



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka, soudkyně Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a soudce JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: nezl. **E. P.**, narozená X
státní příslušnost X
zastoupená zákonným zástupcem X
oba bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 10. 2020, č. j. MV-132664-6/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 5. 10. 2020, č. j. MV-132664-6/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč, a to k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 26. 10. 2020 k Městskému soudu v Praze a jeho usnesením ze dne 1. 12. 2020, č. j. 8 A 116/2020-26, postoupenou zdejšímu soudu, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla její odvolání a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 14. 7. 2020, č. j. OAM-3238-5/TP-2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu, neboť žalobkyně ani na výzvu neodstranila vady žádosti.

Obsah podání účastníků

2. Žalobkyně namítala nezákonnost rozhodnutí. Uvedla, že její cestovní doklad byl vydán v Bělorusku dne 13. 7. 2020, Velvyslanectví Běloruské republiky (dále jen „velvyslanectví“) jej žalobkyni vydalo až dne 12. 8. 2020 a téhož dne jej zákonný zástupce žalobkyně předložil ministerstvu. Žalovaná proto měla přihlédnout k cestovnímu dokladu jako nové skutečnosti, neboť dříve neexistoval a zákonný zástupce jej nemohl uplatnit dříve než 12. 8. 2020. Žalovaná nevzala v potaz, že velvyslanectví bylo po dobu nouzového stavu uzavřeno, tudíž i žádost o vydání cestovního dokladu byla podána později. Ministerstvo žalobkyni nepoučilo o možnosti požádat o prodloužení lhůty v rozporu s § 4 odst. 2 správního řádu, a tedy nepomohlo žalobkyni nedostatky odstranit podle § 37 odst. 3 správního řádu.
3. Napadené rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné, neboť se žalovaná nezabývala zásahem do práva žalobkyně na soukromý a rodinný život dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“). Žalovaná postupovala v rozporu s § 3 správního řádu, neboť nezjistila skutečný stav věci tak, aby mohla posoudit přiměřenost rozhodnutí, kterou přitom posuzuje z moci úřední. Napadené rozhodnutí je nepřiměřené a formalistické. Žalovaná rovněž nezohlednila nejlepší zájem dítěte a postupovala v rozporu s čl. 3 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb. (dále jen „Úmluva o právech dítěte“). Rodiče žalobkyně mají na území České republiky povolen trvalý pobyt, otec žalobkyně zde žije od roku 1999 a požádal již o udělení státního občanství České republiky. Žalovaná dále nepřihlédla k situaci související s celosvětovou pandemií ani politické situaci v Bělorusku, kde probíhaly nepokoje po znovuzvolení prezidenta. Ukončení pobytu žalobkyně na území České republiky by tak mohlo ohrozit její zdraví i život.
4. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby a odkázala na obsah napadeného rozhodnutí.

Obsah správního spisu

5. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala dne 26. 2. 2020 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu. K žádosti předložila pouze rodný list, nikoliv cestovní doklad. Téhož dne ministerstvo žalobkyni vyzvalo k odstranění vad žádosti, a to k doložení platného cestovního dokladu, k čemuž stanovilo lhůtu 120 dnů. Zákonný zástupce žalobkyně si výzvu téhož dne převzal. Na výzvu žalobkyně, resp. její zákonný zástupce nereagoval.
6. Dne 14. 7. 2020 ministerstvo řízení o žádosti zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona

č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“), neboť žalobkyně i přes výzvu nedoložila všechny náležitosti, což brání věcnému posouzení žádosti podané podle § 88 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 165/2020 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

7. Dne 29. 7. 2020 podala žalobkyně odvolání. K odvolání přiložila potvrzení velvyslanectví ze dne 22. 7. 2020 o tom, že zákonný zástupce podal dne 24. 4. 2020 žádost o vydání cestovního dokladu. V potvrzení je uvedeno, že lhůty pro vydání cestovního dokladu se pohybují kolem 3 měsíců, kvůli epidemiologické situaci se však lhůta prodlužuje na dobu neurčitou. Zákonný zástupce nebyl v řízení před ministerstvem zastoupen a měl za to, že běh lhůty stanovené ve výzvě se vyhlášením nouzového stavu přerušil. Žalobkyně rovněž požádala o přiznání odkladného účinku odvolání, neboť je pětíměsíčním dítětem a oba rodiče mají na území České republiky povolený trvalý pobyt. Dne 12. 8. 2020 žalobkyně prostřednictvím zákonného zástupce doložila kopii cestovního dokladu vystaveného dne 13. 7. 2020, který zákonný zástupce převzal dne 12. 8. 2020.
8. Dne 5. 10. 2020 žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění uvedla, že řízení o vydání povolení k trvalému pobytu je řízením na návrh, je tedy ovládáno zásadou dispoziční. Je v zájmu žadatelky, aby shromáždila a předložila všechny potřebné doklady. Cestovní doklad zákonný zástupce předložil dne 12. 8. 2020, avšak ten byl vydán již dne 13. 7. 2020. Prvostupňové rozhodnutí ministerstvo vydalo den poté, tedy 14. 7. 2020. Cestovní doklad proto nelze považovat za novou skutečnost podle § 82 odst. 4 správního řádu. Žádost o vydání cestovního dokladu podala žalobkyně až dne 24. 4. 2020, tedy po cca dvou měsících po vydání výzvy k předložení cestovního dokladu. Vyhlášení nouzového stavu žalobkyně sice nemohla ovlivnit, ze sdělení velvyslanectví však vyplývá, že ministerstvo stanovilo dostatečnou lhůtu k zajištění požadovaného dokladu překračující dobu tří měsíců. Běh lhůty pro doložení cestovního dokladu nebyl vyhlášením nouzového stavu přerušen. Řízení o žádosti bylo přerušeno ještě před vyhlášením nouzového stavu. Výzva byla formulována srozumitelně. Pokud zákonný zástupce měl problém s pochopením výzvy či důsledku plynoucího z nouzového stavu, mohl se obrátit na advokáta či ministerstvo. Žalobkyně v řízení před ministerstvem nepředložila doklad o tom, že podala žádost o vydání cestovního dokladu ani nepožádala o prodloužení lhůty k odstranění vady žádosti. Pasivita žalobkyně nemůže být kladena k tíži ministerstvu. Žalobkyně rovněž předložila pouze prostou kopii cestovního dokladu, ačkoliv byla řádně vyzvána k předložení originálu. Žalovaná dále uvedla, že přiměřenost napadeného rozhodnutí podle čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte nebyla posuzována, neboť nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé. Žalobkyně nesplnila podmínky pro podání žádosti na území, nicméně není jí znemožněno podat žádost znovu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
10. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

11. Ve věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Dokazování soud neprováděl.

Posouzení žaloby

12. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť žalovaná nesprávně aplikovala ustanovení upravující koncentraci řízení. Žalovaná naopak měla přihlédnout k tomu, že žalobkyně mohla předložit cestovní doklad až dne 12. 8. 2020.
13. Podle § 88 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že narodí-li se cizinec na území, považuje se jeho pobyt na tomto území po dobu pobytu jeho zákonného zástupce, nejdéle však po dobu 60 dnů ode dne narození, za přechodný, není-li dále stanoveno jinak.
14. Podle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že pobývá-li zákonný zástupce narozeného cizince na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, je povinen v době podle odstavce 1 podat za narozeného cizince žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nebo o udělení povolení k trvalému pobytu. V případě podání žádosti o povolení trvalého pobytu se pobyt narozeného cizince od okamžiku narození do právní moci rozhodnutí o této žádosti považuje za pobyt trvalý.
15. Podle § 89 odst. 2 platí, že k žádosti podle § 88 odst. 3 je zákonný zástupce narozeného cizince povinen předložit náležitosti podle odstavce 1 písm. a) a b), tedy cestovní doklad dítěte a rodný list.
16. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
17. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, 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.
18. Soud poukazuje na to, že ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) 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 NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24).
19. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně do okamžiku vydání prvostupňového rozhodnutí na zaslou výzvu nereagovala. Ačkoliv byla řádně poučena o důsledcích případného nesplnění výzvy, nedoložila cestovní doklad ani potvrzení velvyslanectví o podání žádosti o cestovní doklad. Nepožádala ani o přerušování lhůty kvůli průtahům spojeným s vydáním cestovního dokladu.
20. V rozhodné době byl usnesením vlády České republiky č. 194 ze dne 12. 3. 2020 (č. 69/2020 Sb.) pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru vyhlášen nouzový stav, který trval až do dne 17. 5. 2020

(srov. usnesení vlády České republiky č. 156/2020 Sb. a č. 219/2020 Sb.). Aby tyto či jiné skutečnosti související s pandemií onemocnění covid-19 měly právní důsledky na řízení před ministerstvem a na běh lhůty stanovené výzvou ze dne 26. 2. 2020, muselo by to vyplývat ze zákona, jiného právního předpisu, popřípadě z individuálního právního aktu.

21. Vláda usnesením č. 198 ze dne 12. 3. 2020 nařídila přerušit řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech, toto pravidlo se však na případ žalobkyně nevztahovalo. V rozhodné době bylo dále mj. účinné usnesení vlády č. 215 ze dne 15. 3. 2020, kterým vláda zakázala volný pohyb osob, s výjimkou cest za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých. Téhož dne vláda usnesením č. 217 omezila z důvodu nouzového stavu provoz orgánů veřejné moci a správních orgánů. Již ze samotného usnesení vlády však vyplývá, že správní orgány nadále činnost vykonávaly.
22. Soud dále k celkovému kontextu vlivu vyhlášení nouzového stavu na tehdy probíhající řízení před orgány veřejné moci uvádí, že zákonodárce sice s účinností od 24. 4. 2020 přijal zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jehož účelem bylo mimo jiné umožnit prominutí zmeškání lhůty nebo navrácení lhůty pro vykonání úkonu v některých řízeních. Tento zákon se však týká řízení soudních a pouze vybraných správních řízení, mezi která řízení podle zákona o pobytu cizinců nespádají. V projednávané věci tedy nebyla lhůta k předložení cestovního dokladu přerušena.
23. K námitce, že ministerstvo mělo žalobkyni poučit o možnosti požádat o prodloužení lhůty, soud uvádí, že z ničeho není zřejmé, co žalobkyni bránilo obrátit se na ministerstvo písemně či telefonicky a ověřit si, zda je lhůta pro předložení cestovního dokladu skutečně přerušena vyhlášeným nouzovým stavem. Soud si je pochopitelně vědom výjimečnosti a bezprecedentnosti situace spojené s pandemií onemocnění covid-19, kterou zejména v jejím počátku doprovázely jevy jako problémy s informovaností společnosti, ochromení společenského a hospodářského života obyvatel, omezení činnosti orgánů veřejné moci apod. Na některé z nich žalobkyně poukazuje. Žalobkyně, resp. její zákonný zástupce však netvrdí, že by se v době po podání žádosti o cestovní doklad snažil ministerstvo kontaktovat a zjistit, zda povinnost předložit cestovní doklad v původně stanovené lhůtě trvá a případně řešit věc operativně. Zákonný zástupce žalobkyně například mohl předložit potvrzení velvyslanectví o podání žádosti o cestovní doklad již v řízení před ministerstvem. Žalobkyně, resp. její zákonný zástupce však ministerstvo neinformoval o průtazích s vydáním cestovního dokladu. Nelze tedy klást k tíži ministerstvu, že žalobkyni nepoučilo o možnosti požádat o prodloužení lhůty k předložení cestovního dokladu, pokud ministerstvo ani nemělo informace o problémech s vyřízením cestovního dokladu.
24. Za této situace tedy ministerstvo nepochybovalo, pokud řízení z důvodu neodstranění vad žádosti bránících jejímu projednání v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavilo.
25. K závěru žalované, že k doložení cestovního dokladu v průběhu odvolacího řízení nemohla přihlédnout z důvodu koncentrace řízení, soud konstatuje, že v řízeních zahájených na základě žádosti je podle ustálené judikatury NSS použití koncentrační zásady zcela namístě. V takových řízeních je především na žadateli, aby shromáždil a předložil

správnímu orgánu podklady potřebné pro rozhodnutí. K uplatnění zásady koncentrace řízení a s tím spojené aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu běžně dochází ve věcech, v nichž je rozhodováno o žádosti cizince o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) některé z forem pobytového oprávnění, a nepřipouští se zde žádné odchylky (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 8 Azs 152/2017-31, ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-26, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, nebo ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34). Z konstantní judikatury NSS tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se obecně 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.

26. Žalovaná však zcela pominula, že v posuzovaném případě žalobkyně z objektivních důvodů nemohla cestovní doklad předložit již v prvostupňovém řízení před ministerstvem, neboť jej neměla k dispozici. Cestovní doklad byl sice den před vydáním prvostupňového rozhodnutí vydán, ovšem Ministerstvem zahraničních věcí v Běloruské republice. Je tedy zjevné, že ve stejný den nemohla mít žalobkyně, resp. její zákonný zástupce cestovní doklad fyzicky k dispozici v České republice. Z potvrzení velvyslanectví ze dne 12. 8. 2020 o vyzvednutí cestovního dokladu sice nevyplývá zcela jistě, že cestovní pas byl k dispozici k vyzvednutí na velvyslanectví nejdříve až 12. 8. 2020. Z potvrzení ze dne 22. 7. 2020 o podání žádosti o cestovní doklad však jednoznačně vyplývá, že ani samotné velvyslanectví v den vydání potvrzení (tj. 22. 7. 2020) nevědělo, že cestovní doklad byl mezitím (tj. 13. 7. 2020) již vydán.
27. Cestovní doklad, který je podmínkou pro udělení trvalého pobytu podle § 88 zákona o pobytu cizinců, tedy žalobkyně mohla předložit nejdříve v průběhu řízení o odvolání. Jde tedy o výjimku ze zásady koncentrace a žalovaná měla povinnost se jím zabývat jako novým podkladem podle § 82 odst. 4 správního řádu. Uvedený doklad, který musí cizinec k žádosti předložit, osvědčuje existenci skutečností, které zákon vyžaduje ke kladnému rozhodnutí o žádosti. Je tedy důkazním prostředkem, kterým je osvědčována existence pro rozhodnutí podstatných skutečností (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2021, č. j. 11 A 80/2019-51). Žalovaná proto pochybila, jestliže k cestovnímu dokladu v rozporu s § 82 odst. 4 větou první správního řádu nepřihlédla, čímž se dopustila podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Námitka je důvodná.
28. Žalovaná v napadeném rozhodnutí rovněž uvedla, že žalobkyně, resp. její zákonný zástupce doložil cestovní doklad v pouhé kopii, nikoliv v originále. Pokud by ovšem žalovaná správně zhodnotila, že cestovní doklad je novým podkladem, měla žalobkyni vyzvat k doplnění originálu cestovního dokladu.
29. Soud se zabýval i druhou žalobní námitkou. Žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť se žalovaná řádně nezabývala zásahem do jejího soukromého a rodinného života a nezohlednila nejlepší zájem dítěte.
30. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že 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.

31. Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy platí, že má každý právo na respektování 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.
32. Podle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte platí, že zájem dítěte musí být 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 do rodinného života cizinců ve smyslu čl. 8 Úmluvy, jež se dotýkají (především nezletilých) dětí (k tomu blíže rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019-33, a ze dne 14. 2. 2020, č. j. 5 Azs 383/2019-40).
33. K problematice zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince existuje konstantní judikatura NSS, podle které „[u]stanovení § 174a zákona [...] o pobytu cizinců [...] stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců [...]“ (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30). V citovaném rozsudku NSS dospěl k jednoznačnému závěru, že povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí se netýká všech rozhodnutí vydávaných podle zákona o pobytu cizinců, ale pouze některých. Tato povinnost se podle konstantní judikatury správních soudů nevztahuje na procesní rozhodování o zastavení řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27, nebo ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41). Tyto závěry učinily správní soudy například i ve vztahu k posouzení včasnosti žádosti nezletilého dítěte o povolení k trvalému pobytu podle § 88 zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 Azs 46/2020-40, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2018, č. j. 3 A 179/2016-36, ze dne 16. 1. 2020, č. j. 11 A 102/2019-37, nebo ze dne 12. 12. 2019, č. j. 11 A 22/2019-47).
34. Správní soudy však v minulosti výslovně připustily, že i v situaci, kdy není v řízení vedeném podle zákona o pobytu cizinců rozhodováno meritorně, může být správní orgán povinen posoudit přiměřenost dopadu jeho rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy, resp. Úmluvy o právech dítěte.

35. V rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, NSS 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 způsobitý 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**“ (zvýraznění doplnil soud).
36. NSS dále v rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021-44, potvrdil, že 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 správní orgán bude v konkrétním případě povinen posoudit přiměřenost rozhodnutí o zastavení řízení založeného na procesní pasivitě cizince do jeho soukromého a rodinného života. Taková povinnost nastane, 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. NSS rovněž potvrdil názor Městského soudu v Praze vyslovený v napadeném rozsudku v dané věci, že o takovou situaci půjde především v případě, kdy cizinec v rozporu s § 82 odst. 4 správního řádu nedoloží některé doklady potřebné pro posouzení žádosti v řízení před správním orgánem I. stupně 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. Zásadu koncentrace řízení stanovenou v § 82 odst. 4 správního řádu „[l]ze tedy výjimečně prolomit, leží-li v dané situaci na jedné misce vah efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí jsou též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluva o právech dítěte).“ Současně se zabýval, proč tento postup není v rozporu s dosavadní judikaturou NSS (viz body 15 a 16 odkazovaného rozsudku).
37. Tyto závěry potvrdil NSS i ve vztahu k řízení o pobytovém oprávnění cizince narozeného na území podle § 88 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021-56).

38. Žalobkyně se v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí omezila na strohé, ale dostatečně konkrétní tvrzení, že byla v tu dobu „*pětiměsíční dítě, otec i matka nezletilé mají povolený trvalý pobyt na území*“. Také v podané žádosti přitom uvedla údaje o svých rodičích a sourozencích. Ze správního spisu se tedy v okamžiku rozhodování žalované podávaly takové okolnosti, ve kterých bylo možné spatřovat nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně, resp. ze spisu v žádném ohledu nijak nevyplývalo, že by snad tvrzená nepřiměřenost rozhodnutí byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá. I pokud by tedy žalobkyně mohla cestovní doklad předložit již v řízení před ministerstvem a aplikovala by se obecná zásada koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu, s ohledem na citovanou judikaturu NSS by měla žalovaná povinnost posoudit přiměřenost zásahu prvostupňového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, a případně zásadu koncentrace z důvodu nepřiměřenosti prolomit. To však žalovaná neučinila. Námitka je důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

39. Soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaná přihlédne k cestovnímu dokladu jako k novému důkazu, který žalobkyně nemohla uplatnit dříve, a meritorně posoudí její žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 88 zákona o pobytu cizinců.
40. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná neměla ve věci úspěch, tudíž jí nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která byla v řízení zcela úspěšná, soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 12 228 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudního poplatku za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 8 228 Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení tvoří odměna za dva úkony právní služby ve výši 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu], a dvě paušální náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobkyně je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů též náhrada této daně ve výši 21 % z částky 6 800 Kč, tedy 1 428 Kč [§ 57 odst. 2 s. ř. s. a § 137 odst. 3 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), užitý na základě § 64 s. ř. s.]. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalované zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 je 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.

Praha 22. března 2023

Mgr. Jan Čížek, v.r.
předseda senátu