



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupený Marií Kurkovou, advokátkou, sídlem Školní 784/10, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 6. 2019, č. j. MV-73260-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 10 A 126/2019 - 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, č. j. 10 A 126/2019 - 39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 27. 6. 2019, č. j. MV-73260-4/SO-2019, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši 21 050 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Marie Kurkové, advokátky.
- IV. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo vnitra vydalo dne 4. 3. 2019 pod č. j. OAM-9871-18/TP-2018 rozhodnutí, kterým zamítlo žádost žalobce (který byl v době podání žádosti nezletilý)

o vydání povolení k trvalému pobytu nezletilému dítěti cizince pobývajícího na území na základě povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití [dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Žádost byla zamítnuta s ohledem na nesplnění podmínky nezletilosti žalobce ke dni vydání správního rozhodnutí.

[2] Žalobcův otec a jeho sestra jsou držiteli povolení k trvalému pobytu na území České republiky, matce bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce byl v době podání žádosti nezletilým dítětem (žádost podal v červenci roku 2018 pět měsíců před dovršením zletilosti). Ministerstvo vnitra o žádosti nerozhodlo v zákonné lhůtě 60 dnů [dle § 169t odst. 6 písm. g) bodu 2 zákona o pobytu cizinců], a vzhledem k tomu, že žalobce před vydáním rozhodnutí nabyl zletilosti, byla žádost zamítnuta s odůvodněním, že žalobce v době vydání rozhodnutí již nesplňoval podmínku nezletilosti.

[3] V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce namítal, že je rozhodující věk žadatele v době podání žádosti, nikoli v době vydání správního rozhodnutí. Poukázal taktéž na skutečnost, že v průběhu řízení (po nabytí zletilosti) požádal o to, aby byla povolena změna obsahu původní žádosti, a to na žádost o povolení k trvalému pobytu z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele [dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Tyto důvody žalobce doložil lékařskou zprávou potvrzující, že trpí „slabou kognitivní poruchou“, v jejímž důsledku se o sebe nemůže samostatně starat. Ministerstvo vnitra však změnu žádosti nepovolilo, což žalobce pokládal za vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Žalobce označil prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra za nespravedlivé a nepřiměřené. Upozornil, že bez vydaného povolení bude muset území České republiky opustit a odloučit se od rodiny, která zde pobývá legálně a na jejíž péči je zcela závislý. Svůj zdravotní stav žalobce v odvolacím řízení doložil další lékařskou zprávou.

[4] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobce jako nedůvodné zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Přestože shledala, že se Ministerstvo vnitra v předchozím řízení dopustilo nečinnosti, s ohledem na to, že lhůtu pro vydání rozhodnutí posoudila jako pořádkovou, pokládala prvostupňové rozhodnutí za zákonné. Namítanou vadu řízení spočívající v nepovolení změny obsahu žádosti žalovaná odmítla a k nové lékařské zprávě předložené v odvolacím řízení žalovaná nepřihlédla s odůvodněním, že se jedná o nepřipustnou novotu. Navíc dle jejího názoru nemohla tato zpráva zhojit důvod zamítnutí žádosti. Ve vztahu k otázce posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života žalovaná uvedla, že zákon o pobytu cizinců v tomto typu řízení uvedené posouzení nepředpokládá. Dodala, že žalobci nebyl udělen zákaz pobytu, na území pobývá na základě fikce strpění pobytu a může požádat např. o povolení trvalého pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele [§ 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců], nebo o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny [§ 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců].

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud neshledal důvodnou žalobní námitku, že pro povolení trvalého pobytu postačovalo naplnit podmínku nezletilosti v době podání žalobcovy žádosti. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uzavřel, že správní orgány rozhodují dle skutkového stavu ke dni vydání rozhodnutí a z této zásady nelze vybočit ani v situaci, kdy dochází k nespravedlivému výsledku zapříčiněnému postupem správních orgánů. Městský soud poukázal na skutečnost,

pokračování

že žalobce v předchozím řízení nevyčerpal prostředky obrany proti nečinnosti, což jde částečně k jeho tíži. K žalobní námitce týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované pro neposouzení přiměřenosti zásahu do žalobcova soukromého a rodinného života městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu připustil, že bylo povinností správních orgánů toto posouzení provést také u tohoto typu správního řízení. Zároveň však doplnil, že v těchto případech na ně nejsou kladeny tak vysoké požadavky. Městský soud poukázal na stručnou zmínku žalované o možnosti řešit pobytový status žalobce jiným způsobem (viz výše) a tuto zmínku pokládal za dostatečné vypořádání otázky přiměřenosti dopadů přezkoumávaného rozhodnutí. K námitce nepřezkoumatelnosti spočívající v tom, že se žalovaná nevypořádala s odvolací námitkou nepovolení změny obsahu žádosti, městský soud uvedl, že žalovaná měla v odvolacím řízení přezkoumat, zda postup prvostupňového správního orgánu, jenž nepřipustil změnu žádosti, měl za následek procesní vadu správního řízení, kterou bylo toto řízení zatíženo natolik, že by způsobilo nezákonnost konečného rozhodnutí ve věci samé. V rámci vlastního posouzení pak městský soud ve shodě se správním orgánem prvního stupně neshledal pro povolení změny předmětu řízení důvody, neboť dle jeho názoru žalobci nehrozila vážná újma s ohledem na skutečnost, že může požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Finanční náklady a časovou náročnost spojené s jejím vyřízením nelze dle městského soudu považovat za vážnou ani nenapravitelnou újmu. Současně městský soud doplnil, že ačkoli se žalovaná touto námitkou ani zabývat nemusela, nepřímou dovodila, že zde neexistoval vážný důvod, pro který by připuštění změny žádosti bylo jediným řešením žalobcovy situace. K nepřipuštění důkazu aktuální lékařskou zprávou, kterou žalobce předložil v odvolacím řízení, městský soud potvrdil názor žalované, že se jednalo o nepřípustný nový důkaz, který měl nadto osvědčit nesporné skutečnosti (zdravotní stav žalobce a jeho odkázanost na péči rodiny).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil čtyři okruhy kasačních námitek odpovídajících předchozím námitkám obsaženým v žalobě.

[7] Stěžovatel nesouhlasil s právním názorem městského soudu stran posouzení okamžiku naplnění podmínky nezletilosti. Porovnal právní úpravu § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (aplikovaného v nyní souzené věci) s § 68 odst. 1 téhož zákona (upravujícího trvalý pobyt pro cizince pobývající na území nepřetržitě po dobu 5 let) a dovodil, že jelikož § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nestanoví, ke kterému okamžiku zletilost posuzovat, je třeba analogicky aplikovat § 68 odst. 1 téhož zákona, v němž bylo novelou (provedenou zákonem č. 222/2017 Sb.) upřesněno, že nepřetržitost pobytu se posuzuje „ke dni podání žádosti“.

[8] Stěžovatel také setrval na závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované pro nedostatek důvodů, neboť se v něm žalovaná nevypořádala s otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života (s ohledem na vrozenou nemoc a z ní plynoucí závislost na péči rodiny). Žalovaná se těmito otázkami vůbec nezabývala, stejně jako (ne)možností rodiny odcestovat na Ukrajinu. Poukaz žalované na to, že nedošlo k narušení stěžovatelova kontaktu s rodinou s ohledem na existenci fikce strpění jeho pobytu, stěžovatel považoval za nepřipadný, neboť pravomocným zamítnutím

jeho žádosti pozbývá vízum za účelem strpění pobytu [§ 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců] opodstatnění a dále se neprodlužuje. Městský soud tak nesprávně posoudil otázku (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí, nadto chybějící úvahu žalované nahradil vlastním nesprávným posouzením, že dopad rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života byl v daném případě přiměřený.

[9] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že se žalovaná nemusela zabývat námitkou nepřipuštění změny obsahu žádosti v odvolacím řízení proti rozhodnutí ve věci samé. Dle názoru stěžovatele se jednalo o vadu, která měla v souzeném případě vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí ve věci, neboť nepovolení změny obsahu žádosti vedlo k jejímu zamítnutí a hrozbě odloučení stěžovatele od rodiny, na jejíž péči je závislý.

[10] Stěžovatel trval také na zohlednění novější lékařské zprávy předložené v odvolacím řízení. K tomu uvedl, že lékařská zpráva vznikla až po podání odvolání, nemohl ji tedy předložit dříve.

[11] Žalovaná s odkazem na svá dřívější písemná vyjádření a obsah správního spisu pokládala kasační stížnost za nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Podle § 66 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se *povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci (...), který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele* [písm. b)], *který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území* [písm. d)] – pozn.: zvýraznění podtržením (i dále v textu) doplnil Nejvyšší správní soud.

III.A Splnění podmínky nezletilosti

[14] Stran naplnění podmínky nezletilosti se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s právním posouzením městského soudu, že správní orgány jsou povinny rozhodovat podle skutkového stavu ke dni svého rozhodování, a proto není podmínka pro povolení k trvalému pobytu na základě žádosti dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců splněna v případě, kdy žadatel v době vydání rozhodnutí již není nezletilým dítětem.

[15] Pravidlo, dle kterého je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, implicitně vyplývá ze správního řádu a explicitně z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79). Otázkou možnosti prolomit toto pravidlo se pak Nejvyšší správní soud zabýval přímo ve vztahu k řízení o žádosti dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (byť v jeho dřívějším znění), přičemž takovou možnost odmítl (viz rozsudek ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017 - 31). V tehdejší případě žalobkyně splňovala podmínku nezaopatřenosti navázanou rovněž na její věk (tehdejší znění vedle nezletilosti umožňovalo udělit trvalý pobyt rovněž z důvodu nezaopatřenosti) v době podání žádosti, nikoli však již v době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to v důsledku průtahů, kterých se správní orgán dopustil a které v důsledku plynutí času způsobily odpadnutí podmínky nezaopatřenosti. Přesto se Nejvyšší správní soud ani v takovém případě od uvedeného pravidla neodchýlil s odůvodněním, že opačný postup

pokračování

by představoval zásah do právní jistoty účastníků a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů. Shledal, že takový postup nelze považovat za přílišný formalismus, ale je naopak obecně v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť v konkrétním případě nemusí být konkrétnímu účastníku ku prospěchu.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se v nyní souzeném případě od citované judikatury odchýlit. Neztotožňuje se ani s argumentací stěžovatele stran nezbytnosti analogické aplikace § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (pojednávajícího o trvalém pobytu pro cizince pobývající na území nepřetržitě po dobu 5 let). Ačkoliv dřívější znění § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců výslovně nestanovilo okamžik, k němuž má být nepřetržitost pobytu cizince v České republice zkoumána, bylo pravidlo, že rozhodujícím je okamžik podání žádosti (a tedy že jde o výjimku z výše popsaného obecného pravidla) odvoditelné ze směrnice Rady 2003/109/ES (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016 - 21). Změna zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 222/2017 Sb. pouze uvedla vnitrostátní právní úpravu do souladu s evropským právem a nově výslovně stanovila, že nepřetržitost pobytu se posuzuje „ke dni podání žádosti“. Jedná se tedy skutečně o speciální právní úpravu, která je ovšem spojena s udělením trvalého pobytu na základě nepřetržitého pětiletého pobytu na území. Týká se tedy právě tohoto důvodu udělení a není zde žádný důvod pro její analogickou aplikaci rovněž v jiných případech udělování trvalého pobytu. Nejvyšší správní soud v tomto případě nespatřuje nezamýšlenou mezeru v právu, kterou by bylo nezbytné s ohledem na ústavněprávní východiska zaplnit analogií, tedy dotvořením práva nad rámec zákonného textu a úmyslu zákonodárce.

[17] Městský soud proto nepochybil v závěru, že stěžovatel ke dni vydání správního rozhodnutí podmínku nezletilosti nenaplnil.

III.B Přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žadatele

[18] V případě zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu z důvodů uvedených v § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zákon stanoví, že *toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince*. V případě zamítnutí žádosti z důvodů obsažených v § 75 odst. 1 téhož zákona, aplikovaného v souzeném případě, však zákon o pobytu cizinců zkoumání této podmínky výslovně nestanoví. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) má každý právo na *respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence*. Státní orgán nemůže 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. Tento článek Úmluvy je přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem (čl. 10 Ústavy České republiky).

[19] Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tedy porušení čl. 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním typu řízení posouzení přiměřenosti vyžaduje či nikoli. Jedná se o ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 46, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53, ze dne

24. 7. 2018, 5 Azs 102/2017 - 35, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018 - 30, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 7 Azs 360/2018 - 39, ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 24/2019 - 27, ze dne 17. 10. 2019, č. j. 9 Azs 230/2019 - 53, ze dne 6. 2. 2020, č. j. 5 Azs 429/2019 - 40, ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019 - 40, nebo ze dne 29. 4. 2020, č. j. 1 Azs 76/2020 - 37). S nepřiměřeností zásahu do soukromého a rodinného života se proto musejí správní orgány k námitce cizince vypořádat bez ohledu na skutečnost, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a tohoto zákona vyžaduje či nikoli. Z citované judikatury rovněž vyplývá, že na těchto závěrech nic nemění ani odst. 3 tohoto ustanovení, který byl do zákona o pobytu cizinců nově doplněn s účinností od 15. 8. 2017 a který stanoví, že *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví*.

[20] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zároveň poznamenává, že citované rozsudky č. j. 9 Azs 24/2019 - 27 a č. j. 9 Azs 230/2019 - 53 se zabývaly situací shodnou s posuzovaným případem; v rozsudku č. j. 9 Azs 230/2019 - 53 pak Nejvyšší správní soud řešil přímo otázku zamítnutí žádosti nezletilého dítěte.

[21] V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39, č. 3990/2020 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dále 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 uší představitivosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy“.

[22] V nyní souzené věci se o případ, že by stěžovatel zásah do rodinného života v průběhu řízení konkrétně netvrdil nebo že by jím tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, zjevně nejednalo. Již v průběhu prvostupňového řízení stěžovatel doložil lékařskou zprávu potvrzující jeho kognitivní poruchu a s tím související nemožnost se o sebe samostatně starat. V podaném odvolání pak stěžovatel výslovně označil prvostupňové rozhodnutí Ministerstva vnitra za nepřiměřené a v souvislosti s tím uvedl, že v důsledku neudělení povolení k trvalému pobytu bude muset opustit území České republiky a odloučit se od rodiny, která zde legálně pobývá a na jejíž péči je zcela závislý. Za dané situace tedy žalovaná byla povinna se s námitkou nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele v rozhodnutí vypořádat.

[23] Závěr o nutnosti zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života připustil i městský soud (viz bod 26 odůvodnění napadeného rozsudku). Avšak s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30, a ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Azs 148/2019 - 28, dovodil, že v případě neudělení pobytového oprávnění je zásah do rodinného a soukromého života cizince méně intenzivní, a tedy v těchto případech nelze klást na hodnocení dopadů tak vysoké požadavky. Břemeno tvrzení a důkazní tíží dle městského

pokračování

soudu cizince, přičemž žalovaná se v posuzovaném případě namítaným zásahem zabývala úměrně tomu, jaká tvrzení stěžovatel v řízení uplatnil (bod 29 rozsudku).

[24] S tímto hodnocením se však nelze ztotožnit. Rozhodnutí žalované je v této části nepřezkoumatelné, neboť z něj nevyplývá, že by se žalovaná posouzením dopadů na konkrétní stěžovatelovu rodinnou situaci (při současném zohlednění jeho zdravotního stavu a závislosti na péči členů rodiny) zabývala. Žalovaná, která vycházela z mylného přesvědčení, že námitku nepřiměřenosti dopadů není povinna vypořádat, v rozhodnutí pouze obecně zmínila, že stěžovateli nebyl udělen zákaz pobytu a na území pobývá na základě fikce strpění pobytu. Pokud žalovaná tím, že stěžovateli nebyl udělen zákaz pobytu, mínila skutečnost, že stěžovateli nebylo v řízení uloženo správní vyhoštění, či jiná forma rozhodnutí ukončující mu pobyt na území, nelze takovou argumentaci pokládat za dostačující. V případě, že by stěžovatel po vydání rozhodnutí žalované nedisponoval jiným oprávněním k pobytu, stalo by se jeho další setrvání na území České republiky protiprávním se všemi následky, které v této souvislosti právní úprava předvídá, a tedy by byl nucen území opustit, což by jistě mohlo představovat zásah do jeho soukromého a rodinného života. Pokud žalovaná poukázala na další možný pobyt stěžovatele na území na základě fikce strpění (čímž patrně měla za to, že stěžovateli nic nebrání v setrvání na území České republiky v péči rodiny), nijak blíže nevysvětlila, na jakou konkrétní dobu bylo stěžovateli vízum za účelem strpění uděleno [§ 33 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zákona o pobytu cizinců] a zda a jaký vliv mělo ukončení správního řízení o povolení k trvalému pobytu na toto provizorní pobytové oprávnění.

[25] K obecným zmínkám žalované o možnostech stěžovatele požádat o povolení trvalého pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele [§ 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců], anebo o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny [§ 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] pak Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na znění § 42a odst. 5 a 6 a § 69 zákona o pobytu cizinců, jakož i konkrétní okolnosti nyní souzené věci (zdravotní stav stěžovatele a jeho odkázanost na péči rodiny žijící legálně a dlouhodobě v České republice), se žalovaná měla přezkoumatelně vypořádat s otázkou, zda by stěžovatel kvůli povinnosti podat novou žádost o jiné oprávnění k pobytu byl nucen vycestovat mimo území České republiky (a tedy by tak mohl učinit pouze na zastupitelském úřadu na Ukrajině). Rovněž v souvislosti s tímto možným negativním následkem absentují v rozhodnutí žalované přezkoumatelné úvahy, zda a z jakých důvodů by povinnost stěžovatele vycestovat do země původu za účelem podání nové žádosti nepředstavovala vzhledem k jeho zdravotnímu stavu a situaci jeho rodiny (ne)přiměřený dopad do jejich soukromého a rodinného života.

[26] Přestože Nejvyšší správní soud přisvědčil závěrům správních orgánů a městského soudu, že podmínka zletilosti musí být zkoumána ke dni vydání správního rozhodnutí s tím, že na tento závěr nemá vliv ani případná nečinnost ministerstva, která nesplnění této podmínky vlastní liknavostí zapříčinila, podotýká, že by k této okolnosti mělo být přihlíženo právě při poměřování přiměřenosti dopadů rozhodnutí, tedy při vyvažování veřejného zájmu na dodržení podmínek pro udělení trvalého pobytu na straně jedné a dopadů do soukromého a rodinného života cizince na straně druhé. Nejvyšší správní soud poznamenává, že obecná nemožnost udělení pobytového oprávnění pro nesplnění zákonem stanovených podmínek (zde nezletilosti) nemůže znamenat, že se v případě, kdy správní orgán vyhodnotí zamítnutí žádosti jako nepřiměřené s ohledem na dopady

do soukromého a rodinného života cizince, stane procesní situace neřešitelnou. V takovém případě představuje jedno z možných řešení právě postup podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (shodně viz KRATOCHVÍL, Jan. *Posuzování přiměřenosti v cizinecké zákoně*. Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2019. Brno: KVOP ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2020, str. 127 - 130), na jehož základě stěžovatel v předchozím řízení požádal o změnu obsahu podání, zde o udělení pobytového oprávnění z jiného zákonem předvídaného důvodu.

III.C (Ne)povolení změny obsahu žádosti (§ 41 odst. 8 správního řádu)

[27] Jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, stěžovatel v průběhu předchozího správního řízení požádal o povolení změny obsahu žádosti (ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu) v okamžiku, kdy hrozilo, že v důsledku nečinnosti prvostupňového správního orgánu nebude moci být jeho původní žádosti (opírající se o podmínku nezletilosti) vyhověno. Správní orgán návrh na změnu obsahu žádosti zamítl a ani městský soud stěžovatelem namítanou vadu řízení neshledal.

[28] V této části je však odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu vnitřně rozporné, protože nemůže napadený rozsudek v kasačním přezkumu obstát. Na straně jedné totiž uvádí, že žalovaná se jako odvolací správní orgán měla touto odvolací námitkou v řízení ve věci samé zabývat, neboť procesní postup správního orgánu podléhá v odvolacím řízení přezkumu zákonnosti (viz bod 39 napadeného rozsudku), na straně druhé uzavřel, že tak žalovaná učinit nemusela (viz bod 47 rozsudku). Městský soud pak sám přistoupil k věcnému posouzení této otázky, přičemž dospěl k závěru, že správní orgán změnu obsahu žádosti důvodně nepovolil s ohledem na nenaplnění podmínky hrozící vážné újmy na straně stěžovatele. Tomuto závěru však nelze přisvědčit.

[29] Podle § 41 odst. 8 správního řádu platí, že *správní orgán může povolit zpětvezetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma*. Na rozhodování o žádosti se obdobně použijí předchozí odstavce (odst. 2 až 7 vztahující se k navrácení v předešlý stav), dle kterých *správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění* (odst. 4). O žádosti rozhoduje *usnesením správní orgán, který v době požádání (...) vede řízení* (odst. 6).

[30] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s přijatým závěrem městského soudu, že se v souzené věci o procesní vadu (spočívající v nepovolení změny obsahu žádosti) nejednalo, neboť stěžovateli nehrozila dle § 41 odst. 8 správního řádu vážná újma, která povolení změny žádosti podmiňuje (§ 41 odst. 8 správního řádu). Dle Nejvyššího správního soudu takový závěr nebylo možno učinit bez vazby na posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatele, k němuž ovšem v projednávaném případě nedošlo. Protože se žalovaná přiměřeností dopadů rozhodnutí do stěžovatelova soukromého a rodinného života v předchozím řízení nezabývala, nebylo možno náležitě vyhodnotit ani možnou (ne)existenci hrozby vážné újmy.

[31] Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na znění § 41 odst. 4 správního řádu, dle kterého *správní orgán promine zmeškání úkonu, byly-li překážkou včasného učinění úkonu závažné důvody, které nastaly bez zavinění účastníka*. Pokud má být v souladu s § 41 odst. 8 správního řádu tohoto pravidla užito obdobně v případech povolování změny obsahu podání, mělo by být návrhu na povolení změny vyhověno, je-li

pokračování

žadatel veden závažnými důvody, které nastaly bez jeho zavinění. V souzeném případě byla přitom důvodem podání návrhu stěžovatele na změnu obsahu žádosti skutečnost, že správní orgán nevydal rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě (zjevně bez zavinění stěžovatele), v důsledku čehož stěžovatel přestal v průběhu řízení splňovat rozhodnou podmínku pro vyhovění žádosti. Za nepřijatelnou je nutno v této souvislosti považovat poznámku městského soudu, že prodloužení doby řízení jde částečně k tíži stěžovatele s ohledem na nevyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti (bod 55 napadeného rozsudku). Využití prostředků obrany proti nečinnosti je právem účastníka řízení, nikoli jeho procesní povinností. Nijak tedy nezabývá správní orgán odpovědnosti za rozhodování v zákonem stanovených lhůtách. Stěžovatel podal žádost v dostatečném (pětiměsíčním) předstihu před nabytím zletilosti, přičemž Ministerstvo vnitra lhůtu pro rozhodnutí překročilo několikanásobně. Pokud tedy správní orgán v řízení nevyloučí hrozbu vážné újmy na straně stěžovatele (zde ve spojitosti s možným nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života), měl by postupovat tak, že požadovanou změnu obsahu žádosti na základě § 41 správního řádu povolí. Opačný přístup odporuje zásadě rychlosti řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu), zásadě hospodárnosti (§ 6 odst. 2 správního řádu), která správním orgánům ukládá volit takové postupy, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby dotčené osoby co nejméně zatěžovaly, jakož i povinnosti správních orgánů vycházet dotčeným osobám podle možností vstříc (§ 4 odst. 1 *in fine* správního řádu). Uvedené jistě neznamená povinnost vyhovět každé (byť i procesní) žádosti, v souzené věci ovšem nebylo případné odkazovat stěžovatele na podání nových žádostí o pobytová oprávnění podle jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců, bylo-li možno nastalou situaci vyřešit v probíhajícím řízení připuštěním změny obsahu původní podané žádosti.

III.D Provedení důkazu novou lékařskou zprávou

[32] Stran přípustnosti návrhu na provedení nového důkazu lékařskou zprávou ze dne 26. 4. 2019 v odvolacím řízení městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že touto zprávou nebylo nutno doplňovat dokazování, neboť osvědčuje skutečnosti, které jsou mezi stranami nesporné a které stěžovatel tvrdil a doložil již v průběhu prvostupňového správního řízení (odkázanost stěžovatele na péči rodiny s ohledem na jeho zdravotní stav). S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Provádění dalších důkazů ve vztahu ke skutečnostem, které nejsou mezi účastníky předmětem sporu, je možno hodnotit jako nadbytečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem tak Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zároveň podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. přistoupil také ke zrušení rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, neboť městský soud by s ohledem na výše uvedené závěry neměl jinou možnost, než tak sám učinit. V dalším řízení bude žalovaná podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Provede tedy náležité posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a podle výsledku, který ovlivňuje též závěr o existenci hrozby vážné újmy, bude postupovat způsobem naznačeným v bodu [26] an. rozsudku, spočívajícím v umožnění změny obsahu žádosti stěžovatele opírající se o jiný zákonem předvídaný důvod.

[34] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného (zde žalované), o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (zde městským soudem). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[35] V řízení před Nejvyšším správním soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podanou kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích). V řízení před městským soudem byl zaplacen soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu [položka 18 bod 2 písm. a) přílohy k zákonu o soudních poplatcích] a soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku (položka 20 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[36] Stěžovatel byl v řízení před městským soudem a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátkou. V řízení před městským soudem zástupkyně učinila dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dva úkony právní služby - převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], za které jí náleží odměna v plné výši; a jeden úkon právní služby - návrh na přiznání odkladného účinku, za který jí náleží odměna v poloviční výši [§ 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 - 154, nebo ze dne 19. 9. 2018, č. j. 8 Azs 111/2018 - 39]. V řízení před Nejvyšším správním soudem zástupkyně stěžovatelky učinila jeden úkon právní služby, a to podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem tedy zástupkyně stěžovatelky učinila tři úkony právní služby s nárokem na odměnu v plné výši 3 100 Kč [§ 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a jeden úkon právní služby s nárokem na odměnu v poloviční výši 1 550 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý úkon připočítat 300 Kč jako náhradu hotových výdajů. Celková náhrada nákladů řízení, čítající odměnu za zastupování 10 850 Kč, náhradu hotových výdajů ve výši 1 200 Kč a zaplacené soudní poplatky v celkové výši 9 000 Kč, tak představuje částku 21 050 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

[37] Žalovaná neměla ve věci samé úspěch, nemá proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.) právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. prosince 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu