



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem ve věci

žalobkyně: Y. L., nar. X,
státní příslušností Ukrajina,
zastoupené JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou,
sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2,

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované o ze dne 13. 8. 2024, č. j. MV-99605-4/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2024, č. j. MV-99605-4/SO-2024, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč k rukám jejího právního zástupce a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, č. j. OAM-50956-7/DP-2023 ze dne 9. 5. 2024, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno správní řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny na území z důvodu nepředložení náležitostí žádosti.
2. V žalobě uvedla, že na území ČR pobývala v rámci posledního realizovaného pobytu s platností od 4. 2. 2022 do 1. 12. 2023. Dne 30. 11. 2023 podala žádost o prodloužení platnosti tohoto oprávnění. Žalovaná ji dne 6. 2. 2024 vyzvala k odstranění vad žádosti ve smyslu doložení náležitostí týkajících se prokázání pravidelného měsíčního příjmu společně posuzovaných osob, který bude splňovat podmínky § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, k předložení dokladu o zdravotním pojištění, který odpovídá podmínkám § 180j téhož zákona a doložení dokladu o zajištěném ubytování. Žalobkyni byla stanovena lhůta do 4. 3. 2024. Žalobkyně tento den požádala o prodloužení lhůty. Žádosti bylo vyhověno a nově byla stanovena do 3. 5. 2024. Dne 6. 5. 2024 byla žalované zaslána část požadovaných dokladů, konkrétně doklad o komplexním zdravotním pojištění včetně dokladu o zaplacení.
3. Žalobkyně poukázala na zásadu součinnosti dle § 4 správního řádu. Na území pobývá za účelem společného soužití rodiny, plní rodičovskou zodpovědnost vůči nezletilému synovi, tedy nadále plní účel pobytu. Zákonné náležitosti, kterými prokazuje dostatek finančních prostředků, jsou doklady nositele oprávnění, jejího manžela. V případě podnikatelské činnosti je podmínka prokázání pravidelného měsíčního příjmu a jeho výše pro všechny společně posuzované osoby splněna předložením několika dokumentů, jde o platební výměr na daň z příjmů FO vydávaný příslušným finančním úřadem, vyúčtování pojistného na sociální pojištění a vyúčtování pojistného na VZP. Platby na sociální a zdravotní pojištění jsou v režimu splátek, kdy s ohledem na nedoplatky, které nositeli oprávnění vznikly, bylo požádáno o splátkový kalendář, který byl povolen. V době podání žádosti o prodloužení platnosti oprávnění, koncem roku 2023, nebylo s ohledem na konec zdaňovacího období možné doklady k zajištění finančních prostředků doložit. Žalovaná dne 6. 2. 2024 vydala výzvu k odstranění vad žádosti a stanovila lhůtu 20, která skončila 4. 3. 2024, tedy ještě před koncem zdaňovacího období. Ani prodloužená lhůta o 60 dnů nebyla dostačující. Platební výměr byl vystaven a elektronicky podepsán ke dni 2. 4. 2024, sám o sobě nemá vypovídací hodnotu a nesplňuje podmínky zákona k prokázání pravidelného příjmu. Žádost o vydání splátkového kalendáře podléhá určitému schvalovacímu procesu a je k němu příslušný jiný správní orgán. Žalobkyně uvedla, že nesouhlasí s tím, že správní orgán I. stupně nemá možnost doklady k prokázání splnění podmínek zákona sám obstarat a že toto není z povahy věci možné. Okolnost, kterou žalovaná uvádí, se nezakládá na skutečném stavu věci. Naopak z řady spisových materiálů vedených v obdobných věcech vyplývá, že správní orgán I. stupně si tyto doklady sám vyžaduje, a to i v případě, kdy je účastník řízení předloží. V rámci elektronizace veřejné správy má správní orgán přístup do databází úřadů. Žalovaná tak činí pouze v rámci kontrolní činnosti, takže to nejen lze, ale i reálně probíhá. Žalovaná s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla k doložení dokladů v rámci odvolacího řízení a posoudila, že o žádosti nebylo možné meritorně rozhodnout. Žalobkyně namítá, že

správní řízení je jeden celek na sebe navazujících správních úkonů, a to i v rámci opravného prostředku.

4. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Řízení bylo zastaveno, neboť žalobkyně přes výzvu neodstranila vady žádosti, neboť nepředložila doklad o zajištění ubytování a doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení odpovídá podmínkám uvedeným v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. K námitce ohledně porušení zásad správního řízení žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně žalobkyni řádně vyzval dne 6. 2. 2024 k odstranění vad žádosti do 4. 3. 2024, na žádost žalobkyně byla lhůta prodloužena. Tvrzené plnění účelu pobytu ze strany žalobkyně by ani v odvolacím řízení nemohlo změnit konečný výrok rozhodnutí. Žalobkyně měla možnost opětovně požádat o prodloužení lhůty k doložení dokladů, pokud stávající lhůtu považovala za nedostatečnou. Žalovaná nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že předložila doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení odpovídá podmínkám uvedeným v § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v podobě několika dokumentů. Platební výměr z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2023 manžela žalobkyně (elektronicky podepsán 2. 4. 2024), který byl doložen až v rámci odvolacího řízení, sám o sobě nestačí k prokázání úhrnného měsíčního příjmu rodiny po sloučení splňující podmínky § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, na což bylo v rozhodnutí poukázáno. Žalovaná s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla k dokladům předloženým až v odvolacím řízení, o žádosti proto nebylo možné meritorně rozhodnout. I když správní řízení před správním orgánem I. a II. stupně tvoří jeden celek, nemohla žalovaná zohlednit dodatečně doložené náležitosti ze strany žalobkyně v rámci odvolacího řízení, neboť tato v rámci odvolacího řízení nepředložila žádné skutečnosti či důkazy, pro které by bylo možné upustit od zásady koncentrace řízení a pozdní doložení důkazů prominout.
5. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
6. Podstatou žaloby jsou námitky žalobkyně, kdy se domnívá, že žalovaná porušila základní zásady správního řízení a byla příliš formalistická, když v rámci odvolacího řízení nezohlednila žalobkyní dodatečně doložené podklady, ačkoli odvolací řízení tvoří jeden celek s řízením u správního orgánu I. st.
7. Soud předně uvádí, že je na žadateli o pobytové oprávnění, aby řádně a včas doložil veškeré potřebné zákonné náležitosti a podklady, a to primárně v řízení u správního orgánu I. st. Až teprve není-li to možné, lze tyto dokumenty doložit v rámci odvolacího řízení. Podle § 82 odst. 4 správního řádu konkrétně platí, že *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.* S žalobkyní se lze ztotožnit v tom, že řízení u správních orgánů jsou jeden celek, aniž by tím však byla dotčena zásada koncentrace řízení. Řízení o žádosti cizince o pobyt je správní řízení jako jeden celek, ve kterém je žadatel povinen předložit zákonem požadované podklady již v řízení před správním orgánem I. stupně.
8. Vývoj v dané věci byl následující.

9. Dne 30. 11. 2023 podala žalobkyně žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Výzvou doručeno zmocněnkyni žalobkyně dne 13. 2. 2024 byla správním orgánem I. st. vyzvána k odstranění vad žádosti - předložení dokladu o zajištění ubytování, dokladu o příjmu rodiny podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců - platební výměr za rok 2022, dokladu o cestovním zdravotním pojištění, to vše ve lhůtě 20 dnů. Podáním doručeným správnímu orgánu dne 6. 3. 2024 požádala žalobkyně o prodloužení stanovené lhůty o 60 dnů z důvodu, že čeká na doklady o příjmu. Žalobkyni byla lhůta prodloužena. Dne 6. 5. 2024 žalobkyně předložila pojistnou smlouvu s dobou pojištění od 2. 2. 2024 do 1. 2. 2025. Usnesením ze dne 9. 5. 2024, č. j. OAM-50956-7/DP-2023, bylo správní řízení o žádosti zastaveno. Žalobkyně podala dne 29. 5. 2024 blanketní odvolání. Výzvou doručenu dne 13. 6. 2024 byla vyzvána k odstranění vady odvolání do 5 dnů. Dne 28. 6. 2024 bylo vypraveno podání žalobkyně, které obsahovalo smlouvu o nájmu bytu ze dne 6. 6. 2024, platební výměr manžela za zdaňovací období 2023 s ročním příjmem 4610892 Kč bez daňové povinnosti, rozhodnutí ÚSSZ ze dne 5. 6. 2024 o povolení splátkového kalendáře a vyúčtování VZP ze dne 27. 5. 2024 za rok 2023 za dluh 120 000 Kč na pojistném na důchodovém pojištění a příspěvku zaměstnanosti.
10. V rozsudku ze dne ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 – 38, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Rízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti; správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici.*“ Obdobně i další rozsudky NSS zmiňují, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36). Pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, musí být v řízení aktivní, tedy i musí předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon, jinak musí nést negativní následky.
11. Ačkoli zde je obecně povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí a zjistit stav věci bez důvodných pochybností, je zde zároveň povinnost účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu jejich tvrzení (§ 50 odst. 2 správního řádu a § 52 správního řádu v návaznosti na § 3 tohoto zákona). V řízení o žádosti je tato povinnost o to intenzivnější, nehledě k zákonné povinnosti žadatele předložit požadované podklady podle § 42b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Odkaz žaloby na elektronizaci státní správy pomíjí nejen znění zákona (viz § 42b odst. 1 zákona o pobytu cizinců), ale i to že státu nejsou známy veškeré okolnosti, které nejsou spojeny přímo s žadatelem (např. aktuální stav manželství žalobkyně ve smyslu určení nositele příjmů, doklad o bydlení).
12. V dané věci nebyl důvod k prolomení obecné zásady koncentrace řízení, žalobkyně měla možnost požádat o prodloužení lhůty k předložení podkladů, čehož jednou úspěšně využila, aniž by tak případně učinila znovu. Zároveň byla zastoupena občanem České republiky, tudíž nemohlo dojít k nesrovnalostem ohledně výkladu obsahu výzvy v důsledku případné neznalosti českého jazyka. Výzvu správního orgánu soud považuje za srozumitelnou, přestože je rozsáhlá, neboť bez znalosti poměrů žadatele musí výzva zahrnout veškeré

možnosti příjmů na straně žadatele. K výkladu zásady koncentrace se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017 - 26: „Uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48, uvedl, že „Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...) Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně.“ [17] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců se plně uplatní koncentrační zásada a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od dosavadní judikatury odchýlit a neztotožnil se závěrem krajského soudu, který v postupu stěžovatelky shledal podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.“ V řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců. Namísto zásady materiální pravdy se uplatní koncentrační zásada zakotvená v § 82 odst. 4 správního řádu.

13. Rovněž v dalších rozsudcích soudy konstatovaly, že uplatnění zásady koncentrace ve věcech pobytu cizinců nepřipouští žádné ad hoc výjimky, a to ani odůvodněné obecnými zásadami spravedlnosti, zásadou vstřícnosti a dobré správy či zásadou hospodárnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, rozsudek ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 168/2021-54). V rozsudku ze dne 9. 10. 2025, č. j. 5 Azs 110/2025-35, Nejvyšší správní soud prolomení zásady koncentrace připustil. Nicméně se jednalo o případ, kdy žadatel nepřevzal výzvu k předložení originálu pasu, přičemž jej v odvolacím řízení předložil, tudíž účel vyžadovaného originálu (ověření přechodových razítek v pasu) mohl být ověřen v odvolacím řízení. V nyní posuzované věci zmocněnkyně žalobkyně převzala výzvy správního orgánu, byla jí prodloužena lhůta, a přesto část požadovaných dokumentů doložila až v odvolacím řízení v rozporu se zásadou koncentrace řízení, nadto je nepředložila v celém rozsahu v požadované formě originálu. Smyslem koncentrace řízení je zajistit, aby nedocházelo k obstrukcím a věcný přezkum podmínek pro vyhovění žádosti proběhl už v prvním stupni, kdy má žadatel správnímu orgánu dodat všechny potřebné podklady.

14. Lze dodat, že podle § 82 odst. 4 správního řádu také platí, že pokud účastník namítá, že nebylo možné učinit nějaký úkon v rámci správního řízení, je povinen tak učinit v rámci odvolání. V dané věci takto žalobkyně neučinila, listiny předložila teprve po výzvě správního orgánu k doplnění blanketního odvolání, nad to i po stanovené lhůtě. K tomu je nutné doplnit, že žalobkyní tvrzený důvod nesplnění lhůt k předložení podkladů je v rozporu se skutečným stavem, neboť byla vyzvána k předložení příjmu za rok 2022, nikoli za rok 2023. Požadovaný doklad o zajištění bydlení neměl jakýkoliv vztah k tvrzenému čekání na vystavení platebního výměru manžela. Pokud byly skutečnou překážkou daňové nedoplatky manžela nebo neuhrazené pojištění, potom žalobkyně nesplňovala podmínky pro vyhovění její žádosti a nelze je odstranit účelovým protahováním správního řízení. Tyto úvahy o protahování řízení jsou nad rámec rozhodnutí. Rozhodné je, že byla řádně a v souladu se zákonem vyzvána a požadované zákonné podklady nepředložila včas, neboť ve správním řízení I. stupně předložila pouze doklad o zaplacení cestovního zdravotního pojištění. Nebylo v dispozici správních orgánů zjistit doklad o zajištění bydlení, proto již z tohoto důvodu je námitka o povinnosti správního orgánu zajistit podklady nedůvodná. Obdobně lze tvrdit ohledně příjmů, kdy správní orgán nemusí vědět, jaké jsou veškeré příjmy společně posuzovaných osob. Nehledě k tomu, že zákon výslovně ukládá povinnost předložit požadované doklady žadateli, nikoli správnímu orgánu.
15. Žalobkyně byla vyzvána k doložení dokladu o zajištění ubytování; dokladu, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení odpovídá podmínkám dle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců; dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Co se týče příjmu, bylo žalobkyni sděleno, že bude potřeba doložit originál či ověřenou kopii platebního výměru na daň z příjmů za předchozí zdaňovací období (rok 2022). Žalobkyně byla také upozorněna, že pro účely stanovení čistého příjmu soby je současně nutné doložit originál nebo úředně ověřenou kopii dokladu z Okresní (Pražské) správy sociálního zabezpečení o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za příslušné zdaňovací období. Jde-li o příjem osoby, která je účastna na veřejném zdravotním pojištění, pak je potřeba doložit originál či úředně ověřenou kopii dokladu o výši zaplaceného pojistného na všeobecném zdravotním pojištění.
16. Dne 6. 5. 2024 žalobkyně doložila pojistnou smlouvu, až dne 28. 6. 2024 pak bylo vypraveno podání žalobkyně, které obsahovalo smlouvu o nájmu bytu, platební výměr manžela za rok 2023, rozhodnutí ÚSSZ o povolení splátkového kalendáře a vyúčtování VZP za rok 2023 s konstatováním nedoplatku ve výši 106 793 Kč.
17. Podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců *je cizinec povinen předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území.*
18. Podle § 42b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit a) náležitosti uvedené v § 31 odst. 1 písm. a), d), e) a g), .. d) doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení nebude nižší než součet 1. částek životních minim členů rodiny a 2. nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny.*
19. Podle § 42b odst. 5 zákona o pobytu cizinců *před vyznačením víza k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které*

odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Současně je povinen na požádání předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. To neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4.

20. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24: *„Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv vada formální, např. vada v označení správního orgánu, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. V posuzovaném případě se jednalo o doklady, které byl žalobce k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání povinen předložit ze zákona (§ 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Jejich nedoložení tak ve svém důsledku znamenalo nemožnost tyto podklady z formálního i obsahového hlediska posoudit, a proto lze konstatovat, že žalobce neodstranil podstatné vady žádosti.“* Jelikož žalobkyně nepředložila po dobu řízení před správním orgánem I. stupně zákonem požadované doklady o příjmu podle § 42b odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců) a bydlení podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu, proto žalovaná řízení o žádosti zastavila v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť se jednalo o podstatné vady spočívající v absenci podkladů požadovaných zákonem.
21. Soud nespatřuje v požadavku zákona, aby cizinec v žádosti předložil zákonem uvedené podklady v řízení před správním orgánem I. stupně, za vypjatý formalismus. Pokud správní orgán vyzve žadatele o pobyt k předložení zákonem požadovaných podkladů se stanovením lhůty, kterou k žádosti žadatele i prodlouží, a zároveň žadatele poučí o následcích nepředložení podkladů, nelze nalézt vypjatý formalismus v postupu správních orgánů jen v tom, že se žalobkyně neúspěšně domáhá prolomení zákonem stanoveného principu koncentrace řízení, aniž by tvrdila existenci objektivních překážek, které ji bránily ve splnění její zákonem požadované povinnosti předložit podklady včas.
22. Žalovaná v napadeném rozhodnutí dále konstatovala, že žalobkyně jako doklad prokazující příjem rodiny předložila pouze originál platebního výměru manžela za rok 2023. Vyúčtování dlužného pojistného na veřejné zdravotní pojištění a rozhodnutí o povolení placení doplatku na pojistném formou splátkového kalendáře byly předloženy pouze ve formě prostých kopií. Žalovaná proto na ně nahlížela, jako kdyby nebyly doloženy. S tímto závěrem se soud neztotožňuje, neboť ze zákona nevyplývá požadavek na předložení originálu. Přestože správní orgán vyzval žalobkyni na předložení originálů, nadále platí závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22.11.2018, č.j. 7 Azs 399/2018-34: *Akceptují-li prosté kopie listin sloužících jako důkazní prostředky civilní i správní soudy, nevidí Nejvyšší správní soud (při absenci výslovné právní úpravy v zákoně) žádný důvod, proč by toto pravidlo nemělo platit rovněž pro řízení před správními orgány... Správní orgán je při předložení zákonem požadovaného důkazního prostředku povinen hodnotit jej jako každý jiný důkaz předložený ve správním řízení, tedy v prvé řadě z hlediska jeho pravosti a správnosti. Co do správnosti (pravdivosti) obsahu listiny nemůže být činěn rozdíl mezi originálem a kopií listiny a správní orgán je hodnotí zcela identickým postupem. Rozdíl oproti originálu spočívá zejména v posouzení pravosti kopie, tedy v uvěření tomu, zda listinu skutečně vydal ten, o němž je to v listině tvrzeno. Jinak řečeno, předloží-li žadatel zákonem požadovaný listinný důkaz, musí správní orgán dostatečně jasným a srozumitelným způsobem zdůvodnit, proč takový důkaz nepovažuje za průkazný.* Žalovaná tak nebyla oprávněna popřít podklady k pojištění, pokud relevantně nepopřela autentičnost kopií. Daná vada však neměla vliv na okolnost, že žalobkyně podklady předložila po zákonem i správním orgánem stanovené lhůtě v řízení před správním

orgánem I. stupně. Závěr o neprokázání příjmu platebním výměrem manžela žalobkyně žalovaná nijak neodůvodnila, proto se soud k tomu nemůže vyjádřit.

23. Žalobkyně v žalobě poukázala na to, že účel pobytu plnila, na území ČR pobývá její manžel a nezletilý syn, vůči kterému má rodičovské povinnosti. Správní orgán I. st. se ve svém rozhodnutí otázkou plnění účelu pobytu žalobkyně nijak nezabýval. Žalovaná tento postup potvrdila s tím, že s ohledem na to, že řízení bylo zastaveno pro neodstranění vad žádosti, zde nebyl prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí, přičemž *možnost zachovat své pobytové oprávnění na území, a to podáním žádosti o dlouhodobé vízum podle § 33a odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. na pracovišti správního orgánu I. stupně. Informace o možnostech zachování pobytového oprávnění na z území jsou dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/informace-pro-obcany-ukrajiny.aspx> a nonstop informační lince + 420 974 801 802.*
24. Soud posoudil, zda odůvodnění rozhodnutí žalované ob stojí ve světle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2025, č. j. 8 Azs 99/2023-65, dle kterého *správní orgán je povinen s ohledem na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) 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.*
25. Žalovaná odmítla posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Uvedla však, že žalovaná má požádat o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci občanům Ukrajiny dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (rozhodnutí nesprávně uvedeno § 33a) a že informace o možnostech zachování pobytového oprávnění na území jsou dostupné na webové stránce ministerstva vnitra. K tomu soud uvádí, že odkaz na webové stránky se týká dočasné ochrany, jejíž podmínky žalobkyně nesplňuje, neboť se na území ČR zdržuje nejméně od roku 2015 (viz evidence pobytu žalobkyně ve správním spisu). V této doplňkové části žalovaná se dopustila nepřipustnému automatismu, aniž by individualizovala posuzovaný případ.
26. Žalobkyně se domáhala pobytu z důvodu sloučení rodiny, tudíž byl patrný zásah do rodinného života, nadto s nezl. dítětem. Zároveň žalobkyně naplnila účel pobytu, neboť zde žila s manželem a nezl. synem. Dle městského soudu v souladu s NSS č. j. 8 Azs 99/2023-65 byla žalovaná povinna posoudit proporcionalitu zásahu do rodinného života žalobce i se zřetelem k čl. 8 Úmluvy oproti důvodům zastavení řízení, kdy byla žalobkyně řádně vyzvána k doplnění podkladů.
27. Žalovaná explicitně odmítla provést test proporcionality. Odkaz žalované na jinou možnost zajištění pobytu na území strpěním dle soudu nelze považovat za implicitní posouzení *přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince*, který by soud mohl věcně přezkoumat, neboť žalovaná možnost pobytu na strpění nijak nepoměřila s okolnostmi věci. Vada nepřezkoumatelnosti vede ke zrušení správního rozhodnutí zejména tehdy, pokud absence úvah správního orgánu vylučuje věcný přezkum soudem. Dalším východiskem je, zda vada odůvodnění správního rozhodnutí umožňuje účastníkovi se řádně věcně vymezit v žalobě tak, aby důvody zamítnutí žádosti žalobce nebo mu uložené povinnosti nezazněly poprvé u soudu, a tak neodňaly žalobci možnost se účinně domáhat nápravy dle s. ř. s. Žalobkyně se nijak nevymezila proti možnosti pobytu z titulu strpění. Jelikož žalovaná možnost strpění neuvedla ve vztahu k přiměřenosti zásahu, ale jako

„poučení“ (v části dočasné ochrany nepříhodně), nelze klást k tíži žalobkyně, přestože je zastoupena advokátkou, že se blíže nevymezila proti tomuto do úvahy připadajícímu argumentu ve vztahu k přiměřenosti zásahu do rodinného života žalobkyně, jestliže v tomto směru žalovaná nic neuvedla.

28. Žaloba byla v části odepření přezkoumání zásahu do rodinného života žalobkyně důvodná, proto soud žalobou napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalovaná v dalším řízení poměří intenzitu zásahu do rodinného života žalobkyně způsobeného zastavením řízení o žádosti ve vztahu k nesplnění zákonné povinnosti žalobkyně v důsledku koncentrace řízení. Pokud dospěje k závěru, že zastavení řízení založené na uplatnění koncentrační zásady by bylo s ohledem na dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně nepřiměřené, posoudí její žádost meritorně.
29. Vzhledem k obecným závěrům rozšířeného senátu Městský soud v Praze předkládá žalované nezávazný návod posouzení proporcionality v dané věci. Rozsudek rozšířeného senátu nelze vykládat tak, že zásah do rodinného života žadatele při splnění účelu pobytu povede bez dalšího k přiznání požadovaného pobytu. Žalobkyně se domáhala pobytu z důvodu sloučení rodiny, tudíž byl patrný zásah do rodinného života, nadto s nezl. dítětem. Žalobkyně naplnila účel pobytu, neboť zde žila s manželem a nezl. synem. Žalobkyně byla řádně vyzvána k doplnění podkladů a zároveň ji byla prodloužena lhůta ke splnění této povinnosti. Další relevantní okolností je doba pobytu žalobkyně v ČR a titul takového pobytu. Z evidence pobytu žalobkyně vyplývá, že se na území zdržuje od roku 2015, avšak na základě strpění nebo fikce pobytu. Dlouhá doba pobytu je ve prospěch cizince při posuzování proporcionality zásahu do rodinného života. Dané však neplatí, pokud jde o pobyt na strpění nebo o fikci pobytu, neboť v takovém případě absentuje legitimní očekávání cizince, že jeho pobyt bude pokračovat při splnění zákonných podmínek. Žalobkyně sice v odvolacím řízení dodatečně předložila požadované podklady o příjmu, pojištění a zajištění bydlení, avšak v rozporu se zásadou koncentrace, přestože byla řádně vyzvána. Dokonce jí byla prodloužena lhůta k předložení listin, aniž by uvedla objektivní důvody, které ji zabránily takto učinit řádně před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nečinnost žalobkyně mohla být dána tím, že v době podání nesplňovala podmínky pro přiznání pobytového povolení, a proto protahovala správní řízení, nebo byla zastoupena nedostatečně kvalifikovaným zmocněncem. Obě okolnosti jdou výlučně k tíži žalobkyně. Shodně jde k tíži žalobkyně, že byla řádně vyzvána k odstranění vady žádosti spočívající v absenci podkladů. Při hledání proporcionality mezi zákonem chráněnými zájmy účastníka a cílem zákonné regulace je třeba zohlednit žalovanou uvedenou možnost udělení víza na strpění, které bylo žalobkyni již uděleno opakovaně. Možnost udělení víza za účelem strpění soud považuje za relevantní, neboť ozbrojený konflikt na Ukrajině je překážkou ve vycestování z území ve smyslu § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Zásah do rodinného života žalobkyně v důsledku neudělení pobytového oprávnění by tak byl odstraněn udělením jiné formy pobytu. Při zohlednění výše uvedených okolností nelze dojít k závěru, že zastavením řízení došlo k disproportnímu zásahu do práv žalobkyně na rodinný život i se zřetelem k pobytu nez. dítěte, neboť žalobkyně může na území ČR realizovat rodinný život na základě víza na strpění, na které by měla nárok z důvodu války na Ukrajině. V této souvislosti soud uvádí, že žalobkyni bylo zřejmě povolení pobytu na strpění znovu uděleno, neboť dle lustrace v ISZR bylo od 30. 6. 2024 uděleno povolení k pobytu. Soud má pouze základní přístup do evidence cizinců, ze které není patrná povaha pobytu.

30. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení. Náhrada nákladů představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a odměnu právního zástupce žalobkyně a jeho hotové výdaje. Za úkony do 31.12. 2024 náleží odměna dle tarifu ve znění do daného dne za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby) po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024, a náhradu hotových výdajů za 2 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Pokud svým významem kasační stížnost podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

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

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

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

V Praze dne 19. 1. 2026

Mgr. Kamil Tojner, v. r.

soudce