



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) B. N., b) M. N., c) nezletilá M. N.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutím žalované ze dne 19. 6. 2024, č. j. MV-78292-4/SO-2024 a č. j. MV-78286-4/SO-2024, a ze dne 20. 6. 2024, č. j. MV-78270-4/SO-2024, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2024, č. j. 19 A 31/2024-57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2024, č. j. 19 A 31/2024-57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žaloby proti nadepsaným rozhodnutím žalované. Těmito rozhodnutími žalovaná zamítla odvolání žalobců a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“), jimiž podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastavil řízení o jednotlivých žádostech žalobců o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

[2] Žalobci jsou státními příslušníky Pákistánu. Od roku 2018 se u českých úřadů i soudů neúspěšně domáhali mezinárodní ochrany. Po skončení soudního řízení podali dne 2. 4. 2024 žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu (tehdy pobývali na území České republiky na základě výjezdního příkazu). Řízení o žádostech však byla zastavena, neboť dle § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců není cizinec oprávněn v době platnosti výjezdního

příkazu při setrvání na území podat žádost o udělení dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, s výjimkou žádosti podané podle § 33 odst. 1 a § 42e téhož zákona.

[3] Již v odvolacím řízení a následně i v žalobách žalobci namítali, že usnesení o zastavení řízení představují zásadní zásah do jejich práva na soukromý a rodinný život garantovaného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a v případě žalobkyně c) rovněž do práv dítěte dle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Správní orgán I. stupně měl povinnost zkoumat, zda je zastavení řízení s ohledem na mezinárodní závazky České republiky vyplývající z uvedených lidskoprávních smluvních instrumentů přiměřeným krokem. Namítali, že přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života musí správní orgán posuzovat i v případech, kdy mu to zákon výslovně neukládá (§ 174a zákona o pobytu cizinců), a to tehdy, pokud účastníci řízení uvedou skutečnosti, které jejich případ staví mimo rámec standardní situace. To žalobci dle jejich názoru splňují. Správní orgány ovšem opomněly významné okolnosti na straně žalobců, které je měly vést k aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců a příslušných článků mezinárodních úmluv, a neprojednaly jejich žádosti meritorně, ačkoliv tak učinit měly.

[4] Městský soud se ve svém rozsudku přiklonil k závěru, že v případě procesního rozhodnutí nejsou správní orgány povinny posuzovat, zda představuje přiměřený zásah do soukromého a rodinného života účastníků. Věc, která byla před Nejvyšším správním soudem vedena pod sp. zn. 8 Azs 99/2023 a v níž byla rozšířenému senátu postoupena otázka, jejíž vyřešení žalobci považovali za stěžejní i pro jejich případ, se dle názoru městského soudu od projednávané věci odlišuje. Ve věci předložené rozšířenému senátu se jednalo o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu, nikoli o případ podobný nynějšímu, kdy žalobci žádné pobytové oprávnění doposud neměli. Dále se nynější věc odlišuje v tom, že žalobci mají možnost svoji situaci řešit prostřednictvím žádosti o vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Mimo to městský soud uvedl, že žalovaná situace žalobců v odvolacím řízení hodnotila i stran možné aplikace čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Jádrem kasační argumentace je názor stěžovatelů, podle nějž byla žalovaná povinna posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí o zastavení řízení do práva na rodinný a soukromý život stěžovatelů a jejich rodinných příslušníků. Městský soud měl zhodnotit, zda žalovaná této povinnosti dostala. Stěžovatelé v kasační stížnosti popsali svoji životní a rodinnou situaci a odkázali na správní řízení ve věci jejich žádostí o udělení mezinárodní ochrany, v němž podrobně vylíčili svůj azylový příběh. Dle jejich názoru u nich existují důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelé se neztotožňují se závěrem městského soudu, že se žalovaná dopady zastavení řízení do rodinného a soukromého života stěžovatelů nemusela zabývat. Usnesení správního orgánu I. stupně bylo vydáno v rozporu s přímo použitelnými čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy

pokračování

o právech dítěte. Správní orgány postupovaly formalisticky bez zohlednění rodinné situace stěžovatelů. Stěžovatelé rovněž zpochybňují názor městského soudu, dle něž se jejich věc zásadně skutkově odlišuje od věci řešené rozšířeným senátem pod sp. zn. 8 Azs 99/2023. Dále nesouhlasí s tím, že by měla být ochrana poskytovaná čl. 8 Úmluvy slabší u těch cizinců, kteří doposud neměli povolený pobyt na území České republiky. Dodali, že současně s žádostmi o trvalý pobyt podali (rovněž neúspěšně) žádosti o vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. V návaznosti na rozsudek městského soudu pak podali žádosti o vízum za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) téhož zákona, o nichž nebylo doposud rozhodnuto.

[7] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry vyslovenými městským soudem. Kasační stížnost nepřináší oproti žalobě žádnou novou argumentaci a svá rozhodnutí považuje žalovaná za zákonná a správná.

[8] V reakci na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ve věci sp. zn. 8 Azs 99/2023 vydaný dne 5. 11. 2025 stěžovatelé uvedli, že správní orgány nedostály povinnosti posoudit přiměřenost usnesení o zastavení řízení způsobem, který popsal rozšířený senát. Zopakovali důvody svého příjezdu do České republiky a průběh pobytu na jejím území. Mají za to, že městský soud posoudil jejich námitky nesprávně. Nesouhlasí s ním v tom, že ochrana poskytovaná prostřednictvím posouzení přiměřenosti rozhodnutí o zastavení řízení je slabší v případě cizinců, kteří doposud neměli na území platný pobyt. Tato úvaha městského soudu není odůvodněná a nevyplývá ani z rozsudku rozšířeného senátu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem.

[10] Dále se NSS zabýval přijatelností kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. NSS odmítne kasační stížnost ve věcech, které jsou v řízení před krajským soudem rozhodovány specializovaným samosoudcem, pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[11] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se NSS podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou NSS, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. NSS ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský

soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou 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.

[12] Stěžejní námitkou projednávané kasační stížnosti je otázka, zda je správní orgán povinen při rozhodování o zastavení řízení ve věci povolení k pobytu zvážit přiměřenost dopadů takového procesního rozhodnutí do práva na rodinný a soukromý život. Touto otázkou se zabýval rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 5. 11. 2025, č. j. 8 Azs 99/2023-65.

[13] Rozšířený senát ve zmíněném rozsudku vyšel z toho, že zákonodárce sice omezil povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost svých rozhodnutí z hlediska jejich dopadů do soukromého a rodinného života cizince (dle čl. 8 Úmluvy) toliko na případy, kdy tak zákon stanoví (§ 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců), tento přístup byl však překonán judikaturou. Z té vyplývá, že přiměřenost zásahu je správní orgán povinen k námitce cizince vypořádat bez ohledu na to, zda to zákon v daném případě výslovně vyžaduje, či nikoli (např. rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30, bod 32, a ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30, bod 11). NSS v navazující judikatuře upřesnil, že tento požadavek dopadá pouze na meritorní rozhodnutí, nikoli na rozhodnutí o ukončení řízení z procesního důvodu, s výjimkou rozhodnutí, která mohou mít dopad na nejlepší zájem dítěte (dle čl. 3 Úmluvy o právech dítěte). Výjimka byla judikaturou NSS dále rozšířena na zletilé cizince, kteří ve správním řízení nenamítali, že by měli na území České republiky nezletilé dítě (viz rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019-39, bod 21, a ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41, bod 23, a usnesení ze dne 14. 8. 2024, č. j. 10 Azs 107/2024-49). Otázka vlivu rozhodovací činnosti Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) vztahující se k čl. 8 Úmluvy však nebyla v předcházející judikatuře NSS řešena. Rozšířený senát poukázal na rozsudek ESLP ze dne 22. 11. 2021 ve věci *Khachatryan a Konovalova proti Rusku*, z něž vyplývá, že správní orgány mají povinnost zkoumat dopady svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v případě, kdy se jedná o rozhodnutí přijaté z formálních procesních důvodů. Pokud tak neučiní, rozhodují v rozporu se standardy přezkumu vyžadovanými čl. 8 Úmluvy. ESLP v tomto rozsudku nerozlišoval případy, v nichž je ve hře nejlepší zájem dítěte, a kdy nikoliv. Povinnost zkoumat přiměřenost dopadů na soukromý a rodinný život v případě procesních rozhodnutí je tedy třeba považovat za obecné pravidlo, nikoli jako výjimku, jak ji až doposud chápala judikatura NSS.

[14] Rozšířený senát rovněž uvedl, že procesní rozhodnutí o zastavení řízení může mít prakticky totožné následky jako rozhodnutí meritorní, neboť i v jeho důsledku může dojít k porušení základních práv žadatelů o pobytové oprávnění. Správní orgán je tedy v souladu s čl. 8 Úmluvy a ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců povinen zkoumat dopad zastavení řízení do soukromého a rodinného života vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu, či ji cizinec tvrdí. Nemusí ho zkoumat jedinečně v případech, kdy není zásah do rodinného a soukromého života cizince myslitelný, jako je tomu například v případě zpětvzetí žádosti či úmrtí žadatele.

[15] Z rozsudku rozšířeného senátu tedy vyplývá určitá myšlenková konstrukce, které se musí správní orgán při vydávání rozhodnutí o zastavení řízení držet. V první řadě musí

pokračování

vyhodnotit, zda je v daném případě myslitelný zásah do rodinného a soukromého života. Pokud tomu tak není, může řízení zastavit. Pokud tomu tak je, je nezbytné posoudit, zda by zastavení řízení znamenalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince (tedy zda je zásah přiměřený sledovaným legitimním cílům). Jestliže správní orgán dospěje k závěru, že zastavení řízení by znamenalo nepřiměřený zásah a zároveň je materiálně naplněn účel pobytového titulu, žádosti cizince vyhoví. V opačném případě řízení zastaví. Cizinec má poté možnost podat žádost o vízum za účelem strpění dle § 33 zákona o pobytu cizinců (viz body 44 až 51 rozsudku rozšířeného senátu).

[16] Důvod pro zastavení řízení o žádostech stěžovatelů o vydání povolení k trvalému pobytu spočívá v tom, že žádosti byly podány na území České republiky. Žádost o povolení k trvalému pobytu za podmínek dle § 66 zákona o pobytu cizinců lze podat na zastupitelském úřadu, jak stanoví § 69 odst. 1 téhož zákona (podmínky pro podání žádosti správnímu orgánu I. stupně na území České republiky upravené v § 69 odst. 2 a 3 nebyly splněny). Tomu odpovídá § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který neumožňuje cizinci v době setrvání na území na základě výjezdního příkazu podat žádost o povolení k trvalému pobytu, přičemž platnost výjezdního příkazu zaniká vycestováním cizince z území. Stěžovatelé tedy byli oprávněni podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu pouze na Zastupitelském úřadě v Islámábádu (§ 169g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a to osobně (§ 169d téhož zákona). Zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je tedy důsledkem toho, že stěžovatelé podali své žádosti na území České republiky, ačkoliv měli z jejího území vycestovat a podat je na zastupitelském úřadě. Třebaže žalovaná zmínila, že by tuto situaci bylo možné řešit i žádostí o upuštění od osobního podání žádosti na zastupitelském úřadě, je otázkou, zda by touto cestou byla překonána překážka plynoucí z § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která zákaz podat žádost váže na skutečnost, že žadatel pobývá na území na základě platného výjezdního příkazu, a nevztahuje jej pouze na podání žádosti na území.

[17] S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že městský soud pochybil, když svůj rozsudek postavil hlavně na předpokladu, že správní orgány v projednávané věci nemusely zkoumat dopad zastavení řízení o žádostech stěžovatelů do soukromého a rodinného života jich samotných ani jejich rodinných příslušníků. Z rozsudku rozšířeného senátu jednoznačně plyne, že správní orgány mají povinnost zkoumat dopady procesního rozhodnutí do soukromého a rodinného života i bez konkrétních tvrzení cizince (ta nadto byla v posuzované věci uplatněna v doplnění odvolání), je-li eventualita zásahu patrná přímo z okolností věci či ze spisu (správní orgán I. stupně věděl, že stěžovatelé pobývají na území již od roku 2018, kdy podali žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a že jejich rodinu tvoří rodiče, dvě zletilé děti a jedno nezletilé dítě). Možnost zásahu do rodinného a soukromého života ve smyslu čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte tedy zcela jistě existovala.

[18] Městský soud v té části rozsudku, v níž se zabýval eventuálním přerušením řízení z důvodu řízení vedeného před rozšířeným senátem NSS, naznačil, že ochrana poskytovaná čl. 8 Úmluvy je slabší v případě, kdy cizinec žádá o nové pobytové oprávnění, v porovnání se situací, kdy cizinec žádá o prodloužení platnosti stávajícího oprávnění. Městský soud ovšem konkrétně neuvedl, o co svoji domněnku opírá. Správnost takové úvahy nevyplyvá z citovaného rozsudku rozšířeného senátu ani z § 174a zákona o pobytu cizinců. Městský soud nadto pominul, že ačkoliv stěžovatelé podali první žádost o pobytové oprávnění dle

zákonu o pobytu cizinců, pobývali na území České republiky v souladu se zákonem o azylu již od roku 2018, takže v době rozhodování správního orgánu I. stupně již mohli vést v České republice poměrně rozvinutý soukromý a rodinný život.

[19] Městský soud se tedy měl zabývat otázkou, zda žalovaná, přestože vycházela z obdobně nesprávného názoru jako městský soud, se přece jen v napadených rozhodnutích nezabývala tím, zda jsou její rozhodnutí přiměřená vzhledem k právu stěžovatelů na soukromý a rodinný život. Právě k tomu se ostatně upínal stěžejní žalobní bod stěžovatelů. Tuto úvahu ovšem městský soud neprovedl.

[20] Posouzení přiměřenosti dopadů zastavení řízení do práva na soukromý a rodinný život nemůže být nahrazeno ani konstatováním městského soudu, že stěžovatelé mají s ohledem na svoji situaci možnost žádat o vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 zákona o pobytu cizinců, jak předpokládal zákonodárce v souvislosti se zrušením § 67 téhož zákona, který upravoval podmínky získání povolení k trvalému pobytu po skončení řízení o mezinárodní ochraně, včetně navazujícího soudního přezkumu. Zákon nezakazuje, aby žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podali cizinci bezprostředně poté, co bylo skončeno řízení ve věci mezinárodní ochrany, ani jim nepřikazuje požádat „pouze“ o vízum dle § 33 zákona o pobytu cizinců. Městský soud, aniž by posoudil přiměřenost zastavení řízení ve věci povolení k trvalému pobytu s ohledem na individuální okolnosti posuzovaných věcí, dovodil, že stěžovatelé mohou (a také mají) žádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území, takže zastavení řízení ve věci trvalého pobytu je bez dalšího přiměřené. Takto pojatá paušalizující úvaha ovšem není namístě, neboť *a priori* vylučuje, že by neudělení povolení k trvalému pobytu (zde v důsledku zastavení řízení) mohlo být s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci nepřiměřeným zásahem do práva na soukromý a rodinný život. Z rozsudku rozšířeného senátu nevyplývá, že by měly správní orgány v tomto kontextu činit rozdíly mezi žádostmi o dlouhodobý a o trvalý pobyt. Naopak z něj výslovně plyne, že výsledkem posouzení zásahu do rodinného a soukromého života cizince jako nepřiměřeného může být udělení povolení k pobytu, o které cizinec žádá, a to za podmínky naplnění účelu tohoto pobytového titulu. Pouze z okolnosti, že stěžovatelé žádali o nejvyšší typ pobytového oprávnění, tedy nelze dovozovat, že zastavení řízení je z hlediska přiměřenosti zásahu do jejich soukromého a rodinného života bez dalšího přiměřené. Za určitých okolností může být stěžovatelům i přes nesplnění formálních podmínek trvalý pobyt udělen, pokud bude prokázáno, 1) že je u nich naplněn účel trvalého pobytu a 2) že by zastavení řízení znamenalo nepřiměřený zásah do jejich soukromého a rodinného života.

[21] Z rozsudku rozšířeného senátu dále vyplývá, že úvahy o řešení situace stěžovatelů žádostí o vízum za účelem strpění pobytu na území, které rozvinul městský soud v napadeném rozsudku, jsou namístě až tehdy, kdy by zastavení řízení o žádosti o pobytové oprávnění bylo shledáno jako přiměřené, popř. kdy by nebyl naplněn účel požadovaného pobytového oprávnění.

[22] Městský soud tedy tím, že nevyčkal rozhodnutí rozšířeného senátu, k čemuž nebyl povinen, přezkoumal rozhodnutí žalované způsobem, který neodpovídá požadavkům aktuální judikatury. Jednak chybně aproboval závěr žalované, že v případě zastavení řízení není třeba posuzovat přiměřenost zásahu do práva na soukromý a rodinný život, jednak

pokračování

automaticky předpokládal, že zastavení řízení o vydání povolení k trvalému pobytu je bez dalšího přiměřené, neboť stěžovatelé mají právo požádat o vízum za účelem strpění pobytu na území dle § 33 zákona o pobytu cizinců. Městský soud sice ve svém rozsudku konstatoval, že žalovaná se souladem zastavení řízení s čl. 8 Úmluvy a čl. 3 Úmluvy o právech dítěte ve svých rozhodnutích zabývala, z jeho rozsudku však není patrné, zda byly její úvahy dostatečné a věcně správné. Shrnutí důvodů, proč mají stěžovatelé svoji situaci řešit namísto trvalého pobytu pomocí víza za účelem strpění, v tomto ohledu nemůže postačovat. Rozsudek městského soudu tak je ve výsledku nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. V důsledku toho se NSS nemohl zabývat kasační námitkou směřující k posouzení přiměřenosti napadených rozhodnutí žalované.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] V rozsudku městského soudu tedy bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelů. Z tohoto důvodu je kasační stížnost stěžovatelů přijatelná a důvodná. NSS tedy rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Městský soud tak posoudí, zda správní orgány (zejména žalovaná) dostatečně a správně vyhodnotily přiměřenost zásahu v podobě zastavení řízení o žádostech stěžovatelů do jejich práva na soukromý a rodinný život ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a čl. 8 Úmluvy.

[24] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. listopadu 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu