



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Barbary Pořízkové, Lenky Krupíkové, Petra Mikeše, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **H. E. A. H.**, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 2. 2023, č. j. MV-222429-6/SO-2022, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 19. 4. 2023, č. j. 52 A 11/2023-100,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh správního a soudního řízení

[1] Předmětem sporu je otázka, zda má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince v souladu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“) i v případě, kdy řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastavuje.

[2] Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 9. 1. 2020 do 8. 1. 2022. Dne 6. 12. 2021 Ministerstvo vnitra („správní orgán I. stupně“) obdrželo její žádost o prodloužení doby platnosti tohoto povolení. Protože žalobkyně k žádosti nedoložila veškeré zákonem požadované náležitosti, byla správním orgánem I. stupně vyzvána k odstranění vad žádosti. Konkrétně byla vyzvána k předložení dokladu vydaného finančním úřadem, okresní (městskou) správou sociálního zabezpečení a dále celním úřadem, kterými by bylo prokázáno, že společnost Baloor Crystal, s. r. o., v níž působila jako společnice a jednatelka, nemá dluhy.

[3] Ministerstvo vnitra usnesením z 14. 10. 2022 zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neboť ta ani po výzvě neodstranila podstatné vady žádosti (nepředložila požadované doklady). Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání. V odvolacím řízení zároveň doplnila chybějící doklady. Žalovaná (dále „stěžovatelka“) odvolání zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalobkyně následně podala proti tomuto rozhodnutí u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích žalobu. Ten v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu měla stěžovatelka posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Při zastavení řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se přiměřenost obecně neposuzuje (rozsudky NSS z 7. 1. 2022, čj. 8 Azs 314/2019-39, a z 29. 6. 2022, čj. 9 Azs 59/2022-41). Z tohoto pravidla však existují výjimky (rozsudky NSS z 16. 3. 2021, čj. 3 Azs 4/2020-41, z 3. 8. 2021, čj. 10 Azs 218/2021-44, a z 6. 1. 2022, čj. 1 Azs 268/2021-56). Správní orgán je povinen posoudit přiměřenost dopadů zastavení řízení z důvodu procesní pasivity cizince do jeho soukromého a rodinného života, pokud cizinec takovou otázku v řízení myslitelně tvrdí a prokazuje. Žalobkyně poprvé namítla nepřiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do svého soukromého a rodinného života v doplnění odvolání. Stěžovatelka proto měla přiměřenost posoudit.

[4] Stěžovatelka se kasační stížností domáhá zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že převažující judikатурní linie stojí na závěru, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) oprávnění k pobytu zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy (bod 34 rozsudku NSS z 6. 1. 2022, čj. 1 Azs 268/2021-56). Krajským soudem uváděné tři „odchylující se“ rozsudky nejsou přílehlavé na projednávanou věc, protože byly vydány v případech týkajících se nezletilých dětí a práva na sloučení rodiny (účel pobytu – společné soužití rodiny na území). V těchto případech tak byla ve hře Úmluva o právech dítěte a Směrnice Rady 2003/86/ES z 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

[5] Situace žalobkyně je na první pohled odlišná, neboť se jedná o zletilou osobu. Na území České republiky nepobývá ani žádný její rodinný příslušník. Její rodinný život se tak zcela zřejmě odehrává mimo území České republiky. Dle slov ovdovělé žalobkyně její synové žijí v Turecké republice, resp. v Jordánském hášimovském království. Žalobkyně pobývá na území za účelem podnikání, tedy za účelem výkonu ekonomické činnosti. Stěžovatelka nemohla přihlídnout k dokladům doloženým v odvolání, jak navrhuje krajský soud. Nejvyšší správní soud prolomení koncentrace řízení (srov. § 82 odst. 4 správního řádu) spojuje výlučně s nejlepším zájmem dítěte, jak je také uvedeno v jeho třech odkazovaných rozsudcích. Kompletace žádosti (doložení všech náležitostí) je poté spolu s nejlepším zájmem dítěte a

pokračování

rodinným životem další nutnou podmínkou pro to, aby byly správní orgány povinny posuzovat přiměřenost i v případě procesního rozhodnutí. Ani v tomto bodě dané rozsudky nedopadají na případ žalobkyně.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že primárním kritériem pro aplikaci posuzování přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí ze strany správních orgánů by nemělo být to, zda bylo rozhodnuto procesně, či meritorně. Obsáhle odůvodňuje, že toto kritérium je v případě zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále „zákon o pobytu cizinců“), nepřesné, zavádějící a v jeho důsledku dochází k systémové nerovnosti při rozhodování, která je v rozporu i se zásadou legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu. Takové kritérium navíc nedává prostor pro záruky, které mají vyplývat z mezinárodního práva, zejména pak z čl. 8 Úmluvy. To, co by mělo být ve smyslu čl. 8 Úmluvy rozhodným kritériem pro posuzování přiměřenosti, jsou pouze dopady napadeného rozhodnutí, tedy skutečnost, zda takové rozhodnutí (ať už meritorní či procesní) je, či není svými dopady způsobilé zasáhnout do soukromého nebo rodinného života cizince.

II.A Postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Osmý senát NSS při předběžném projednání věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů tohoto soudu ohledně otázky, zda má správní orgán posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců i v případě, kdy řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastavuje.

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

[9] Výjimku z tohoto pravidla připustil NSS v rozsudcích čj. 3 Azs 4/2020-41, čj. 10 Azs 218/2021-44 a čj. 1 Azs 268/2021-56, a to v případech, kdy je ve hře nejlepší zájem nezletilého dítěte s ohledem na závazek vyplývající z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. To, že se jedná skutečně o výjimku z pravidla pouze v případě nejlepšího zájmu dítěte, potvrdil následně NSS v rozsudku čj. 9 Azs 59/2022-41. V bodě 13 zmíněného rozsudku konkrétně uvedl, že „lze však souhlasit se stěžovatelem, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu lze najít výjimky z tohoto pravidla, a to například pokud vyplývá nepřiměřenost na první pohled či na ni mohou poukazovat zjevné okolnosti případu nebo takovou nepřiměřenost cizinec v řízení tvrdí a prokazuje (rozsudek čj. 10 Azs 218/2021-44). Nelze však z této judikatury dovozovat bez dalšího povinnost správního orgánu zabývat se vždy přiměřeností dopadů rozhodnutí

o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žadatele v souvislosti s nejlepším zájmem dítěte.“ Takto úzce výjimku pojímala i navazující judikatura (rozsudky NSS z 29. 5. 2023, čj. 3 Azs 248/2022-36, a z 27. 11. 2023, čj. 3 Azs 412/2021-77, a usnesení NSS z 25. 6. 2024, čj. 1 Azs 83/2024-48, a z 16. 7. 2024, čj. 10 Azs 3/2024-40).

[10] V rozporu s uvedenou judikaturou a výjimkou z ní je usnesení NSS z 14. 8. 2024, čj. 10 Azs 107/2024-49. Na tom nemění nic skutečnost, že se jedná o usnesení, kterým byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Právní názor desátého senátu je z usnesení zcela zřetelný a nelze jej s ohledem na postupný vývoj judikatury v této otázce označit bez dalšího za excés.

[11] V této věci správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádosti zletilého cizince o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu opožděně podané žádosti. Ve správním řízení a v řízení před soudem cizinec mj. namítal, že na území ČR pobývá přes 8 let, je zde integrován, mluví plynule česky a že ztráta pobytového oprávnění zasáhne do jeho života. Z uvedeného tak vyplývá, že ve hře nebyl nejlepší zájem dítěte. Cizinec byl zletilý a nenamítal, že by měl na území ČR nezletilé dítě. Městský soud v bodech 41 a 42 rozsudku z 13. 5. 2024, čj. 4 A 25/2023-33, však vyložil závěry rozsudku čj. 9 Azs 59/2022-41 obecně tak, že se přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života má výjimečně posuzovat, pokud nepřiměřenost vyplývá na první pohled, pokud na ni poukazují zjevné okolnosti případu nebo pokud cizinec takovou nepřiměřenost v řízení tvrdí a prokazuje. Podle městského soudu tedy není podstatné, zda je ve hře nejlepší zájem dítěte pro použití výjimky z judikatury uvedené v bodě [8] výše. Tento výklad následně převzal i desátý senát v usnesení čj. 10 Azs 107/2024-49, kde oproti uvedené judikatuře výjimku z neposuzování přiměřenosti evidentně rozšířil i na případy, kdy není ve hře nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. To vyplývá nejen z obecných východisek, ale zejména z toho, že se zabýval tím, zda stěžovatel okolnosti zásahu do soukromého a rodinného života tvrdil. Protože nic takového ze spisu nevyplývalo, dospěl k tomu, že správní orgány nepochybily. Pokud by vycházel z toho, že se tyto okolnosti mají posuzovat jen u nezletilého dítěte, pak by tyto námitky byly v případě stěžovatele irelevantní.

[12] Předkládající senát podotýká, že existuje rovněž judikaturní rozpor v otázce, zda má být výjimečně přiměřenost posuzována, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte. První senát v rozsudku čj. 1 Azs 212/2021-37 neshledal důvod pro posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života nezletilého žadatele z důvodu, že v případě zastavení řízení nejsou správní orgány povinny přiměřenost posuzovat. To je zjevně v rozporu s rozsudky čj. 3 Azs 4/2020-41, čj. 10 Azs 218/2021-44, a čj. 1 Azs 268/2021-56.

[13] Sporná otázka není závazně řešena Ústavním soudem ani v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17, jak tvrdí žalobkyně. Ústavní soud v tomto nálezu nedospěl obecně k závěru, že by přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života cizince měla být posuzována v případě jakéhokoliv procesního rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Naopak své závěry vyslovil pouze ke specifické úpravě obsažené v § 169r odst. 1 písm. j) téhož zákona (srov. usnesení Ústavního soudu z 31. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2413/22, ve kterém Ústavní soud souhlasil s hlavní linií judikatury).

II.B Právní názor předkládajícího senátu

pokračování

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

[15] Na úrovni zákona o pobytu cizinců je základem pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince § 174a odst. 3 ve znění od 15. 8. 2017. Ten vyžaduje posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. V ostatních případech se vychází z toho, že obecný test přiměřenosti provedl již zákonodárce. Z tohoto východiska však podle judikatury existují výjimky s ohledem na závazek vyplývající z čl. 8 Úmluvy, pokud cizinec vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života a pokud tvrzená nepřiměřenost není již na první pohled nemyslitelná či jen zdánlivá (rozsudek NSS z 22. 1. 2020, čj. 10 Azs 256/2019-39, č. 3990/2020 Sb. NSS, body 15 až 19, který se týkal zrušení povolení k trvalému pobytu cizince). Rozhoduje-li proto správní orgán věcně a cizinec konkrétně tvrdí nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života, je povinen se přiměřeností dopadů rozhodnutí zabývat s ohledem na čl. 8 Úmluvy.

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

[17] To platí i pro případ, kdy je dán důvod pro zrušení povolení k pobytu z moci úřední nebo pokud žadatel nesplňuje některou ze zákonných podmínek pro udělení pobytu. Tyto dvě situace se však přinejmenším formálně odlišují. V případě rozhodnutí o zrušení povolení

k pobytu z moci úřední má správní orgán podle předkládajícího senátu řízení zastavit (zřejmě podle § 66 odst. 2 správního řádu), dospěje-li k závěru, že by rozhodnutí o zrušení bylo nepřiměřené. Dříve získané povolení k pobytu tak cizinci ponechá, ačkoliv by obecně byly splněny podmínky pro jeho zrušení. To správní orgán může učinit i tehdy, kdy zákon o pobytu cizinců výslovně nepodmiňuje zrušení povolení k pobytu podmínkou, že rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého a rodinného života cizince (například v případě zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 tohoto zákona). Minimálně na první pohled se tak tato situace jeví být výkladem dobře řešitelná. Složitější je ale situace tehdy, jde-li o řízení o žádosti. Nelze totiž nalézt žádný smysluplný výklad zákona o pobytu cizinců, pokud by rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo nepřiměřené. Nejvyšší správní soud v rozsudku z 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018-30, bez bližšího odůvodnění dospěl k závěru, že je v takovém případě třeba pobytový titul udělit. Správní orgán by tak měl v rozporu se zákonnými podmínkami udělit povolení k pobytu, byť věcně nejsou podmínky pro jeho udělení naplněny. Tato situace je však mnohem více sporná. V prvním případě totiž správní orgán již dříve cizinci pobyt udělil, a ten tak podmínky konkrétního pobytového titulu splnil, a nyní jde o jeho případné zrušení. Ve druhém případě by však měl správní orgán udělit pobytové oprávnění v rozporu s podmínkami pro jeho získání nebo i z důvodu, se kterým příslušný pobytový titul vůbec nepočítá. Možnost cizinců žádat si o jakékoliv pobytové oprávnění by tak v těchto situacích mohla vést k tomu, že by jim je správní orgán musel i přes nesplnění podmínek udělit kvůli tomu, že by neudělení nějakého pobytového titulu vedlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života. Na druhou stranu obsahově jsou situace obdobné. Cizinec nesplňuje některé zákonné podmínky pobytu a v rozporu s tím je pobytové oprávnění buď uděleno, nebo není zrušeno.

[18] Pátý senát v rozsudku z 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 320/2019-38, dospěl v bodě 22 k tomu, že *„v daném případě stěžovatelka účel pobytu neplnila, prodloužení jejího pobytového oprávnění pouze z důvodů soukromého a rodinného života by vedlo ke zcela absurdnímu důsledku. Zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění založené na účelu pobytu – výkonu podnikatelské činnosti – by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo bez dalšího zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.“* Podle pátého senátu je zjevně nelogické, aby byl žadateli pobyt udělen z důvodu zjištěné nepřiměřenosti, pokud zákonné podmínky pro jeho udělení nesplňuje. To je v rozporu se závěry rozsudku čj. 10 Azs 127/2018-30. Ke stejnému závěru jako pátý senát dospěl již dříve osmý senát v rozsudku z 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49, č. 4281/2022 Sb. NSS. V něm zároveň nastínil jak nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života v těchto situacích řešit. Osmý senát dospěl k tomu, že i cizince pečující o nezletilé dítě, které je občanem ČR, může být ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie. Svou pobytovou situaci totiž může po udělení výjezdního příkazu řešit podáním žádosti o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování z území brání překážka na její vůli nezávislá.

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

[20] Žalobkyně v této souvislosti pádně poukázala na možnost zákonodárce vyloučit nebo naopak zahrnout posuzování soukromého a rodinného života cizince podle volby formálně věcného nebo procesního rozhodnutí. Např. podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2

pokračování

zákonu o pobytu cizinců správní orgán žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, pokud žadatel nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3 tohoto zákona. Přestože nepředložení požadovaných dokladů zpravidla vede k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (rozsudek NSS z 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015-24, bod 30), v tomto případě správní orgán rozhodne věcně a žádost zamítne. Pokud by proto žadatel v tomto případě konkrétně namítal nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, měl by se podle judikatury NSS správní orgán přiměřeností zabývat i přesto, že žadatel požadované doklady nepředložil. Jde totiž minimálně z pohledu formy rozhodnutí o věcné posouzení žádosti, a použije se proto čl. 8 Úmluvy (bod [15] výše).

[21] Naopak v případě zastavení řízení z důvodu nepředložení požadovaných dokladů podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nelze podle hlavní linie judikatury (bod [8] výše) přiměřenost posuzovat. Důvodem neúspěchu žadatele je ale ta samá skutečnost jako v případě věcného zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, tedy nepředložení určitých dokladů. Do značné míry tak to, zda bude přiměřenost posuzována, záleží na vůli zákonodárce, zda určitý nedostatek či pochybení při podání žádosti povede k jejímu zamítnutí, či k zastavení řízení (bod 31 rozsudku čj. 2 Azs 76/2015-24). Zákonodárce by v extrémním případě mohl jako důsledek nesplnění podmínek požadovaných zákonem o pobytu cizinců stanovit vždy zastavení řízení namísto zamítnutí žádosti, a docílit tak toho, že by zamezil možnosti soudu posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života (na tento problém poukázal již Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/17). Tím by docházelo k obcházení čl. 8 Úmluvy. Na druhou stranu, pokud by měl správní orgán žádost věcně posuzovat i v těchto situacích, otvírá se otázka, jaká je správná reakce na zjištění, že dopady rozhodnutí nepřiměřeně zasahují do soukromého a rodinného života cizince.

[22] Také rozpor týkající se toho, zda má být přiměřenost posuzována u procesních rozhodnutí, je-li ve hře nejlepší zájem dítěte (bod [12]), poukazuje na to, že v otázce, kdy má být přiměřenost dopadů rozhodnutí vydaných podle zákona o pobytu cizinců posuzována, panuje obecně v judikatuře NSS nejednotnost a rozkolísanost. Nadto má překládající senát pochybnosti o tom, zda je opodstatněné rozlišování mezi nejlepším zájmem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a právem na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy. Oba tyto závazky vyplývají z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy a mají tak v případě rozporu s vnitrostátním právem aplikační přednost. Hledisko nejlepšího zájmu dítěte je navíc také součástí posuzování zásahů státu do soukromého a rodinného života cizince (rozsudek NSS z 14. 2. 2020, čj. 5 Azs 383/2019-40, bod 39).

[23] Posuzování přiměřenosti dopadů procesních rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života cizince s sebou nese obdobný problém, který se objevuje i v případě věcných rozhodnutí. Zákon o pobytu cizinců totiž neřeší, co by mělo být důsledkem, dospěl-li by správní orgán k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení je nepřiměřené. Za této situace je ještě těžší si představit, že by správní orgán vydal povolení k pobytu, neboť žádost cizince vůbec věcně neposuzoval. Proto také hlavní judikатурní linie posouzení přiměřenosti nepřipouští, neboť o žádosti není věcně rozhodováno. Lze si představit to, že by správní orgán například v rámci odvolacího řízení umožnil doplnit chybějící doklady a prolomil tak koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu nebo by nepřihlížel k tomu, že žádost byla podána opožděně. Jednalo by se o odlišné řešení než v případě věcných rozhodnutí, neboť by pobytový titul nebyl automaticky udělen, nýbrž by se umožnilo správnímu orgánu žádost i přes daný nedostatek věcně posoudit. Oproti věcnému posouzení

žádosti podle § 87e odst. 1 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, které i přes nepředložení požadovaných dokladů může v důsledku nepřiměřenosti vést podle rozsudku čj. 10 Azs 127/2018-30 k udělení pobytu, by zde správní orgán umožnil cizinci odstranit nedostatky tak, aby mohl žádost posoudit. Je však otázka, jak naložit s tím, pokud by cizinec této druhé možnosti nevyužil, a přesto by rozhodnutí o zastavení řízení nepřiměřeně zasahovalo do jeho soukromého a rodinného života. I zde se dá jako nejvhodnější řešení umožnit cizinci v případě, kdy by rozhodnutí mohlo mít nepřiměřené dopady do jeho soukromého a rodinného života, změnu řízení tak, že by měl možnost podat žádost o vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

III. Vyjádření účastníků

[24] Stěžovatelka ve vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu uvedla, že závazky plynoucí z mezinárodního práva nezpochybňují právo států kontrolovat vstup a pobyt cizinců na jejich území, jakož i rozhodovat o jejich vyhoštění. Ani Úmluva nezaručuje právo cizince na vstup a pobyt v jím zvolené zemi. Na této úrovni neexistuje ani povinnost vydat konkrétní typ povolení k pobytu. Uznává ale, že u osob, kterým již bylo přiznáno právo pobytu, představuje následné odnětí tohoto práva zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy.

[25] Oproti předkládajícímu senátu se stěžovatelka domnívá, že zákon o pobytu cizinců dostatečně upravuje postup správního orgánu při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Poukazuje na konkrétní ustanovení, která správnímu orgánu ukládají povinnost zohlednit přiměřenost rozhodnutí. Pokud by rozhodnutí mělo nepřiměřený dopad, správní orgán je nevydá, případně řízení zastaví nebo pobytové oprávnění prodlouží. Zákon tak podle stěžovatelky poskytuje dostatečný rámec pro ochranu soukromého a rodinného života cizinců.

[26] Zákon o pobytu cizinců neupravuje situace, kdy sám výslovně nevyžaduje posouzení přiměřenosti. Judikatura NSS rozšířila povinnost posouzení nad rámec zákona a činí tak nejednotně a bez jasných pravidel. Výsledkem je, že správní orgány musí rozhodovat mimo zákonný rámec, což je v rozporu se zásadou zákonitosti. Cizinci, kteří znají judikaturu nebo mají právní zastoupení, jsou navíc zvýhodněni oproti těm, kteří se řídí pouze zákonem. V praxi to vede k tomu, že se žadatelé soustředí spíše na argumentaci o nepřiměřenosti dopadů případného negativního rozhodnutí než na splnění zákonných podmínek žádosti. Tento přístup narušuje zákonnou strukturu správního řízení.

[27] Správní řízení musí respektovat stanovený procesní rámec. Pokud žadatel nepředloží zákonem požadované náležitosti, žádost nemůže být meritorně posouzena. V takovém případě by správní orgán neměl pokračovat v dokazování, zejména ne mimo předmět řízení, například ohledně přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Pokud zákon o pobytu cizinců upravuje vydání meritorního rozhodnutí i při nedoložení stanovených náležitostí, jde o důsledek promítnutí práva Evropské unie (zejména specifického postavení rodinných příslušníků občanů EU).

[28] Stěžovatelka uvádí, že vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nelze chápat jako univerzální „nouzové“ řešení pro cizince, kteří nesplňují podmínky pro jiný typ pobytového oprávnění. I tento pobytový titul má jasné stanovené podmínky a nelze jej považovat za zbytkovou možnost pro každého, kdo chce na

pokračování

území setrvat. Pokud jde o procesní rozhodnutí a případné posuzování přiměřenosti, stěžovatelka upozorňuje na zásadní úskalí realizace takového postupu za stávající právní úpravy. Posouzení přiměřenosti dopadů zpravidla vyžaduje nejen procesní aktivitu cizince, ale i provádění dalšího dokazování, a to mimo předmět žádosti. V této souvislosti je třeba také zohlednit rozdílné právní postavení cizinců ze třetích zemí a rodinných příslušníků občanů EU. Zatímco rodinní příslušníci občanů EU mohou podat žádost přímo na území, cizinci ze třetích zemí jsou povinni žádat na příslušném zastupitelském úřadu. V mnoha případech pak námitka nepřiměřenosti dopadů nesměřuje proti nemožnosti získat pobyt, ale proti nutnosti žádat ze zahraničí, což nelze považovat za porušení čl. 8 Úmluvy.

[29] Stěžovatelka zdůrazňuje nutnost vycházet z převažující judikatury NSS, kterou nezpochybnil ani Ústavní soud. Upozorňuje, že pokud by se řízení o pobytu cizince zaměřovalo na posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí, a nikoliv na splnění zákonných podmínek žádosti, došlo by k popření základních principů zákonné úpravy. To by mohlo vést k absurdním situacím, kdy by cizinec mohl žádat o pobyt, aniž by splňoval základní zákonné požadavky, a řízení by se soustředilo jen na dopady zamítnutí žádosti.

[30] Žalobkyně se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřila.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.A Pravomoc rozšířeného senátu

[31] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[32] Desátý senát v usnesení z 14. 8. 2024, čj. 10 Azs 107/2024-49, konstatoval, že bytí pobytové orgány obecně posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života v případě zastavení řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neprovádějí, z tohoto pravidla existují výjimky, a to například vyplývá-li nepřiměřenost na první pohled, upozorňují-li na ni zjevné okolnosti případu nebo tvrdí-li a prokazuje-li takovou nepřiměřenost v řízení cizinec (bod 22 citovaného usnesení).

[33] Tyto výjimky však dosavadní judikatura NSS uplatňovala pouze v řízeních, v nichž byl ve hře nejlepší zájem nezletilého dítěte, a to s ohledem na závazek vyplývající z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (viz např. rozsudky čj. 3 Azs 4/2020-41, čj. 10 Azs 218/2021-44, nebo čj. 1 Azs 268/2021-56). NSS naopak dovodil, že v ostatních případech správní orgán nemá jinou možnost než řízení zastavit (viz např. rozsudky čj. 8 Azs 314/2019-39 nebo čj. 9 Azs 59/2022-41). Mezi dosavadní rozhodovací činností NSS a usnesením čj. 10 Azs 107/2024-49 je proto zjevný rozpor.

[34] Předkládající senát má rovněž pochybnosti o tom, zda je opodstatněné rozlišování mezi nejlepším zájmem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a právem na soukromý a rodinný život podle čl. 8 Úmluvy, neboť oba tyto závazky vyplývají z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, a mají tak v případě rozporu s vnitrostátním právem aplikační přednost. Tím se – minimálně implicitně – vymezuje vůči dosavadní převažující linii judikatury NSS, která výjimky omezuje toliko na situace, kdy je ve hře nejlepší zájem dítěte.

[35] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

IV.B Právní názor rozšířeného senátu

Zkoumání přiměřenosti

[36] Zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí vydaného dle zákona o pobytu cizinců je zákonem výslovně předvídáno. Na základě § 174a odst. 1 věty první tohoto zákona musí správní orgán zohlednit 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.

[37] Zákonodárce v § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nejprve omezil povinnost posuzování přiměřenosti toliko na případy, u nichž to tento zákon výslovně stanoví. Takový přístup byl překonán judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ta totiž dovodila, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, tj. porušení čl. 8 Úmluvy, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců vyžaduje či nikoli (viz např. rozsudky NSS z 28. 5. 2015, čj. 6 Azs 96/2015-30, bod 32, z 20. 9. 2018, čj. 10 Azs 127/2018-30, bod 11, či z 24. 10. 2024, čj. 7 Azs 62/2024-61, bod 26).

[38] NSS následně upřesnil, že povinnost posuzovat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince dopadá na situace *meritorního* přezkumu, nikoliv na rozhodnutí o ukončení řízení z *procesního* důvodu, jako je například zastavení řízení (rozsudek čj. 8 Azs 314/2019-39, bod 21). Jedinou výjimkou jsou řízení, v nichž je ve hře nejlepší zájem dítěte; v takovém případě jsou správní orgány povinny v souladu s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte poměřit kolidující zájmy, tj. zvážit dopad zásahu na zastavení řízení a případně prolomit zásadu koncentrace správního řízení (viz např. rozsudky NSS čj. 3 Azs 4/2020-41, bod 23, nebo čj. 10 Azs 218/2021-44, bod 14). Až desátý senát v usnesení čj. 10 Azs 107/2024-49 rozšířil dosah této výjimky i na řízení, v němž byl žadatel zletilý a zároveň nenamítal, že by měl na území České republiky nezletilé dítě.

[39] Žádné z citovaných rozhodnutí však doposud nereflektovalo požadavky plynoucí z rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) vztahující se k čl. 8 Úmluvy a dopadající na řešení této právní otázky. Dle této judikatury mají vnitrostátní orgány povinnost pečlivě zvážit různé dotčené zájmy – včetně nejlepšího zájmu dítěte – a provést důkladnou analýzu přiměřenosti a dopadu na soukromý a rodinný život i v případě rozhodnutí přijatého z formálních procesních důvodů („formal procedural grounds“). Neučiní-li tak, rozhodují v rozporu se standardy přezkumu vyžadovanými čl. 8 Úmluvy, což má za následek jeho porušení (viz rozsudek ESLP z 22. 11. 2021, *Khachatryan a Konovalova proti Rusku*, č. stížnosti 28895/14, body 27, 29 a 30). ESLP v citovaném rozsudku zároveň žádným způsobem nerozlišuje případy, v nichž je ve hře nejlepší zájem dítěte, a případy, v nichž tomu tak není. Z jeho závěrů je zjevné, že povinnost zkoumat přiměřenost a dopady na soukromý a rodinný život v případě procesních rozhodnutí je obecným pravidlem a nikoliv výjimkou, jak ji až doposud chápala judikatura NSS.

[40] Závěry ESLP se na jedné straně zdají být v rozporu s charakterem rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. To má povahu nemeritorního procesního

pokračování

usnesení, v němž by nemělo docházet k věcnému přezkumu důvodů pro vyhovění (resp. nevyhovění) žádosti. Toto rozhodnutí správního orgánu se zakládá výlučně na aplikaci procesních norem (viz usnesení rozšířeného senátu z 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Pokud správní orgány vykládají hmotněprávní úpravu, zákonný důvod pro zastavení řízení o žádosti nemůže být naplněn (srov. rozsudek NSS z 24. 4. 2020, čj. 3 Ads 95/2018-58, body 23 a 25). Na straně druhé nelze opomíjet, že důsledky zastavení řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění jsou z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života ve výsledku totožné s důsledky rozhodnutí o meritorním zamítnutí žádosti. I rozhodnutím o zastavení řízení může dojít k porušení základních práv žadatelů o pobytové oprávnění. Povinností správních orgánů je takovému porušení předejít (viz Kratochvíl, J. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí v případě zastavení řízení podle zákona o pobytu cizinců. Právní rozhledy, 2020, č. 3, s. 77-83).

[41] NSS má povinnost zohlednit judikaturu ESLP při vnitrostátní aplikaci Úmluvy, a to nejen s ohledem na mezinárodněprávní závazky České republiky, přičemž tato povinnost mu vnitrostátně plyne z čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy (viz nálezy Ústavního soudu z 16. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 3122/16, bod 25, či z 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19, bod 41). NSS tak ostatně setrvale činí (srov. rozsudky NSS z 27. 1. 2021, čj. 6 Azs 321/2020-41, body 11 až 13, či z 24. 10. 2024, čj. 7 Azs 62/2024-61, bod 26, a dlouhodobou judikaturu v nich citovanou). V důsledku toho je třeba uzavřít, že čl. 8 Úmluvy vykládaný ve světle judikatury ESLP nepřipouští závěry doposud převažující v judikatuře NSS, dle nichž je povinnost posuzování přiměřenosti ze strany správních orgánů omezena na případy, v nichž dochází k věcnému rozhodování o žádosti. Naopak, správní orgány jsou s ohledem na čl. 8 Úmluvy povinny posoudit, zda zastavení řízení z důvodů předvídaných v § 66 odst. 1 správního řádu je či bylo s ohledem na okolnosti daného případu přiměřené zásahu do soukromého a rodinného života cizince. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí. Ustanovení § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se v těchto věcech neuplatní pro rozpor s čl. 8 Úmluvy.

[42] Pokud správní orgán dospěje k závěru, že zásah do soukromého a rodinného života cizince není vůbec myslitelný, řízení bez dalšího zastaví. Případně, půjde-li o správní orgán druhého stupně, v takové situaci odvolání proti usnesení o zastavení bez dalšího zamítne.

[43] Jen pro úplnost rozšířený senát dodává, že přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života je třeba u zastavení řízení posuzovat pouze v případech, v nichž je takový dopad myslitelný. Tak tomu nebude například při zastavení řízení v důsledku zpětvzetí žádosti cizincem [§ 66 odst. 1 písm. a) správního řádu] či v případě smrti žadatele [§ 66 odst. 1 písm. f) správního řádu].

Následný postup správního orgánu

[44] Otázkou zůstává, jaký má být další postup správního orgánu, dospěje-li k závěru, že v případě zastavení řízení skutečně dojde k zásahu do soukromého a rodinného života cizince. Je-li takový zásah nepřiměřený, lze dle předkládajícího senátu uvažovat o několika možných způsobech řešení, a to zejména (1) automatickém vyhovění žádosti o pobytový titul (resp. o jeho prodloužení) či (2) změně řízení na řízení o „slabším“ pobytovém titulu typu víza za účelem strpění pobytu na území.

[45] Cizinci, u něž by v důsledku zastavení řízení došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života, nelze bez dalšího udělit titul, o který žádá, aniž by bylo zkoumáno, zda cizinec splňuje jeho účel. Ustálená judikatura NSS stojí na principu, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. To znamená, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány (viz rozsudek NSS čj. 5 Azs 320/2019-38, bod 19). Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je nepochybně v pravomoci suverénního státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat. Podmínky získání konkrétního pobytového oprávnění nejsou samoučelné – naopak, jsou vázané na konkrétní účel pobytu (rozsudek NSS z 21. 7. 2023, čj. 5 Azs 62/2023-46, bod 29). Závěr, že cizinec může získat pobytový titul, aniž by naplňoval jeho účel, by byl zjevně v rozporu s výše uvedenými principy. Jinými slovy, nesplňuje-li cizinec účel pobytu, o který žádá, nemůže si takový pobytový titul vynutit přes právo na soukromý a rodinný život (viz rozsudek NSS čj. 5 Azs 320/2019-38, body 21 a 22).

[46] Rozšířený senát dále zvažoval možnost automatické přeměny řízení o povolení (prodloužení) pobytu do řízení o udělení víza za účelem strpění pobytu dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Takový postup však neshledal přípustným.

[47] Zákon o pobytu cizinců totiž mechanismus takové přeměny nezná. Tím se liší od zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, jenž podobný mechanismus upravuje ve svém § 28 odst. 9. Dle tohoto ustanovení rozhodne Ministerstvo vnitř na žádost cizince, kterému nelze udělit azyl, nebo kterému byl azyl odňat, avšak jinak splňuje důvody pro udělení nebo ponechání azylu, o jeho strpění na území podle § 78b a vydá mu za tímto účelem potvrzení o strpění na území. Aplikace tohoto mechanismu na základě analogie není možná, neboť s ohledem na odlišný účel obou právních úprav, odlišnost situací, na které dopadají, i odlišnost hodnot, které chrání, není splněna základní podmínka pro využití výkladového pravidla analogie legis, tj. existence pravidla zakotveného pro případy blízké, resp. svojí povahou obdobné (srov např. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/06 z 6. 3. 2007, č. 149/2007 Sb., bod 35).

[48] Je-li zásah do soukromého a rodinného života cizince v nastalé procesní situaci zřejmý, jediným rozumným řešením, jak zohlednit požadavky ESLP je povinně posoudit, zda je případný zásah do práv žadatele přiměřený sledovaným legitimním cílům. Pokud by tomu tak nebylo, znamená to mj. prolomení koncentrace řízení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu a povinnost odvolacího orgánu při takovém posuzování zohlednit i podklady doložené až v odvolacím řízení.

[49] Pokud doložené podklady neodpovídají plně rozsahu vyžadovanému zákonem o pobytu cizinců, nemůže taková situace při respektování lidskoprávních závazků ČR vyplývajících z judikatury ESLP mít automaticky za následek zastavení řízení. Správní orgán je primárně povinen věcně posoudit, zda dotyčný cizinec s ohledem na skutečnosti tvrzené v žádosti naplňuje účel pobytového titulu. I v této situaci je třeba zohlednit případnou intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života a poměřit ji s mírou, v jaké cizinec nesplnil svou povinnost doložit veškeré potřebné podklady či nenaplnil veškeré hmotněprávní podmínky pro požadované pobytové oprávnění. Posouzení přiměřenosti (posouzení přiměřenosti na základě čl. 8 Úmluvy s přihlédnutím k situaci v ČR i zemi původu) musí být vždy individuální. Zároveň platí, že čím větší je zásah do zaručených práv, tím spíše není nutno

pokračování

trvat na doložení veškerých podkladů či striktním naplnění všech hmotněprávních podmínek, a naopak.

[50] Pokud na základě takového individuálního posouzení dospěje správní (odvolací) orgán k závěru, že je naplněn účel pobytového titulu a s ohledem na intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života cizince by bylo i přes chybějící splnění formálních či hmotněprávních podmínek nepřiměřené žádosti nevyhovět, žádosti cizince vyhová (odvoláním napadené rozhodnutí změni a pobytové oprávnění udělí, případně věc vrátí k dalšímu řízení správnímu orgánu prvního stupně). V případě, že dospěje k závěru opačnému, správní orgán prvního stupně řízení zastaví či odvolací orgán odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení zamítne. Bude-li mít cizinec stále zájem o setrvání na území ČR a úpravu svého pobytového režimu, je třeba, aby v tomto směru podnikl náležité kroky a v době platnosti výjezdního příkazu požádal o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2021, čj. 8 Azs 303/2019-49, č. 4281/2022 Sb. NSS, bod 16).

[51] Rozšířený senát v této souvislosti připomíná, že i když cizinec nedosáhl na požadovaný pobytový titul, nemůže být k vycestování nucen, pokud by vycestováním došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Je tedy na cizinci, zda využije možnosti požádat o vízum za účelem strpění na území ČR i přes méně výhodný status, který s takovým pobytovým oprávněním souvisí. Správní orgán je v takové skutkové situaci následně povinen cizinci tento pobytový titul udělit.

Shrnutí

[52] Rozšířený senát shrnuje, že správní orgán je povinen s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, jsou-li dány důvody pro vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 správního řádu. Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí.

V. Aplikace na projednávanou věc

[53] Krajský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí stěžovatelky z důvodu, že neobsahovalo úvahu o poměření intenzity zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně s intenzitou veřejného zájmu na zastavení řízení. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost se týká pouze této právní otázky, posoudil rozšířený senát v souladu s § 71 Jednacího řádu NSS celou věc sám.

[54] Ve světle výše uvedených závěrů rozšířený senát konstatuje, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky správně. Stěžovatelka je v dalším řízení povinna posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobkyně. Pokud takový zásah i přes tvrzení žalobkyně vůbec myslitelný není, odvolání žalobkyně bez dalšího zamítne. Pokud takový zásah naopak myslitelný je, posoudí přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení i ve vztahu k podkladům doloženým v odvolacím řízení (srov. body [49] a [50] tohoto rozsudku). V závislosti na výsledku posouzení přiměřenosti buď odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení zamítne, nebo napadené rozhodnutí změni tak, že žádosti žalobkyně vyhová, případně věc vrátí správnímu orgánu prvního stupně. V každém případě je stěžovatelka vázána závěrem krajského soudu ohledně povinnosti přezkoumatelně se vypořádat s namítanou nepřiměřeností rozhodnutí o zastavení řízení do

soukromého a rodinného života žalobkyně, což – jak správně dovodil krajský soud – v předchozím řízení neučinila.

VI. Závěr

[55] Rozšířený senát proto v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, neboť kasační stížnost byla zamítnuta, a proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce.

[57] Žalobkyně byla po určitou dobu řízení před NSS zastoupena Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem, advokátem se sídlem Varšavská 714/38, Praha 2. Dne 26. 7. 2023 zástupce informoval NSS, že žalobkyně plnou moc zástupci vypověděla. Zástupce žalobkyně nicméně ještě předtím, než k výpovědi došlo, učinil v řízení před NSS jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé [vyjádření ke kasační stížnosti; § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024 (dále „advokátní tarif“)]. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně osvědčil, že je plátcem DPH, k nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě 21 % (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), tj. 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatelka s ohledem na zánik zastoupení povinna žalobkyni zaplatit k jejím rukám, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku [srov. obdobně rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2020, čj. 5 Azs 385/2019-29, bod 19, či ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 As 385/2019-55, bod 34; shodně viz Vlácil, D. Platební místo nákladů řízení (§ 149 OSŘ). In: Svoboda, K. a kol. *Náklady řízení*. 2. vyd. C. H. Beck, 2024, s. 164].

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

V Brně dne 5. listopadu 2025

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu