



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Josefem Strakou ve věci

žalobkyně:

T. S.

nar. X

státní příslušnice Běloruska

fakticky bytem X

zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D.

sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Ministerstvo zahraničních věcí

sídlem Loretské náměstí 101/5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2024, č. j. 113479-4/2024-MZV/OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2024, č. j. 113479-4/2024-MZV/OPL, a usnesení Velvyslanectví České republiky v Minsku ze dne 14. 3. 2024, č. j. 1063-1/2024-MZV/MINS, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci se soud zabývá otázkou, zda žádost cizince pobytové oprávnění za účelem společného soužití rodiny podle § 42a odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), může být neprojednatelná pro zjevnou nepřípustnost pouze z toho důvodu, že osoba, kterou cizinec v žádosti označí jako rodinného příslušníka osobu, která sama není cizincem s platným pobytovým titulem, ale občanem České republiky.
2. Žalobkyně je státní občankou Běloruska. Její dcera J. Š. (dále též jen „dcera“) je státní občankou České republiky. Žalobkyně u své dcery na území České republiky (ve společné domácnosti s ní) také fakticky pobývá. Právě z důvodu, že je rodinným příslušníkem občanky České republiky, žalobkyně usiluje o získání pobytového oprávnění. Za tímto účelem podala žalobkyně dne 22. 2. 2024 u Velvyslanectví České republiky v Minsku (dále jen „velvyslanectví“) žádost, kterou označila jako *„žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na účelem společného soužití rodiny dle ust. § 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky“*. Současně s ní podala i žádost o upuštění od povinnosti osobního podání.
3. Velvyslanectví však usnesením ze dne 14. 3. 2024, č. j. 1063-1/2024-MZV/MINS (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), řízení o této žádosti žalobkyně zastavilo pro zjevnou právní nepřípustnost [§ 169r odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Dospělo totiž k závěru, že žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na účelem společného soužití rodiny dle § 42a zákona o pobytu cizinců je oprávněn podat jen osamělý cizinec starší 65 let nebo bez ohledu na věk cizinec, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů postarat, jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem, které je azylantem. Žádost spojenou s uvedeným účelem pobytu však zcela zjevně není oprávněn podat cizinec, jehož rodič nebo dítě je občanem České republiky, jako je tomu v případě žalobkyně. Dle velvyslanectví se proto jedná překážku zjevné právní nepřípustnosti, která brání věcnému projednání žalobkyniny žádosti. Z téhož důvodu se velvyslanectví již nezabývalo posouzením otázky upuštění od povinnosti osobního podání.
4. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaným rozhodnutím ze dne 11. 7. 2024, č. j. 113479-4/2024-MZV/OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný předně vyložil § 42a zákona o pobytu cizinců, jehož účel spočívá v umožnění realizace společného rodinného života cizincům, z nichž některý již pobývá na území České republiky. Toto povolení je tedy závislé na pobytovém titulu jiného cizince a navazuje na něj, neboť právě cizinec s platným pobytovým titulem je nositelem práva na sloučení rodiny a osobou usilují o toto sloučení ve smyslu Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 (dále jen „směrnice“), která se provádí právě § 42a zákona o pobytu cizinců. Institut dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny však není možno využít k jinému účelu, tedy ani k žalobkyní žádanému pobytovému oprávnění majícími umožňovat soužití s občankou České republiky, neboť k tomu slouží jiný institut, který však není předmětem podané žádosti. Pokud tedy žalobkyně usiluje o společné soužití s dcerou, která není cizinkou s povoleným pobytem, nýbrž občankou České republiky, nemůže se jednat o nositelku práva na sloučení rodiny ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců a směrnice. Již jen z toho bylo dle žalovaného patrné, že žádosti nemůže být vyhověno a že je třeba ji v souladu s § 45 správního řádu vyhodnotit jako zjevně právně nepřípustnou. Žalovaný poukázal též na závěry rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 10. 2022, č. j. 51 A 8/2022-62, který vyložil, že

v situaci, kdy je žádáno o provedení něčeho, co není právně možné a k čemu není žadatel vůbec oprávněn, je třeba zastavit řízení, přičemž o takovou situaci jde i v případě žalobkyně. Žalovaný rovněž neshledal, že by došlo k porušení základních zásad činností před správními orgány, ani neshledal jiný rozpor prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy. Konečně neshledal ani nepřiměřenost zásahu do žalobkynina soukromého a rodinného života v důsledku prvostupňového rozhodnutí, které je nadto pouze rozhodnutím procesní povahy.

5. Proti napadenému rozhodnutí nyní žalobkyně brojí žalobou podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Podstatný obsah žaloby

6. Žalobkyně úvodem předesílá, že již dne 16. 3. 2022 podala u Ministerstva vnitra žádost o udělení povolení k pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nicméně o této žádosti (vedené pod sp. zn. OAM-03696/PP-2022) dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Vzhledem ke stavu a délce tohoto řízení vedeného Ministerstvem vnitra proto podala paralelně žádost dne 22. 2. 2024 žádost o sloučení rodiny u velvyslanectví, přičemž řízení o této žádosti bylo zastaveno prvostupňovým rozhodnutím, které žalovaný potvrdil napadeným rozhodnutím.
7. Žalobkyně však s právním hodnocením žalovaného nesouhlasí. Má za to, že napadené i prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 169r odst. 4 zákona o pobytu cizinců i § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, a rovněž porušuje základní zásadu činnosti správních orgánů šetřit práva nabytá v dobré víře ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu. Žalobkyně si je vědoma, že institut § 42a zákona o pobytu cizinců upravuje možnost sloučení rodiny s cizincem, který má povolení pobyt na území. Domnívá se však, že zákon za určitých podmínek umožňuje sloučit na sebe svého rodinného příslušníka bez ohledu na to, jakým konkrétním pobytovým oprávněním tento rodinný příslušník disponuje. Není proto důvod, aby toto nebylo umožněno žalobkynině dceři, která sice byla původně cizinkou s dlouhodobým pobytem, avšak v jeho průběhu naplnila podmínky pro získání českého státního občanství. Možnost sloučení rodiny s občankou České republiky přitom umožňuje institut přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalobkyně je přitom nejen matkou občanky České republiky, ale rovněž je na své dceři závislá ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Tuto možnost ostatně naznačuje i žalovaný.
8. Žalobkyně dále klade značný důraz na lidský aspekt případu. Připomíná faktickou i finanční závislost na své dceři, přičemž tato závislost je zapříčiněná zejména jejím nepříznivým zdravotním stavem. Současně upozorňuje na negativní důsledky spojené s odloučením od dcery a návratu do země původu. Má za to, že se jedná o natolik negativní dopad do soukromého a rodinného života, že se jedná o rozpor s čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připomíná, že text žaloby je prakticky totožný s textem odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Nad rámec původního textu odvolání žalobkyně zmínila pouze podání žádosti o přechodný pobyt u Ministerstva vnitra, nicméně zahájení řízení o této žádosti nemá žádný vliv na v této věci a nemůže zhojit zjevnou právní nepřípustnost žádosti podané žalobkyní na velvyslanectví. K věci samé žalovaný zdůrazňuje, že k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 42a zákona o pobytu cizinců žalobkyně postrádá aktivní legitimaci a není k ní vůbec oprávněna. Již jen proto

nemohlo dojít k zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Žalovanému rovněž není z obsahu žaloby jasné, v čem přesně žalobkyně spatřuje jí namítaný rozpor s § 169r odst. 4 zákona o pobytu cizinců i § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, ani jaká práva v dobré víře měla nabýt. Rovněž nemůže přisvědčit žalobkyni ohledně údajně restriktivního výkladu, neboť je-li žalobkynina dcera státní občanskou České republiky, pak vůči ní správní orgány vůbec nemohly využít institut § 42a zákona o pobytu cizinců. V podstatných bodech dále žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalobu navrhuje zamítnout.

IV. Posouzení soudem

10. Soud ověřil, že žaloba byla podaná včas, osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.
11. Žaloba je důvodná.
12. Podle § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. „*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (dále jen "společné soužití rodiny") je oprávněn podat cizinec, který je*
 - a) *manželem cizince s povoleným pobytem na území,*
 - b) *nezletilým dítětem cizince s povoleným pobytem na území nebo takovým dítětem manžela cizince s povoleným pobytem na území,*
 - c) *nezletilým cizincem, který byl cizinci s povoleným pobytem na území nebo jeho manželů rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní rodinné péče nebo který byl cizincem s povoleným pobytem na území nebo jeho manželem osvojen anebo jehož poručníkem nebo manželem jehož poručníka je cizinec s povoleným pobytem na území, pokud se bude péče o nezletilého cizince vykonávat na území,*
 - d) *osamělým cizincem starším 65 let nebo bez ohledu na věk cizincem, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území nebo jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem, které je azylantem,*
 - e) *manželem azylanta,*
 - f) *nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem azylanta nebo takovým dítětem manžela azylanta,*
 - g) *nezletilým cizincem, který byl azylantovi nebo jeho manželů rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní rodinné péče nebo který byl azylantem nebo jeho manželem osvojen anebo jehož poručníkem nebo manželem jehož poručníka je azylant, pokud se bude péče o nezletilého cizince vykonávat na území,*
 - h) *rodičem nezletilého azylanta; nemá-li tento nezletilý azylant rodiče, je oprávněn žádost podat jiný jeho přímý příbuzný ve vzestupné linii, a není-li takového příbuzného, je žádost oprávněn podat poručník nezletilého azylanta, nebo*
 - i) *rodičem, a nemá-li ho azylant, jiným blízkým příbuzným ve vzestupné linii zletilého azylanta, který požádal o udělení mezinárodní ochrany jako nezletilý, do 3 měsíců ode dne, kdy byl azylantovi udělen azyl.“*
13. Ze shora citovaného výčtu a)-i) zcela jednoznačně vyplývá, že osoba, se kterou se cizinec může slučovat, musí být sama cizincem disponujícím určitým typem pobytového titulu. Cizí státní příslušnost rodinného příslušníka, vůči němuž je o sloučení žádáno, je tudíž výchozí

podmínkou k tomu, aby bylo možno institut podle § 42a zákona o pobytu cizinců využít. Shora citovaný výčet a)-i) naopak neobsahuje možnost, aby rodinný příslušník, vůči němuž je o sloučení žádáno, byl občanem České republiky. Lapidárně řečeno, institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je založen na podmínce vztahu dvou cizích státních příslušníků, a nikoliv vztahu cizince a občana České republiky, tudíž jej pro účely sloučení cizince s českým občanem nelze využít. V tomto směru soud se soud ztotožňuje s argumentací žalovaného a v podrobnostech odkazuje na jím učiněný výklad účelu institutu § 42a zákona o pobytu cizinců v odůvodnění napadeného rozhodnutí (zejm. na str. 2), který je obecně správný. Čistě v rovině hmotněprávního výkladu § 42a zákona o pobytu cizinců soud s žalovaným souhlasí a až potud nemá jeho úvahám co vytknout.

14. Soud však nemůže souhlasit s tím, že žalovaný (stejně jako předtím velvyslanectví) žádost žalobkyně podřadil pod režim § 42a zákona o pobytu cizinců a že ji v režimu tohoto ustanovení vůbec zkoumal. Dle soudu se totiž o žádost podle zmiňovaného ustanovení vůbec nejednalo.
15. Na tomto místě je třeba připomenout obecnou zásadu, že každé podání „*se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*“ (§ 37 odst. 1 věty druhé správního řádu). Jak již opakovaně vyložila judikatura, v oblasti veřejné správy po adresátech zpravidla „*nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení*“ [podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS, odst. 16; dále srov. rozsudky NSS ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013-28, nebo ze dne 5. 5. 2018, č. j. 6 As 253/2014-40, odst. 18]. Pouze pokud je podání natolik nedostatečné, že vzbuzuje nejasnost ohledně svého obsahu, pak je namístě vyzvat k odstranění této vady a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu (srov. § 37 odst. 3 správního řádu). Jestliže je však z obsahu podání zřejmé, že jde o žádost a co je jejím předmětem, pak se taková žádost projedná podle skutečného obsahu také projedná bez ohledu na to, jak je označena.
16. Jak plyne z obsahu správního spisu, žádost žalobkyně podaná na velvyslanectví byla označena jako „*žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na účelem společného soužití rodiny dle ust. § 42a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky*“ a byla rovněž podána na tiskopisu příslušného formuláře. Ze způsobu vyplnění tohoto formuláře je zřejmé, že osoba, vůči které žalobkyně usiluje o sloučení rodiny, je její dcera (paní J. Š., roz. S., nar. X), která je státní občankou České republiky s pobytem na adrese X. K žádosti připojený průvodní žalobkyně dopis s datem 13. 2. 2024 dále obsahuje konkrétní tvrzení o tom, že se vzhledem ke svému nepříznivému zdravotnímu stavu cítí být zcela odkázána na péči své dcery, která jí kromě faktické výpomoci a zajišťování zdravotní péče vypomáhá rovněž finančně, přičemž v případě návratu do země původu (Běloruska) by byla vystavena sociální i materiální nouzi, neboť tam nemá nikoho, kdo by jí mohl s ohledem na její zdravotní stav pomáhat. Dále byla k žalobě připojena řada příloh (lékařská potvrzení, potvrzení o zajištění ubytování, fotokopie listin vystavených běloruskými orgány atd.). Ze správního spisu nevyplývá, že by velvyslanectví vůči žalobkyni činil nějaké výzvy či procesní úkony, prvním úkonem v řízení bylo vydání prvostupňového rozhodnutí.
17. Ze shora rekapitulovaného obsahu podání zahajujícího správní řízení je dle soudu zřejmé, že se žalobkyně fakticky domáhala udělení pobytového oprávnění z toho důvodu, že se cítila odkázána na péči své dcery, která je státní občankou České republiky, nicméně tuto svou

žádost označila jako žádost podle § 42a zákona o pobytu cizinců a podala ji též na formuláři určenému k uvedenému typu pobytu. Jinak řečeno, obsah žádosti doručené na velvyslanectví nevyvolával žádné pochyby o tom, že žalobkyně usiluje a sloučení rodiny s českou státní občankou, která je její dcerou a na jejíž péči se cítí existenčně závislá.

18. S ohledem na uvedené má soud za to, že na **žádost žalobkyně mělo být vzhledem k jejímu skutečnému obsahu bez dalšího nahlíženo jako na žádost o povolení k přechodnému rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců**, s tím, že status rodinného příslušníka občana EU bylo dle obsahu této žádosti spatřován v naplnění podmínky dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Přesně tímto způsobem mělo být k žádosti žalobkyně od počátku přistupováno, a proto měla být (s ohledem na svůj zřejmý obsah) zkoumána v režimu § 87b zákona o pobytu cizinců, a nikoliv v režimu § 42a téhož zákona. Skutečnost, že žádost žalobkyně byla formálně nadepsána jako žádost podle § 42a zákona o pobytu cizinců a že k tomuto typu pobytu byla zaškrtnuta i příslušná položka ve vyplněném formuláři, naopak nemělo být vůbec rozhodující. Formálně chybné označení totiž zjevně nemohlo popřít skutečný věcný obsah, který byl v daném případě zcela jasný a zřejmý.
19. Zdejší soud ve své předchozí rozhodovací činnosti již opakovaně připomněl rčení, že *„když něco vypadá, plave a kváká jako kachna, bude to patrně kachna (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2018, sp. zn. III. ÚS 4072/17) [podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2024, č. j. 43 Af 21/2021-229, odst. 97, obdobně rozsudek ze dne 28. 3. 2024, č. j. 43 A 40/2022-34, odst. 31].* Citovaná část uvedených rozsudků sice představuje určitou nadsázku a vztahuje se k posouzení skutkově i právně zcela odlišných otázek, nicméně podstata sdělení zůstává pro jakékoliv případy shodná: Forma, jakou účastník prezentuje svůj požadavek či záměr, by při neměla zastínit jeho skutečnou podobu (materiální stránku). Ve vztahu k nyní posuzované věci lze proto již bez nadsázky konstatovat, že byla-li v žádosti žalobkyně vylíčena konkrétní tvrzení o skutečnostech poukazujících na příbuzenský poměr cizinky a české státní občanky, zároveň pro případ prokázání skutečnosti tvrzených v této žádosti existuje v platné právní úpravě institut umožňující založit konkrétní pobytové oprávnění (povolení k přechodnému pobytu ve smyslu § 87b zákona o pobytu cizinců ve spojení § 15a odst. 1 téhož zákona), a ještě navíc v platné právní úpravě existuje i obecné pravidlo o povinnosti upřednostňovat obsah před formou (§ 37 odst. 1 věty druhé správního řádu), pak za této situace není žádný rozumný důvod k tomu, aby předmětná žádost byla hodnocena v režimu zjevně nepřiléhavého ustanovení jen proto, že je v ní toto nepřiléhavé ustanovení uváděno. Opačný přístup by byl výrazem přepjatého formalismu.
20. Ostatně i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí zmínil, že k povolení pobytu za účelem sloučení rodiny cizince s českým státním občanem existují jiné instituty (viz str. 3 napadeného rozhodnutí), čímž nepřímou naznačil, že si je vědom možnosti aplikace institutu povolení k přechodnému pobytu ve smyslu § 87b zákona o pobytu cizinců. Je škoda, že tuto v základu správnou úvahu nedotáhl do konce a nepokusil se na žádost žalobkyně nahlížet tak, že jde ve skutečnosti o žádost usilující o využití institutu přechodného pobytu (rodinné sloučení s českou občankou) dle zmiňovaného ustanovení. Obsah předmětné žádosti k tomu totiž vysloveně vybízel.
21. Soud samozřejmě nepřehlíží, že žalobkyně podala žádost na standardizovaném formuláři (úředním tiskopisu), na němž je k dispozici pro vyplnění (resp. k zakřížkování) pouze kolonka k povolení podle povolení v režimu § 42a zákona o pobytu cizinců, zatímco pro povolení v režimu § 87b téhož zákona zde příslušná kolonka schází. Nicméně i pro případy

podání žádosti na nesprávném formuláři (tiskopisu) judikatura dovodila povinnost posuzovat každou žádost podle skutečného obsahu s tím, že volba chybného formuláře může být případně spojena s výzvou k odstranění vad (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20). I v nyní posuzované věci proto bylo možno již v řízení na prvním stupni postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu, čili velvyslanectví mohlo žalobkyni vyzvat, aby žádost podala na správném formuláři, a případně jí k tomu stanovilo lhůtu (výzvu k odstranění vad ostatně velvyslanectví nemělo problém učinit v souvislosti s obdržením blanketního odvolání, jak je zřejmé ze správního spisu). Nutno ovšem podotknout, že v případě žádosti o povolení v režimu § 87b zákona o pobytu cizinců není zákonem výslovně vyžadováno podání žádosti na úředním tiskopisu, jako je tomu v případě jiných typů žádostí [srov. *a contrario* § 42 odst. 6 ve spojení s § 169r odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Dle soudu proto žalovanému ani velvyslanectví nic nebránilo, aby na žádost žalobkyně vzhledem k jejímu obsahu rovnou – tj. i bez výzvy k odstranění vad – nahlíželi jako na žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců.

22. Soud rovněž nepřehlídí, že žádost o povolení k přechodnému pobytu podle § 87b zákona o pobytu cizinců se nepodává na zastupitelském úřadě, ale že k jejímu projednání je primárně příslušné Ministerstvo vnitra (srov. § 87b odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 1 téhož zákona), nejedná-li se o specifické případy (např. o případy rodinných příslušníků občanů EU, kteří jsou členy zastupitelských úřadů; srov. § 87c zákona o pobytu cizinců). Pokud však žalovaný a velvyslanectví nebyli k rozhodnutí o žádosti věcně příslušní, tím spíš nebyli oprávněni k tomu, aby ji sami vyhodnotili jako zjevně právně nepřipustnou a řízení o ní zastavili, ale naopak ji měli postoupit (§ 12 správního řádu) k vyřízení Ministerstvu vnitra coby správnímu orgánu k tomu věcně a místně příslušnému (§ 87b odst. 4 zákona o pobytu cizinců). V souvislosti s problematikou postoupení věci pro nepřislušnost soud zdůrazňuje, že mu je znám rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2011, č. j. 8 As 1/2011-69, který dovodil částečnou neaplikovatelnost § 12 správního řádu v řízeních podle zákona o pobytu cizinců, nicméně tato neaplikovatelnost se vztahovala k situaci, kdy žádost měla být správně podána u zastupitelského úřadu, avšak cizinec ji podal u jiného orgánu (u cizinecké policie) a spoléhal na to, že bude postoupena zastupitelskému úřadu, aniž by sám učinil žádost o upuštění od osobního podání. V nyní projednávané věci je však situace přesně obrácená, neboť žalobkyně podala žádost o zastupitelského úřadu, kterou explicitně spojila s žádostí o upuštění od osobního podání, tudíž její podání u nepřislušného orgánu zjevně nemohlo směřovat k pokusu o obcházení smyslu osobního podání, před čímž varovala zmiňovaná judikatura (viz zejm. odst. 25 zmiňovaného rozsudku NSS č. j. 8 As 1/2011-69). Není proto důvod vycházet z toho, že pro nyní posuzovaný případ by ustanovení o postoupení ve smyslu § 12 správního řádu bylo neaplikovatelné. V případě řízení o žádostech podle § 87b zákona o pobytu cizinců (do nichž žalobkynina žádost dle svého obsahu spadá) se nadto ani nijak neuplatňuje výluka ze správního řádu ve smyslu § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
23. Odkazoval-li žalovaný v napadeném rozhodnutí na závěry rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 10. 2022, č. j. 51 A 8/2022-62, je třeba upozornit, že žalovaný interpretuje zmiňovaný rozsudek nesprávně. Žalovaný totiž cituje jen část odůvodnění z odst. 13 zmiňovaného rozsudku, přitom však pomíjí velmi podstatné navazující části (zejm. od odst. 15 dále), v nichž Krajský soud v Českých Budějovicích naopak apeloval na povinnost hodnotit podání podle skutečného obsahu bez ohledu na formální označení (§ 37 odst. 1 správního řádu), tedy v zásadě shodně jako zdejší soud v nyní projednávané věci. Předmětný nedostatek spočívající v předčasném vyhodnocení žádosti

jako zjevně právně nepřipustné přitom Krajský soud v Českých Budějovicích shledal za důvod pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalovaný tudíž na podporu napadeného rozhodnutí argumentuje rozsudkem, který vyznívá spíše v jeho neprospěch a podporuje závěr o jeho procesním pochybení.

24. Soud tedy shrnuje, že žalovaný i velvyslanectví pochybili, jestliže žádost žalobkyně nehodnotili podle jejího skutečného obsahu, ze kterého bylo zřejmé, že se evidentně nejedná o žádost o povolení podle § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nýbrž o žádost o povolení podle § 87b odst. 3 téhož zákona. Z tohoto důvodu ji nemohli vyhodnotit jako zjevně právně nepřipustnou, ale měli ji buďto postoupit k vyřízení věcně a místně příslušnému orgánu, nebo (nebyl-li by zde jiný nedostatek podmínek řízení) ji věcně projednat. Zastavit řízení o této žádosti pro zjevnou nepřipustnost však bylo v každém případě předčasné. Jestliže tak správní orgány obou stupňů učinily, založily tím podstatnou vadu řízení, která měla vliv na zákonnost jejich rozhodnutí, která soud musí z tohoto důvodu [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] zrušit.
25. Zrušením napadeného (a prvostupňového) rozhodnutí pro podstatnou procesní vadu soud nijak nepředjímá způsob věcného vyřízení žádosti žalobkyně. Zda je žádost důvodná či nikoliv bude muset zodpovědět primárně správní orgán příslušný k jejímu vyřízení.
26. Z důvodu zrušení pro podstatnou procesní vadu je rovněž bezpředmětné se blíže zabývat druhým žalobním bodem brojícím proti nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Kritérium nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života by bylo možno zvážit jako zmírňující korektiv až v případě, pokud by byla splněny podmínky pro věcné nevyhovění (zamítnutí) žádosti. K tomu však zatím nedošlo, proto by bylo zjevně předčasné se touto otázkou nyní zabývat.
27. Pokud je o paralelně vedené řízení o žádosti žalobkyně podané dne 16. 3. 2022 u Ministerstva vnitra, soud v zásadě souhlasí s žalovaným, že existence zmiňovaného řízení sama o sobě těžko může zhojit případné vady v (odlišné) žádosti podané dne 22. 2. 2024 u velvyslanectví. Existence souběžně podané žádosti nicméně může mít vliv na podmínky řízení, ať už jde o podmínku věcné a místní příslušnosti (srov. odst. 22 výše), nebo o podmínku absence překážky litispendence či překážky *res administrata* (srov. § 48 odst. 1 a 2 správního řádu). V této souvislosti soud pro úplnost připomíná, že mu je z jeho dřívější rozhodovací činnosti známo, že Ministerstvo vnitra o posledně zmiňované žádosti ze dne 16. 3. 2022 již rozhodlo, a to rozhodnutím ze dne 3. 3. 2023, č. j. MV-91819-19/OAM-2022, jímž tuto žádost zamítlo, což byl také důvod, proč zdejší soud svým rozsudkem ze dne 9. 5. 2023, č. j. 54 A 8/2023-26, zamítl žalobu žalobkyně na ochranu před tvrzenou nečinností Ministerstva vnitra. Došlo-li následně ke zrušení zmiňovaného rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 3. 2023 ze strany Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců (jak se uvádí na str. 3 žaloby), může tato skutečnost naznačovat existenci překážky litispendence (§ 48 odst. 1 správního řádu), což by však byl odlišný důvod pro zastavení řízení [podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu], než jaký v nyní posuzované věci shledaly správní orgány obou stupňů [které nesprávně dovozovaly důvod spočívající ve zjevné právní nepřipustnosti dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 169r odst. 4 zákona o pobytu cizinců]. Není však úlohou soudu, aby nahrazoval roli správních orgánů a namísto nich nalézal možnosti jiných procesních vyústění, k nimž v této věci nebylo přistoupeno (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 9 As 61/2016-43, odst. 17-18).

V. Závěr a náklady řízení

28. S ohledem na uvedené soud dospěl k závěru, že v řízení předcházejícímu vydání napadeného rozhodnutí došlo k podstatné procesní vadě, pro kterou musel zrušit napadené rozhodnutí, aniž by bylo potřeba nařizovat ústní jednání [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Jelikož tato vada nastala již v řízení na prvním stupni a v zásadě ji není možno zhojit v řízení odvolacím, přistoupil soud spolu se zrušením napadeného rozhodnutí též ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) a současně s tím vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.; výrok I).
29. V dalším řízení jsou žalovaný i velvyslanectví vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), že žádost žalobkyně je třeba posuzovat dle jejího obsahu jako žádost o udělení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie (zde občanky České republiky) dle § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přičemž dle obsahu této žádosti je naplnění podmínky tohoto rodinného příslušníka občana tvrzeno dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Za této procesní situace si žalovaný (resp. velvyslanectví) v první řadě vyjasní, zda je vůbec orgánem příslušným k projednání tohoto typu žádosti. Pokud nikoliv, rozhodne o jejím postoupení orgánu věcně a místně příslušnému (§ 12 správního řádu; srov. též odst. 22 výše a tam uvedené závěry omezené aplikovatelnosti závěrů rozsudku NSS č. j. 8 As 1/2011-69 na tuto věc). Rovněž si vyjasní, zda nejsou dány jiné důvody pro zastavení řízení, typicky překážka probíhajícího řízení o téže žádosti u jiného správního orgánu ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu (např. u Ministerstva vnitra; srov. odst. 27 výše). Pokud v tomto směru žádné nedostatky podmínek řízení neshledá, přistoupí k věcnému projednání žádosti, eventuálně k zaslání výzvy žalobkyni k odstranění vad se stanovením přiměřené lhůty (§ 37 odst. 3 správního řádu). Zároveň rozhodne – nebude-li dán důvod k jinému procesnímu postup – také o souběžně podané žádosti o upuštění od osobního podání (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106). V každém případě však není možné primární žádost o pobytové oprávnění považovat za zjevně právně nepřipustnou jen proto, že je v ní formálně odkazováno na nepřiléhavý institut dle § 42a zákona o pobytu cizinců, v jehož režimu povolení k pobytu žalobkyni skutečně udělit nelze.
30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, a má tak proti žalovanému právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady související se zastoupením žalobkyně advokátem ve výši 6 200 Kč, které zahrnují odměnu advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava věci a písemné podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) 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“)], a náhradu hotových výdajů 600 Kč za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Soud jako účelně vynaložený úkon právní služby neuznal vyjádření ze dne 27. 9. 2024, ve kterém nebylo uvedeno nic k věci samé, ale byl zde toliko vysloven požadavek na případné zajištění tlumočnicka při ústním jednání. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem DPH, je součástí nákladů též náhrada této daně ve výši 1 428 Kč, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkové náklady žalobkyně tak činí 11 228 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý na základě § 64 s. ř. s.).

31. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., kdy soud nepřiznal úspěšnému žalovanému náhradu nákladů řízení, neboť žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách.

Praha 15. října 2024

Josef Straka, v. r.
samosoudce