



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobkyně: **H. N.**
st. příslušnost Ukrajina
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Dvořákem
sídlem Vinohradská 22, Praha

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 7. 2018, č. j. MV-64609-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. Žalobkyně dne 18. 7. 2017 podala v souladu s § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“), žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty.

2. Následně podala dne 22. 3. 2018 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Z cizineckého informačního systému a z cestovního dokladu žalobkyně Ministerstvo vnitra zjistilo, že žalobkyně v době podání žádosti pobývala na území na základě tzv. fikce pobytu v souladu s § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra proto usnesením ze dne 6. 4. 2018, č. j. OAM-3969-8/TP-2018, řízení zastavilo podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců z důvodu, že žalobkyně podala na území žádost o povolení k trvalému pobytu, ač k jejímu podání nebyla oprávněna.
3. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

II. Obsah žaloby

4. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná řádně nevypořádala uplatněné odvolací námitky.
5. Důvod pro zastavení řízení nebyl dán. Správní orgán nezjistil spolehlivě skutkový stav věci. V době podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu žalobkyně pobývala na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu, které jí bylo vydáno v podobě zaměstnanecké karty. Z § 69 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je zjevné, že účastník řízení, kterému bylo vydáno povolení k pobytu v podobě zaměstnanecké karty, pobýval na území na základě dlouhodobého pobytu a byl tedy oprávněn k podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.
6. I kdyby správní orgán vycházel ze závěru, že žalobkyně pobývá na území na základě fikce pobytu, je nutno ji vnímat jako druh pobytu, k němuž se váže. S ním zákon spojuje možnost podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na základě krajanství. Správní orgán měl umožnit věcné projednání žádosti, přestože zákon možnost podání vylučuje, neboť v situaci žalobkyně bylo znemožnění podání žádosti zjevně nespravedlivé. Je třeba odkázat na fakt, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát vyslovil, že orgánům veřejné moci netoleruje formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti.
7. Žalobkyně dále namítla, že jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.
8. Správní orgány rovněž neposoudily přiměřenost rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně.
9. Navrhla proto, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci a v plném rozsahu odkázala na napadené rozhodnutí. Navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

11. Soud přezkoumal rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalované.
12. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).
13. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
14. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [bod IV. A) rozsudku]. Poté se zabýval námitkou nesprávně zjištěného skutkového stavu [bod IV. B) rozsudku] a námitkou porušení § 36 odst. 3 správního řádu [bod IV. C) rozsudku]. Závěrem se soud věnoval námitce neposouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života [bod IV. D) rozsudku].

IV. A) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

15. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila mj. námitku nepřezkoumatelnosti, proto se soud nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by totiž byla vadou natolik závažnou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalované dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35).
16. Žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaná nevypořádala řádně všechny její odvolací námitky.
17. K namítanému důvodu nepřezkoumatelnosti soud uvádí, že žalobkyně v doplnění odvolání ze dne 21. 5. 2018 namítla, že správní orgán I. stupně nevycházel při svém rozhodování ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, že došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu a že správní orgán I. stupně neposuzoval přiměřenost rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně.
18. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nejprve vymezila právní rámec projednávané věci a následně se vyjádřila k námitkám žalobkyně. Uvedla, že žalobkyně pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Podle § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. K námitce porušení § 36 odst. 3 správního řádu odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2012, č. j. 8 A 388/2011-41, ze kterého vyplývá, že správní orgán má umožnit vyjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí před vydáním meritorního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v posuzovaném případě se Ministerstvo vnitra nezabývalo meritem věci, nebylo povinno žalobkyni vyzvat podle § 36 odst. 3 správního řádu, aby se vyjádřila k podkladům před vydáním rozhodnutí. K námitce žalobkyně, že se Ministerstvo vnitra nezabývalo přiměřeností napadeného usnesení ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, žalovaná uvedla, že přiměřenost zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince se posuzuje pouze v případě zamítnutí žádosti z důvodů uvedených v ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) až f) zákona o pobytu cizinců. Podle

ustanovení § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví, tedy nikoliv při postupu podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

19. Na základě výše uvedeného je soud přesvědčen, že žalovaná v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala odvolací námitky žalobkyně a vysvětlila, z jakých důvodů neshledala její námitky oprávněné. Její závěry jsou srozumitelné a je z nich patrné, na základě jakých úvah bylo potvrzeno prvostupňové usnesení o zastavení řízení.
20. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

IV. B) Námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu

21. Žalobkyně dále uváděla, že správní orgány vycházely z nesprávně zjištěného skutkového stavu a že nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení o žádosti.
22. Podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců „[p]ovolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele“. Podle § 69 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *[ž]ádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. a) nebo b) lze podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno pobývá na území na základě uděleného víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu“.*
23. Z § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že *„[ž]ádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4, 6, 8, 9 nebo 10; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68“.*
24. Správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn [§ 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, případně s účinností od 15. 8. 2017 byla tato úprava přesunuta do § 169r odst. 1 písm. c) zákona].
25. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Žalobkyně měla na území České republiky povolený dlouhodobý pobyt ve formě zaměstnanecké karty s platností od 7. 3. 2016 do 6. 9. 2017. Dne 18. 7. 2017, tj. před uplynutím doby platnosti povolení, podala v souladu s § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. O této žádosti nebylo v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně pravomocně rozhodnuto a žalobkyně v té době pobývala na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (tzv. fikce pobytu). Platnost vízového štítku byla stanovena od 6. 3. 2018 do 4. 5. 2018 (viz Výpis z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR ze dne 22. 3. 2018).
26. Je tak zřejmé, že v době podání žádosti ze dne 22. 3. 2018 o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců pobývala žalobkyně na území na základě tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. K podání žádosti tak nebyla oprávněna (§ 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců), ani pokud žádala o vydání povolení k trvalému pobytu z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně proto postupoval v souladu se zákonem, zastavil-li řízení o žádosti usnesením s odůvodněním, že žalobkyně k podání žádosti na území nebyla oprávněna.

27. Soud nesouhlasí s tím, že žalobkyně v době podání žádosti pobývala na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu, ani s tvrzením, že tzv. fikce pobytu představuje právě druh pobytu, ke kterému se váže. Zákon o pobytu cizinců přesně vymezuje podmínky pro úspěšné získání povolení k trvalému pobytu. V případě povolení bez podmínky předchozího pobytu, tj. z důvodu hodných zvláštního zřetele [§ 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců], zákon stanoví negativní podmínku přípustnosti žádosti o získání povolení. Žádost o povolení k trvalému pobytu není přípustná, je-li podána v době, kdy cizinec pobývá na území na základě tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Aby bylo možné považovat žádost žalobkyně o trvalý pobyt za oprávněnou, je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (tzv. fikce pobytu) je pouze dočasnou právní fikcí legálního bytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců hovořit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015-44). Zákon tedy jednoznačně stanoví, že po dobu platnosti tzv. fikce pobytu nelze úspěšně žádat o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Argumentace žalobkyně proto neobstojí.
28. Nepřípadná je rovněž námitka žalobkyně, že postup správních orgánů byl formalistický. Naopak, správní orgány v daném případě postupovaly plně v souladu se zněním § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců i s jeho smyslem. Účelem § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je přecházet zneužívání institutu fikce platnosti dosavadního bytového oprávnění (dlouhodobého víza nebo pobytu). V praxi totiž dochází k tzv. trojím účelovým podáváním žádostí počínajícím žádostí o trvalý pobyt podávanou jen proto, aby cizinec mohl podat žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území a z tohoto druhu víza pak požádat o další druh povolení k dlouhodobému pobytu (srov. důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., dostupná z <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=463&CT1=0>).
29. Novelou zákona o pobytu cizinců č. 314/2015 Sb. byla do zákona výslovně včleněna nemožnost požádat o trvalý pobyt v době fikce pobytu. Nadále zůstala v platnosti možnost žádat o vydání povolení k trvalému pobytu cizinci, který v době pobytu na území v rámci fikce platnosti dosavadního dlouhodobého víza či dlouhodobého pobytu naplní podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu po pěti letech (§ 68 zákona o pobytu cizinců), a dále možnost cizinců (nezletilých nebo zletilých nezaopatřených dětí) žádat o trvalý pobyt za účelem společného soužití s rodičem, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, pokud dojde v době fikce k naplnění podmínek (např. rodič získá v průběhu řízení trvalý pobyt).
30. Ani pokud by žalobkyni bylo povolení k dlouhodobému pobytu následně prodlouženo, nic by to nezměnilo na situaci, že v době podání žádosti pobývala na území na základě fikce pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, a tudíž v této době nemohla žádost o trvalý pobyt podle § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců podat. Zastavení řízení o této žádosti nicméně nebrání podání nové žádosti o trvalý pobyt v době, kdy již podání takové žádosti bude přípustné.
31. Soud proto uzavírá, že správní orgán I. stupně v projednávaném případě postupoval v souladu s § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, jakož i v souladu se smyslem a účelem právní úpravy, pokud řízení o žádosti ze dne 22. 3. 2018 zastavil.

32. Námitka proto není důvodná.

IV. C) Námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu

33. Žalobkyně dále tvrdila, že správní orgán I. stupně porušil § 36 odst. 3 správního řádu tím, že jí neumožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí.
34. Podle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
35. Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že se vztahuje pouze na „rozhodnutí ve věci“. Co je rozhodnutím ve věci dále specifikuje § 67 odst. 1 správního řádu, podle něhož rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Rozlišována jsou pak rozhodnutí konstitutivní a deklaratorní (která jsou rozhodnutími ve věci) a rozhodnutí procesní povahy.
36. Pro posouzení, zda žalobkyně měla být seznámena před vydáním rozhodnutí s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu, je tedy stěžejní, zda usnesení o zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců představuje rozhodnutí ve věci či nikoliv.
37. V předmětném případě došlo k zastavení řízení z důvodu, že cizinec podal na území žádost o povolení k trvalému pobytu v době, kdy k jejímu podání nebyl oprávněn. K věcnému přezkumu podmínek pro vyhovění žádosti (tj. k posouzení, zda žadatelka splňuje nároky stanovené zákonem) vůbec nedošlo, jelikož bylo konstatováno, že žalobkyně za dané situace vůbec nebyla oprávněna žádost podat. Zastavení řízení z tohoto důvodu proto nepředstavuje vyslovení názoru správního orgánu k meritu posuzované otázky, ale jde o procesní důsledek chybného postupu cizince. Lze tak dospět k jednoznačnému závěru, že usnesení o zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nezakládá, nemění ani neruší práva nebo povinnosti, a ani nemá povahu deklaratorního rozhodnutí.
38. Z uvedeného tedy vyplývá, že § 36 odst. 3 správního řádu se vztahuje výlučně na rozhodnutí ve věci, tj. nikoliv i na rozhodnutí o zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44, nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 2. 2016, č. j. 15 A 196/2013-49. Hodlal-li proto správní orgán I. stupně řízení o žádosti zastavit z procesních důvodů, neměl povinnost před tím dát žalobkyni příležitost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim.
39. Námitka je proto nedůvodná.

IV. D) Námitka neposouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života

40. Žalobkyně závěrem namítla, že žalovaná a prvostupňový správní orgán se opomněly zabývat dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.
41. K této námitce soud poukazuje na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které platí, že bylo-li řízení o žádosti cizince zastaveno, není prostor pro posuzování přiměřenosti dopadů takového rozhodnutí (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017-34, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 1 Azs 266/2018-27, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24 a další).

42. Je sice pravdou, že v určitých specifických případech Nejvyšší správní soud dovodil nutnost přímé aplikace čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod i v případě rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (viz např. rozsudek ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62). V projednávané věci však takové mimořádné okolnosti, kvůli kterým by byly správní orgány povinny posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, nenastaly. Žalobkyně pobývala v době podání žádosti na území na základě tzv. fikce pobytu. Zastavení řízení o žádosti pro ni neznamenal povinnost opustit území České republiky. Navíc žalobkyně v odvolání proti usnesení o zastavení řízení žádné konkrétní skutečnosti ohledně negativních dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života nenamítala. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že správní orgány jsou povinny se možným porušením čl. 8 Úmluvy zabývat (nad rámec jejich povinnosti stanovené § 174a zákona o pobytu cizinců) v situaci, kdy žadatel před správními orgány sám nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 Úmluvy dostatečně konkrétně namítne (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 46, či ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019 - 39). K tomu v projednávaném případě nedošlo.
43. Správní orgány proto nepochybily, pokud přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně v daném případě blíže nezkoumaly.
44. Námitka tak není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

45. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. března 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu