají možnost o žádosti meritorně rozhodnout (viz zejm. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, bod 35; ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016 - 41, bod 22; a ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, body 40 až 44).
54. Uvedené závěry byly také opakovaně potvrzeny rovněž přímo ve vztahu k řízením o žádostech týkajících se povolení k dlouhodobému pobytu. V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 7 Azs 416/2019 - 42, přitom Nejvyšší správní soud v daném směru vyšel ze závěrů vyslovených v jeho dřívějších rozhodnutích ze dne 22. 5. 2019, čj. 2 Azs 343/2018 - 38, ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016 - 41, ze dne 14. 12. 2017, čj. 9 Azs 256/2017 - 57, ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017 - 35, či ze dne 14. 3. 2019, čj. 7 Azs 5/2019 - 27. Soud pak v daném směru poukazuje kromě jiného i na závěry vyslovené v rozsudku téhož soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24, v němž kasační soud uvedl: *„Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. (...) Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky. Byl to totiž sám žalobce, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Posouzení přiměřenosti dopadů předmětného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců tak bylo z povahy věci vyloučeno.“*
55. Správní soudy tedy v naprosté většině případů judikují, že z uvedených důvodů správní orgány nezatíží svá rozhodnutí žádnou vadou, pokud se v jejich odůvodněních nezabývají otázkou přiměřenosti zásahu spočívajícího ve vydání rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy. Zdůrazňují, že v takových případech je to sám žalobce (cizinec), kdo se v důsledku procesní pasivity o právo na posouzení jeho případu optikou naposledy uvedených pravidel připravil. Přitom doplňují, že dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je dostatečně zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení povinnosti opustit území či správního vyhoštění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017 - 35), v rámci nichž jsou správní orgány povinny zohlednit rovněž hledisko nejlepšího zájmu dítěte (k tomu však srov. dále).
56. Současně však Nejvyšší správní soud i krajské soudy v minulosti okruh případů, v nichž jsou správní orgány povinny přiměřenost svých rozhodnutí, resp. z nich rezultujících zásahů do soukromého a rodinného života cizinců, posuzovat, nezanedbatelným způsobem

rozšiřovaly, a to zjevně s cílem na skutkovém půdorysu konkrétní věci náležitě reflektovat mezinárodní závazky, jež je Česká republika povinna podle čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky dodržovat.

57. Správní soudy v tomto směru opakovaně potvrdily, že otázkou přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života se správní orgány musí zabývat z důvodu přednosti a přímé aplikovatelnosti čl. 8 Úmluvy bez ohledu na to, zda posouzení přiměřenosti v konkrétním případě explicitně požaduje některé z ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení článku 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona č. 326/1999 Sb. vyžaduje či nikoli. Nejedná se o ojedinělá rozhodnutí, nýbrž o ustálenou soudní praxi Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Azs 422/2017 - 29, ze dne 10. 5. 2018, čj. 6 Azs 201/2016 - 46, ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 46/2016 - 53, ze dne 24. 7. 2018, 5 Azs 102/2017 - 35, ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018 - 30, ze dne 13. 12. 2018, čj. 7 Azs 360/2018 - 39, ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 Azs 24/2019 - 27, ze dne 17. 10. 2019, čj. 9 Azs 230/2019 - 53, ze dne 6. 2. 2020, čj. 5 Azs 429/2019 - 40, ze dne 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019 - 40, ze dne 29. 4. 2020, čj. 1 Azs 76/2020 - 37, či ze dne 27. 1. 2021, čj. 6 Azs 321/2020 - 41), jejíž závěry reflektuje rovněž odborná literatura (KRATOCHVÍL, Jan. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě zastavení řízení podle zákona o pobytu cizinců. Právní rozhledy. 2020, číslo 3, str. 77), která přílehavě vyjadřuje myšlenku společnou většině citovaných (i dalších) rozsudků správních soudů: *„Absence výslovného požadavku posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí v některých případech znamená pouze tolik, že zákonodárce typově vyhodnotil dopady takových rozhodnutí do soukromého a rodinného života jako nízké, až zanedbatelné. Nelze je však vyloučit.“*
58. Platí tedy, že s nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se proto musejí správní orgány k námitce cizince vypořádat bez ohledu na skutečnost, zda zákon č. 326/1999 Sb. v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a tohoto zákona vyžaduje či nikoli. Z výše citované judikatury rovněž vyplývá, že nic na tom nemění ani odst. 3 tohoto ustanovení, který byl do zákona o pobytu cizinců nově doplněn s účinností od 15. 8. 2017, který stanoví, že přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.
59. Uvedená rozhodovací praxe vychází z toho, že nelze ztrácet ze zřetele, že Česká republika je mimo jiné smluvní stranou Úmluvy, jejíž článek 8 zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce. Povinnost zvážit přiměřenost dopadu každého rozhodnutí do těchto práv tak vyplývá přímo z Úmluvy, jež má přednost před zákonem.
60. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 1. 2021, čj. 6 Azs 321/2020 - 41, *„v rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, č. 3990/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k této otázce [byť ve věci zrušení trvalého pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců] vyslovil, že „článek 8 Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení (...) vznést konkrétní námitku*

nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019 - 31, bod 15). Zároveň pokračoval, že „čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na první pohled nemyslitelná, tzn. že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádávat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vši představivosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy“. V tomto ohledu je přitom třeba zdůraznit, že v nyní řešeném případě se nejednalo o případ, kdy by žalobkyně zásah do rodinného života v průběhu řízení konkrétně netvrdila, nebo že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá (viz dále).

61. Přestože se uvedené závěry týkaly meritorních rozhodnutí – zrušení povolení k trvalému pobytu, platí, že obdobně jako nelze zásah do soukromého a rodinného života spojit toliko se zákazem pobytu, nelze vylučovat ani to, že vedle zrušení povolení mohou do rodinné situace či nejlepšího zájmu dítěte zasáhnout rovněž důsledky nevyhovění žádosti o prodloužení pobytového oprávnění či dokonce zastavení řízení o takové žádosti, neboť i v jejich důsledku může cizinec ztratit oprávnění k pobytu na území a může tak být povinen z území vycestovat [srov. § 50 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb.], třeba i jen za účelem podání žádosti o jiné pobytové oprávnění. Osmnáctý senát zdejšího soudu ostatně ve svých rozhodnutích opakovaně akcentuje, že častý argument žalované, že bude žalobce k vycestování nucen teprve v souvislosti s případným rozhodnutím o správním vyhoštění, není příhodný. Již v důsledku rozhodnutí o neudělení oprávnění či jeho neprodloužení může být cizinec fakticky nucen území České republiky opustit, a může mu tak v konkrétním případě vzniknout kvalifikovaná újma na jeho soukromém a rodinném životě. Pokud by cizinec nevycestoval, byl by *de facto* nucen k nelegálnímu pobytu na území České republiky, a tedy riziku uložení správního vyhoštění, jehož následkem je zákaz návratu na české území po stanovenou dobu. K těmto okolnostem navíc recentně přistupuje fakt, že vstup na území i vycestování z území České republiky je pro cizince v souvislosti se stále měnícími se opatřeními proti šíření onemocnění Covid-19 (ať již zde nebo v zemi původu) komplikovaný.
62. Soud má tedy za to, že pokud cizinec v řízení argumentuje nepřiměřeností zásahu do jeho soukromého a rodinného života, ze spisu nevyplývá, že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, případně pokud jsou dokonce ze správního spisu zjevné takové okolnosti, ve kterých by tuto nepřiměřenost bylo možné spatřovat, nelze bez dalšího vylučovat povinnost správních orgánů takové posouzení provést, a to bez ohledu na to, zda je v konkrétním případě rozhodováno o zrušení existujícího pobytového oprávnění, neudělení nového pobytového oprávnění, zamítnutí žádosti o prodloužení pobytového oprávnění, ale také např. zastavení řízení o udělení pobytového oprávnění či jeho prodloužení, pokud cizinec v důsledku takového rozhodnutí fakticky ztrácí právo pobytu na českém území.
63. Správní soudy ostatně v minulosti výslovně připustily, že i v situaci, kdy není v řízení vedeném podle zákona č. 326/1999 Sb. rozhodováno meritorně, může být správní orgán povinen posouzení přiměřenosti jeho rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, resp. Úmluvy o právech dítěte, provést. Soud v tomto směru

poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku kasačního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 7 As 142/2011 - 68, kde soud na specifickém půdorysu dovodil nutnost přímé aplikace čl. 8 Úmluvy i v případě rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, kdy uzavřel, že byly naplněny důvody na vůli cizinky nezávislé, které jí zabránily ve včasné podání žádosti, a její žádost tak měla být meritorně projednána. Jednalo se o situaci, kdy žadatelka byla zcela závislá na svém manželovi, který za ni vyřizoval veškeré záležitosti, neovládala český jazyk a její manžel onemocněl.

64. Osmnáctý senát Městského soudu v Praze tak zcela sdílí doktrinální závěry, dle nichž nelze rezignovat na posouzení dodržení čl. 8 Úmluvy jenom kvůli formální povaze rozhodnutí, kterým byla věc v první instanci skončena. I v těchto situacích totiž mohou existovat případy, kdy vzhledem k individuálním okolnostem nelze porušení práva na respektování soukromého a rodinného života vyloučit. Přitom je povinností každého orgánu veřejné moci zajistit, že Česká republika dodržuje své mezinárodní závazky a že jsou respektována základní lidská práva. Je nutno si uvědomit, že důvody pro zastavení řízení podle cizineckého zákona jsou velmi široké, přičemž některé se spíše blíží meritornímu rozhodnutí (KRATOCHVÍL, Jan. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě zastavení řízení podle zákona o pobytu cizinců. Právní rozhledy, 2020, č. 3, s. 77-83). Autor v uvedeném článku dle přesvědčení osmnáctého senátu zdejšího soudu správně dovozuje, že jakkoli je zastavení řízení formálně rozhodnutím procesní povahy, tj. nebylo rozhodováno o meritu žádosti, důsledky zastavení řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života jsou ve výsledku totožné s důsledky rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání pobytového oprávnění. Konkrétně důsledkem obou rozhodnutí je povinnost cizince vycestovat z území České republiky, neboť zde ztratil pobytové oprávnění. Zásah do soukromého a rodinného života cizince je tak v případech zamítnutí žádosti a zastavení řízení zcela shodný. Přitom platí, že ačkoliv některé důvody pro zastavení řízení jsou čistě procesního rázu (zpětvzetí, překážka věci rozhodnuté), jiné mají zcela nepochybně silný vztah k meritu žádosti (srov. tamtéž).
65. Uvedená východiska ostatně podporují závěry vyslovené v nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, kterým Ústavní soud zrušil jeden z důvodů pro zastavení řízení v § 169r odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Ústavní soud konstatoval, že „*legitimními cíli napadené právní úpravy jsou efektivní kontrola migrace a nepochybně též dodržování právních předpisů České republiky. Tyto cíle jsou však realizovány za pomoci procesního prostředku (institutu zastavení řízení), jímž se absolutizuje veřejný zájem a pomíjí zájem individuální. K realizaci vycestování cizince-rodinného příslušníka občana ČR dochází za současného popření jeho práva požívat na území státu základní práva a svobody zaručené Listinou (čl. 42 odst. 2).*

Vyloučením procesních garancí ustanovení čl. 36 odst. 1, 2 Listiny, jejichž společným jmenovatelem je tu další postup správního řízení s následným právem na soudní přezkum správního rozhodnutí, dochází v neposlední řadě též k porušení základního práva žadatele na soukromý a rodinný život podle čl. 10 odst. 2 Listiny, podle okolností i ve spojení s ustanovením čl. 32 Listiny o ochraně rodičovství, rodiny a dětí. V intencích napadené právní úpravy je zřejmé, že podal-li žádost cizinec "jako rodinný příslušník občana České republiky", má se tím na mysli aktivní legitimace k žádosti o povolení k pobytu a ve správním řízení se existence zákonných podmínek pro vydání takového povolení zjišťuje. To však nic nemění na faktu, že se

zastavením řízení žadatel zbavuje možnosti svůj pobyt v ČR, byl-li by k němu podle zjištění správního orgánu (i fakticky) oprávněn, legalizovat a být na území státu v kontaktu se svým rodinným příslušníkem“.

66. Jak dovozuje J. Kratochvíl ve výše uvedeném příspěvku, *„důvodem vyhovění návrhu na zrušení tak bylo, že takový cizinec se nemůže domoci ochrany svého práva soukromý a rodinný život, neboť při případném soudním přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení se soud nezabývá meritem věci – ochranou soukromého a rodinného života. Tato argumentace plně dopadá i na výše uvedené případy zastavení řízení. I při těchto rozhodnutích je cizinci odmítnut přezkum dopadu do jeho soukromého a rodinného života a následná soudní ochrana tohoto práva“.*
67. Soud má za to, že shora popsáná východiska vedou nutně k závěru, že ani v případě usnesení o zastavení řízení z důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů pro posouzení žádosti cizince podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze vyloučit, že bude správní orgán v konkrétním případě povinen posoudit přiměřenost svého rozhodnutí, tj. zastavení řízení založeného na procesní pasivitě cizince, do jeho soukromého a rodinného života, bude-li cizinec takovou otázku v řízení vznášet, resp. pokud ze spisu nebude vyplývat, že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, případně pokud dokonce ze správního spisu budou zjevné okolnosti, které by na takovou nepřiměřenost mohly ukazovat.
68. Dle stanoviska soudu přitom půjde o takovou situaci především v případě, kdy cizinec v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu některé doklady potřebné pro posouzení žádosti nedoloží v řízení před prvoinstančním orgánem a učiní tak teprve v reakci na zastavení řízení v rámci řízení o odvolání proti tomuto usnesení. Půjde tedy o případy, kdy má nadřízený orgán k dispozici všechny doklady potřebné pro meritorní rozhodnutí ve věci, přičemž z obsahu správního spisu může být dokonce zjevné, že v konkrétním případě *prima facie* nic nebrání vyhovění žádosti cizince a vydání pozitivního rozhodnutí.
69. Právě vyslovený právní názor má přitom oporu v recentním rozsudku třetího senátu Nejvyššího správního soudu, kde kasační soud podle přesvědčení osmnáctého senátu zdejšího soudu náležitě a v souladu se shora popsánými východisky otevřel prostor pro to, aby byla v takových případech zásada koncentrace prolomena a přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života posouzena. Třetí senát v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, čj. 3 Azs 4/2020 - 41, konstatoval, že *„z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a že veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v první řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci č. 41615/07 – Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku). Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelkou, že nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, pokud však z obsahu správního spisu je zřejmé, že nic nebrání tomu, aby stěžovatelce bylo vydáno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny po podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu. Nebrání-li nic vydání nového povolení, pak trvání na tom, aby stěžovatelka za takového stavu opustila území České republiky a přerušila tak kontakt s jedním z rodičů a školní docházku jen pro to, aby podala novou žádost, postrádá racionální opodstatnění. Stěžovatelka však ani v rámci odvolacího řízení k žádosti nepředložila všechny předepsané*

doklady, a proto nelze na základě obsahu správního spisu důvodně předpokládat, že by její žádosti podané na zastupitelském úřadu bylo vyhověno.

Pokud by stěžovatelka spolu s odvoláním předložila žalované nejen doklad o ubytování po dobu pobytu na území, ale i doklad prokazující požadovaný minimální úhrnný příjem rodiny po sloučení, zkompletovala by tím požadavky zákona pro náležité posouzení věci. Pouze za těchto okolností by správní orgány a následně i soud byly povinny zkoumat, zda zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo z hlediska nejlepšího zájmu nezletilé stěžovatelky přiměřené“ (pozn. zvýraznění doplněno).

70. Právě o takový případ se přitom v souladu s výše uvedeným jednalo i v nyní řešené věci. Žalobkyně totiž poslední chybějící doklad (k doložení dokladů prokazujících příjem před vydáním Prvostupňového rozhodnutí a odpovídající korekci závěrů vyslovených správním orgánem prvního stupně ze strany žalované srov. výše), tj. doklad o zajištění ubytování, doložila spolu s odvoláním proti Prvostupňovému rozhodnutí. Soud přitom po seznámení se s obsahem správního spisu neshledal v žalobkyní předložených dokladech žádný důvod, který by vydání pozitivního rozhodnutí o žádosti žalobkyně zjevně bránil. Na žádnou takovou konkrétní okolnost, jež by snad takovému procesnímu vyústění bránila, ostatně nepoukázala ani žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí či ve vyjádření k žalobě.
71. Žalovaná pak především ani nijak nezpochybnila skutková tvrzení žalobkyně k námitce nepřiměřenosti zásahu vyvolaného Napadeným rozhodnutím do jejího soukromého a rodinného života, sumarizovaná výše v bodě 11 tohoto rozsudku.
72. Za této situace se soudu s přihlédnutím ke shora popsaným úvahám, jež odpovídají závěrům vysloveným ve výše připomínaném recentním rozsudku Nejvyššího správního soudu, jeví žalovanou zvolené procesní řešení, jež zprostředkovaně vyústilo v neposouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně, jako rozporné s čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Soud má za to, že přestože se žalobkyně v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí v tomto směru omezila na relativně obecnou námitku, když žádala „*taktéž o posouzení dopadu do našeho rodinného a soukromého života*“, současně neopomněla zdůraznit, že celá její rodina „*má na území ČR povolen trvalý pobyt*“. Již v podané žádosti přitom uvedla údaje o svém manželu a dětech, s nimiž žije ve společné domácnosti; v odvolacím řízení pak předložila doklad o ubytování, který uvedenou okolnost prokazuje, a dále potvrzení o studiu svých dětí na základní škole v Praze. Ze správního spisu se tedy v okamžiku rozhodování žalované podávaly takové okolnosti, ve kterých bylo lze možnou nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně možné spatřovat, resp. slovy rozsudku kasačního soudu ze dne 27. 1. 2021, čj. 6 Azs 321/2020 - 41, ze spisu v žádném ohledu nijak nevyplývalo, že by snad tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá. Bylo přitom v rozporu s nejlepším zájmem dětí žalobkyně, jež mají na území ČR povolený trvalý pobyt a navštěvují zde školu, aby žalovaná přiměřenost jejího rozhodnutí založeného na uplatnění koncentrační zásady za dané skutkové situace, kdy žalobkyně poslední chybějící doklad nezbytný pro posouzení její žádosti v odvolacím řízení předložila a kdy obsah správního spisu nesvědčí alespoň na první pohled pro závěr, že by žádosti žalobkyně nemohlo být vyhověno, vůbec neposuzovala.

73. Soud je proto ve světle výše vyložených úvah přesvědčen o tom, že žalovaná byla v daném případě v rámci odvolacího řízení povinna posoudit přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobkyně. S ohledem na ochranu soukromého a rodinného života žalobkyně byla povinna před vydáním rozhodnutí v odvolacím řízení zvážit nezbytnost zásahu, kterým by bylo rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění žalobkyně s osvědčovanými silnými soukromými a rodinnými vazbami v České republice. Klíčovým faktorem přitom byla okolnost, že žalobkyně v průběhu odvolacího řízení poslední chybějící náležitost doložila a její žádost se tak stala úplnou a věcně projednatelnou.
74. Osmnáctý senát městského soudu je přesvědčen, že pouze tímto výkladem umožňujícím posouzení přiměřenosti je možno dosáhnout ústavně konformní aplikace rozhodnutí o zastavení řízení v případech, kdy tato rozhodnutí mají nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života.
75. Žalovaná by tak v dalším řízení měla podle stanoviska soudu v dalším řízení poměřit intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně způsobeného zastavením řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění v České republice a na straně druhé intenzitu veřejného zájmu na zastavení řízení. Pokud dospěje k závěru, že by zastavení řízení založené na uplatnění koncentrační zásady bylo s ohledem na závažné dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně nepřiměřené, posoudí žádost žalobkyně meritorně.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

76. Vzhledem k výše uvedenému soud Napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a současně vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
77. V něm bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), přičemž zohlední závěry vyslovené soudem výše v bodech 56 – 75 odůvodnění tohoto rozsudku.
78. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, odměně za 3 úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, podání žaloby, účast na jednání] právní služby v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobkyně soudu k výzvě prokázal, že je plátcem DPH. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce celkem 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 dne 24. května 2021

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu