



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobkyně: **A. P.**
zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem Praha 1, Opletalova 25
s adresou pro doručování: Advokátní kancelář Čechovský & Václavek,
s. r. o., Opletalova 25, Praha 1

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO

ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2019, čj. MV-143581-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále také jen „správní orgán I. stupně“ nebo „Ministerstvo vnitra“), ze dne 12. 10. 2018, čj. OAM-2408-8/TP-2018, kterým bylo zastaveno řízení dle ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona

č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

2. V průběhu správního řízení správní orgán I. stupně posuzoval, zda jsou u žalobkyně pro vydání povolení k trvalému pobytu splněny podmínky. Dle jeho názoru podala žalobkyně žádost v době, kdy na území České republiky (dále také jen na „území“) pobývala na základě oprávnění k pobytu dle ustanovení § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, neboť se v důsledku podané žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu její dosavadní dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu pokládalo za platné až do pravomocného skončení řízení o podané žádosti. Uvedl, že pobyt na dlouhodobé vízum však není ve výčtu oprávnění obsažených v ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců uveden, proto není možné podat žádost o vydání k povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 68 téhož zákona v době pobytu na dlouhodobé vízum.
3. Žalovaný v reakci na odvolací námitky připustil, že žalobkyně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podala v době, kdy pobývala na území na základě přiznaného odkladného účinku žalobě, kterou podala proti rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a tak se ocitla ve stavu fikce dlouhodobého pobytu. Stěžejní je proto dle žalovaného v daném případě to, v jakém právním postavení je žalobkyně, jejíž řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo pravomocně zamítnuto, a kdy proti tomuto rozhodnutí podala žalobou, které soud přiznal odkladný účinek. Rozhodnutí tedy sice formálně zůstalo pravomocným, právní účinky z toho plynoucí jsou však pozastaveny. S poukazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1260/07 žalovaný vyslovil názor, že přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí ve věci pobytu žalobkyně má např. zásadní důsledky pro posouzení otázky postavení žalobkyně pro účely jiných právních předpisů, toto postavení, resp. právní režim žalobkyně, však nelze ztotožňovat s postavením cizince, který na území pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně za účelem podnikání - OSVČ v současnosti neprobíhá, neboť zde existuje pravomocné rozhodnutí o zamítnutí této žádosti. Proti uvedenému rozhodnutí byla sice podána žaloba a soud jí přiznal odkladný účinek, nicméně tato skutečnost nemá vliv na to, že řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu již neprobíhá a bylo pravomocně skončeno. Účelem tohoto specifického pobytového režimu žalobkyně je tedy umožnění jejího pobytu na území v zásadě shodně s režimem do doby rozhodnutí soudu, aniž by byla nucena území opustit. Žalovaný poukázal i na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2016, čj. 57 A 66/2015-53, na základě něhož dovodil, že důsledkem odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je toliko fikce dlouhodobého pobytu, přičemž tato fikce nepředstavuje ekvivalent dlouhodobého pobytu na území, který je stanoven jako podmínka pro podání žádosti o trvalý pobyt v ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

II. Shrnutí žalobních bodů

4. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí, navrhla jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, neboť má zato, že napadené rozhodnutí, stejně jako řízení, které předcházelo jeho vydání, je

zatíženo nezákonností a nepřezkoumatelností. Dle názoru žalobkyně žalovaný naprosto nesprávným a konkrétní situaci nepřiléhavým způsobem aplikoval zákonná ustanovení a dopustil se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem.

5. Žalobkyně vyslovila nesouhlas s názorem správního orgánu, že nebyla k podání žádosti oprávněna, přestože v době podání žádosti pobývala na území na základě fikce dlouhodobého pobytu, poté co byl přiznán odkladný účinek její žalobě. Dle jejího názoru žalovaný opomenul základní zásady stanovené pro činnost správních orgánů, když nedbal, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů /dále jen „správní řád“/), zapomněl šetřit oprávněné zájmy žalobkyně (§ 2 odst. 3 správního řádu) a nezjistil stav věci bez důvodných pochybností, čímž porušil zásadu obsaženou v ustanovení § 3 správního řádu.
6. Žalobkyně připomněla, že v době podání její žádosti byl zdejším krajským soudem usnesením ze dne 16. 2. 2018 přiznán odkladný účinek žalobě vedené pod sp. zn. 30 A 20/2018 podané proti rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Přiznáním odkladného účinku tudíž nabyla oprávnění k pobytu na základě dlouhodobého pobytu za účelem podnikání a její žádost o vydání povolení k trvalému pobytu ze dne 19. 2. 2018 tak byla podána v době, kdy měla fikci dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, a proto naplnila § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Měla tedy oprávnění pobývat na území České republiky, řízení o její žádosti o trvalý pobyt proto nebylo možno zastavit a žalovaný byl povinen o žádosti meritorně rozhodnout. K poukazu žalovaného na nález Ústavního soudu žalobkyně zdůraznila, že je v něm jasně řečeno, že: „ ... *odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována*“. Žalobkyně dovodila, že jí zůstaly i další oprávnění, než pouhé oprávnění pobývat na území, a to právě i podání žádostí o jiné pobytové oprávnění. Postup žalovaného, který řízení o její žádosti zastavil, označila za nezákonný a nepřezkoumatelný. Dle jejího názoru je usnesení o zastavení řízení rovněž v rozporu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný zcela nedostatečně odůvodnil, proč považuje žádost žalobkyně za neoprávněnou.
7. Dále žalobkyně namítla rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů, neboť žalovaný zanedbal svou poučovací povinnost a neposkytl jí vůbec žádné poučení o svém zamýšleném procesním postupu, nedal jí ani možnost se k věci vyjádřit prostřednictvím výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu nebo § 45 odst. 2 téhož zákona. Důsledkem uvedených pochybení je pak nepřezkoumatelné a nezákonné rozhodnutí, přičemž správní orgány také rezignovaly na svou povinnost zjistit řádně skutkový stav dle § 3 správního řádu a jednaly v rozporu s § 9 správního, když procesní postup nebyl v souladu s účelem správního řízení, kterým je dle citovaného ustanovení vydání meritorního rozhodnutí. V důsledku těchto pochybení pak došlo k porušení hmotněprávních ustanovení zákona o pobytu cizinců, a to zejména jeho ustanovení § 68 a § 174a, neboť vydané rozhodnutí je zcela nepřiměřené zásahu do soukromého života žalobkyně, přičemž tento zásah správní orgány zcela opomněly zohlednit. K přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života pak žalobkyně odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, sp. zn. 8 As 68/2012, a ze dne 10. 5. 2018, sp. zn. 6 Azs 201/2016.
8. Závěrem žalobkyně namítla i to, že argumentační postup správního orgánu lze považovat za přepjatý formalismus, jenž je konstantní judikaturou označován za nezákonný a

v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci, označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud, který mimo jiné zdůraznil, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 21/96 nebo sp. zn. 19/98).

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí obou stupňů, na která v podrobnostech odkázal. Vyslovil přesvědčení, že v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, byl naplněn důvod pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně dle ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a že tento závěr je v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodněn. Dle jeho názoru žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybňovala, proto navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.

IV. Jednání soudu

10. Při jednání soudu konaném dne 6. 10. 2020 setrvaly obě strany sporu na svých argumentech a procesních návrzích.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s."). Po prostudování předloženého správního spisu a projednání věci při nařízeném jednání dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
12. Z předloženého správního spisu vyplynulo a mezi účastníky je nesporné, že žalobkyně dne 12. 5. 2015 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ, kterou Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 13. 10. 2015, čj. OAM-12575/34/DP-2015, zamítlo dle ustanovení § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 dále § 37 odst. 2 písm. b) a § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které odvolací orgán rozhodnutím ze dne 14. 11. 2017, čj. MV-180140-4 6/SO-2015, rovněž zamítl. Následně žalobkyně podala proti rozhodnutí žalobu u zdejšího krajského soudu (soudu došla dne 26. 1. 2018) a soud žalobě usnesením ze dne 16. 2. 2018, čj. 30 A 20/2018-40, které nabylo právní moci dne 20. 2. 2018, přiznal odkladný účinek.
13. Dne 19. 2. 2018 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky, a to dle ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců. Dne 12. 10. 2018 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí čj. OAM-2408-8/TP-2018, kterým řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu na území dle ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, zastavil, neboť dospěl k závěru, že k jejímu

podání nebyla oprávněna. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl.

14. Krajský soud posoudil žalobu v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů.
15. Zákon o pobytu cizinců stanoví podmínky pro podávání žádostí o různé typy pobytového oprávnění. Cílem právní úpravy je bezpochyby to, aby žádost o pobytové oprávnění mohly na území podat pouze osoby, které v době žádosti na území pobývají legálně, a to na základě některé z forem pobytových oprávnění. V daném případě žalobkyně žádostí ze dne 19. 2. 2018 požádala o povolení k trvalému pobytu z důvodu uvedeného v § 68 zákona o pobytu cizinců, tj. po 5ti letech nepřetržitého pobytu na území.
16. Dle ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců „*podává cizinec žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 ministerstvu, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti pobývá na území a) na povolení k dlouhodobému pobytu, b) na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu^{2),3a)}, nebo c) během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5.*“
17. Dle ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců „*se usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.*“
18. Jak je již shora uvedeno, žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu v době, kdy pobývala na území na základě přiznaného odkladného účinku žalobě podané proti rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Má proto zato, že přiznáním odkladného účinku nabyla oprávnění k pobytu na základě dlouhodobého pobytu za účelem podnikání a že její žádost tak byla podána v době, kdy měla fikci dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, a proto naplnila podmínky § 69 odst. 5 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
19. V posuzované věci je jádrem sporu mezi účastníky právní hodnocení důsledků přiznání odkladného účinku žalobě žalobkyně proti rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, resp. jaký je pobytový status žalobkyně po pozastavení účinků rozhodnutí o neprodloužení jejího povolení k dlouhodobému pobytu.
20. Dle ustanovení § 73 odst. 1 s. ř. s. obecně nemá podání žaloby odkladný účinek. Soud jej však může na návrh žalobce žalobě přiznat, „*jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem* (odst. 2 citovaného ustanovení). Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. se přiznáním odkladného účinku *pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.*“ Smyslem odkladného účinku žaloby je tedy ochrana žalobce (zde žalobkyně) před výkonem či jinými právními následky napadeného rozhodnutí, v jejichž důsledku by mu mohla vzniknout nepoměrně větší újma (než jiným osobám), tj. v daném případě ochrana před tím, aby pobyt cizince na území České republiky nebyl nezákonný či neměl povinnost opustit území České republiky do doby rozhodnutí soudu, protože žaloba může být důvodná.

21. Usnesením ze dne 16. 2. 2018, čj. 30 A 20/2018-40, zdejší krajský soud přiznal žalobě, kterou žalobkyně podala proti rozhodnutí o zamítnutí jejího odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, odkladný účinek. Ministerstvo vnitra však nepochybovalo, pokud zastavilo řízení o její žádosti o povolení k trvalému pobytu, neboť přiznání odkladného účinku žalobě proti neprodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu dle názoru krajského soudu neznamena zcela „plnohodnotné“ prodloužení tohoto pobytového statusu, jak se žalobkyně domnívá. Nelze předjímat výsledek soudního řízení (žaloba může být i nedůvodná), a není proto možné tuto fikci pobytu považovat za splnění zákonem požadované podmínky příslušného pobytu pro rozhodování v dalších navazujících řízeních. Rozhodnutí o neprodloužení (resp. zamítnutí žádosti o prodloužení) dlouhodobého pobytu totiž zůstává i nadále v právní moci a je třeba na něj hledět (do doby pravomocného rozhodnutí soudu) jako na zákonné a věcně správné, pouze se jeho účinky do doby rozhodnutí soudu pozastavují. Žalobkyně se tedy nenachází ve fázi před vydáním (odvolacího) rozhodnutí žalovaného a nedisponuje tudíž pobytovým oprávněním, jež je nutnou podmínkou k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců.
22. Krajský soud při posuzování otázky pobytového statusu žalobkyně poté, co jí žalovaný neprodloužil povolení k dlouhodobému pobytu, a žalobě proti tomuto rozhodnutí byl přiznán odkladný účinek, vycházel i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Závěry vyjádřené např. v jeho rozsudku ze dne 7. 3. 2018, čj. 1 Azs 268/2017-22, který se týkal možnosti podat žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny na území České republiky, kterou lze podat v průběhu pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému pobytu, jsou dle názoru krajského soudu aplikovatelné právě i na případ žalobkyně. V tam projednávaném případě podala cizinka žádost o toto pobytové oprávnění v době, kdy byl její žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení stávajícího pobytového oprávnění přiznán odkladný účinek. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že *„smyslem fikce povoleného pobytu je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, konkrétně to, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území ČR. Nelze však předjímat výsledek řízení o žádosti, a není tedy možné na základě této fikce rozhodovat v dalších řízeních, tj. ani v nyní posuzovaném řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Postavení na roveň fikce povoleného pobytu a v řízení povoleného pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy. Ta vychází z existence řízení, ve kterém se o tom, zda bude povolení k pobytu přiznáno, rozhoduje. Pokud by však samotná žádost vyvolávala stejné účinky jako povolení přiznané na základě proběhlého řízení, toto řízení by ztrácelo smysl. Nutno dodat, že shora uvedené platí tím spíše (a maiori ad minus) v situaci, kdy žalobkyně pobývá na území České republiky jen v důsledku odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o neprodloužení pobytového oprávnění.“* Za zásadní lze tedy označit argument, že fikce pobytu (a to i v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu) má především chránit cizince před nutností opustit území České republiky, než je s konečnou platností rozhodnuto o jeho žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Jejím účelem však není umožnit cizinci podávat další žádosti v režimu zákona o pobytu cizinců, které jsou podmíněny existujícím povolením k dlouhodobému pobytu.
23. S uvedeným závěrem přitom není nijak v rozporu ani žalobkyní zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07, v němž tento soud konstatoval, že *„účelem institutu odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí je, jak*

vyplývá i ze shora citovaného ustanovení § 73 odst. 2, minimalizace škodlivých následků, tj. zásahů do subjektivních práv osob v důsledku vydaného správního rozhodnutí. Tento účel může být naplněn toliko v případě, že rozhodnutí o odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí, a zejména rozhodnutí přijatého v oblasti správního trestání, je nadáno schopností působit s účinky ex tunc. Odklad vykonatelnosti napadeného individuálního správního aktu lze tak spíše označit za jeho sistaci. Akt tak z formálního hlediska sice zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována.“ Žalobkyně přitom zdůraznila zejména pasáž, že „odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována“, a dovodila, že tímto závěrem Ústavní soud nemyslel (vztaheno na její případ) pouhé oprávnění pobývat na území a že lze usoudit, že žalobkyni zůstaly i další oprávnění, tedy i podání žádosti o jiné pobytové oprávnění.

24. S tímto názorem žalobkyně se krajský soud neztotožňuje. Vždy je totiž třeba zkoumat a rozlišovat, jaké následky rozhodnutí, proti němuž je podána žaloba (a té je přiznán odkladný účinek), vlastně vyvolává, tedy jaké povinnosti nemají být vynucovány, resp. jaká práva mají být účastníku řízení zachována. Ve věci řešené Ústavním soudem šlo o zcela jinou situaci (navíc v oblasti správního trestání), a to, že stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání přestupku a kromě pokuty mu pravomocně byl uložen i zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel. Po přiznání odkladného účinku žalobě, kterou podal proti příslušnému správnímu rozhodnutí, řídil nákladní automobil, v čemž bylo shledáno spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí. Následně však bylo správní rozhodnutí o vině stěžovatele ze spáchání přestupku a o uložení trestů zrušeno a řízení zastaveno. Obecné soudy však poté zamítly stěžovatelův návrh na povolení obnovy trestního řízení, což Ústavní soud označil za odepření poskytnutí spravedlnosti, a uvedl, že obecné soudy pochybily, vycházely-li z názoru, že pro naplnění objektivní stránky trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. c) trestního zákona dostačuje existence nikoli nicotného správního rozhodnutí, které je ovšem toliko formálně v právní moci, zatímco jeho účinnost, resp. vykonatelnost, byla odložena. Tento přístup označil za přehnaně formalistní, ba textualistický. Současně obecným soudům vytkl, že se v rozhodnutích nezabývaly otázkou, zda vůbec soud, který vydal trestní příkaz, byl zpraven o rozhodnutí o odložení vykonatelnosti správních rozhodnutí.
25. Odejmutým oprávněním, které mělo ve zmíněném případě přiznáním odkladného účinku žalobě zůstat prozatím zachováno, bylo tedy samo oprávnění k řízení všech motorových vozidel, nikoliv však možnost použití takového oprávnění k vyvolání (či zahájení) nějakého dalšího (navazujícího) řízení, jehož by bylo takové oprávnění předpokladem či podmínkou. Z uvedeného je tak zřejmé, že závěr, který ze zmíněného usnesení dovozuje žalobkyně ve vztahu ke svému případu, v něm rozhodně shledat nelze.
26. S ohledem na shora uvedené v daném případě nelze v argumentaci žalovaného shledat ani namítaný přepjatý formalismus, ani nepřezkoumatelnost.
27. Žalobkyně v další části žaloby namítala i řadu procesních nedostatků, a to že žalovaný opomenul základní zásady stanovené pro činnost správních orgánů, neboť nedbal, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, nešetřil dostatečně práva žalobkyně, přičemž zanedbal svou poučovací povinnost a neposkytl jí poučení o svém zamýšleném procesním postupu a nedal jí možnost se k věci vyjádřit prostřednictvím výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu nebo § 45 odst. 2 téhož zákona.

28. Podle § 36 odst. 3 správního řádu „*nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“
29. Podle § 45 odst. 2 téhož zákona „*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.*“
30. Lze obecně konstatovat, že právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 9 As 42/2014–35). Z relevantní judikatury vyplývá, že smyslem daného procesního práva je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi „*před vydáním rozhodnutí*“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.
31. Jak už je shora uvedeno, žalobkyně podala dne 19. 2. 2018 u prvostupňového správního orgánu (Ministerstvo vnitra) žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky a aby její žádosti mohlo být vyhověno, musely být splněny podmínky ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně zjistil, že žalobkyně podmínku uvedenou ve zmíněném ustanovení nesplňuje (nepobývala v době podání žádosti na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu), proto rozhodl tak, že řízení o její žádosti dle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavil. Toto jeho rozhodnutí pak žalovaný potvrdil. V takovém případě správní orgány obou stupňů rozhodovaly na základě podkladů, které žalobkyně sama předložila, a z nich zjistily, že nebyla oprávněna žádost podat, proto bylo řízení zastaveno. Jak bylo také již shora uvedeno, šlo výhradně a pouze o právní posouzení pobytového statusu žalobkyně po pozastavení účinků rozhodnutí o neprodloužení jejího povolení k dlouhodobému pobytu (ostatně i žalobkyně sama tuto otázku při jednání u soudu označila za stěžejní), přičemž skutkové okolnosti sporné nebyly. Nešlo ani o situaci, kdy by její žádost o povolení k trvalému pobytu neměla předepsané náležitosti a její nedostatky by měly být odstraňovány ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu.
32. Za dané situace nebylo proto dle krajského soudu nezbytné, aby správní orgány vyzývaly žalobkyni k seznámení se s podklady pro rozhodování, protože všechny podklady, na základě kterých rozhodovaly, jí byly známy (dodala je sama a bylo jí známo v jakém období a po jakou dobu na území pobývala a bylo jí i známo, že byl přiznán odkladný účinek její žalobě), nemusela se tedy seznamovat s žádnými podklady, o nichž by nevěděla. Navíc při jednání u soudu zástupkyně žalobkyně upřesnila, že pokud žalobkyně v žalobě namítala porušení ustanovení § 36 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu, činila tak v souvislosti s nemožností vyjádřit se k otázce přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího osobního a rodinného života. V žalobě namítla právě i to, že rozhodnutí je zcela nepřiměřené zásahu do soukromého života žalobkyně, přičemž tento zásah správní orgány zcela opomněly zohlednit.

33. K tomu krajský soud konstatuje, že z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná podle zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30, nebo ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015-27, bod 11). Obecně v případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není meritorně rozhodováno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015-27). Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti, tj. pokud jako v posuzovaném případě byla žádost podána, ačkoliv k tomu nebyly splněny podmínky (žalobkyně nesplňovala podmínku pobývání na základě povoleného dlouhodobého pobytu), nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit (viz § 169r odst. 1 písm. c/ zákona o pobytu cizinců).
34. Pokud zástupkyně žalobkyně při jednání soudu obecně poukazovala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ve které bylo konstatováno, že i v případě, kdy zákon nestanoví povinnost správnímu orgánu zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jsou k tomu správní orgány povinny (zejména v případě výslovné námitky účastníka řízení), pak je nutno podotknout, že tyto závěry se týkaly meritorních rozhodnutí.
35. Nutno dodat, že dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). S ohledem na to nelze v daném případě spatřovat ani rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Zároveň nelze shledat u žalobkyně žádné mimořádné okolnosti, které by odůvodňovaly nutnost odchýlení se od výše uvedených obecných pravidel. Ostatně sama nic v tomto smyslu neuvedla ani v odvolání (kdy již byla s procesním postupem správního orgánu zcela obeznámena), ani nyní v žalobě.
36. Žalobkyně v žalobě namítala i nedostatečné zjištění skutkového stavu ve věci dle § 3 správního řádu, podle něhož *„nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“* a dále to, že napadené rozhodnutí odporuje § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož *„v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“*. Žalobkyně však konkrétně nespecifikovala, jakým způsobem měl žalovaný výše uvedená ustanovení porušit. Dle krajského soudu naopak správní orgány, jak bylo výše uvedeno, dostatečně zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a svá rozhodnutí odůvodnily dostatečně a přezkoumatelně. Lze dodat, že krajský soud neshledal ani namítané porušení základních zásad stanovených pro činnost správních orgánů zakotvených v § 2 a § 4 správního řádu.

VI. Závěr a náklady řízení

37. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

38. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný při jednání u soudu prohlásil, že mu žádné náklady v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradci Králové 13. října 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu