



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **T. T. D.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 4. 2024, čj. MV-192030-5/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 9. 2024, čj. 55 A 6/2024-61,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 9. 2024, čj. 55 A 6/2024-61, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 23. 4. 2024, čj. MV-192030-5/SO-2023, a usnesení Ministerstva vnitra ze dne 11. 10. 2023, čj. OAM-00264-16/DP-2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku **30 468 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně nejdříve podala žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Jelikož Ministerstvo vnitra (*ministerstvo*) zjistilo, že na území ČR žalobkyně nikdy neměla povolen dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, žádost vyhodnotilo jako zjevně nepřipustnou a řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavilo. Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně odvolání, které žalovaná zamítla a souhlasila se závěrem o nepřipustnosti žádosti.

[2] Proti rozhodnutí žalované žalobkyně podala žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (*krajský soud*). Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 10. 2022, čj. 51 A 8/2022-62, dospěl k závěru, že správní orgány nesprávně posoudily žádost jako nepřipustnou, neboť nebylo dostatečně jasné, o jaké pobytové oprávnění žalobkyně žádá. Ministerstvo tak podle krajského soudu mělo žalobkyni vyzvat k odstranění vad s poučením, že neodstraní-li vady, řízení bude zastaveno. Rozsudek krajského soudu následně potvrdil NSS rozsudkem ze dne 2. 3. 2023, čj. 2 Azs 267/2022-30.

[3] V nyní posuzované věci žalovaná zamítla jako nepřipustné odvolání žalobkyně proti usnesení o zastavení řízení ze dne 11. 10. 2023, kterým ministerstvo konstatovalo, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území nebyla podána osobně v souladu s § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované neúspěšně bránila u krajského soudu.

2. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (*stěžovatelka*) podala proti zamítavému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které uplatnila kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tzn. nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[5] Přijatelnost kasační stížnosti spatřuje stěžovatelka v zásadním dopadu rozhodnutí žalované a krajského soudu do jejího hmotněprávního postavení a do postavení jejího manžela a dvou nezletilých synů, kteří mají povolen trvalý pobyt na území ČR. Stěžovatelka, která pobývá v ČR od roku 2007, je tak nucena k vycestování na předem nepředvídatelnou dobu, než získá jiný typ pobytového oprávnění.

[6] K přípustnosti odvolání proti usnesení ministerstva stěžovatelka uvádí, že pro vydání usnesení podle § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců nebyly splněny zákonné podmínky, a proto mělo být odvolání věcně projednáno. Tvrdí totiž, že o její žádosti podané dne 9. 12. 2021 již bylo vedeno správní řízení. Ustanovení § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců přitom míří pouze na situace předběžného posouzení projednatelnosti žádosti a splnění podmínek pro její podání před jejím přijetím a zahájením řízení. Nelze je však aplikovat v situaci, kdy je řízení již zahájeno a vedeno. Právní závěr o nepřipustnosti podaného odvolání je proto nesprávný.

[7] Stěžovatelka dále uvedla, že v důsledku nesprávného postupu správních orgánů bylo nepřiměřeně zasaženo do jejího soukromého a rodinného života (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rovněž byl porušen princip ochrany nejlepšího zájmu dítěte podle čl. 3 Úmluvy, neboť napadená rozhodnutí zasahují do nejlepšího zájmu jejích dvou nezletilých synů a vycestováním stěžovatelky by se narušily blízké rodinné vazby. Stěžovatelka navíc uvedla, že je to právě ona, kdo převážně pečuje o děti a domácnost. Upozorňuje také na usnesení NSS ze dne 10. 10. 2024, č. j. 8 Azs 99/2023-52, jímž byla v podobném případě postoupena věc rozšířenému senátu, a je proto namístě řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu.

[8] Žalovaná se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a dále uvedla, že k oddělení rodičů od dětí může dojít a jejich vzájemné kontakty lze zajistit jiným pobytovým oprávněním. Pobytová oprávnění synů stěžovatelky (nar. 2011 a 2015) jsou navíc odvozena od jejich otce (manžel stěžovatelky). Stěžovatelce není znemožněn pobyt na území ČR,

pokračování

neboť může bezodkladně požádat o nové oprávnění k pobytu na zastupitelském úřadu v domovské zemi a poté se do ČR vrátit.

3. Posouzení věci NSS

[9] Před krajským soudem o žalobě rozhodovala samosoudkyně. Nejvyšší správní soud (NSS) se proto nejdříve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně překračuje vlastní zájmy stěžovatelky (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. O přijatelnou kasační stížnost se ve shodě s ustálenou judikaturou může jednat, 1) dotýká-li se kasační stížnost právních otázek, které doposud nebyly vůbec nebo plně judikaturou NSS řešeny; 2) jedná-li se o právní otázky řešené judikaturou rozdílně; 3) existuje důvodná potřeba učinit judikaturní odklon; anebo 4) v rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky.

[10] NSS posoudil kasační stížnost stěžovatelky jako přijatelnou, neboť v rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do jejího hmotněprávního postavení. Zásadní pochybení NSS shledává zejména v aprobaci postupu správních orgánů, které posoudily žádost stěžovatelky jako nepřijatelnou ve smyslu § 169d odst. 1 ve spojení s § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců, a v důsledcích, které z toho plynou pro stěžovatelku i její rodinu.

[11] NSS se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. K tomu uvádí, že za nepřezkoumatelné se považuje až takové rozhodnutí, ze kterého není patrné, jaké skutečnosti měl krajský soud za rozhodné, popř. jakými úvahami se řídil (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nedostatek důvodů je pak takové rozhodnutí, kdy krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav, na němž staví své rozhodnutí. Jedná se tak například o skutečnosti, které nebyly provedeným dokazováním zjištěny, nebo takové skutečnosti, které byly zjištěny v rozporu se zákonem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2016, čj. 7 As 27/2016-31).

[12] V nyní posuzované věci je však zřejmé, jaké skutečnosti považoval krajský soud za rozhodné a jakými úvahami se řídil. Krajský soud se vypořádal s žalobními body a s odkazem na zákonnou úpravu vysvětlil, proč se ztotožnil se závěrem ministerstva o nepřijatelnosti žádosti. Jelikož ministerstvo učinilo záznam do spisu o nepřijatelnosti žádosti (řízení nebylo zahájeno, neboť žádost stěžovatelkou nebyla podána osobně), krajský soud rovněž přisvědčil tomu, že s ohledem na procesní charakter rozhodnutí nebyly správní orgány povinny zabývat se nejlepším zájmem dítěte a nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života. Rozsudek krajského soudu současně splňuje všechny zákonné formální náležitosti.

[13] Lze tak učinit dílčí závěr, že napadený rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, a proto NSS na základě předložené kasační stížnosti přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[14] NSS se předně zabýval námitkou spočívající v nesprávném a nedostatečném odůvodnění rozhodnutí žalované o nepřípustnosti odvolání proti rozhodnutí ministerstva, které usnesením zaznamenaným do spisu shledalo žádost stěžovatelky ze dne 9. 12. 2021 nepřijatelnou. Ministerstvo svůj postup odůvodnilo tak, že stěžovatelka žádost nepodala osobně podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a proto dle § 169h odst. 5 téhož zákona žádost označilo za nepřijatelnou s tím, že řízení o ní nebylo zahájeno.

[15] K tomu však stěžovatelka podotýká, že ve věci vůbec neměl být § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců aplikován, neboť toto ustanovení se uplatní výhradně za situace předběžného posouzení projednatelnosti žádosti a splnění podmínek pro podání žádosti *před* zahájením správního řízení. Neuplatní se však tehdy, kdy správní řízení již probíhá. Stěžovatelka zároveň upozorňuje, že v jejím případě došlo k zahájení správního řízení, byly v něm činy i další úkony, včetně výzvy k odstranění vad žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu (toto ustanovení, jak stěžovatelka připomíná, je zařazeno v části II hlavy VI – průběh řízení v prvním stupni – správního řádu).

[16] Právě tuto námitku shledává NSS stěžejní. Mělo-li totiž ministerstvo skutečně za to, že žádost stěžovatelky nesplňuje podmínky zahájení řízení a tento nedostatek je neodstranitelný (žádost nebyla podána osobně), mělo tak učinit okamžitě, popřípadě neprodleně poté, co by komunikací se stěžovatelkou bylo vyjasněno, čeho přesně se stěžovatelka žádostí domáhá. V tomto případě by totiž stěžovatelka hned věděla, jak bylo s její žádostí naloženo, a mohla by tomu přizpůsobit svoje další jednání (např. by podala žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu novou, tentokrát již osobně). Jak se však podává ze shora uvedeného, takto ministerstvo nepostupovalo.

[17] Stěžovatelka totiž podala žádost dne 9. 12. 2021, kdy nejdříve bylo řízení o této žádosti zastaveno z důvodu podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro zjevnou nepřipustnost. Jinými slovy vyjádřeno, toto řízení bylo zahájeno – jinak by logicky nemohlo být zastaveno.

[18] Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které žalovaná zamítla a potvrdila rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 2. 2022. Až správní soudy shledaly pochybení správních orgánů. Podle rozsudku krajského soudu ze dne 25. 10. 2022, čj. 51 A 8/2022-62, které následně aproboval též NSS v řízení pod sp. zn. 2 Azs 267/2022, nebylo z žádosti stěžovatelky zřejmé, o jaké pobytové oprávnění žádá, a proto správní orgány nemohly postupovat podle § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu. Podle rozhodnutí správních soudů mělo ministerstvo jako správní orgán I. stupně postupovat v souladu se základními zásadami správního řízení a stěžovatelku vyzvat k odstranění vad podání s poučením, že v případě, pokud vady neodstraní, řízení bude zastaveno. Ani správními soudy však nepochybovaly o tom, že řízení bylo zahájeno a běželo.

[19] Ministerstvo sice stěžovatelku přípisem ze dne 13. 6. 2023 vyzvalo k odstranění vad žádosti a poučilo ji, aby označila, jaké pobytové oprávnění na území ČR žádá, následně však usnesením ze dne 11. 10. 2023 konstatovalo, že řízení nebylo vůbec zahájeno z důvodu, že žádost ze dne 9. 12. 2021 nepodala osobně. K tomu NSS podotýká, že ze spisového materiálu, a to zejména z vyjádření stěžovatelky spojeného se „zdvořilou žádostí“ ministerstvu doručenou dne 30. 6. 2023, vyplývá, že stěžovatelka požádala, aby správní orgán posoudil její podání učiněné 9. 12. 2021 podle obsahu, tedy jako žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nebo alternativně, aby byla povolena změna obsahu podané žádosti na žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. K této alternativní možnosti stěžovatelka rovněž uvedla, že je připravena poskytnout potřebnou součinnost a dostát své povinnosti osobního podání žádosti na příslušném pracovišti do 5 dnů od doručení rozhodnutí o povolení změny obsahu žádosti podle § 37 odst. 4 správního řádu.

pokračování

[20] NSS také dodává, že i poté, co byla stěžovatelka (na základě závazného právního názoru správních soudů) vyzvána ministerstvem k odstranění vady žádosti z důvodu nejasnosti, o jaké pobytové oprávnění žádá, a na tuto výzvu reagovala žádostí o povolení změny obsahu podané žádosti s tím, že se jedná o žádost o nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jí ministerstvo dne 11. 10. 2023 sdělilo, že „se nejedná o změnu obsahu žádosti“ a o tuto změnu proto není nutné žádat a povolovat ji. *„Žádost o povolení změny obsahu žádosti tedy správní orgán posuzuje dle jejího obsahu jako žádost o nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 45 zák. č. 326/1999 Sb.“* Z právě uvedeného se tedy podává, že ministerstvu byl skutečný obsah žádosti stěžovatelky zřejmý již od samého počátku a přesto s ní vedl řízení, byť následně dospěl k závěru, že žádné řízení nebylo zahájeno.

[21] Nyní posuzovaná věc je tedy značně specifická celkovým průběhem řízení, které NSS pro větší přehlednost shrnuje do následujících podstatných bodů:

- na základě žádosti stěžovatelky ze dne 9. 12. 2021 ministerstvo zahájilo správní řízení, které však zastavilo;
- po rozhodnutí správních soudů, kterými bylo toto usnesení o zastavení řízení zrušeno (takže řízení pokračovalo), ministerstvo stěžovatelku vyzvalo k odstranění vad žádosti (nebylo údajně zřejmé, o jaké pobytové oprávnění stěžovatelka žádala);
- na základě této výzvy stěžovatelka požádala o změnu žádosti;
- ministerstvo stěžovatelce dne 11. 10. 2023 sdělilo, že o změnu žádosti není třeba žádat a povolovat ji, jelikož z obsahu původní žádosti je zřejmé, o jakou žádost se jedná;
- ministerstvo stěžovatelce dne 11. 10. 2023 (tedy stejného dne) sdělilo, že řízení nebylo vůbec zahájeno, jelikož původní žádost nebyla podána osobně.

Zbývá dodat, že stěžovatelka ministerstvu dne 30. 6. 2023 sdělila, že je připravena dostavit se do 5 dnů od rozhodnutí o povolení změny obsahu žádosti osobně na ministerstvo, aby dostala své povinnosti osobního podání. Jak se však podává z právě uvedeného, toto jí nebylo umožněno, protože na toto její podání ministerstvo zareagovalo ve stejný den, kdy rozhodlo o tom, že žádné správní řízení nebylo zahájeno.

[22] NSS připomíná, že povinnost osobního podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny vyplývá z § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Osobním podáním žádosti se podle § 169d odst. 2 téhož zákona myslí *úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem stanoveným zákonem.* Z § 169d odst. 5 zákona o pobytu cizinců se pak podává, že v případě, kdy žádost není podána osobně a správní orgán neupustí od povinnosti osobního podání, řízení o žádosti usnesením zastaví.

[23] Podle § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců platí, že *nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodu nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatek, pokud byl uhrazen. Nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle tohoto*

zákona povinen, postupuje se obdobně podle věty druhé. Na nepřijatelnou žádost se tedy hledí, jako by nebyla podána, a řízení o ní se vůbec nezahajuje.

[24] Ustanovení § 169h zákona o pobytu cizinců o nepřijatelnosti zjevně dopadá na situace, kdy žadatel nesplnil veškeré zákonem předepsané požadavky, na kterých je nutné trvat. U taxativně vyjmenovaných vad žádosti podle § 169h zákona o pobytu cizinců se žadatel nemůže spolehnout, že bude vyzván k jejich odstranění podle obecných ustanovení správního řádu. Zákonodárce tak žadatele nutí ke zvýšené pozornosti a umožňuje správním orgánům nezabývat se žádostmi, které zjevně trpí závažnými nedostatky (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2023, čj. 2 Azs 35/2023-27). Ostatně i z důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců a kterým byl institut nepřijatelnosti do stejného zákona vtělen, se podává, že účelem doplnění tohoto ustanovení bylo „*především zefektivnit řízení v případech, kdy je zjevné, že žádost v podobě, v jaké byla podána, nemůže být z formálního hlediska úspěšná*“ (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, čj. 14 A 98/2022-49). K vadám jednotlivých náležitostí však z důvodové zprávy současně plyne, že „*pokud (žadatel) náležitosti doloží, ale tyto náležitosti, resp. některá z nich, budou mít vady (formální či obsahové), musí již správní orgán žadatele vyzvat k odstranění vad*“.

[25] NSS proto nezpochybňuje povinnost podat žádost o některá pobytová oprávnění osobně (§ 169d zákona o pobytu cizinců) a ani postup podle § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců za předpokladu, že řízení o žádosti, která nebyla podána osobně, nebylo zahájeno.

[26] Okolnosti nyní posuzované věci jsou však zcela atypické a lze v nich spatřovat určité rysy svévole ze strany ministerstva. Zkráceně vyjádřeno, jiná by byla situace, když by ministerstvo neprodleně po obdržení žádosti stěžovatelce sdělilo, že pro absenci osobního podání řízení nezahajuje, což by jí umožnilo podat žádost novou a formálně bezvadnou. Nic takového se však nestalo a jak bylo uvedeno dříve, řízení bylo vedeno po celé dva roky a teprve poté ministerstvo stěžovatelce sdělilo, že nebylo nikdy zahájeno. Navíc způsobem, kdy jí bylo fakticky znemožněno, aby podala novou žádost osobně [viz shora zmíněné stejné datum sdělení o tom, že není třeba měnit původní žádost, a současně o nezahájení řízení, přičemž oba tyto úkony ministerstvo učinilo za situace, kdy mu již od 30. 6. 2023 (tedy 3,5 měsíce!) bylo známo, že stěžovatelka si je vědoma svojí povinnosti podat žádost osobně a je připravena tak učinit].

[27] Jak stěžovatelka v kasační stížnosti správně podotýká, v nyní posuzované věci správní řízení zahájeno bylo, byla mu přidělena spisová značka a správní orgány prováděly úkony ve smyslu § 15 správního řádu (včetně zaslání výzvy k odstranění vad podání). Ministerstvo i žalovaná v řízení opakovaně rozhodly a ve věci bylo vedeno i řízení o žalobě a následně též o kasační stížnosti. Vzhledem k výše uvedenému se NSS ztotožňuje s námitkou stěžovatelky a upozorňuje, že institut nepřijatelnosti ve smyslu § 169h zákona o pobytu cizinců, v jehož důsledku se na žádost hledí, jako by vůbec nebyla podána, na danou věc nedopadá. Zvláštní na nyní posuzované věci je totiž především okolnost, že ministerstvo po dvou letech vedeného správního řízení dospělo k závěru, že byť byl obsah původní žádosti zřejmý a nebylo třeba ho proto jakkoliv měnit, přesto jím pro formální vadu nemohlo být řízení zahájeno.

[28] K postupu správních orgánů NSS rovněž připomíná, že podle § 2 odst. 3 správního řádu *správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.* Z § 4 odst. 1 správního řádu se dále

pokračování

podává, že *veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc, a podle odst. 2 téhož ustanovení pak správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*

[29] Z ustálené judikatury NSS rovněž vyplývá (rozsudek ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 Ads 20/2008-58), že *„vždy je potřeba hodnotit a řádně se zabývat všemi okolnostmi toho kterého případu. NSS považuje na tomto místě za vhodné připomenout, že správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve věě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti“* (srov. též rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30). Z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, se podává, že *„ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli“*.

[30] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04, rovněž platí, že *„pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti. Tím dochází k porušení čl. 36 Listiny“*. Postup správních orgánů tak v nyní posuzované věci lze označit za ryze formalistický a rozporný s ustálenou judikaturou NSS a Ústavního soudu, neboť z něj vyplývá, že se správní orgány zjevně žádosti stěžovatelky věcně ani zabývat nehodlaly.

[31] Je vhodné v tomto kontextu také připomenout, že se stěžovatelka opakovaně domáhala vydání rozhodnutí, a to již brzy po podání žádosti (dne 2. 2. 2022). Dále podala podnět k provedení opatření proti nečinnosti poté, co byla věc vrácena k novému rozhodnutí, kdy žalovaná uložila ministerstvu povinnost rozhodnout o žádosti stěžovatelky do 30 dnů ode dne odstranění nedostatků podání. Stěžovatelka vady podání odstranila opakovaně zmiňovanou „zdvořilou žádostí“, doručenou ministerstvu dne 30. 6. 2023. Ministerstvo však učinilo záznam usnesení o zastavení řízení až 11. 10. 2023. Proti tomuto usnesení ministerstva podala stěžovatelka dne 24. 10. 2023 odvolání, které žalovaná zamítla pro nepřipustnost až ke dni 23. 4. 2024, a to až po marném uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. Před samotným zamítavým rozhodnutím žalované stěžovatelka podala podnět k provedení opatření proti nečinnosti a následně rovněž nečinnostní žalobu ze dne 3. 4. 2023 ke krajskému soudu, kterou vzala zpět až poté, co žalovaná dne 23. 4. 2024 rozhodla o jejím odvolání. Ačkoli si stěžovatelka byla vědoma nepřipustnosti podaného odvolání, podle rozsudku NSS ze dne 23. 2. 2023, čj. 2 As 10/2021-58, platí, že *„nelze mít apriorně za to, že žalovaný není povinen o stěžovatelově podání, označeném jako odvolání, nijak rozhodnout. I o podání, které je označené jako „odvolání“, ale není projednatelné meritorně, je v zásadě třeba nějak rozhodnout, a to například jako o odvolání nepřipustném ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu“*. Dále z rozsudku NSS ze dne 27. 6. 2019, čj. 2 Afs 279/2017-31, se podává, že *„o odvolání, ať již je přípustné nebo nikoli, je třeba rozhodnout způsobem, který*

stanoví zákon (viz již zmíněné ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu)“. Ze spisového materiálu tak vyplývá zásadní pochybení správních orgánů i co do porušení zásady rychlosti řízení ve smyslu § 6 odst. 1 správního řádu.

[32] Na závěr se NSS zabýval námitkou stěžovatelky, že je před rozšířeným senátem vedeno řízení, kde bude řešena právní otázka podstatná pro nyní posuzovanou věc. K tomu soud uvádí, že sporná právní otázka, kterou bude rozšířený senát rozhodovat, 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?*“ V nyní posuzované věci se však ze shora učiněného popisu předchozího řízení podává, že nedošlo k zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nýbrž k zamítnutí odvolání proti usnesení, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území nebyla podána osobně.

[33] Jelikož NSS učinil závěr o nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu a nutnosti nového posouzení žádosti, již se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky a nepřistoupil ani k přerušení řízení a vyčkání na rozhodnutí rozšířeného senátu.

4. Závěr a náklady řízení

[34] Na základě výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož je krajský soud vázán právním názorem NSS, musel by žalobě proti rozhodnutí žalované vyhovět a vrátit jí věc k dalšímu řízení. Proto NSS rozhodl výrokem II současně o zrušení obou správních rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.

[35] Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaná v dalším řízení vázána právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku. Na základě výše uvedeného proto nebude moci žádost stěžovatelky o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny posoudit jako nepřijatelnou dle § 169d odst. 1 ve spojení s § 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

[36] NSS zdůrazňuje, že obsah odůvodnění tohoto rozsudku nesmí být vykládán tak, že by NSS jakkoliv zpochybnil povinnost osobního podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (§ 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a okolnost, že v případě porušení této povinnosti není řízení zahájeno (§ 169h odst. 5 cit. zákona). Současně však je v podmínkách právního státu nutno trvat na tom, že ministerstvo musí postupovat bez průtahů a předvídatelným způsobem. Zjistí-li tento nedostatek podmínek řízení, musí o tom žadatele neprodleně informovat tak, aby mohl odpovídajícím způsobem zareagovat a zvolit pro něj optimální další postup. Je proto neakceptovatelné, aby správní orgán po dobu dvou let fakticky vedl řízení o žádosti, poté vyzval stěžovatelku k odstranění jejích vad, ještě později v reakci na toto odstranění konstatoval, že tato žádost je z hlediska jejího obsahu dostatečně srozumitelná již od samého počátku, a nakonec aby konstatoval, že řízení nebylo vůbec zahájeno.

[37] Jelikož NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně rozhodnutí správních orgánů, je podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. V souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl

pokračování

ve věci plný úspěch, právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení před soudem, které vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[38] Žalovaná v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti (výrok III tohoto rozsudku). Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto má vůči žalované právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před krajským soudem a NSS. Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. náklady řízení představují zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupce stěžovatelky a jeho hotové výdaje.

[39] V řízení před krajským soudem uhradila stěžovatelka soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Zástupce stěžovatele si ve věci před krajským soudem vyúčtoval 3 úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*advokátní tariff*)], sepsání a podání žaloby (§ 11 odst. 3 advokátního tarifu) a účast na jednání před soudem (§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu). Za tři úkony náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3 x 3 100 Kč, celkem tedy 9 300 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 300 Kč na jeden úkon právní služby, celkem tedy 900 Kč (podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu).

[40] Náhrada cestovních nákladů zástupce stěžovatelky na jednání před krajským soudem dne 25. 9. 2024 na trase Praha – České Budějovice a zpět při průměrné spotřebě benzínu osobního automobilu (podle doloženého technického průkazu) 5,3 l/100 km a sazbě 38,20 Kč/l [§ 4 písm. a) vyhlášky č. 398/2023 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2024] činí zaokrouhleně 668 Kč a náhrada za používání osobního automobilu při ujetých 330 km a sazbě 5,60 Kč na 1 km [§ 1 písm. b) téže vyhlášky] činí po zaokrouhlení 1 848 Kč, celkem tedy 2 516 Kč. V souvislosti s cestou náleží advokátovi náhrada za promeškaný čas ve výši 100 Kč za 8 započatých půlhodin (§ 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu), celkem tedy 800 Kč. Zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem DPH, celková částka se proto zvyšuje o 2 838 připadající na DPH ve výši 21 % a celková částka za řízení před krajským soudem tak činí **20 354 Kč**.

[41] V řízení o kasační stížnosti uhradila stěžovatelka soudní poplatek, který činí 5 000 Kč za podání kasační stížnosti a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Zástupce stěžovatelky učinil jeden právní úkon, a to sepsání a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží zástupci stěžovatelky mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů za jeden úkon pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, částka se tedy zvyšuje o 714 Kč. Zástupce stěžovatelky si dále vyúčtoval úkon převzetí a příprava zastoupení v řízení, které však NSS přiznal již v řízení před krajským soudem. Celkové náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tak činí **10 114 Kč**.

[42] Celkově je tedy žalovaná povinna uhradit stěžovateli náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši **30 468 Kč**.

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

V Brně dne 10. ledna 2025

Vojtěch Šimíček v
předseda senátu