



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **T. K. D. D.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Praha 3, Olšanská 2, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 9. 2024, č. j. 78 A 2/2024-75,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 9. 2024, č. j. 78 A 2/2024-75, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 21. 6. 2024, č. j. CPR-31222-3/ČJ-2024-930310-V234, **se zrušuje** 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 ve výši 30 933 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytových agend (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 29. 4. 2024, č. j. KRPU-11355-31/ČJ-2024-040026 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), uložila žalobkyni povinnost opustit území členských států Evropské unie, Islandské

republiky, Lichtenštejského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace (dále jen „povinnost opustit území členských států“), podle § 50a odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“); podle § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni současně stanovena doba k opuštění území členských států EU a smluvních států, a to do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 6. 2024, č. j. CPR-31222-3/ČJ-2024-930310-V234, zamítla odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdila.

[2] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Z odůvodnění tohoto rozsudku se podává, že žalobkyně ničeho nenamítala proti závěrům správních orgánů o neoprávněnosti jejího pobytu na území členských států, rozporovala však jejich závěry pokud jde o posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí o povinnosti opustit území do jejího soukromého a rodinného života, potažmo posouzení naplnění požadavku respektování nejlepšího zájmu jejich nezletilých dětí.

[4] Ve vztahu k námitce nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně krajský soud připomněl, že rozhodnutí o povinnosti opustit území je mírnějším opatřením než správní vyhoštění, neboť neobsahuje zákaz opětovného vstupu. Přiměřenost zásahu je třeba posuzovat individuálně, jeho nepřiměřenost může nastat pouze ve výjimečných případech. Krajský soud zohlednil délku pobytu, rodinné vazby i školní docházku dětí; skutkový stav byl dle jeho názoru ve správním řízení zjištěn v rozsahu odpovídajícím řízení podle § 50a zákona o pobytu cizinců, přičemž byly provedeny výslechy, lustrace evidencí a vyžádána zpráva o školní docházce nezletilých dětí žalobkyně. Absence stanoviska orgánu sociálně právní ochrany dětí (OSPOD) neposoudil krajský soud jako vadu, neboť se v daném řízení nejedná se o předepsaný důkaz.

[5] Krajský soud konstatoval, že správní orgány zohlednily zájmy žalobkyně a jejich dětí v rozsahu odpovídajícím povaze řízení, současně však nelze přehlédnout, že žalobkyně pobývala na území bez oprávnění a musela tak počítat s důsledky spojenými s nutností vycestovat. Nejlepší zájem dětí byl zohledněn, avšak není absolutním kritériem. Děti nejsou výlučně odkázány na péči žalobkyně, jsou občany Vietnamské socialistické republiky, kde prožily větší část svého života a jejich vazba na území byla spojována zejména s jejich školní docházkou. Krajský soud aproboval závěr žalované, že žalobkyně neprokázala výjimečné okolnosti ospravedlňující nezbytnost její přítomnosti v ČR. Tvrzená integrace nebyla doložena, její znalost českého jazyka je omezená a další vazby mimo rodinu chybí. Výkon vlastnického práva a splácení hypotéky lze zajistit i distančně.

[6] Pokud jde o těhotenství žalobkyně, kteréžto bylo jako nová skutečnost uplatněno až v soudním řízení, krajský soud poukázal na to, že žalobkyně otěhotněla v době, kdy si již byla vědoma svého neoprávněného pobytu; zároveň upozornil, že správní soudy nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka v průběhu správního řízení. Dle krajského soudu tak žalobkyně nemohla účinně uplatnit tuto informaci teprve až v soudním řízení, neboť tím znemožnila, aby se k ní mohla vyjádřit ve svém rozhodnutí žalovaná. Lze přitom

pokračování

předpokládat, že přinejmenším v době před vydáním rozhodnutí žalované žalobkyně mohla o svém těhotenství vědět.

[7] Krajský soud tak uzavřel, že zásah do rodinného života žalobkyně na základě správních rozhodnutí je časově omezený a nebrání žalobkyni v budoucím návratu. Nadto v průběhu řízení nevyplynuly žádné skutečnosti svědčící o případné nemožnosti přesunu žalobkyně, popřípadě celé její rodiny do domovské země.

[8] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[9] Stěžovatelka především považuje kasační stížnost za přijatelnou, neboť napadený rozsudek i předcházející správní rozhodnutí nezákonně zasáhly do jejího hmotněprávního postavení. Namítá, že rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky nepřiměřeně zasahuje do jejího práva na rodinný a soukromý život, neboť na území dlouhodobě žije s nezletilými dětmi, které zde navštěvují školu, s manželem vlastní nemovitost, splácí hypotéku a má zde vybudované rodinné a sociální zázemí. Ačkoli správní orgány i krajský soud poukázaly na obecnou mírnost opatření dle § 50a zákona o pobytu cizinců, stěžovatelka má za to, že s ohledem na specifické okolnosti jejího případu nebyla náležitě posouzena proporcionalita zásahu ve vztahu k jejím právům a právům jejích rodinných příslušníků.

[10] Ve správním řízení nebyl podle stěžovatelky v rozporu s požadavky § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu dostatečně zjištěn skutkový stav věci, pokud jde o nejlepší zájem jejích nezletilých dětí; nebylo zohledněno, že dojde k zásadnímu zásahu do života dětí, které jsou integrovány do českého školního prostředí. Správní orgány nevěnovaly dostatečnou pozornost vymezení nejlepšího zájmu nezletilých dětí. Jelikož tento zájem nebyl konkretizován, nemohla být posouzena přiměřenost zásahu. Tato vada činí rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Především navržený důkaz stanoviskem OSPOD byl odmítnut jako nadbytečný, ačkoliv děti nebyly vůbec vyslechnuty a jejich zájmy nebyly samostatně posouzeny ve smyslu čl. 12 Úmluvy o právech dítěte.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány i krajský soud nesprávně posoudily intenzitu zásahu do jejího práva na respektování soukromého a rodinného života. Nebyly dostatečně zohledněny závažné dopady povinnosti opustit území, zejména s ohledem na její dlouhodobý pobyt v ČR, rodinné a sociální vazby, vlastnictví nemovitosti, splácení hypotéky a školní docházku nezletilých dětí. V případě vycestování nemá s rodinou reálnou možnost návratu, čímž je fakticky nucena k trvalému přesídlení. Podle stěžovatelky správní orgány i krajský soud nepřiměřeně akcentovaly dočasnost opatření a mírnost zásahu, aniž by se vypořádaly s její argumentací právě ohledně reálné nemožnosti návratu. Odkazuje na judikaturu (například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 3 Azs 45/2019-33 a ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018-35), podle níž je třeba přiměřenost posuzovat i u rozhodnutí dle § 50a zákona o pobytu cizinců, a to individuálně, s ohledem na konkrétní dopady na dotčenou osobu. Žádný člen rodiny stěžovatelky nemá podle platné právní úpravy (nařízení vlády č. 220/2019 Sb., o maximálním počtu žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému

pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na zastupitelském úřadu; dále jen „nařízení vlády č. 220/2019 Sb.“) reálnou možnost znovu získat pobytové oprávnění, což zásadně zvyšuje intenzitu zásahu do práva na rodinný a soukromý život. Podle stěžovatelky se správní orgány ani soud touto otázkou nezabývaly, přestože má klíčový význam pro posouzení proporcionality zásahu, který je srovnatelný se správním vyhoštěním. Rozhodnutí žalované i napadený rozsudek považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z nich neplyne, zda byla zohledněna možnost trvalého přesídlení a zda zásah obстоjí v testu proporcionality dle čl. 8 Úmluvy, čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 7 Listiny základních práv EU.

[12] Krajský soud podle stěžovatelky pochybil rovněž tím, že založil úvahu o přiměřenosti uloženého opatření na skutečnosti, že pobývala na území neoprávněně, čímž na ni přenesl odpovědnost za vzniklou situaci. Takový přístup je v rozporu s požadavky testu proporcionality, který musí vycházet z objektivního zhodnocení všech relevantních okolností. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2022, č. j. 5 Azs 33/2022-39, podle něhož nelze mechanicky dovozovat, že jakékoli porušení právních předpisů automaticky ospravedlňuje zásah do rodinného života, neboť by tím byla vyloučena možnost, aby intenzivní rodinné vazby převážily nad porušením zákona.

[13] Konečně stěžovatelka upozorňuje, že po podání žaloby uplatnila novou skutečnost, a to těhotenství v pokročilém stadiu. Krajský soud provedl důkaz lékařskou zprávou, z níž vyplývá nutnost klidového režimu a omezení cestování, avšak uzavřel, že těhotenství nemá vliv na posouzení přiměřenosti zásahu, neboť k němu došlo v době, kdy již byl pobyt stěžovatelky nejistý, a vytkl jí, že tuto skutečnost neuplatnila dříve. Stěžovatelka má za to, že prokázala, že není schopna splnit povinnost opustit území bez ohrožení zdraví svého a nenarozeného dítěte, což je dle jejího názoru v rozporu s čl. 2 a čl. 8 Úmluvy a čl. 5 písm. c) návratové směrnice; v případě nesplnění povinnosti jí přitom hrozí zajištění a správní vyhoštění. Ačkoli si je vědoma omezení plynoucího z § 75 odst. 1 s. ř. s., domnívá se, že krajský soud měl k nové skutečnosti přihlédnout s ohledem na zájem na ochraně života a zdraví. Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Azs 27/2012 a odbornou literaturu, podle níž lze pravidlo § 75 odst. 1 s. ř. s. prolomit, pokud nové skutečnosti nastaly bez zavinění žalobce a mohou být pro věc rozhodné. Stěžovatelka považuje svůj zdravotní stav za relevantní pro posouzení přiměřenosti zásahu do práva na soukromý a rodinný život. K výtce krajského soudu ohledně pozdního uplatnění této skutečnosti uvádí, že se o těhotenství dozvěděla až těsně před vydáním rozhodnutí žalované. Vzhledem k tomu, že řízení bylo vedeno z moci úřední, měla být povinnost zjistit rozhodné skutečnosti na správním orgánu. Krajský soud nepřihlédl k této nové skutečnosti v rozporu s čl. 2 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[14] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s napadeným rozsudkem a odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí, na jehož správnosti i nadále trvá.

[15] Před vlastním meritorním přezkumem napadeného rozsudku se musel Nejvyšší správní soud zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, *pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*. Kasační soud se vymezením pojmu „podstatný přesah

pokračování

vlastních zájmů stěžovatele“ již zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném do 31. 3. 2021 (srov. jeho usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39). Tato kritéria přijatelnosti kasační stížnosti jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu se posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz usnesení tohoto soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28).

[16] Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, bod [52]), pramenících ze závěrů již zmiňovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly judikaturou Nejvyššího správního soudu řešeny, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) je dána potřeba učinit judikaturu odklon, 4) v napadeném rozsudku bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[17] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přijatelnou ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., neboť (jak bude vyloženo dále) v projednávané věci krajský soud pochybil způsobem, který mohl mít zásadní dopad na hmotněprávní postavení stěžovatelky. Tato pochybení se týkají zejména nedostatečného zjištění skutkového stavu, absence individualizovaného posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky a nejlepšího zájmu jejich nezletilých dětí, jakož i opomenutí relevantní právní úpravy, která zásadním způsobem ovlivňuje možnost návratu stěžovatelky do České republiky. Vzhledem k povaze a závažnosti těchto pochybení je dán důvod pro věcný přezkum napadeného rozsudku.

[18] Nejvyšší správní soud proto přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[19] Úvodem je vhodné stručně zrekapitulovat skutkový stav plynoucí ze správního spisu. Stěžovatelka přicestovala na území České republiky v roce 2018 za účelem sloučení rodiny s manželem, který zde byl držitelem povolení k dlouhodobému pobytu. V roce 2020 následně přicestovaly i jejich dvě nezletilé děti – N. H. P., nar. X, a N. D. D. N., nar. X – které od roku 2021 plní v České republice povinnou školní docházku. Dne 9. 10. 2023 nabylo právní moci rozhodnutí Ministerstva vnitra o zastavení řízení o prodloužení pobytu stěžovatelky za účelem sloučení rodiny. Od tohoto data až do 15. 1. 2024 pobývala stěžovatelka na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Dne 15. 1. 2024 bylo vůči ní zahájeno řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 4 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na rodinné vazby stěžovatelky, přítomnost dvou nezletilých dětí a jejich školní docházku správní orgán prvního stupně vyhodnotil, že správní vyhoštění

by představovalo nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Z tohoto důvodu překvalifikoval řízení na řízení o uložení povinnosti opustit území podle § 50a odst. 2 písm. b) téhož zákona. Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno rozhodnutím žalované. Ze správního spisu dále vyplývá, že si stěžovatelka byla vědoma absence platného pobytového oprávnění, přičemž o zastavení řízení o prodloužení pobytu se dozvěděla až v prosinci 2023. V řízení uvedla, že žije s manželem a dětmi ve společné domácnosti, splácí hypotéku na nemovitost v B. a komunikuje převážně vietnamsky. Ve Vietnamu má rodiče a bratra, s nimiž je v pravidelném kontaktu.

[20] Předmětem sporu v posuzované věci je výlučně otázka, zda správní orgány dostatečně posoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí o povinnosti stěžovatelky opustit území členských států do jejího soukromého a rodinného života a do života jejích rodinných příslušníků, zejména nezletilých dětí a zda byl dostatečně posouzen nejlepší zájem stěžovatelčiných nezletilých dětí. Stěžovatelka má za to, že správní orgány v dané věci nedostatečně zjistily skutkový stav, a proto ani náležitě neposoudily přiměřenost rozhodnutí s ohledem na uvedené protichůdné zájmy. Zároveň se domnívá, že jak napadený rozsudek, tak i správní rozhodnutí jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelné.

[21] Mezi účastníky není sporu o tom, že rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců nelze vydat, jestliže by jím došlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince; to ostatně potvrzuje i konstantní judikatura tohoto soudu – za všechny viz například rozsudek ze dne 19. 12. 2018, č. j. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS.

[22] Uvedený korektiv je v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců vymezen tak že při posuzování přiměřenosti *dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*

[23] Nejvyšší správní soud shledal v projednávané věci především důvodnou námitku stěžovatelky, podle které se krajský soud (stejně jako před ním správní orgány) náležitě nevypořádal s tvrzením, že v důsledku rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států Evropské unie nebude mít ona ani její rodina reálnou možnost návratu do České republiky. Tuto námitku stěžovatelka uplatnila již ve správním řízení, přičemž výslovně odkázala na nařízení vlády č. 220/2019 Sb., které stanoví kvóty pro přijímání žádostí o víza a pobytová oprávnění za účelem podnikání, investování a zaměstnanecké karty.

[24] Krajský soud i žalovaná přitom shodně uvedly, že rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců představuje mírnější opatření než správní vyhoštění, neboť samo o sobě nezakládá překážku pro opětovný vstup cizince na území České republiky, pokud dojde k legalizaci jeho pobytu prostřednictvím žádosti podané na zastupitelském úřadu v zemi původu. Ačkoli tato teoretická východiska odpovídají právní úpravě i konstantní judikatuře (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze

pokračování

dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018-35), nebyla v daném případě dostatečně konfrontována s konkrétními skutkovými okolnostmi případu stěžovatelky (a její rodiny).

[25] V případě stěžovatelky totiž nelze hovořit o *reálné* možnosti návratu, a to nejen s ohledem na její osobní a rodinnou situaci, ale především s ohledem na právní překážky vyplývající z výše uvedeného nařízení vlády. Stěžovatelka, její manžel i nezletilé děti jsou státními příslušníky Vietnamské socialistické republiky, kteří nesplňují kvalifikační požadavky pro zařazení do vládních programů ekonomické migrace. V důsledku toho je pro ně fakticky vyloučeno podat žádost o nové pobytové oprávnění na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji. Tato skutečnost pak zásadně mění povahu rozhodnutí o povinnosti opustit území – rozdíl mezi tímto institutem a správním vyhoštěním se v daném případě stírá, neboť dopad na soukromý a rodinný život stěžovatelky je obdobný - minimálně dlouhodobé odloučení od zavedeného života v České republice bez reálné možnosti návratu.

[26] Tento závěr je o to významnější, že původně bylo vůči stěžovateli vedeno řízení o správním vyhoštění, které bylo překvalifikováno právě z důvodu, že by vyhoštění představovalo *nepřiměřený zásah* do jejího soukromého a rodinného života. Pokud však i rozhodnutí o povinnosti opustit území vede k obdobnému výsledku, je třeba přiměřenost zásahu posuzovat se stejnou mírou intenzity a obezřetnosti, jaká je vyžadována při rozhodování o správním vyhoštění.

[27] V takovém případě je nezbytné, aby správní orgány (respektive krajský soud) objasnily, proč byl zásah do soukromého a rodinného života v jednom případě (správní vyhoštění) shledán jako (potenciálně) nepřiměřený, zatímco v druhém případě (uložení povinnosti opustit území) byl považován za přiměřený. Absence takového vysvětlení činí rozhodnutí (ať již správní či soudní) nepřezkoumatelným. Přístup, který formálně rozlišuje mezi dvěma právními instituty a jejich potenciálním užitím, aniž by zohlednil také jejich faktické důsledky pro stěžovatelku a její rodinu, je v rozporu s požadavky na řádné odůvodnění rozhodnutí.

[28] V tomto kontextu nelze pominout ani širší výklad zásady *non-refoulement*, která chrání cizince nejen před návratem do země, kde mu hrozí vážná újma, ale rovněž před rozhodnutími, která by vedla k nepřiměřenému zásahu do základních práv chráněných čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Takový zásah musí být vždy posuzován v kontextu konkrétních okolností případu, včetně reálné dostupnosti legální migrace a možnosti zachování rodinného života.

[29] Žalovaná se sice vyjádřila k situaci na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, avšak její vyjádření se omezilo pouze na obecný popis způsobu podávání žádostí a konstatování, že stěžovatelka může požádat o dlouhodobé vízum prostřednictvím e-mailové registrace. Současně upozornila, že na udělení víza není právní nárok. Dále žalovaná bez dalšího poukázala na možnost podání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem sloučení rodiny.

[30] Zásadním nedostatkem úvah žalované je skutečnost, že se vůbec nezabývala klíčovou otázkou vyplývající z české právní úpravy, konkrétně tím, zda stěžovatelka alespoň

potenciálně splňuje podmínky pro udělení pobytového oprávnění podle nařízení vlády č. 220/2019 Sb., kterým se stanoví kvóty pro přijímání žádostí o víza a pobytová oprávnění na zastupitelských úřadech. Jde o otázku, která má dle kasačního soudu přímý dopad na reálnou dostupnost legálního vstupu a pobytu na území České republiky, a tudíž i na posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky rozhodnutím o povinnosti opustit území.

[31] Krajský soud se uvedenou otázkou rovněž nezabýval. Ve svém rozhodnutí pouze stručně poukázal na částečnou konsolidaci situace na Zastupitelském úřadu v Hanoji, v kontextu dřívější nefunkčnosti systému Visapoint. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, č. j. 1 Azs 296/2018-35. Tento rozsudek se však vztahuje k situaci před přijetím nařízení vlády č. 220/2019 Sb., a tudíž se otázkou nyní nastolených kvót pro ekonomické migranty z Vietnamu vůbec nezabývá. Argumentace krajského soudu tak opomíjí aktuální právní rámec, který zásadně ovlivňuje možnost stěžovatelky legálně vstoupit na území České republiky a získat zde pobytové oprávnění.

[32] V projednávané věci se rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států dotýká nejen samotné stěžovatelky, ale i jejích nezletilých dětí. Za významný aspekt, který měl být v řízení zohledněn, je třeba považovat rovněž skutečnost, že rozhodnutí o povinnosti opustit území bylo vydáno nejen vůči stěžovateli, ale i vůči jejímu manželovi, tedy otci nezletilých dětí. Nejedná se tak o izolovaný zásah do pobytového oprávnění jednoho z rodičů, nýbrž o faktické přesídlení celé rodiny mimo území České republiky. Za této situace bylo namístě provést důkladné a individualizované posouzení přiměřenosti zásahu plynoucího z rozhodnutí, a to i s ohledem na nejlepší zájem nezletilých dětí, jak jej vyžaduje čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a čl. 5 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES.

[33] *Nejlepší zájem dítěte* představuje významné hledisko, které musí být zohledněno i v řízeních vedených vůči rodičům nezletilých dětí (srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 7. 12. 2017, č. j. 1 Azs 376/2017-26). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že Evropský soud pro lidská práva (ESLP) tomuto hledisku přisuzuje zásadní význam, a to zejména z procesního hlediska – tedy zda příslušné správní orgány a soudy věnovaly dostatečnou pozornost hledání spravedlivé rovnováhy mezi nejlepším zájmem dítěte (který jsou povinny v konkrétní věci definovat) a případným konkurujícím veřejným zájmem, a zda tuto úvahu ve svých rozhodnutích dostatečně a přezkoumatelně vyjádřily.

[34] Při poměřování dopadů správních rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a zákona o pobytu cizinců je tedy v případech, kdy se rozhodnutí dotýká nezletilých dětí, nezbytné v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k výkladu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod pečlivě posoudit konkrétní situaci nezletilých dětí, jejich věk, délku a povahu pobytu v České republice i v zemi původu, míru jejich integrace i závislosti na péči rodičů. Nejlepší zájem dítěte jistě neznamená, že by Česká republika měla automaticky přijmout každé dítě, kterému by se zde žilo lépe, nicméně tento zájem musí být ohniskem úvah správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 5 Azs 404/2019-28, a v něm citovaná judikatura ESLP).

pokračování

[35] Lze tedy uzavřít, že pokud je vycestování spojeno s trvalým či minimálně dlouhodobým přesídlením celé rodiny mimo území České republiky, jako by tomu mohlo být v nyní posuzované věci, je nezbytné zkoumat, zda takový zásah obстоjí v testu proporcionality. V daném případě však správní orgány takové posouzení dostatečně neprovedly a ani si pro něj neopatřily dostatečné podklady. Jak bylo již uvedeno, při posuzování přiměřenosti zásahu do práva stěžovatelky na soukromý a rodinný život, jakož i při hodnocení nejlepšího zájmu jejich nezletilých dětí, vycházely z předpokladu dočasnosti vycestování a z mírnosti opatření podle § 50a zákona o pobytu cizinců. Tento předpoklad však nebyl podložen žádnou konkrétní analýzou právních a faktických okolností, které by návrat stěžovatelky a její rodiny do České republiky umožňovaly, jakkoli stěžovatelka již ve správním řízení konkrétně namítala existenci právních překážek návratu, zejména s odkazem na nařízení vlády č. 220/2019 Sb., které stanoví kvóty pro přijímání žádostí o pobytová oprávnění na zastupitelských úřadech, a které se na její případ vztahuje. Správní orgány tedy zatížily svá rozhodnutí vadou, pro kterou mělo být minimálně rozhodnutí žalovaného zrušeno. Pokud tak krajský soud neučinil, je naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[36] Pro kvalifikované a odpovědné posouzení nejlepšího zájmu dítěte je dále nezbytné, aby správní orgány disponovaly dostatečným množstvím relevantních informací o skutečné *rodinné a sociální situaci cizince a jeho dítěte*. Je to právě správní orgán, kdo je v řízení vedeném z moci úřední povinen zajistit si potřebné podklady pro rozhodnutí a zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 a § 50 správního řádu). Tato povinnost je doplněna povinností účastníků řízení poskytovat součinnost a označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 50 odst. 2 a 3, § 52 správního řádu). Ani případná pasivita účastníka řízení (což ovšem není případ projednávané věci) však správní orgány nezabavuje jejich zákonné povinnosti k dostatečnému zjištění skutkového stavu (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2020, č. j. 1 Azs 284/2020-19, a ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33).

[37] V nyní posuzované věci však správní orgány na zjištění uvedených skutečností fakticky rezignovaly, neboť akcentovaly toliko skutečnost, že nezletilé děti strávily podstatnou část svého života ve Vietnamu a umí vietnamsky, aniž by přihlédly k jejich *aktuální situaci*, zahrnující zejména míru jejich integrace v českém prostředí, a uvažily o možných negativních dopadech jejich opětovného vytržení ze známého prostředí.

[38] Skutečnost, že nezletilé děti stěžovatelky přicestovaly do České republiky až v roce 2020 (ve věku pěti a devíti let), a tedy většinu svého dosavadního života strávily v zemi původu, sama o sobě *a priori* nevylučuje, že jejich nucené trvalé přesídlení zpět do Vietnamu by nebylo v rozporu s jejich nejlepším zájmem. Naopak, s ohledem na jejich aktuální integraci do českého prostředí, pravidelnou školní docházku a navázání reálných a dlouhodobých sociálních vazeb, bylo nezbytné posoudit, zda by návrat do země původu nepředstavoval nepřiměřený zásah do jejich práv. Opakované vytržení dítěte z prostředí, v němž žije podstatnou část svého uvědomělého života, může mít jistě negativní dopad na jeho psychickou stabilitu, sociální vývoj a celkovou adaptaci.

[39] V tomto směru považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný závěr krajského soudu, který aproboval názor žalované o nepotřebnosti vyžádání si stanoviska OSPOD, ačkoli stěžovatelka opakovaně upozorňovala na možné negativní dopady rozhodnutí na nezletilé děti a tento důkaz výslovně navrhovala. Absence tohoto stanoviska vedla dle názoru kasačního soudu k neúplnému zjištění skutkového stavu ve vztahu k posouzení nejlepšího zájmu nezletilých dětí, a to zejména v kontextu jejich nuceného (a pravděpodobně dlouhodobého) opuštění území České republiky, jehož možné důsledky tak nebyly správními orgány dostatečně uváženy. Stanovisko OSPOD mohlo v nyní projednávané věci poskytnout *odborné* zhodnocení dopadů rozhodnutí na nezletilé děti a být významným vodítkem při posuzování proporcionality zásahu (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 4. 2024, č. j. 10 Azs 37/2024-61).

[40] Přestože je nejlepší zájem dítěte v řízeních, ve kterých mohou být dotčeny jeho zájmy, významným hlediskem, nepředstavuje absolutní kritérium, které by automaticky převažilo nad ostatními relevantními okolnostmi. Platí také (jak správně poznamenal krajský soud), že zákon v daném typu řízení stanovisko OSPOD pro rozhodnutí ve věci nevyžaduje. Uvedené nicméně neznamená, že v případech, kdy je zřejmé, že rozhodnutí může mít zásadní dopad na životní podmínky nezletilých dětí, lze jeho vyžádání označit bez dalšího za nadbytečné. Argumentace krajského soudu, že správní orgány oprávněně nepovažovaly další dokazování za nezbytné, neboť neměly pochybnosti o existenci funkčního rodinného života stěžovatelky na území České republiky, tedy neobstojí, neboť opomíjí, že vychází z premisy o toliko přechodném vycestování rodiny do Vietnamu a nezohledňuje reálnou obtížnost jejich návratu (viz závěry vyslovené výše).

[41] K námitce stěžovatelky, podle níž krajský soud založil úvahu o přiměřenosti zásahu primárně na skutečnosti, že stěžovatelka pobývala na území České republiky neoprávněně, Nejvyšší správní soud uvádí, že je částečně vytržena z kontextu. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatelky (respektive nejlepšího zájmu jejích nezletilých dětí) zohlednil více okolností, včetně délky jejího pobytu v České republice, rodinné situace, přítomnosti nezletilých dětí a jejich integrace do českého prostředí. Skutečnost, že stěžovatelka pobývala na území České republiky bez platného pobytového oprávnění, byla krajským soudem zohledněna jako jeden z relevantních faktorů, nikoli jako jediný nebo rozhodující důvod pro závěr o přiměřenosti zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Tento přístup odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. například rozsudek ze dne 18. 10. 2022, č. j. 5 Azs 33/2022-39). Tato námitka tedy není důvodná.

[42] K argumentu stěžovatelky jejím těhotenstvím Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Tato lhůta činí podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dva měsíce ode dne, *kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením jeho písemného vyhotovení, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*. Takovým zvláštním zákonem je v projednávané věci zákon o pobytu cizinců, který v § 172 odst. 1 stanoví zkrácenou lhůtu 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Přednost této zvláštní úpravy oproti obecné úpravě podle soudního řádu správního potvrdil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 23. 4. 2004, č. j. 7 Azs 68/2004-45.

pokračování

[43] Rozhodnutí žalované bylo stěžovatelce doručeno dne 24. 6. 2024. Ve lhůtě pro podání žaloby, která uplynula dne 24. 7. 2024, stěžovatelka v žalobě ani v jejím doplnění neuplatnila žádný žalobní bod, který by se týkal jejího těhotenství či zdravotního stavu, ačkoliv – jak sama uvedla v kasační stížnosti – se o svém těhotenství dozvěděla již bezprostředně před vydáním rozhodnutí žalované. Dne 24. 7. 2024 sice krajskému soudu zaslala lékařskou zprávu a ultrazvukovou dokumentaci, avšak učinila tak výlučně v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku žaloby. Z obsahu tohoto podání nelze dovodit, že by šlo o řádně uplatněný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s., neboť se výslovně vztahovalo pouze k uvedenému procesnímu návrhu.

[44] Stěžovatelka vznesla návrh na provedení důkazu lékařskou zprávou a zmínila svůj zdravotní stav až při ústním jednání před krajským soudem dne 10. 9. 2024, tedy zjevně po uplynutí zákonné lhůty pro rozšíření žaloby o nové žalobní body. Jelikož jí nic nebránilo tuto skutečnost uplatnit již v rámci žaloby nebo jejího doplnění ve stanovené lhůtě, jedná se vskutku o opožděně uplatněnou, a tudíž nepřípustnou žalobní námitku, kterou krajský soud oprávněně věcně neprojednal. Tím spíše pak tato námitka nemůže být uplatněna v řízení o kasační stížnosti (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[45] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost je (pokud jde o otázku posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí o povinnosti opustit území do soukromého a rodinného života stěžovatelky a zohlednění nejlepšího zájmu jejich nezletilých dětí) důvodná, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že v dalším řízení by krajský soud – s ohledem na zjištěné vady řízení a závazný právní názor Nejvyššího správního soudu – neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že zrušil rovněž rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[46] V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude tedy povinna znovu posoudit přiměřenost zásahu do práva stěžovatelky na respektování soukromého a rodinného života, jakož i nejlepší zájem jejich nezletilých dětí, a to zejména s ohledem na vyhodnocení reálné možnosti jejich návratu do České republiky, vyplývající z právních omezení stanovených v nařízení vlády č. 220/2019 Sb. V tomto směru uváží další doplnění dokazování, zejména pokud jde o stanovisko OSPOD k posouzení možných dopadů opuštění území rodiči na řádný vývoj jejich nezletilých dětí.

[47] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka byla v konečném důsledku v soudním řízení úspěšná, má proto vůči neúspěšné žalované právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů.

[48] Stěžovatelka uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, 5 000 Kč za podání kasační stížnosti a 2 × 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a kasační stížnosti.

[49] Stěžovatelka vynaložila rovněž náklady na své právní zastoupení. V řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem byla zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem. Stěžovatelce proto náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 [viz čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)].

[50] Důvodně vynaložené náklady stěžovatelky na právní zastoupení spočívají v odměně advokáta ve výši $5 \times 3\,100$ Kč, tj. za celkem pět úkonů právní služby, a to: převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, $\frac{1}{2}$ úkonu spočívajícího v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, účast na jednání v délce 43 minut, sepsání kasační stížnosti a $\frac{1}{2}$ úkonu spočívajícího v návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu]. K této částce náleží paušální náhrada hotových výdajů advokáta ve výši 6×300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Výše takto stanovených nákladů tedy činí 17 300 Kč. Jelikož advokát doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku 3 633 Kč odpovídající této dani. Celková výše nákladů na právní zastoupení tak činí 20 933 Kč.

[51] Celkem tedy přísluší stěžovatelce náhrada nákladů řízení ve výši 30 933 Kč. Nejvyšší správní soud uložil žalované povinnost tuto částku stěžovatelce nahradit ve lhůtě 30 dnů k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. srpna 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu