



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: nezletilá **A. B.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, 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, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019, č. j. 5 A 183/2016 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „prvostupňový správní orgán“) usnesením ze dne 30. 4. 2014, č. j. OAM-55182-6/DP-2013, zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny, neboť žalobkyně nepředložila zákonem stanovené náležitosti ani v poskytnuté lhůtě a pro tuto podstatnou vadu řízení nebylo možné pokračovat v řízení.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ke kterému přiložila jednu ze dvou chybějících náležitostí – doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území. Žalovaná odvolání zamítla rozhodnutím ze dne 19. 9. 2016, č. j. MV-87341-3/SO-2014 s odůvodněním, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení lze přihlédnout pouze tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalobkyni však k tomu, aby chybějící náležitosti předložila již v prvostupňovém správním řízení, nebránila žádná závažná překážka, proto k dokladu o ubytování, který žalobkyně doložila až spolu s odvoláním, již žalovaná nemohla přihlédnout.

[3] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou u městského soudu, který ji jako nedůvodnou zamítl. Městský soud poukázal na to, že prvostupňový správní orgán vyzval žalobkyni k odstranění vad ihned po podání žádosti. Žalobkyně však požadované doklady na výzvu prvostupňového správního orgánu k žádosti nedoložila. Doklad o ubytování doložila až spolu s odvoláním, avšak neuvedla, proč nemohla daný doklad předložit dříve. Žalovaná proto správně shledala, že tento doklad nepředstavuje novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 věty první správního řádu, k níž je možné v odvolacím řízení přihlídnout. V tomto postupu přitom podle městského soudu nelze spatřovat přepjatý formalismus ani porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Městský soud rovněž konstatoval, že doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení žalobkyně nepředložila vůbec. Nepředložení zákonem požadovaných náležitostí představuje podstatnou vadu žádosti, která brání prvostupňovému správnímu orgánu v řízení a neumožňuje mu ve věci postupovat jinak, než řízení usnesením zastavit.

[4] Městský soud dále uvedl, že správní orgány nebyly povinny zkoumat přiměřenost dopadu usnesení o zastavení řízení do rodinného a soukromého života žalobkyně, neboť neposuzovaly podanou žádost věcně a pro její vady nemohly rozhodnout jinak, než řízení usnesením zastavit.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) namítá jak nesprávné právní posouzení, tak obecně i nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[6] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem soudu o neexistenci povinnosti posuzovat přiměřenost napadeného rozhodnutí. Ačkoli si uvědomuje, že judikatura se přiklání k jinému závěru, má za to, že požadavek přiměřenosti rozhodnutí vyplývá již ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 4 správního řádu). Je přesvědčena, že městský soud tím, že za účelem nalezení spravedlivé rovnováhy mezi účastníky řízení individuálně neposoudil jejich protichůdné zájmy, porušil čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této souvislosti pak stěžovatelka poukázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (*El Ghalet proti Švýcarsku ze dne 8. 11. 2016, č. 56971/10*), z níž vyplývá, že správní orgány i soudy musí při svém rozhodování přiznat zájmu dítěte rozhodující význam. Stěžovatelka se proto domnívá, že městský soud svým rozhodnutím porušil i čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, neboť nepřistoupil k žádnému šetření nejlepšího zájmu, který stěžovatelka jako nezletilé dítě má.

[7] Na závěr kasační stížnosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011 – 62, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu může znamenat zásah do rodinného života žadatele a že je potřeba posoudit, zda zastavení řízení žádosti bylo s ohledem na okolnosti daného případu přiměřené. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že je naprosto neúčelné, aby jako nezletilé dítě musela s jedním z rodičů odcestovat na území svého domovského státu a tam čekat na vyřízení žádosti. S ohledem na pobytové oprávnění rodičů je pravděpodobné, že této žádosti bude v konečném důsledku vyhověno. Proto trvání na tom, aby v takové situaci odcestovala pouze za účelem podání nové žádosti a tím přerušila na dlouhou dobu kontakt s jedním z rodičů, přerušila školní docházku a ohrozila své zázemí, naplňuje rysy přepjatého právního formalismu. V této souvislosti pak stěžovatelka připomněla, že Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že obecný soud není vázán doslovným zněním zákona, proto se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku,

pokračování

systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být tak jako v předložené věci značně komplikované a netypické. To však správní orgány ani obecné soudy nevyvazuje z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení. Městský soud se dostatečně nevypořádal se všem žalobními body, stěžovatelka proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na závěry uvedené v rozhodnutí o odvolání, ve vyjádření k žalobě a v napadeném rozsudku městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných důvodů a zkoumal, zda není zatížen vadami, k nimž by musel přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); dospěl přitom k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí může posoudit i námitku nesprávného právního posouzení věci. Stěžovatelka má za to, že se městský soud řádně nevypořádal se žalobními body. Takové pochybení Nejvyšší správní soud neshledal. Podle ustálené judikatury je rozhodnutí přezkoumatelné tehdy, je-li srozumitelné a lze-li z něj seznat, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jak vypořádal argumenty účastníků řízení (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, a ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Městský soud uvedl, proč byly splněny podmínky pro zastavení řízení, proč nelze v daném případě prolomit zásadu koncentrace řízení, vypořádal rovněž námitku nesprávného označení stěžovatelky a dostatečně reagoval i na obecně formulovanou námitku přepjatého formalismu. Srozumitelně formuloval i svůj právní závěr o tom, že správní orgány neměly v projednávané věci povinnost zkoumat přiměřenost dopadu usnesení o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Správnost učiněných závěrů lze přezkoumat, námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto není důvodná.

[12] Podstatou druhé kasační námitky je otázka, zda byl postup správních orgánů a následně i postup městského soudu s ohledem na situaci stěžovatelky přepjatě formalistický a zda městský soud měl povinnost za daných skutkových okolností zkoumat dopad zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny do rodinného a soukromého života stěžovatelky.

[13] Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že u tohoto typu rozhodnutí obecně nepřichází posouzení přiměřenosti jeho dopadů do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož soud o věci meritorně nerozhoduje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 – 27, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 24, ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 – 48, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017 – 35, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 9 Azs 284/2017 – 27, ze dne 14. 1. 2021, č. j. 6 Azs 255/2019 – 46, dostupné na www.nssoud.cz).

[14] Stěžovatelka však poukazuje na to, že městský soud měl tuto přiměřenost zkoumat z hlediska požadavku evropského a mezinárodního práva, aby veškerá rozhodnutí týkající se dětí

v první řadě zohledňovala jejich nejlepší zájmy. Stěžovatelka je nezletilým dítětem a městský soud tak podle jejího názoru byl povinen zkoumat, zda zastavení řízení je v jejím nejlepším zájmu a svou úvahu vtělit do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož tak neučinil, porušil podle stěžovatelky čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[15] Stěžovatelka nezpochybnila skutkové okolnosti věci. O prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny požádala prostřednictvím své zákonné zástupkyně dne 11. 11. 2013. K žádosti přiložila svoji fotografii, kopii potvrzení o uzavření pojistné smlouvy a o zaplacení předepsaného pojistného, cestovní doklad, kopii prohlášení své zákonné zástupkyně o tom, že stěžovatelce poskytne veškeré hmotné zabezpečení po celou dobu jejího pobytu na území České republiky a kopii svého rodného listu. Prvostupňový správní orgán téhož dne stěžovatelku písemně vyzval k doložení chybějících náležitostí žádosti, a to dokladu o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a dokladu prokazujícího úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení. K tomu ji stanovil lhůtu 20 dnů od doručení výzvy a současně ji poučil, že po marném uplynutí této lhůty řízení o žádosti zastaví. Stěžovatelka chybějící doklady k žádosti ve stanovené lhůtě nedoložila. Proti usnesení o zastavení řízení se stěžovatelka odvolala a k odvolání přiložila doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území.

[16] Podle § 44a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) ve spojení s § 42b odst. 1 písm. a), c) a d) a § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) téhož zákona *ke žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny je cizinec povinen předložit cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, fotografie, není-li pořízován obrazový záznam cizince, souhlas rodiče, popřípadě jiného zákonného zástupce nebo poručníka s pobytem dítěte na území, pokud nejde o společné soužití rodiny s tímto rodičem, zákonným zástupcem nebo poručníkem, neprokáže-li cizinec, že tento doklad nemůže z důvodů na jeho vůli nezávislých předložit nebo pokud již dítě pobývá na území, doklad prokazující úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení alespoň ve výši součtu částek životních minim členů rodiny a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny, a doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území.*

[17] Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*

[18] Podle § 82 odst. 4 věty první správního řádu *ke novým skutečnostem a ke návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přiblíďne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*

[19] Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) *má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 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, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*

[20] Podle 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.*

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že pro posouzení přiměřenosti zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky nebyl za daných okolností prostor. Zákon o pobytu cizinců stanoví, které doklady musí cizinec ke své žádosti o pobytové oprávnění přiložit, chce-li na území České republiky pobývat delší dobu. Tyto doklady umožňují správnímu orgánu posoudit zájem cizince pobývat na českém území (např. za účelem studia, podnikání nebo společného soužití s rodinou) s protichůdným zájmem státu regulovat za účelem ochrany ekonomické, politické a bezpečnostní stability počet cizinců na svém území. Cestovní doklad spolu s fotografií umožní správnímu orgánu cizince identifikovat a prověřit jej z hlediska bezpečnostních rizik. Doklady potvrzující zajištění ubytování po dobu pobytu, existenci cestovního zdravotního pojištění po dobu pobytu a úhrnný měsíční příjem rodiny po sloučení alespoň v minimálně požadované výši umožňují minimalizovat riziko, že se cizinec stane přítěží pro sociální a zdravotní systém hostitelského státu. Souhlas rodiče nebo jiného zákonného zástupce nebo poručníka s pobytem dítěte na území, pokud nejde o společné soužití rodiny, umožní správnímu orgánu zkoumat, zda pobyt na území nezasahuje do práva dítěte na rodinný život. Jsou to tedy právě tyto doklady, jejichž prostřednictvím správní orgán individuálně posoudí předloženou žádost a které správnímu orgánu umožní nastolit mezi protichůdnými zájmy cizince a státu spravedlivou rovnováhu, které se stěžovatelka v kasační stížnosti dovolává.

[22] Stěžovatelka prostřednictvím své zákonné zástupkyně k žádosti nedoložila všechny předepsané náležitosti, a to ani během odvolacího řízení. Správním orgánům ani městskému soudu nevysvětlila, proč ke své žádosti nepřiložila i doklad o úhrnném příjmu rodiny po sloučení. Za těchto okolností proto postup správních orgánů a městského soudu nemohl být přepjatě formalistický, neboť k náležitému posouzení protichůdných zájmů neměly správní orgány ani soud všechny potřebné podklady.

[23] 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 první 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*). Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelkou, že 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. Stěžovatelka však ani v rámci odvolacího řízení k žádosti nepředložila všechny předepsané doklady, a proto nelze na základě obsahu správního spisu důvodně předpokládat, že by její žádosti podané na zastupitelském úřadu bylo vyhověno.

[24] Pokud by stěžovatelka spolu s odvoláním předložila žalované nejen doklad o ubytování po dobu pobytu na území, ale i doklad prokazující požadovaný minimální úhrnný příjem rodiny po sloučení, zkompletovala by tím požadavky zákona pro náležité posouzení věci. Pouze za těchto okolností by správní orgány a následně i soud byly povinny zkoumat, zda zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo z hlediska nejlepšího zájmu nezletilé stěžovatelky přiměřené.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že správní orgány ani městský soud neměly za daného skutkového stavu povinnost zkoumat dopad zastavení řízení do rodinného života stěžovatelky a že napadený rozsudek městského soudu je zákonný. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podanou proti rozsudku městského soudu jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.). O náhradě nákladu řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle nichž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalované žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. března 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu