



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaj) a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Y. Y.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2023, č. j. MV-218550-4/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2024, č. j. 55 A 5/2023-105,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2024, č. j. 55 A 5/2023-105 **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2023, č. j. MV-218550-4/SO-2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku ve výši **41 997 Kč**, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce Mgr. et Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud posuzoval zákonnost zastavení řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty v situaci, kdy jediným důvodem pro zastavení bylo nepředložení cestovního dokladu stěžovatelem coby žadatelem.

I. Vymezení věci

[2] Žalobce je státním příslušníkem Běloruské republiky a na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného formou zaměstnanecké

karty. Dne 25. 8. 2021 požádal Ministerstvo vnitra o prodloužení doby její platnosti. Předložil svůj původní cestovní doklad platný do 20. 11. 2020, včetně vyjádření Ministerstva vnitra Běloruské republiky o tom, že jeho platnost nebude prodloužena z důvodu vyhýbání se vojenské službě. Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 26. 10. 2022 řízení zastavilo z důvodu, že žalobce ani přes opakované prodlužování lhůty nevyhověl výzvě k předložení platného cestovního dokladu. Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítla.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Brně shora uvedeným rozsudkem zamítl. Úvodem krajský soud uvedl, že požadavek na předložení cestovního dokladu při podání žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty vyplývá ze zákona. Na tom nic nemění ani složitost žalobcovy situace spočívající zejména v nemožnosti opatřit si nový cestovní doklad Běloruské republiky, neboť mu její orgány odpírají vydat. Krajský soud nepřisvědčil ani související žalobcově námitce, podle níž měly správní orgány vyčkat vyřešení předběžné otázky, která spočívala ve vydání cestovního průkazu totožnosti, o nějž žalobce požádal. Krajský soud považoval za podstatné, že žalobcova žádost o vydání cestovního průkazu byla zamítnuta. Rozhodnutí o zamítnutí se stalo bezpochyby pravomocným, a proto dle krajského soudu nebylo na závalu, když správní orgány vycházely při vydání usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z nepravomocného rozhodnutí o předběžné otázce, neboť proti němu nakonec nebyl podán opravný prostředek, a tak nebylo zrušeno či změněno. Stejně tak je dle krajského soudu bezvýznamné vzhledem k § 75 odst. 1 soudního řádu správního, pokud následně ministerstvo žalobci na základě jeho nové žádosti dne 14. 2. 2024 cestovní průkaz totožnosti vydalo.

[4] Krajský soud nepřisvědčil ani žalobcově námitce, že se správní orgány dopustily přepjatého formalismu, pokud striktně trvaly na předložení cestovního dokladu i přes žalobcem namítané objektivní překážky ohledně prodloužení jeho platnosti, ačkoliv žalobce na území České republiky pobývá již od roku 2014 a jeho totožnost je tak ministerstvu známa. Krajský soud zopakoval, že jde o zákonný požadavek při podání žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, na jehož splnění musely správní orgány trvat. Účelem tohoto požadavku je přehled a umožnění regulace počtu cizinců na území České republiky prostřednictvím zjištění a ověření jejich totožnosti a umožnění, aby mezinárodní doklady mohly posloužit jako základ pro posouzení zájmu cizince pobývat na území České republiky. Podle krajského soudu proto zákon o pobytu cizinců v této části nelze vykládat tak, že místo předložení cestovního dokladu může dostačovat jiná alternativa (např. neplatný cestovní doklad nebo otisky prstů).

[5] Podle krajského soudu nelze na žalobcovu situaci vztáhnout ani závěry rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 1 Azs 241/2017-32, neboť v žalobcově případě nejsou dány mimořádné okolnosti dotýkající se principu materiálního právního státu. Pokud žalobci v zemi původu hrozí pronásledování, je to řešitelné například formou mezinárodní ochrany. Přestože krajský soud připouští, že by takový postup byl neefektivní jak pro žalobce, tak pro stát, nedosahuje to míry narušující podstatu právního státu. Z hlediska narušení rodinného života pak krajský soud shledal, že žalobce existenci vážných rodinných vztahů na území České republiky netvrdil ve správním řízení ani v žalobě. Důvodnou soud neshledal ani námitku, že se správní orgány ve svých rozhodnutích nezabývaly dopadem

pokračování

rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Soud vycházel z toho, že při zastavení řízení o žádosti o dlouhodobý pobyt zákon obecně neukládá správním orgánům zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Nicméně z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že povinnost zkoumat přiměřenost těchto dopadů vychází přímo z čl. 8 Úmluvy o lidských právech a ochraně základních svobod (dále jen „Úmluva“) v případě, kdy by žadatel tuto otázku vznesl a nepřiměřenost v řízení namítl (k tomu krajský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39). V nyní projednávané věci žalobce v průběhu správního řízení námitku nepřiměřenosti nezmnínil a poprvé ji vyjádřil až v žalobě. Soud přesto uvážil tuto možnost a žalobci nepřisvědčil. Ze silných vazeb, které si žalobce vytvořil v České republice a ze skutečnosti, že má na území ČR přítelkyni, mluví česky a má tu zaměstnání krajský soud nedovodil, že by zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty mohlo představovat zásah do žalobcova soukromého a rodinného života v intenzitě předpokládané čl. 8 Úmluvy. Napadeným rozhodnutím navíc není žalobci ukončen pobyt či uložení zákaz vstupu na území České republiky. Žalobci krajský soud nepřisvědčil ani v tom, že by napadené rozhodnutí porušovalo zásadu *non-refoulement* vyplývající z mezinárodního práva.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nejprve poukázal na to, že mu v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí nebylo ještě doručeno rozhodnutí o zamítnutí vydání cestovního průkazu. Žalovaná tak rozhodovala v době, kdy rozhodnutí o předběžné otázce, kterou vydání cestovního průkazu představovalo, nebylo pravomocné. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který v tom neshledal vadu z důvodu, že proti rozhodnutí o zamítnutí vydání cestovního průkazu stěžovatel nebrojil samostatnou žalobou. Stěžovatel uvedl, že lhůta pro podání žaloby počíná běžet až ode dne následujícího po doručení rozhodnutí, tedy až dlouho poté, co žalovaná napadené rozhodnutí vydala. Stěžovatel proto namítá, že soud dospěl k nesprávnému závěru, že bylo v pořádku, aby žalovaná při vydání napadeného rozhodnutí vycházela z nepravomocného rozhodnutí o zamítnutí cestovního průkazu totožnosti.

[7] Stěžovatel je zároveň toho názoru, že krajský soud setrval na formalistickém pojetí podmínky předložení cestovního dokladu a nepřihlédl k situaci stěžovatele, která spočívá v objektivní nemožnosti jeho návratu do Běloruska, resp. odmítnutí vydání nového cestovního dokladu ze strany běloruských orgánů a jimi deklarovanému neumožnění opuštění Běloruska, pokud se stěžovatel do země případně vrátí. Za takové situace krajský soud neodůvodnil, proč jeho případ není takovým, v němž by bylo možno od požadavku na předložení cestovního dokladu upustit za použití závěrů vyslovených v rozsudcích NSS č. j. 1 Azs 241/2017-32 a ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008-101. Z toho stěžovatel dovozuje, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[8] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěry krajského soudu ohledně důvodnosti požadavku na předložení cestovního dokladu. Stěžovatel má za to, že požadavek doložení cestovního dokladu slouží v daném řízení především k ověření totožnosti žadatele a k aktualizaci evidence platných cestovních dokladů, kterými cizinci na území České republiky disponují. Oproti tomu krajský soud účel tohoto požadavku spatřuje v přehledu a umožnění regulace

počtu cizinců na území České republiky a v podkladu pro posouzení zájmu cizince pobývat na území České republiky. V jeho případě je racionální zájem veřejné moci na doložení platného cestovního dokladu významně oslaben. Na území České republiky pobývá již od roku 2014, po celou dobu plnil své povinnosti, například ohlašovací povinnost vůči Ministerstvu vnitra a tomuto orgánu je tedy znám po dlouhou dobu. Zároveň byl donedávna držitelem zaměstnanecké karty s biometrickými prvky, a je tak případně možné jej ztotožnit i na základě otisku prstů. Současně stěžovatel v řízení o žádosti předložil také svůj neplatný cestovní doklad, který byl rovněž znám Ministerstvu vnitra již před svou expirací. Proto má stěžovatel za to, že požadavek na předložení cestovního dokladu nemá v případě jeho žádosti žádný praktický význam. Jinak byla jeho žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty bez vad a nepředložení cestovního dokladu tedy představovalo jediný důvod zastavení řízení. Z těchto důvodů je závěr krajského soudu příliš formalistický, což je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04, *Přiznání invalidního důchodu*. Nebylo totiž dbáno o ochranu jeho zájmu, za situace, kdy pro něj má neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty závažné následky.

[9] Stěžovatel má také za to, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru spočívajícím v tom, že správní orgány nemusely posuzovat přiměřenost dopadu zastavení řízení o prodloužení zaměstnanecké karty na soukromý a rodinný život stěžovatele. To stěžovatel považuje za porušení základního práva na soukromý a rodinný život zaručeného v čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. A spatřuje v tom nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Zároveň namítl, že krajský soud si (namísto správního orgánu) sám učinil úsudek o dopadu zastavení řízení na soukromý a rodinný život stěžovatele, v němž dospěl k závěru, že k nepřiměřenému zásahu nedošlo. Takovým postupem nelze pochybení správních orgánů zhojit. Zároveň po věcné stránce s hodnocením dopadů krajským soudem na jeho soukromý a rodinný život nesouhlasí. Neexistuje žádný veřejný zájem na zastavení řízení ve srovnání se zájmem na zachování stávajícího soukromého a rodinného života stěžovatele. Odkazuje se na rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021-56, z něž dovozuje, že v konkrétním případě je správní orgán povinen posoudit přiměřenost svého procesního rozhodnutí o zastavení řízení učiněného důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Doplnila, že podle § 114 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců se cestovní průkaz totožnosti vydává pouze za účelem možnosti vycestování, tedy pouze pokud cizinec vyjadřuje úmysl z území vycestovat. Žalovaná odkázala na rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 Azs 250/2016-39. Požadavek žalobce na prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu, aniž by si předtím zajistil platný cestovní doklad domovského státu, je v logickém nesouladu s žádostí o vydání cestovního průkazu totožnosti. Zároveň žalovaná uvedla, že platnost cestovního průkazu totožnosti vydaného žalobci skončila dne 15. 8. 2024. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Přerušení řízení a posouzení otázky zásahu do soukromého a rodinného života při zastavení řízení rozšířeným senátem

pokračování

[11] Jednou z otázek, které se nyní řeší, je to, 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 je řízení o žádosti o vydání (prodloužení doby platnosti) povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno. Vzhledem k existenci rozporné judikatury postoupil osmý senát usnesením ze dne 10. 10. 2024, č. j. 8 Azs 99/2023-52 jím řešenou věc se stejnou otázkou k rozhodnutí rozšířenému senátu. Proto NSS nyní řízení přerušil podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[12] Rozšířený senát NSS rozhodl rozsudkem ze dne 5. 11. 2025, č. j. 8 Azs 99/2023-65, tak, že 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.

[13] Předseda nyní rozhodujícího senátu následně podle § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl, že se v řízení pokračuje. Stěžovatel se k usnesení o pokračování řízení vyjádřil tak, že závěry rozšířeného senátu na jeho věc dopadají. Uvedl, že v řízení před správními orgány namítal skutečnosti, které byly důležité z hlediska čl. 8 Úmluvy, avšak správní orgány se jimi vůbec nezabývaly. Závěr krajského soudu, že stěžovatel námitku nevznnesl ve správním řízení pak dle stěžovatele nemůže obstát; stejně tak nesouhlasí s bagatelizací jeho situace krajským soudem. Zároveň připomněl již dříve jím uváděnou správní praxi, podle níž nebylo nutno za všech okolností trvat na předložení platného cestovního dokladu. Žalovaná se k usnesení o pokračování řízení nevyjádřila.

III.B Posouzení kasačních námitek

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] NSS nejprve vypořádává námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Podle ustálené judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou (rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost stěžovatel spatřuje v tom, že se krajský soud nevypořádal s tím, proč v jeho případě nejsou dány mimořádné okolnosti, pro něž by bylo možno od požadavku předložení cestovního dokladu upustit a proč se na stěžovatelovu situaci nevztahuje předestřená příznivá judikatura. Krajský soud v rozsudku nicméně uvedl důvody, proč nepovažoval stěžovatelovu situaci za mimořádnou; uvedl, že přes určitou neefektivnost má stěžovatel možnost řešit další setrvání na území ČR formou mezinárodní ochrany a dále soud sdělil, že stěžovatel netvrdil existenci rodinných vztahů ani se věc netýká nezletilé osoby. Stejně tak krajský soud uvedl, proč považoval stěžovatelem předestřenou judikaturu za nepřiléhavou. Dle soudu se ve stěžovatelem zmíněné judikatuře jednalo o jiný pobytový titul než v nyní řešeném případě a krajský soud sám aplikoval jiný rozsudek s pobytovým titulem obdobným a dovodil, že u takového titulu judikatura NSS

k možnosti správního uvážení v mimořádných okolnostech dosud nedospěla. Důvody rozhodnutí krajského soudu jsou tedy seznatelné a rozsudek v této části tedy není zatížen nepřezkoumatelností. Správnost těchto závěrů krajského soudu s ohledem na posun v judikatuře nicméně neobstojí, jde tedy o nesprávné posouzení právní otázky, jak NSS vysvětlí podrobněji dále.

[16] NSS uvádí, že kasační námitku, podle níž je formalismem, pokud krajský soud připustil nepředložení cestovního dokladu coby důvod pro zastavení řízení a nesprávně vyhodnotil judikaturu NSS, konkrétně pak rozsudky č. j. 1 Azs 241/2017-32, č. j. 7 As 21/2008-101 a nález Ústavního soudu *Přiznání invalidního důchodu*, NSS vypořádává coby součást kasační námítky týkající se proporcionality zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele. S ohledem na závěr rozšířeného senátu NSS v rozsudku č. j. 8 Azs 99/2023-65, bod 49, je totiž na místě vycházet z toho, že *„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 dotýčný 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 trvat na doložení veškerých podkladů či striktním naplnění všech hmotněprávních podmínek, a naopak.“*. Tím považuje NSS v nynějším případě judikaturu, na kterou odkázal stěžovatel, za nadále nerelevantní, neboť závěry rozšířeného senátu NSS č. j. 8 Azs 99/2023-65 přesně dopadají na posouzení otázky, jak pohlížet na otázku nedoložení formálních podkladů k žádosti, mezi něž patří i předložení cestovního dokladu žadatelem, ve vztahu k soukromému a rodinnému životu cizince.

[17] NSS se proto zabýval námitkou, v níž stěžovatel tvrdí, že správní orgány nedostatečně posoudily proporcionalitu dopadu napadeného rozhodnutí do základního práva stěžovatele na respektování soukromého a rodinného života zaručeného čl. 8 Úmluvy a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud podle stěžovatele nedůvodně uzavřel, že nebylo při zastavení řízení namíste tuto přiměřenost posuzovat a současně nepřipustně nahradil toto posouzení svým vlastním.

[18] Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

[19] K pojmu „soukromý život“ se již vícekrát vyslovila judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). V rozsudku ze dne 22. 2. 1994, *Burghartz vs. Švýcarsko*, stížnost č. 16213/90, bod 24 vyslovil ESLP, že soukromým životem do určité míry zahrnuje právo navazovat a rozvíjet vztahy s jinými lidmi v profesním nebo obchodním kontextu. V

pokračování

návaznosti to ESLP upřesnil v rozsudku ze dne 29. 4. 2002, *Pretty vs. Spojené království*, stížnost č. 2346/02, bod 61, že článek 8 rovněž chrání právo na osobní rozvoj a právo navázat a rozvíjet vztahy s jinými lidmi a vnějším světem. V rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Slivenko vs. Lotyšsko*, stížnost č. 48321/99, bod 96 ESLP definoval, že soukromý život každé lidské bytosti tvoří síť osobních, sociálních a ekonomických vztahů.

[20] Stěžovatel v řízení před správními orgány jím tvrzené skutečnosti jako zásah do soukromého života neoznačil. Ve vyjádření k pokračování řízení v návaznosti na rozhodnutí rozšířeného senátu však uvedl, že správním orgánům namítal takové skutečnosti, z nichž bylo možné na dopad na soukromý život stěžovatele usoudit. NSS má za to, že z podkladů ve správním spise byl zásah do soukromého života pro správní orgány skutečně seznatelný. Plyne z nich, že stěžovatel pobývá na území České republiky nejméně od roku 2014. Z výpisu z evidence cizinců je patrné, že od roku 2014 do roku 2018 zde pobýval za účelem studia. Od roku 2019 byl držitelem zaměstnanecké karty, o jejíž prodloužení nyní žádá. Dva roky před podáním nynější žádosti byl v České republice zaměstnán v IT společnosti. Současně tvrdí, že z politických důvodů považuje za nemožné, aby vycestoval zpět do Běloruska, byť jen za účelem vydání svého cestovního dokladu. Zároveň doložil dva dokumenty běloruských státních orgánů (sdělení Ministerstva vnitra Běloruské republiky ze dne 1. 9. 2020 a sdělení Velvyslanectví Běloruské republiky v ČR ze dne 31. 8. 2022), z nichž obou shodně vyplývá, že mu Běloruská republika nový cestovní doklad vydat odmítá a že zároveň, již v roce 2017, omezila jeho právo vycestovat ze země. Z uvedených podkladů považuje NSS za zjevné, že stěžovatel si na území České republiky utvářel soukromý život na základě svého dlouhodobého (v době podání žádosti přibližně 7 let trvajícího) nepřerušného pobytu, předchozího studia, a nynějšího stabilního zaměstnání. Už jen z toho je zřejmé, že svůj soukromý život dlouhodobě uskutečňuje v České republice. Stejně tak není sporu o tom, že dosavadní pobyt stěžovatele v České republice byl legální. Podáním žádosti prokázal vůli v soukromém životě v České republice aktivně pokračovat, například zde být nadále zaměstnán. Naproti tomu je patrné, že v Bělorusku se stěžovatel v posledních letech nezdržuje, tvrdí, že případný návrat do Běloruska považuje pro sebe za rizikový a na jeho dosavadní soukromý život, budovaný v posledních letech v České republice, negativně dopadající. Tomu nasvědčuje i obsah dokumentů běloruských státních orgánů vyjadřujících se odmítavě k otázce prodloužení cestovního dokladu.

[21] Žalovaná, přestože si byla výše uvedených skutečností vědoma, neboť plynou jak ze správního spisu, tak jsou shrnuty i v odůvodnění usnesení správního orgánu prvního stupně, však nijak neposoudila přiměřenost zásahu spočívajícího v zastavení řízení o prodloužení zaměstnanecké karty (a tedy ztráty tohoto pobytového titulu). Omezila se pouze na konstatování toho, že stěžovatel nepředložil platný cestovní doklad, což pro správní orgán představovalo bez dalšího důvod pro zastavení řízení. Stejně tak se přiměřeností zásahu nezabýval ani správní orgán prvního stupně. Možnost zásahu do soukromého života stěžovatele, jak NSS popsal výše, však byla v řízení před oběma správními orgány patrná.

[22] Ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 8 Azs 99/2023-65 plyne, že (1) důsledky zastavení řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění jsou z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života totožné s důsledky rozhodnutí o meritorním zamítnutí žádosti, neboť i rozhodnutím o zastavení řízení může dojít k porušení základních práv

žadatelů o pobytové oprávnění, (2) povinností správních orgánů je takovému porušení předejít, (3) článek 8 Úmluvy vykládaný ve světle judikatury ESLP správním orgánům nepřipouští omezit posuzování přiměřenosti jen v meritorním rozhodování a (4) Přiměřenost posuzuje správní orgán vždy, je-li možnost zásahu patrná z okolností věci, ze spisu či ji cizinec tvrdí.

[23] Zároveň je nutno uvést, že v době rozhodování žalovaného i krajského soudu judikatura NSS v situacích, ve které byl stěžovatel, dospívala k závěru, že není namístě se dopady do soukromého a rodinného života zabývat. Žalovaný proto nemohl předvídat, že se jimi měl zabývat i v usnesení o zastavení řízení.

[24] Pohledem nynější judikatury však již takový postup neobstojí, a proto nemůže obstát ani rozsudek krajského soudu. Jak už Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007-92, *Gaudea*, soudce je vázán právem, což kromě formálních pramenů práva zahrnuje i ostatními prameny včetně právních precedentů. Právní precedenty totiž je nutno považovat za prameny práva, byť „jen“ ve smyslu závazného výkladu psaných právních norem. Proto interpretace právní normy musí zohledňovat výklad provedený soudem stejného či vyššího stupně. Krajský soud navíc za těchto okolností nemohl zhojit postup žalované tím, že sám poměřoval přiměřenost dopadů rozhodnutí pro stěžovatele vlastními úvahami namísto žalovaného. Soud nemůže nahradit či podstatně doplnit odůvodnění správního rozhodnutí vlastním odůvodněním, neboť jeho úlohou není vysvětlovat účastníkům řízení, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl (usnesení NSS ze dne 7. 12. 2021, č. j. 7 Azs 215/2021–26, bod 14, s obsáhlou citací další judikatury). Kasační námitka je tedy důvodná, neboť s ohledem na novou judikaturu krajský soud zatížil svůj rozsudek nesprávným posouzením právní otázky.

[25] Žalovaná ani stěžovatel tedy před citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu č. j. 8 Azs 99/2023-65 nemohli vědět, že otázka důvodnosti předložení cestovního dokladu má být poměřována proporcionálně k míře zásahu do soukromého a rodinného života žadatele. Proto je nyní namístě, aby i stěžovatel získal možnost žalované předložit případně další podklady a argumenty o míře zásahu do soukromého a rodinného života. Stěžovateli nemůže být v této situaci na překážku zásada koncentrace řízení. Judikatura totiž v případech zásadních judikатурních změn klade důraz na to, aby tato změna nebyla v důsledku koncentrace na újmu účastníkům. Ti totiž neměli do doby změny důvod určité skutečnosti tvrdit nebo uplatnit argumenty (např. rozsudek *Gaudea*, a rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS). Žalovaná pak následně vyhodnotí míru dopadu zastavení řízení o žádosti na soukromý a rodinný život stěžovatele a proporcionality takového zásahu vůči požadavku na naplnění formálních požadavků žádosti a podle toho ve věci rozhodne.

[26] Na závěr se NSS zabýval kasační námitkou, která spočívá v tom, že správní orgány rozhodly o zastavení řízení v situaci, kdy rozhodnutí o předběžné otázce, tedy vydání cestovního průkazu totožnosti stěžovatele, nebylo v okamžiku zastavení řízení o prodloužení zaměstnanecké karty dosud pravomocné a krajský soud přesto postup správních orgánů neshledal vadným, s odůvodněním, že rozhodnutí o předběžné otázce následně nebylo zrušeno či změněno.

pokračování

[27] V prvé řadě je sporné, zda vůbec měly správní orgány povinnost vyčkávat na to, jak dopadne řízení o žádosti o vydání cestovního průkazu totožnosti. Cestovní doklad totiž má být předložen již při podání žádosti. I pokud by však bylo možné dovodit, že například s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů měly povinnost vyčkat na výsledek daného řízení a dané řízení by skutečně nebylo pravomocně skončeno, šlo by o vadu, která neměla na napadené rozhodnutí vliv. Jeho výsledkem totiž bylo pravomocné rozhodnutí o zamítnutí žádosti, které nebylo ani později zrušeno. Pokud tedy v této situaci žalovaná vyšla z toho, že cestovní průkaz nebyl stěžovateli vydán, byl tento její závěr správný, byť by možná byl předčasný. Tato kasační námitka proto není, s ohledem na § 75 odst. 3 s. ř. s., důvodná. Stejně tak není na místě přihlídnout, s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. k pozdějšímu vydání cestovního průkazu totožnosti stěžovateli dne 14. 2. 2024 na základě jeho jiné žádosti.

[28] Nad rámec výše uvedeného NSS doplňuje, že se mu jeví, že toto rozhodnutí o odvolání ohledně cestovního průkazu totožnosti bylo pravomocné již v okamžiku rozhodování žalovaného o zastavení řízení o prodloužení zaměstnanecké karty. Správní orgán doručoval rozhodnutí o cestovním průkazu stěžovateli na totožnou adresu jako v předešlých případech. Stěžovatel netvrdil, že by došlo ke změně jeho doručovací adresy. Po nezastižení adresáta byla zásilka uložena. Zároveň bylo na doručence vyznačeno zanechání výzvy a poučení. Na první pohled se tedy zdá, že správní orgány tedy postupovaly v souladu s § 20 odst. 1 a § 23 odst. 1, 3 a 4 správního řádu a závěr správních orgánů o fikci doručení rozhodnutí dnem 28. 1. 2023 proto mohl být správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož byl již v řízení před krajským soudem dán důvod pro zrušení rozhodnutí žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. V dalším řízení tedy žalovaná umožní stěžovateli předložit tvrzení a důkazy svědčící o možném dopadu zastavení řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty na jeho soukromý a rodinný život a posoudí přiměřenost takových dopadů na stěžovatele ve smyslu čl. 8 Úmluvy ve vztahu k formálním požadavkům žádosti.

[30] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo zrušení rozhodnutí žalované, stěžovatel proto měl ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaná povinna mu podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. nahradit náklady řízení před soudem.

[31] Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří zaplacené soudní poplatky, odměna advokáta, náhrada cestovních výdajů a promeškaného času.

[32] Soudní poplatky v řízení o žalobě činí celkem 4000 Kč (3000 Kč za žalobu a 1000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku). Odměna advokáta zahrnuje čtyři úkony právní služby: převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, účast na jednání před soudem (trvajícím méně než 2 hodiny) a návrh na přiznání odkladného účinku [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a odst. 2 písm. a) a odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění účinném do 31. 12. 2024], a činí v dané věci 3,5 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024), tedy 4 x 300 Kč. Odměna advokáta tedy činí celkem 12 050 Kč.

[33] Dále činí náklady stěžovatele v řízení o žalobě cestovní výdaje ve výši 3 073,98 Kč. Tyto náklady byly přiznány za cestu zástupce ze sídla advokátní kanceláře v Praze na jednání před Krajským soudem v Brně (vzdálenost 2 x 210 km, tam a zpět) osobním automobilem zn. Škoda Rapid RZ X s průměrnou spotřebou dle technického průkazu 4,5 l/100 km a palivem automobilový benzín. Sazba základní náhrady podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 398/2023 Sb. s účinností do 31. 12. 2024 činí 5,60 Kč za 1 km, její výše tedy činí 2 x 210 x 5,60 Kč = 2 352 Kč. Cena benzínu podle § 4 písm. a) vyhlášky č. 398/2023 Sb. s účinností do 31. 12. 2024 činí 38,20 Kč za litr, náhrada spotřebovaného paliva tedy činí [(4,5/100) x 420 x 38,20] = 721,98 Kč. K tomu byla přiznána náhrada za promeškaný čas cestou na výše uvedené soudní jednání, neboť délka trvání byla 2,5 hodiny pro každou cestu (což odpovídá údajům ze stránek www.mapy.com se zahrnutím nezbytných úkonů, zejména parkování), tedy v rozsahu 10 půlhodin dle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 ve výši 1 000 Kč (10 x 100 Kč).

[34] Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna advokáta (12 050 Kč) a náhrady (4 073,98 Kč), tedy úhrnem 16 123,98 Kč o zákonnou sazbu této daně ve výši 3 386,04 Kč a činí celkem (po zaokrouhlení) 19 510 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy činí včetně zaplacených soudních poplatků celkem 23 510 Kč.

[35] Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacené soudní poplatky ve výši 6 000 Kč (5 000 Kč za kasační stížnost a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku) a odměna advokáta. Ta zahrnuje tři úkony právní služby: sepsání kasační stížnosti, návrh na přiznání odkladného účinku a vyjádření k pokračování řízení po přerušení. Odměna za první dva úkony se dle § 15 advokátního tarifu stanoví ve výši podle předpisů účinných v době jejich poskytnutí [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a odst. 2 písm. a) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024] a činí 1,5 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024), tedy 2 x 300 Kč. Odměna za poslední úkon [§ 11 odst. 1 písm. d) a odst. 3 advokátního tarifu] činí 4 620 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu] a paušální částku ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta tedy činí 10 320 Kč.

[36] Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna advokáta (10 320 Kč) o zákonnou sazbu této daně (2167,20 Kč) a činí celkem (po zaokrouhlení) 12 487 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tak činí včetně zaplacených soudních poplatků celkem 18 487 Kč.

pokračování

[37] Celkové náklady stěžovatele v řízení o žalobě a kasační stížnosti tak včetně daně z přidané hodnoty činí 41 997 Kč.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. dubna 2026

Petr Mikeš
předseda senátu