

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **H. E. A. H.**, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 2. 2023, čj. MV-222429-6/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 19. 4. 2023, čj. 52 A 11/2023-100,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 14. 10. 2022, čj. OAM-44770-11/DP-2021, zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neboť ta ani po výzvě neodstranila podstatné vady žádosti (nepředložila požadované doklady). Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaná (dále „stěžovatelka“) v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

[2] Žalobkyně následně podala proti rozhodnutí stěžovatelky u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích žalobu, který jí vyhověl a v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu měla stěžovatelka posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Při zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se sice přiměřenost obecně neposuzuje (rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2022, čj. 8 Azs 314/2019-39, a ze dne 29. 6. 2022, čj. 9 Azs 59/2022-41). Z tohoto pravidla však existují výjimky (rozsudky NSS ze dne 16. 3. 2021, čj. 3 Azs 4/2020-41, ze dne 3. 8. 2021, čj. 10 Azs 218/2021-44, a ze dne 6. 1. 2022, čj. 1 Azs 268/2021-56). Správní orgán je povinen posoudit přiměřenost zastavení řízení z důvodu procesní pasivity cizince do jeho soukromého a rodinného života, pokud cizinec takovou otázku v řízení myslitelně tvrdí a prokazuje. Žalobkyně poprvé namítla

nepřiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do jejího soukromého a rodinného života v doplnění odvolání. Stěžovatelka proto měla přiměřenost posoudit. Žalobkyně zároveň doplnila chybějící doklady v odvolacím řízení. Stěžovatelka proto v dalším řízení posoudí, zda nedošlo k prolomení koncentrační zásady, pokud by dospěla k závěru, že zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně byl nepřiměřený.

[3] Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost. Namítá, že rozsudky sp. zn. 3 Azs 4/2020, sp. zn. 10 Azs 218/2021 a sp. zn. 1 Azs 268/2021 představují výjimku z pravidla, která se uplatní pouze v případě nezletilých dětí a práva na sloučení rodiny. Nedopadají proto na věc žalobkyně, která je zletilá a která na území pobývá bez rodinných příslušníků.

[4] Ke kasační stížnosti se vyjádřila žalobkyně. To, že v případě zastavení řízení není o žádosti věcně rozhodováno, nemůže být kritériem pro posouzení přiměřenosti. Důvody, kdy se podle zákona o pobytu cizinců rozhoduje procesně či meritorně, jsou často totožné. I jejich důsledek je stejný. Cizinec je povinen vycestovat. V obou případech tak může dojít k újmě v jeho životě. Hranice mezi procesním a meritorním rozhodováním podle zákona o pobytu cizinců je navíc tenká. Například podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 3 tohoto zákona správní orgán žádost zamítne, pokud žadatel nepředloží doklady podle § 87b odst. 3 téhož zákona. Jedná se proto o meritorní rozhodnutí, přestože se jedná o úpravu podobnou § 66 správního řádu, podle kterého se naopak řízení zastaví. Zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nezřídka spočívá na hmotněprávním posouzení, zda je cizinec k podání žádosti na území oprávněn. K dodržení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nestačí, pokud k posouzení přiměřenosti dojde až v rámci řízení o správním vyhoštění. Nepřiměřený zásah může způsobit jakékoliv rozhodnutí, kterým se cizinci odnímá pobyt. Žalobkyni byl vydán výjezdní příkaz. V době jeho platnosti nemůže na území požádat prakticky o žádné oprávnění k pobytu podle § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud soudy dovodily při rozhodování o odkladném účinku existenci možné újmy v soukromém a rodinném životě cizince bez ohledu na povahu přezkoumávaného rozhodnutí (například usnesení NSS ze dne 11. 3. 2019, čj. 5 Azs 36/2019-25), není dán důvod, aby ji nebylo možné dovodit i v případě rozhodnutí o zastavení řízení. Správní orgány a soudy nemohou cizince nabádat k tomu, aby porušoval zákon a nechal proti sobě zahájit řízení o vyhoštění jen pro to, aby došlo k posouzení přiměřenosti. Výjimka dovozená v rozsudcích sp. zn. 3 Azs 4/2020, sp. zn. 10 Azs 218/2021 a sp. zn. 1 Azs 268/2021 se netýká pouze situace, kdy je ve hře zájem nezletilého dítěte. Naopak se má přiměřenost obecně posuzovat vždy, pokud cizinec takovou otázku v řízení myslitelně tvrdí a prokazuje. To potvrzuje i rozsudek sp. zn. 9 Azs 59/2022. Čl. 8 Úmluvy chrání obecně právo na soukromý a rodinný život cizince, nikoliv pouze práva nezletilých dětí. Žalobkyně je jako 79 letá seniorka zranitelná. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, vyplývá, že přiměřenost má být posuzována i v případě procesního rozhodnutí.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu

pokračování

podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu ohledně otázky, zda má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v případě, kdy je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno.

[6] Hlavní proud judikatury Nejvyššího správního soudu v těchto případech obecně nepožaduje posuzování přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince po správním orgánu. V případě zastavení řízení totiž není o žádosti věcně rozhodováno. Pokud nejsou splněny podmínky projednání žádosti, nemá správní orgán jinou možnost než řízení zastavit. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy pak je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti je vyžadováno v rámci rozhodování o případném správním vyhoštění podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (rozsudek sp. zn. 8 Azs 314/2019 a rozsudky NSS ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016-48) ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017-35, ze dne 17. 1. 2019, čj. 1 Azs 266/2018-27, ze dne 14. 1. 2021, čj. 6 Azs 255/2019-46, ze dne 24. 8. 2021, čj. 1 Azs 212/2021-37, ze dne 12. 5. 2022, čj. 8 Azs 38/2020-64, ze dne 30. 6. 2022, čj. 3 Azs 153/2021-51, ze dne 9. 8. 2022, čj. 7 Azs 117/2022-31, ze dne 24. 11. 2022, čj. 2 Azs 168/2022-54, ze dne 15. 12. 2022, čj. 3 Azs 274/2022-40, ze dne 29. 11. 2023, čj. 3 Azs 195/2022-63, ze dne 24. 1. 2024, čj. 7 Azs 284/2023-35, ze dne 29. 2. 2024, čj. 4 Azs 409/2023-48, a ze dne 2. 8. 2024, čj. 5 Azs 225/2022-39).

[7] Výjimku z tohoto pravidla připustil Nejvyšší správní soud v rozsudcích sp. zn. 3 Azs 4/2020, sp. zn. 10 Azs 218/2021, a sp. zn. 1 Azs 268/2021, a to v případech, kdy je ve hře nejlepší zájem nezletilého dítěte s ohledem na závazek vyplývající z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. To, že se jedná skutečně o výjimku z pravidla pouze v případě nejlepšího zájmu dítěte, potvrdil následně Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Azs 59/2022. V bodě 13 zmíněného rozsudku konkrétně uvedl, že „*lze však souhlasit se stěžovatelem, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu lze najít výjimky z tohoto pravidla, a to například pokud vyplývá nepřiměřenost na první pohled či na ni mohou poukazovat zjevné okolnosti případu nebo takovou nepřiměřenost cizinec v řízení tvrdí a prokazuje (rozsudek č. j. 10 Azs 218/2021-44). Nelze však z této judikatury dovozovat bez dalšího povinnost správního orgánu zabývat se vždy přiměřeností dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žadatele v souvislosti s nejlepším zájmem dítěte.*“ Takto úzce výjimku pojímala i navazující judikatura (rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2023, čj. 3 Azs 248/2022-36, a ze dne 27. 11. 2023, čj. 3 Azs 412/2021-77, a usnesení NSS ze dne 25. 6. 2024, čj. 1 Azs 83/2024-48, a ze dne 16. 7. 2024, čj. 10 Azs 3/2024-40).

[8] V rozporu s judikaturou uvedenou v bodě [6] výše a výjimkou z ní (bod [7] výše) je usnesení NSS ze dne 14. 8. 2024, čj. 10 Azs 107/2024-49. V této věci správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádosti zletilého cizince o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu opožděně podané žádosti. Ve správním řízení a v řízení před soudem cizinec mj. namítal, že na území ČR pobývá přes 8 let, je zde integrován, mluví plynule česky a že ztráta pobytového oprávnění zasáhne do jeho života. Z uvedeného tak vyplývá, že ve hře nebyl nejlepší zájem dítěte. Cizinec byl zletilý a nenamítal, že by měl na území ČR nezletilé dítě. Městský soud v bodech 41 a 42 rozsudku ze dne 13. 5. 2024, čj. 4 A 25/2023-33, však vyložil závěry rozsudku sp. zn. 9 Azs 59/2022 obecně tak,

že se přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života má výjimečně posuzovat, pokud nepřiměřenost vyplývá na první pohled, pokud na ni poukazují zjevné okolnosti případu nebo pokud cizinec takovou nepřiměřenost v řízení tvrdí a prokazuje. Podle městského soudu tedy není podstatné, zda je ve hře nejlepší zájem dítěte pro použití výjimky z judikatury uvedené v bodě [6] výše. Tento výklad následně převzal i desátý senát v usnesení sp. zn. 10 Azs 107/2024. Konkrétně uvedl, že „judikatura NSS již dovodila výjimky z tohoto pravidla, a to například **pokud vyplývá nepřiměřenost na první pohled či na ni mohou upozorňovat zjevné okolnosti případu nebo takovou nepřiměřenost cizinec v řízení tvrdí a prokazuje**. Nelze však z této judikatury dovozovat bez dalšího povinnost pobytového orgánu zabývat se vždy přiměřeností dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žadatele (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2022, čj. 9 Azs 59/2022 41, bod 13). Ministerstvo jako správní orgán I. stupně proto nepochybovalo, pokud se touto otázkou ve svém rozhodnutí nezabývalo. **Stěžovatel tuto otázku nevznnesl a zjevné okolnosti případu o nepřiměřenosti zastavení řízení nevypovídaly** (ministerstvo navíc upozornilo na stěžovatelovu možnost jako občana Ukrajiny získat vízum za účelem strpění). Komise pak na základě odvolací námitky nad rámec výše uvedeného tuto otázku přezkoumala a při svém posouzení ani podle NSS nepochybila. **Stěžovatel nenamítal žádné výjimečné okolnosti, které by mohly zakládat nepřiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života a které by měla komise výslovně hodnotit**. Zastavením řízení nebyla stěžovateli stanovena lhůta k vycestování z území České republiky, ani mu do budoucna nebylo znemožněno pobývat na jejím území, stěžovatel rovněž není nucen vycestovat do domovského státu.“ (body 22 a 23 usnesení sp. zn. 10 Azs 107/2024; zvýrazněno předkládajícím senátem).

[9] Z usnesení sp. zn. 10 Azs 107/2024 tedy vyplývá, že by se správní orgán měl obecně zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života cizince, pokud nepřiměřenost vyplývá na první pohled, pokud na ni poukazují zjevné okolnosti případu nebo pokud cizinec takovou nepřiměřenost v řízení tvrdí a prokazuje. Oproti judikatuře citované v bodě [7] výše, tak desátý senát výjimku z neposuzování přiměřenosti evidentně rozšířil i na případy, kdy není ve hře nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. To vyplývá nejen z obecných východisek, ale zejména z toho, že se zabýval tím, zda stěžovatel okolnosti zásahu do soukromého a rodinného života tvrdil. Protože nic takového ze spisu nevyplývalo, dospěl k tomu, že správní orgány nepochybily. Pokud by vycházel z toho, že se tyto okolnosti mají posuzovat jen u nezletilého dítěte, pak by tyto námitky byly v případě stěžovatele irelevantní. To je v rozporu jak s hlavním proudem judikatury, který posuzování přiměřenosti v případě zastavení řízení nepřipouští (bod [6] výše), tak i s judikaturou zakotvující výjimku pro případy nezletilých dětí (bod [7] výše). Na tom nemění nic skutečnost, že se jedná o usnesení, kterým byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Právní názor desátého senátu je z usnesení zcela zřetelný a nelze jej s ohledem na postupný vývoj judikatury v této otázce označit bez dalšího za excés.

[10] Předkládající senát podotýká, že existuje rovněž judikaturní rozpor v otázce, zda má být výjimečně přiměřenost posuzována, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte. První senát v rozsudku sp. zn. 1 Azs 212/2021 neshledal důvod pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nezletilého žadatele z důvodu, že v případě zastavení

pokračování

řízení nejsou správní orgány povinny přiměřenost posuzovat. To je zjevně v rozporu s rozsudky sp. zn. 3 Azs 4/2020, sp. zn. 10 Azs 218/2021, a sp. zn. 1 Azs 268/2021.

[11] Předkládající senát v této souvislosti podotýká, že sporná otázka není závazně řešena Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17, jak tvrdí žalobkyně. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval mj. ústavností § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve znění do 20. 1. 2019. Podle tohoto ustanovení bylo důvodem pro zastavení řízení, pokud cizinec požádal o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana České republiky nebo k trvalému pobytu podle hlavy IVa v době, kdy podle tohoto zákona není oprávněn pobývat na území, nebo v době platnosti výjezdního příkazu; to neplatí, pokud je žádost podána v době platnosti výjezdního příkazu vydaného poté, co cizinci uplynula doba oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany, nebo poté, co se svým prohlášením vzdal azylu. Ústavní soud dospěl k závěru, že tato právní úprava je v rozporu s čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, neboť v rámci řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu správní orgán přezkoumává, zda je cizinec skutečně rodinným příslušníkem občana ČR. Zjišťuje proto rovněž existenci faktické rodinné vazby. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve znění do 20. 1. 2019 však bránilo v pokračování správního řízení a v následném přístupu k soudu. Soud totiž již nemohl zkoumat, zda žadatel splňoval hmotněprávní podmínky pro vydání povolení k pobytu. Ten současně byl zbaven možnosti svůj pobyt v ČR legalizovat a být na území ČR v kontaktu se svým rodinným příslušníkem, od kterého odvozoval svůj pobytový titul. Z uvedeného tak vyplývá, že Ústavní soud v tomto nálezu nedospěl obecně k závěru, že by přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince měla být posuzována v případě jakéhokoliv procesního rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Naopak své závěry vyslovil pouze k specifické úpravě obsažené v § 169r odst. 1 písm. j) téhož zákona [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2413/22, ve kterém Ústavní soud souhlasil s hlavním proudem judikatury (bod [6] výše)]. Nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 tak závazně nevyřešil spornou otázku a pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

III. Právní názor osmého senátu

[12] Předkládající senát má za to, a to i s ohledem na vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti, že vzniklý rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu má hlubší podstatu, která spočívá v tom, jak nakládat se závazkem státu k respektování soukromého a rodinného života vyplývajícím z čl. 8 Úmluvy při rozhodování správního orgánu podle zákona o pobytu cizinců. Tento problém se netýká pouze procesního rozhodování, nýbrž i věcného, jak bude poukázáno níže. Předkládající senát proto uvádí obecnější úvahy, kterými by se podle jeho názoru měl rozšířený senát při posouzení výše popsaného judikатурního rozporu zabývat tak, aby otázka posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince byla posouzena komplexně. V judikatuře Nejvyššího správního soudu se totiž dosud vždy řešily dílčí aspekty této problematiky. Právě to však zřejmě vedlo k vytvoření nesourodé a vnitřně rozporné judikatury.

[13] Na úrovni zákona o pobytu cizinců je základem pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince § 174a odst. 3 ve znění

od 15. 8. 2017. Ten vyžaduje posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. V ostatních případech se vychází z toho, že obecný test přiměřenosti provedl již zákonodárce tak, aby správní orgán nemusel v každém jednotlivém případě zkoumat přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince. Z tohoto východiska však podle judikatury existují výjimky s ohledem na závazek vyplývající z čl. 8 Úmluvy, pokud cizinec vznese konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života a pokud tvrzená nepřiměřenost není již na první pohled nemyslitelná či jen zdánlivá (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS, body 15 až 19, který se týkal zrušení povolení k trvalému pobytu cizince). Rozhoduje-li proto správní orgán věcně a cizinec konkrétně tvrdí nepřiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života, je povinen se přiměřeností dopadů rozhodnutí zabývat s ohledem na čl. 8 Úmluvy.

[14] Podle předkládajícího senátu je v první řadě potřeba zodpovědět otázku, jaké mají být důsledky zjištění nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince ve správním řízení podle zákona o pobytu cizinců. Jediným výslovně předvídaným důsledkem je podle § 50a odst. 1 písm. c) nebo odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců to, že správní orgán nerozhodne o správním vyhoštění cizince, ale vydá rozhodnutí o povinnosti opustit území. Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně dospěla k závěru, že správní orgán je povinen posoudit přiměřenost i v případě rozhodování o povinnosti opustit území (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, čj. 3574/2017 Sb. NSS, a ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS). V takovém případě však již zákon o pobytu cizinců neupravuje, co má být důsledkem, pokud správní orgán dospěje k závěru, že dopady rozhodnutí o povinnosti opustit území jsou nepřiměřené.

[15] To platí i pro případ, kdy je dán důvod pro zrušení povolení k pobytu z moci úřední nebo pokud žadatel nesplňuje některou ze zákonných podmínek pro udělení pobytu. Tyto dvě situace se však přinejmenším formálně odlišují. V případě rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu z moci úřední má správní orgán podle předkládajícího senátu řízení zastavit (zřejmě podle § 66 odst. 2 správního řádu pro odpadnutí důvodu řízení, neboť zákon o pobytu cizinců tuto situaci výslovně neřeší), dospěje-li k závěru, že by rozhodnutí o zrušení bylo nepřiměřené. Dříve získané povolení k pobytu tak cizinci ponechá, ačkoliv by obecně byly splněny podmínky pro jeho zrušení. To správní orgán může učinit i tehdy, kdy zákon o pobytu cizinců výslovně nepodmiňuje zrušení povolení k pobytu podmínkou, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého a rodinného života cizince (například v případě zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu z důvodů podle § 77 odst. 1 tohoto zákona). Minimálně na první pohled se tak tato situace jeví být výkladem jako dobře řešitelná. Složitější je však situace tehdy, jde-li o řízení o žádosti. Nelze totiž nalézt žádný smysluplný výklad zákona o pobytu cizinců oproti předchozí situaci, pokud by rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo nepřiměřené. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018-30, bez bližšího odůvodnění dospěl k závěru, že je v takovém případě třeba pobytový titul udělit. Správní orgán by tak měl v rozporu se zákonnými podmínkami udělit povolení k pobytu, byť věcně nejsou podmínky pro jeho udělení naplněny. Tato situace je však mnohem více sporná. V prvním případě totiž správní orgán již dříve cizinci pobyt udělil a ten tak podmínky konkrétního pobytového titulu splnil a nyní jde jen o jeho

pokračování

případné zrušení. Ve druhém případě by však měl správní orgán udělit pobytové oprávnění v rozporu s podmínkami pro jeho získání nebo i z důvodu, se kterým příslušný pobytový titul vůbec nepočítá. Ve věci řešené desátým senátem ostatně cizinka žádala o přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie, přičemž důvodem zamítnutí bylo, že žalobkyně není rodinným příslušníkem občana EU. Přesto jí tento pobytový titul měl být udělen. Možnost cizinců žádat si o jakékoliv pobytové oprávnění by tak v těchto situacích mohla vést k tomu, že by záměrně žádali o pobytový titul pro ně co nejvhodnější, přičemž správní orgán by jim ho musel i přes nesplnění podmínek udělit jen kvůli tomu, že by neudělení nějakého pobytového titulu vedlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života. Na druhou stranu obsahově jsou situace obdobné. Cizinec nesplňuje některé zákonné podmínky pobytu a v rozporu s tím je pobytové oprávnění buď uděleno, nebo není zrušeno.

[16] Pátý senát v rozsudku ze dne 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 320/2019-38, naopak dospěl v bodě 22 k tomu, že „*v daném případě stěžovatelka účel pobytu neplnila, prodloužení jejího pobytového oprávnění pouze z důvodů soukromého a rodinného života by vedlo ke zcela k absurdnímu důsledku. Zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění založené na účelu pobytu – výkonu podnikatelské činnosti - by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo bez dalšího zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.*“ Podle pátého senátu tak je zjevně nelogické, aby byl žadateli pobyt udělen pouze z důvodu zjištěné nepřiměřenosti, pokud ten zákonné podmínky pro jeho udělení nesplňuje. To je zjevně v rozporu se závěry rozsudku sp. zn. 10 Azs 127/2018.

[17] Ke stejnému závěru jako pátý senát dospěl již dříve osmý senát v rozsudku ze dne 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49, č. 4281/2022 Sb. NSS. V něm zároveň nastínil, jak nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v těchto situacích řešit. Osmý senát dospěl k tomu, že i cizince pečující o nezletilé dítě, které je občanem ČR, může být ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie. Svou pobytovou situaci totiž může po udělení výjezdního příkazu řešit podáním žádosti o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování z území brání překážka na její vůli nezávislá. Dospěl totiž k závěru, že na jednu stranu důsledkem ukončení pobytu cizinky nemůže být nucené vycestování z území ČR, neboť takový důsledek by byl v rozporu s jejími právy a právy nezletilého syna, o kterého pečuje. Na druhou stranu by však bylo podle osmého senátu absurdní, „*pokud by stěžovatelce nemohl být pro zásah do rodinného a soukromého života jí a jejího nezletilého syna ukončen přechodný pobyt získaný z titulu, že je matkou občana ČR, pokud syn toto občanství nabyl v důsledku obcházení zákona o pobytu cizinců právě ze strany stěžovatelky.*“ (bod 17 citovaného rozsudku). Osmý senát tedy připustil, že k zásahu do soukromého a rodinného života rozhodnutím o ukončení přechodného pobytu dojde, ten je však řešitelný (a tedy z toho důvodu i přiměřený) možností požádat o vízum za účelem strpění.

[18] Pokud by však bylo možné řešit soukromou a rodinnou situaci cizince, v důsledku které by nebylo možné zrušit pobyt nebo vyhovět žádosti o něj, udělením víza za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, pak by nebylo namístě udělovat pobytový titul nebo jej nerušit jen z toho důvodu,

že zásah do soukromého a rodinného života cizince by byl nepřiměřený (bod [14] výše). Zákon o pobytu cizinců však takový postup výslovně nepředvídá oproti § 28 odst. 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném od 1. 7. 2023, ve kterém zákonodárce již výslovně stanovil, že při splnění určitých podmínek lze rozhodnout o strpění cizince na území, pokud mu nebyl udělen azyl nebo mu byl azyl odňat.

[19] Výsledky úvah, jak řešit případný nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života se pak podle názoru 8. senátu mají promítnout do posouzení, zda i v případě procesních rozhodnutí o zastavení řízení vydaných podle zákona o pobytu cizinců se má správní orgán zabývat přiměřeností dopadů do soukromého a rodinného života cizince.

[20] Žalobkyně v této souvislosti pádně poukázala na možnost zákonodárce vyloučit nebo naopak zahrnout posuzování soukromého a rodinného života cizince podle volby formálně věcného nebo naopak formálně procesního rozhodnutí. Podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců správní orgán žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, pokud žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 tohoto zákona. Přestože nepředložení požadovaných dokladů zpravidla vede k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 30), v tomto případě zákonodárce stanovil, že správní orgán rozhodne věcně a žádost zamítne. Pokud by proto žadatel v tomto případě konkrétně namítal nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, měl by se podle judikatury NSS správní orgán přiměřeností zabývat i přesto, že žadatel požadované doklady nepředložil. Jde totiž minimálně z pohledu formy rozhodnutí o věcné posouzení žádosti, a použije se proto čl. 8 Úmluvy (bod [13] výše).

[21] Naopak v případě zastavení řízení z důvodu nepředložení požadovaných dokladů podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze podle hlavního proudu judikatury (bod [6] výše) přiměřenost posuzovat. Důvodem neúspěchu žadatele je však ta samá skutečnost jako v případě věcného zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, tedy nepředložení určitých dokladů, které mohou být podstatné i z hlediska posouzení přiměřenosti rozhodnutí. Do značné míry tak to, zda bude přiměřenost posuzována, záleží na vůli zákonodárce, zda určitý nedostatek či pochybení při podání žádosti povede k jejímu zamítnutí či k zastavení řízení (bod 31 rozsudku sp. zn. 2 Azs 76/2015). Zákonodárce by v extrémním případě mohl jako důsledek nesplnění podmínek požadovaných zákonem o pobytu cizinců stanovit vždy zastavení řízení namísto zamítnutí žádosti, a docílit tak toho, že by zamezil možnosti soudu posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (na tento problém poukázal již Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17). Tím by docházelo k obcházení čl. 8 Úmluvy. Na druhou stranu, pokud by měl správní orgán žádost věcně posuzovat i v těchto situacích, otvírá se otázka, jaká je správná reakce na zjištění, že dopady rozhodnutí o zamítnutí žádosti nepřiměřeně zasahují do soukromého a rodinného života cizince (bod [20] výše).

[22] Předkládající senát má zároveň pochybnosti, nakolik je souladný závěr hlavního proudu judikatury o tom, že k posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince dojde případně až v rámci rozhodování o správním vyhoštění (bod [6] výše), s judikaturou k odkladným účinkům. Ta totiž dlouhodobě v případě

pokračování

rozhodování o přiznání odkladného účinku žalobě nebo kasační stížnosti v pobytových věcech odmítá nucení cizinců k protiprávnímu setrvání na území: „*je sice pravdou, že k setrvání mimo území České republiky by mohl být stěžovatel bezprostředně donucen až v souvislosti s rozhodnutím o jeho správním vyhoštění, nicméně tato skutečnost nemůže být podle názoru Nejvyššího správního soudu důvodem k zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku. Jen stěží lze totiž předpokládat, že stěžovatel má předejít případné zmiňované újmě tím, že bude vědomě porušovat zákon nelegálním pobytem na území České republiky a vystavovat se riziku, že mu bude uděleno správní vyhoštění, s nímž je navíc vždy spojen zákaz pobytu na území Evropské unie na určitou dobu.*“ (například bod 11 usnesení sp. zn. 5 Azs 36/2019 nebo usnesení NSS ze dne 13. 3. 2020, čj. 4 Azs 33/2020-32, bod 17). V případě rozhodování o odkladném účinku tak Nejvyšší správní soud bere v potaz to, že újma, která může spočívat v zásahu do soukromého a rodinného života cizince v důsledku vycestování z území ČR, existuje již v situaci, kdy je žádost o povolení k pobytu zamítnuta. Ačkoliv si je předkládající senát vědom toho, že povaha rozhodování o odkladných účincích je odlišná, stěžejní úvahy jsou přenositelné i do otázek týkající se pobytových oprávnění. Obdobné posouzení by totiž mohl učinit správní orgán i v případě rozhodování o zastavení řízení tak, aby byla případná újma (tedy nepřiměřenost dopadů rozhodnutí ve smyslu čl. 8 Úmluvy) řešena ještě v okamžiku, kdy cizinec na území pobývá legálně. Případně by jej bylo možné učinit v řízení o žádosti o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (bod [16] výše), pokud by byl přijat závěr o tom, že v těchto případech má být důsledkem nepřiměřenosti možnost vést řízení za účelem získání tohoto slabšího pobytového titulu.

[23] Také rozpor týkající se toho, zda má být přiměřenost posuzována u procesních rozhodnutí, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte (bod [10]) poukazuje na to, že v otázce, kdy má být přiměřenost dopadů rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců posuzována, panuje obecně v judikatuře Nejvyššího správního soudu nejednotnost a rozkolísanost. Nadto má předkládající senát pochybnosti o tom, zda je opodstatněné rozlišování mezi nejlepším zájmem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a právem na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy. Oba tyto závazky vyplývají z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy a mají tak v případě rozporu s vnitrostátním právem aplikační přednost. Hledisko nejlepšího zájmu dítěte je navíc také součástí posuzování zásahů státu do soukromého a rodinného života cizince (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019-40, bod 39).

[24] Posuzování přiměřenosti dopadů procesních rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života cizince s sebou současně nese obdobný problém, který se podle předkládajícího senátu objevuje i v případě věcných rozhodnutí (bod [16] výše). Zákon o pobytu cizinců totiž neřeší, co by mělo být důsledkem, dospěl-li by správní orgán k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení je nepřiměřené. Za této situace je ještě těžší si představit, že by správní orgán vydal povolení k pobytu, neboť žádost cizince vůbec věcně neposuzoval. Proto také hlavní proud judikatury posouzení přiměřenosti nepřipouští, neboť o žádosti není věcně rozhodováno. Lze si představit to, že by správní orgán například v rámci odvolacího řízení umožnil doplnit chybějící doklady, a prolomit tak koncentraci řízení podle § 89 odst. 2 správního řádu, nebo by nepřihlížel k tomu, že žádost byla podána opožděně bez ohledu na to, zda existoval důvod nezávislý na vůli

cizince, který vedl k opožděnému podání žádosti podle § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jednalo by se tak o odlišné řešení, než v případě věcných rozhodnutí (bod [14]), neboť by pobytový titul nebyl automaticky udělen, nýbrž by se umožnilo správnímu orgánu žádost i přes daný nedostatek věcně posoudit. Oproti věcnému posouzení žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, které i přes nepředložení požadovaných dokladů může v důsledku nepřiměřenosti vést podle rozsudku sp. zn. 10 Azs 127/2018 k udělení pobytu, by tak zde správní orgán umožnil cizinci odstranit nedostatky tak, aby mohl žádost posoudit. Je však otázka, jak naložit s tím, pokud by cizinec této druhé možnosti nevyužil, a přesto by rozhodnutí o zastavení řízení nepřiměřeně zasahovalo do jeho soukromého a rodinného života. I zde se tak zdá jako nejvhodnější řešení umožnit cizinci v případě, kdy by rozhodnutí mohlo mít nepřiměřené dopady do jeho soukromého a rodinného života, změnu řízení tak, že by měl možnost podat žádost o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[25] Předkládající senát tak má s ohledem na výše uvedené úvahy za to, že problematika posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizinců má hlubší kořeny. Ty mají svůj původ v tom, že zákon o pobytu cizinců nedostatečně upravuje postup správního orgánu pro případ, dospěje-li k závěru o nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí, a že stanoví různý režim rozhodování pro typově obdobné případy. To přináší otázku, nakolik je ČR schopná dostát svým závazkům vyplývajícím z čl. 8 Úmluvy a nakolik je schopná efektivně zajistit, aby k nepřiměřeným zásahům do soukromého a rodinného života cizinců nedocházelo. Zjevně ani judikatura Nejvyššího správního soudu nedává správnímu orgánu jednotný návod, jak postupovat, nastane-li tato situace. Řešením je buď ponechat cizincům pobytové tituly v platnosti, přestože jsou dány zákonné důvody pro jejich zrušení, a vydávat povolení k pobytu, přestože žadatelé nesplňují podmínky pro jejich vydání, nebo se snažit najít řešení přes změnu řízení (v důsledku žádosti cizince) na slabší pobytový titul typu víza za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. To by reflektovalo, že cizinec sice nesplňuje podmínky pro pobyt na území ČR, avšak jsou dány výjimečné okolnosti pro to, aby mohl na území setrvat. Do těchto systémových úvah pak zapadá otázka, zda by měla být přiměřenost posuzována i v případě procesních rozhodnutí o zastavení řízení. Pokud by se tak dělo, předešlo by se nucení cizinců k tomu, aby setrvali na území neoprávněně za účelem posouzení přiměřenosti v rámci řízení o správním vyhoštění. Zároveň by se potlačilo do jisté míry právně ne zcela jednoznačné rozlišování mezi zletilými a nezletilými cizinci. V takovém případě by však bylo třeba komplexně vyřešit, jak má správní orgán postupovat, dospěje-li k závěru, že dopady rozhodnutí o zastavení řízení jsou nepřiměřené.

IV. Závěr

[26] Otázka, v níž osmý senát zjistil existenci rozporné judikatury jednotlivých senátů tohoto soudu, a kterou předkládá rozšířenému senátu k rozhodnutí, proto zní:

Má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v případě, kdy je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno?

pokračování

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Karel Šimka, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil, Lenka Krupičková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 10. října 2024

Petr Mikeš
předseda senátu