

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **nezl. D. B.** zastoupen zákonným zástupcem M. B., zastoupen Mgr. et Mgr. Václavem Klepšem, advokátem se sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha 3, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 8. 2019, č. j. MV-103900-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 11 A 147/2019 - 44,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2021, č. j. 11 A 147/2019 - 44, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 8. 8. 2019, č. j. MV-103900-4/SO-2019, **se zrušuje.**

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku **9.000 Kč** k rukám jeho zástupce advokáta Mgr. et Mgr. Václava Klepše do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

V. Ustanovenému zástupci žalobce advokátu Mgr. et Mgr. Václavu Klepši **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti v celkové výši **8.228 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Zákonní zástupci žalobce podali dne 16. 1. 2019 za žalobce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 88 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) žalobce následně vyzvalo k odstranění vad žádosti, spočívajícího v doložení dokladu podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy vlastního cestovního pasu či cestovního pasu jednoho z rodičů, ve kterém je žalobce zapsán. Tuto podstatnou vadu žádosti žalobce ve stanovené 120denní lhůtě neodstranil, a správní orgán I. stupně proto řízení usnesením ze dne 29. 5. 2019, č. j. OAM-801-6/TP-2019, v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), zastavil.

[2] Dne 4. 6. 2019 žalobce předložil požadovaný doklad a současně požádal o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 s. ř. a o prodloužení lhůty určené k odstranění vad žádosti dle § 39 odst. 1 s. ř. Proti usnesení správního orgánu I. stupně následně podal odvolání, které žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

[3] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl. Postup správního orgánu I. stupně, který řízení zastavil, označil za správný. Lhůta 120 dnů k odstranění podstatné vady žádosti marně uplynula dne 16. 5. 2019. Nepředložení požadovaného dokladu je podstatnou vadou, pro kterou nebylo možné v řízení pokračovat.

[4] Zákonní zástupci žalobce začali činit první úkony k odstranění vad až po vydání usnesení o zastavení řízení. Teprve dne 4. 6. 2019 správnímu orgánu I. stupně předložili cestovní pas matky žalobce, ve kterém je zapsán, žádost o prodloužení lhůty k odstranění vad a také žádost o prominutí zmeškání úkonu. Jako důvod pro zmeškání lhůty uvedli skutečnost, že matka žalobce byla hospitalizována s jedním dítětem a otec se staral o druhé dítě, a také komplikace při změně přepisu jména ve vztahu k české matrice (ruská ambasáda požadovala jiný přepis jména). Doložili rovněž lékařskou zprávu o hospitalizaci žalobce ve dnech 11. až 20. 2. 2019 a lékařskou zprávu o hospitalizaci sestry žalobce ve dnech 7. až 10. 5. 2019. Městský soud se ztotožnil s posouzením správního orgánu I. stupně ze dne 21. 6. 2019, který zmeškání lhůty neprominul, neboť ode dne, kdy pominula překážka bránící učinit úkon, uplynulo více než 15 dnů. Žalobce ani v žalobě neuvedl žádné konkrétní důvody, pro které nemohl o prominutí lhůty k předložení požadovaného dokladu požádat dříve.

[5] Městský soud souhlasil i s hodnocením správních orgánů, pokud jde o prodloužení lhůty k odstranění vad z důvodu nedostatečné délky předchozí lhůty (se kterou se správní orgán I. stupně vypořádal dopisem ze dne 21. 9. 2019). Žalobce o prodloužení lhůty požádal až po uplynutí lhůty, kterou mu správní orgán I. stupně stanovil k odstranění vad žádosti. Nebylo tedy povinností správních orgánů zabývat se tvrzenými skutečnostmi, které měly dle žalobce odůvodňovat prodloužení lhůty. Městský soud se ztotožnil se správními orgány, že stanovená 120denní lhůta byla lhůtou přiměřenou.

[6] Soud neprovedl navrhovaný výslech matky žalobce, neboť považoval za dostatečnou výpověď jeho otce, který se podrobně vyjádřil ke skutkovému stavu a v podstatě potvrdil skutečnosti obsažené ve správním spisu a žalobě. Správní orgány snahy obou rodičů o obstarání požadovaného cestovního dokladu nadto nijak nezpochybňovaly.

[7] Městský soud závěrem nepřisvědčil ani námitce žalobce, dle kterého byl žalovaný povinen hodnotit dopad rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí se dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu netýká procesních rozhodnutí o zastavení řízení (např. rozsudky ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, a ze dne 18. 9. 2018, č. j. 8 Azs 163/2018 - 50).

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) brojil proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 téhož zákona.

[9] Dle stěžovatele je vadné a nezákonné jak napadené rozhodnutí žalované, tak i napadený rozsudek městského soudu. Stěžovatel řádně odůvodnil, proč cestovní doklad nebo jeho zápis v cestovním pase jednoho z rodičů mohl doložit až po uplynutí lhůty stanovené správním orgánem I. stupně. Stěžovatel již v žalobě uvedl, že správní orgány nesprávně vyhodnotily okolnosti na jeho vůli nezávislé, které způsobily nedoložení požadovaného dokladu ve stanovené lhůtě. Poté, co správní orgán I. stupně nevyhověl jeho žádosti o prodloužení lhůty k doložení dokladu, vydal rozhodnutí o zastavení řízení. Následně však stěžovatel požadovaný doklad doložil (dne 4. 6. 2019), učinil tak tedy před vydáním napadeného rozhodnutí žalované.

[10] Ve včasném doložení dokladu zabránily obstrukce Velvyslanectví Ruské federace v Praze ve věci zápisu stěžovatele do cestovního dokladu jeho otce. Poté požádala o zápis stěžovatele do pasu i jeho matka, kazašská státní příslušnice, na Velvyslanectví Republiky Kazachstán v Praze, které jí v krátké době, po vysvětlení skutkových okolností, vyhovělo. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl provést důkaz výslechem obou rodičů. Výpověď matky však městský soud vůbec neprovedl, ačkoli byla k jednání přizvána, čímž byla v soudním řízení zkrácena její práva.

[11] Postup správních orgánů i městského soudu, které netolerovaly poměrně krátké prodlení, vykazuje znaky tzv. přepjatého formalismu. Rodiče stěžovatele byli výrazně aktivní při získávání cestovního dokladu pro stěžovatele. Obstarávání cestovních dokladů pro novorozence je často spojeno s komplikacemi a prodlením zastupitelských úřadů, proto správní orgán I. stupně zcela běžně stanovuje lhůtu podstatně delší (např. 180 dnů).

[12] Namísto sledování obecného cíle a účelu úpravy se správní orgány zaměřily na nedodržení lhůty. Stanovená lhůta je přitom lhůtou pořádkovou, nikoli propadnou. Jejím uplynutím nezaniká možnost doložit náležitost žádosti, pouze vzniká možnost,

že dojde k zastavení řízení. Náležitosti je možné dokládat do vydání rozhodnutí; v případě prolomení koncentrace, což měl být i případ stěžovatele, i později.

[13] Dle stěžovatele žalovaná nesprávně vyhodnotila možnost prolomení koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 s. ř. Pas matky stěžovatele, ve kterém byl zapsán, doložený dne 4. 6. 2019, nepovažovala za novou skutečnost, neboť v něm nebylo jakkoliv datováno, kdy k zápisu stěžovatele do cestovního pasu jeho matky došlo. Žalovaná postupovala nezákonně, neboť tento důkazní prostředek označila za nepřípustný bez jakéhokoli dalšího dokazování, aniž by stěžovatele poučila a vyzvala k doložení tvrzení vedoucích ke zjištění data vyznačení.

[14] Městský soud pochybil, neboť nehodnotil dopad napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, na který odkazuje městský soud, je již překonaný a nevychází z rozlišování meritorních a procesních rozhodnutí. Městský soud svým postupem nezohledňuje, že hranice mezi procesním a meritorním rozhodováním podle zákona o pobytu cizinců je velmi tenká, či dokonce zcela chybí. Pro určení, zda má či nemá být posuzována přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, proto nemůže být určující zjednodušující a zavádějící kritérium rozlišení procesního a meritorního rozhodnutí. Takové kritérium totiž nedává prostor pro záruky, které vyplývají z mezinárodního práva, zejména z Úmluvy o právech dítěte. Spíše než forma jsou podstatné dopady rozhodnutí. Nevyhovění žádosti vede k nutnosti opustit území ČR a podání žádosti ze zahraničí, kde může řízení snadno zpomalit nedostupnost ambasád. Je vysoce pravděpodobné, že ztráta pobytového oprávnění na značnou dobu rozdělí rodinu. S ohledem na časté změny v důsledku pandemie je doba tohoto odloučení jen těžko předvídatelná.

[15] Podáním projednávané žádosti stěžovatel uskutečňuje právo na sloučení rodiny, a je proto nutno zohlednit i požadavky směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice o právu na sloučení rodiny“). Čl. 5 a 17 této směrnice vyžadují posouzení přiměřenosti. Pokud zákon o pobytu cizinců neumožňuje posoudit přiměřenost u procesních rozhodnutí, měl být uplatněn přímý účinek směrnice a přiměřenost měla být posouzena na jejím základě.

[16] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že souhlasí se závěry městského soudu. Odkázala na obsah spisového materiálu.

III. Průběh řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci

[17] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 7. 10. 2021, č. j. 1 Azs 268/2021 - 34, přiznal kasační stížnosti odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení o kasační stížnosti se pozastavují účinky napadeného rozsudku a napadeného rozhodnutí žalované.

[18] Soud posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích

jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

III.A Nepředložení podstatné náležitosti žádosti ve stanovené lhůtě

[19] Dle § 88 odst. 3 věta první zákona o pobytu cizinců *pobývá-li zákonný zástupce narozeného cizince na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, je povinen v době podle odstavce 1 podat za narozeného cizince žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nebo o udělení povolení k trvalému pobytu*. Podle § 89 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 89 odst. 1 písm. a) téhož zákona je zákonný zástupce narozeného cizince povinen k žádosti podle § 88 odst. 3 předložit cestovní doklad dítěte; v případě zákonného zástupce, který je cizincem, lze předložení cestovního dokladu nahradit předložením vlastního cestovního dokladu, ve kterém je dítě zapsáno.

[20] Podle § 45 odst. 2 s. ř. *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*

[21] Dle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*.

[22] Stěžovatel nejprve namítá, že stanovená lhůta v délce 120 dnů k doplnění podstatné náležitosti žádosti je lhůtou pořádkovou (a doklad by tedy bylo možné doložit i po uplynutí stanovené lhůty) a nikoli propadnou (z čehož by vyplývala povinnost správního orgánu zastavit řízení, pokud by žadatel doklad předložil po uplynutí lhůty, avšak ještě před vydáním rozhodnutí). K tomu soud uvádí, že standardním postupem je doložit všechny potřebné doklady již s podáním žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 Azs 349/2017 - 45). To ostatně vyplývá i z dikce § 89 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je zákonný zástupce narozeného cizince povinen k žádosti předložit náležitosti uvedené v § 89 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Neobsahuje-li žádost předepsané náležitosti, vyzve správní orgán žadatele postupem podle § 45 odst. 2 s. ř. k odstranění jejích nedostatků a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu; současně jej poučí o následcích nevyhovění této výzvě. Tím je v konkrétním případě zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř.

[23] V případě lhůty podle § 45 odst. 2 s. ř. se tedy již jedná o lhůtu dodatečnou, náhradní, a po jejím marném uplynutí nemá správní orgán jinou možnost, než o žádosti rozhodnout bez jejího věcného projednání (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2021, č. j. 3 Azs 35/2020 - 17, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 270/2018 - 23, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016 - 48, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, nebo ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009 - 78, a ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 Azs 210/2016 - 48). Pokud tak neučiní, poskytne tím účastníku řízení více času k odstranění vad žádosti (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48).

[24] Taková situace však ve stěžovatelově případě nenastala. Stěžovatel totiž cestovní doklad matky, ve kterém je zapsán, doložil až po vydání rozhodnutí o zastavení řízení. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že správní orgán I. stupně vyzval dne 16. 1. 2019 stěžovatele k doložení platného cestovního dokladu. K tomu mu stanovil lhůtu 120 dnů od doručení výzvy, k čemuž došlo téhož dne. Správní orgán I. stupně současně stěžovatele poučil, že řízení o jeho žádosti zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř., neodstraní-li vytýkanou vadu ve stanovené lhůtě. Tak také usnesením ze dne 29. 5. 2019, č. j. OAM-801-6/TP-2019, učinil. Stěžovatel požadovaný doklad doložil až dne 4. 6. 2019. K předloženému cestovnímu dokladu matky však správní orgán I. stupně nemohl přihlédnout, neboť již řízení zastavil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 7 As 252/2018 - 41).

[25] Postup správního orgánu I. stupně, který řízení zastavil, proto nelze hodnotit jako tzv. přepjatý formalismus. Správní orgán I. stupně stěžovateli umožnil vadu žádosti spočívající v nepředložení cestovního dokladu odstranit. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že jeho postup byl nestranný, nebyl svévolný, účelový či nepřiměřený, nesnažil se věci co nejrychleji zbavit, ani neinterpretoval právo v rozporu s principy spravedlnosti ve snaze dosáhnout zastavení řízení.

III.B Důvody pozdního předložení podstatné náležitosti žádosti; výslech matky stěžovatele

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž uvádí důvody na jeho vůli nezávislé, pro které cestovní doklad doložil až po lhůtě stanovené správním orgánem I. stupně (resp. až po vydání usnesení, kterým řízení zastavil), jež uvedl v žádosti o prodloužení lhůty stanovené k odstranění vady žádosti podle § 39 odst. 2 s. ř. ze dne 4. 6. 2019 a v žádosti o prominutí zmeškání úkonu z téhož dne dle § 41 odst. 2 s. ř. Správní orgány ani městský soud se však těmito důvody věcně nezabývaly. Správní orgán I. stupně nejprve usnesením ze dne 21. 6. 2019, č. j. OAM-801-9/TP-2019, zmeškání lhůty pro doložení cestovního dokladu neprominul, neboť ode dne, kdy pominula překážka, která bránila žadateli úkon učinit, uplynulo více jak zákonem povolených 15 dní. Vyrozuměním z téhož dne, č. j. OAM-801-10/TP-2019, stěžovateli sdělil, že nevyhověl ani žádosti o prodloužení lhůty určené k odstranění vady žádosti, neboť tuto žádost podal až po vydání usnesení o zastavení řízení (a jak dodala žalovaná, nelze prodloužit lhůtu, která již uplynula). Městský soud se s tímto hodnocením ztotožnil. Proti tomuto hodnocení správních orgánů a městského soudu však stěžovatel nic nenamítá. Nemůže-li se Nejvyšší správní soud s ohledem na dispoziční zásadu zabývat zákonností nevyhovění oběma těmto žádostem, tím spíše nemůže hodnotit věcné důvody, kterými stěžovatel v těchto žádostech argumentoval.

[27] Městský soud nepochybil ani v tom, že neprovedl navrhovaný důkaz výslechem matky stěžovatele. Vysvětlil totiž, že tento navržený důkaz, kterým chtěl stěžovatel prokázat důvody na jeho vůli nezávislé, jež vedly k prodlení s předložením cestovního dokladu, neprovedl, neboť považoval za dostatečnou výpověď stěžovatelova otce, který se podrobně vyjádřil ke skutkovému stavu a v podstatě potvrdil skutečnosti obsažené ve správním spisu a žalobě. Správní orgány nadto snahy obou rodičů o obstarání požadovaného cestovního dokladu nijak nezpochybňovaly.

III.C Přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele

[28] Dle stěžovatele byly správní orgány povinny posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Tvrdí totiž, že povinnost správních orgánů přiměřenost posoudit se nesmí odvíjet pouze od toho, zda je v řízení před správním orgánem I. stupně rozhodováno procesně nebo meritorně. To dle něj vyplývá z mezinárodně právních závazků ČR (zejména z Úmluvy o právech dítěte) a ze směrnice o právu na sloučení rodiny.

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

[30] Dle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod *každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence*. Dle odst. 2 *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*.

[31] Čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte *zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány*.

[32] Směrnice o právu na sloučení rodiny ve svém čl. 5 odst. 5 stanoví, že *při posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí*. Dle čl. 17 směrnice *členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků*.

[33] Podle § 82 odst. 4 s. ř. *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*.

[34] Převažující judikaturní proud stojí na závěru, že na případy, kdy je řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, nedopadá povinnost správních orgánů posuzovat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy. V takových situacích totiž správní orgány v důsledku procesní pasivity žadatele vůbec nemají možnost o žádosti meritorně rozhodnout (viz zejm.

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 - 24, ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016 - 41, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, a ze dne 17. 2. 2021, č. j. 8 Azs 29/2019 - 41).

[35] Nejvyšší správní soud nicméně v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020 - 41, konstatoval, že z judikatury Evropského soudu pro lidská práva *„vyplývá, že čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod musí být v případech týkajících se dětí vykládán zejména s ohledem na Úmluvu o právech dítěte a že veškerá rozhodnutí týkající se dětí tak musí v prvé řadě zohledňovat jejich nejlepší zájmy (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2010 ve věci č. 41615/07 – Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku).* [...] *nejlepší zájem dítěte je způsobilý prolomit zásadu koncentrace správního řízení, pokud však z obsahu správního spisu je zřejmé, že nic nebrání tomu, aby stěžovatelce bylo vydáno nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny po podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu. Nebrání-li nic vydání nového povolení, pak trvání na tom, aby stěžovatelka za takového stavu opustila území České republiky a přerušila tak kontakt s jedním z rodičů a školní docházku jen pro to, aby podala novou žádost, postrádá racionální opodstatnění.*“ V této věci tedy Nejvyšší správní soud dovodil, že za předpokladu, kdy by cizinec spolu s odvoláním předložil žalované chybějící podstatné náležitosti žádosti, byly by správní orgány a následně i soud povinny zkoumat, zda zastavení řízení o žádosti bylo z hlediska nejlepšího zájmu nezletilého cizince přiměřené. Nadto uvedl, že za předpokladu, že po takto pozdním předložení dokladu obsahuje již žádost všechny podstatné náležitosti a ani žádný jiný věcný důvod nebrání vyhovění žádosti, je na místě prolomit zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 s. ř. Jinými slovy, za takové situace je žalovaná povinna přihlédnout k náležitosti žádosti, kterou nezletilý cizinec předložil nejpozději s odvoláním.

[36] Kasační soud dále v rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44, potvrdil, že v případě usnesení o zastavení řízení *z důvodu nedoložení zákonem požadovaných podkladů* pro posouzení žádosti cizince podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. nelze vyloučit, že správní orgán bude v konkrétním případě povinen posoudit přiměřenost svého rozhodnutí, tj. zastavení řízení založeného na procesní pasivitě cizince, do jeho soukromého a rodinného života. Taková povinnost nastane, bude-li cizinec takovou otázku v řízení vznášet, resp. pokud ze spisu nebude vyplývat, že by tvrzená nepřiměřenost byla na první pohled nemyslitelná či zdánlivá, případně pokud dokonce *ze správního spisu budou zjevné okolnosti, které by na takovou nepřiměřenost mohly ukazovat*. (zvýraznění provedeno NSS)

[37] Nejvyšší správní soud v tomto odkazovaném rozsudku rovněž potvrdil názor městského soudu vyslovený v napadeném rozsudku v dané věci, že o takovou situaci půjde především v případě, kdy cizinec v rozporu s § 82 odst. 4 s. ř. nedoloží některé doklady potřebné pro posouzení žádosti v řízení před správním orgánem I. stupně a učiní tak teprve v reakci na zastavení řízení v rámci řízení o odvolání proti tomuto usnesení. Půjde tedy o případy, kdy má nadřízený orgán k dispozici všechny doklady potřebné pro meritorní rozhodnutí ve věci, přičemž z obsahu správního spisu může být dokonce zjevné, že v konkrétním případě *prima facie* nic nebrání vyhovění žádosti cizince a vydání pozitivního rozhodnutí.

[38] Kasační soud v této věci tedy shrnul, že zásadu koncentrace řízení stanovenou v § 82 odst. 4 s. ř. lze výjimečně prolomit, leží-li v dané situaci na jedné misce vah efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí jsou též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluva o právech dítěte). Současně se podrobně zabýval otázkou, proč takový postup není v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz body 15 a 16 odkazovaného rozsudku).

[39] Podmínky vymezené v rozsudcích č. j. 3 Azs 4/2020 - 41 a č. j. 10 Azs 218/2021 - 44 jsou naplněny i v nyní projednávaném případě. Stěžovatel požadovaný cestovní doklad jednoho ze svých zákonných zástupců, ve kterém je zapsán, doložil dne 4. 6. 2019, tedy sice po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, avšak ještě před nabytím právní moci tohoto rozhodnutí, a tedy i před podáním odvolání proti tomuto rozhodnutí. Žalovaná měla v době rozhodování již všechny podstatné náležitosti žádosti založeny ve spise. Současně platí, že ze správního spisu byly zjevné okolnosti, které by mohly ukazovat na nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Ze správního spisu zejména plyne, že stěžovatel je půlročním dítětem, na území ČR žije se svými rodiči, kteří jsou držiteli povolení k dlouhodobému a trvalému pobytu, a tříletou sestrou, a jsou v něm založeny i lékařské zprávy poukazující na zdravotní komplikace obou dětí.

[40] Z těchto důvodů byla žalovaná v daném případě povinna posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele. Žalovaná pochybila, neboť takový zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele způsobeného zastavením řízení neposuzovala, a pochybil rovněž městský soud, který postup žalované potvrdil. Žalovaná proto v dalším řízení poměří intenzitu zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele způsobeného zastavením řízení o žádosti a na straně druhé intenzitu veřejného zájmu na zastavení řízení. Pokud dospěje k závěru, že by zastavení řízení založené na uplatnění koncentrační zásady bylo s ohledem na závažné dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele nepřiměřené, posoudí jeho žádost meritorně.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Protože již v řízení před městským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalované, rozhodl soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i její rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaná v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle §110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázána výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[42] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti a také o nákladech řízení před krajským soudem, pokud rozhodnutí žalovaného zruší. Stěžovatel měl ve věci úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší náhrada nákladů řízení. Žalovaná ve věci úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[43] Stěžovatel v řízení před městským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 4.000 Kč za podání žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Stěžovatel dále uhradil již při podání kasační stížnosti soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. V návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti požádal o osvobození od soudního poplatku za podání tohoto návrhu, čemuž kasační soud vyhověl usnesením ze dne 7. 10. 2021, č. j. 1 Azs 268/2021 - 34. Náhrada nákladů řízení proto celkem činí 9.000 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit stěžovateli k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[44] Nejvyšší správní soud ustanovil stěžovateli usnesením ze dne 24. 9. 2021, č. j. 1 Azs 268/2021 - 26, zástupcem advokáta Mgr. et Mgr. Václava Klepše. Zástupce stěžovatele provedl v řízení o kasační stížnosti dva úkony právní služby, konkrétně převzetí a přípravu zastoupení a písemné podání ve věci samé (sepsání doplnění kasační stížnosti). Advokátovi proto náleží odměna ve výši 6.200 Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d), § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)] a náhrada hotových výdajů v paušální částce za dva úkony právní služby ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je současně plátcem DPH, proto je celková výše odměny a hotových výdajů navýšena o 21 %. Celkem odměna zástupce činí 8.228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. ledna 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu