



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **F. A.**, zastoupené JUDr. Petrem Navrátillem, advokátem se sídlem Joštova 138/4, Brno, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2016, č. j. 62 A 49/2015 – 53,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2015, č. j. MV-140068-4/SO-2013, Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců (dále jen „žalovaný“) zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 30. 9. 2013, č. j. OAM-13464-9/DP-2013, kterým bylo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky.

II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 21. 10. 2016, č. j. 62 A 49/2015 – 53.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že jediným žalobním bodem byla námitka nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí.

[4] I přesto, že se žalovaný explicitně nezabýval žalobkyní předestřeným porovnáváním aplikovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců s obsahem § 69 odst. 2 písm. b) téhož zákona, nezpůsobuje to nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Žalovaný totiž uvedl, že na základě spisového materiálu má za to, že dlouhodobé vízum za účelem strpění na území žalobkyni v době podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny uděleno nebylo. Žalovaný tak proti odvolacím námitkám postavil svůj závěr, že žalobkyně v době podání žádosti nepobývala na území České republiky ani na základě povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem ani na základě uděleného dlouhodobého víza, ale pouze na základě tzv. fikce pobytu na doposud neudělené dlouhodobé vízum. Nosné úvahy a závěry jsou z napadeného rozhodnutí tudíž srozumitelně podávány.

[5] Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je podle krajského soudu dále třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Případné mezery v odůvodnění napadeného druhostupňového rozhodnutí proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně. Pokud jde o argumentaci ministerstva, to se podrobně zabývalo výkladem relevantních ustanovení zákona o pobytu cizinců ve vztahu k žádosti žalobkyně a mimo jiné uvedlo, že fikce pobytu na ještě neudělené vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území chrání cizince před právními důsledky spojenými s uplynutím doby platnosti stávajícího pobytového oprávnění. Pokud zákon v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců hovoří o pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů, musí se podle ministerstva jednat o dlouhodobé vízum, které bylo cizinci vydáno, a nikoli o fikci pobytu na dosud neudělené dlouhodobé vízum, které navíc nemusí být cizinci vůbec uděleno. Ministerstvo zdůraznilo, že pokud zákon u vyššího pobytového oprávnění, kterým je v daném případě povolení k dlouhodobému pobytu, vyžaduje, aby bylo v době podání žádosti toto oprávnění vydané, pak je zřejmé, že tento požadavek se musí uplatnit i v případě nižšího pobytového oprávnění, kterým je dlouhodobé vízum. Proto krajský soud dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím prvostupňovým odpovídá kritériím přezkoumatelného správního rozhodnutí.

[6] Krajský soud dále uvedl, že žalobkyně v podané žalobě věcně nepolemizovala se závěry žalovaného a ministerstva a že k věci samé argumentovala až po lhůtě pro rozšíření žalobních bodů u jednání prostřednictvím zástupce. Její argumentaci u jednání tedy posoudil jako opožděně uplatněný žalobní bod.

[7] Proto krajský soud pouze *obiter dictum* poznamenal, že přijetí argumentace žalobkyně by znamenalo, že požádá-li cizinec o udělení povolení k trvalému pobytu na území České republiky, ačkoli k tomu není oprávněn a zároveň téhož dne požádá o vízum k pobytu nad 90 dnů [§ 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců], bude automaticky oprávněn požádat o dlouhodobý pobyt přímo na území České republiky. Právní úprava

pokračování

žádostí o trvalý pobyt a dlouhodobý pobyt obsažená ve svém celku v zákoně o pobytu cizinců by tedy, při souhlasu s žalobkyní předestřenou konstrukcí, zcela postrádala smysl, zejména pokud jde o povinnost podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny k příslušnému zastupitelskému úřadu za situace, kdy žadateli doposud nebylo uděleno na území České republiky žádné pobytové oprávnění dlouhodobého charakteru, což je právě případ žalobkyně.

[8] V této souvislosti poukázal i na své závěry vyslovené v jiné věci, týkající se žádosti téže žalobkyně o udělení trvalého pobytu, rozhodované pod sp. zn. 62 A 89/2014. V uvedené věci krajský soud zdůraznil, že přijetí argumentace žalobkyně by vedlo k absurdnímu důsledku, kdy by na základě opakovaného podávání žádostí docházelo k nikdy nekončícímu „řetězení“ fikcí povoleného pobytu podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

III.

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka namítala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se interpretace § 69 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 60 odst. 7 tohoto zákona. Napadený rozsudek pak považuje za nepřesvědčivý a nepřezkoumatelný pro jeho nedostatečné odůvodnění.

[11] Stěžovatelka v žalobě poukazovala na důvody, v nichž spatřovala nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí, které uvedla v odvolání. Právní hodnocení věci, s popisem důvodů nesouhlasu s rozhodnutím ministerstva, které žalovaný převzal, popsala v článku II. odst. 1 žaloby. Stěžovatelka tak uvedla konkrétní námitky směřující proti právnímu hodnocení věci správními orgány. Krajský soud však konstatoval, že stěžovatelka uplatnila žalobní důvod spočívající toliko v tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného s tím, že jiné žalobní důvody v žalobě neuplatnila. Tento závěr není správný, z žaloby lze jasně dovodit, jaké námitky stěžovatelka proti rozhodnutím správních orgánů vznesla. Ve vztahu k rozhodnutí žalovaného nejsou v textu žaloby systematicky směřovány proto, že rozhodnutí žalovaného žádné hodnocení nepřináší. Stěžovatelka tak v žalobě vedla polemiku ve vztahu k prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu. K rozhodnutí odvolacího orgánu uvedla, že jej považuje za nezákonné, neboť se nevypořádalo s námitkami přinesenými v odvolání.

[12] Není tak možno dospět k závěru, že stěžovatelka žalobou namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí odvolacího orgánu, a neučinila předmětem přezkumu i hodnocení věci po právní stránce tak, jak bylo provedeno oběma správními orgány (kdy odvolací orgán na hodnocení věci správním orgánem v prvním stupni zcela odkázal).

[13] Stěžovatelka podala předmětnou žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny v době, kdy o její žádosti o vydání víza za účelem strpení

pobytu, na které měla nárok podle § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nebylo rozhodnuto. V okamžiku podání žádosti tak stěžovatelka pobývala na území České republiky oprávněně, přičemž žádné zákonné ustanovení jí nebránilo v tom, aby v době tohoto pobytu předmětnou žádost podala. Současně neexistuje žádný zákonný důvod pro závěr, že nebyla oprávněna za tohoto stavu podat svou žádost na území České republiky. Jiný výklad skutkového stavu věci není správný, neboť je v rozporu s obsahem spisu i textu zákona. Podle stěžovatelky je prokázané, že o její žádosti o udělení víza nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, kterou podala dne 24. 10. 2011, nebylo ke dni 12. 3. 2013 jakkoliv rozhodnuto. Pro její pobyt na území České republiky se tak vztahovala fikce pobytu na toto vízum.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelka spatřovala v tom, že se krajský soud nezabýval jejími námitkami uvedenými v článku II. odst. 1 žaloby.

[18] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[19] V podané žalobě stěžovatelka shrnula důvody, v nichž spatřovala nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí ministerstva, které již dříve uvedla v podaném odvolání. Dále

pokračování

namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Krajský soud poněkud nepřesně uvedl, že stěžovatelka v žalobě namítala pouze nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. V napadeném rozsudku se však zabýval nejen přezkoumatelností žalobou napadeného rozhodnutí, ale i věcnou správností závěrů správních orgánů. Skutečnost, že tak krajský soud učinil jako *obiter dictum*, nemůže mít bez dalšího za následek nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[20] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu dalších stížních námitek. Stěžovatelka především vytýkala krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky týkající se zákonnosti usnesení o zastavení správního řízení.

[21] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zásadní zodpovědět, jestli stěžovatelce náležela v době podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny fikce pobytu podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, podle něž *„[p]okud o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti.“*

[22] Citované ustanovení je třeba vyložit pohledem právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 8 As 119/2012 - 32, publ. pod č. 3009/2014 Sb. NSS, v jehož právní větě soud konstatoval, že *„[n]ikoli každé podání žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců zakládá možnost legálně setrvat na území. Domněnka, že nebylo-li o uvedené žádosti rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti (§ 60 odst. 7), se uplatní pouze tehdy, pokud je cizinec v okamžiku podání žádosti o toto vízum držitelem platného oprávnění k pobytu. Pokud žádost podává cizinec, který pobývá na území České republiky na základě výjezdního příkazu, tato domněnka se neuplatní.“* Uvedený právní názor byl potvrzen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 Azs 233/2016 - 34, ve kterém byla posuzována existence fikce pobytu podle § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců za situace, kdy cizinec žádající o povolení k trvalému pobytu za účelem společného soužití rodiny a současně o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobýval na území České republiky na základě výjezdního příkazu. Zde vyjádřený právní názor lze na stěžovatelčinu situaci plně použít, neboť ani ona nebyla v okamžiku podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění držitelem platného oprávnění k pobytu.

[23] Ze správního spisu totiž vyplývá, že stěžovatelce byl dne 19. 10. 2011 udělen výjezdní příkaz s platností do 25. 10. 2011. Dne 24. 10. 2011, tj. v době platnosti výjezdního příkazu, stěžovatelka podala žádost vydání povolení k trvalému pobytu na území z důvodů podle § 66 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců. Téhož dne požádala i o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Protože řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu bylo pravomocně zastaveno z důvodu neoprávněného podání žádosti na území podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, správní orgán rozhodl o neudělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území. Toto

rozhodnutí bylo zástupci stěžovatelky doručeno dne 19. 8. 2013. O dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území stěžovatelka žádala dále dne 23. 4. 2012, 16. 10. 2012 a 11. 3. 2013, přičemž žádné z těchto žádostí nebylo správním orgánem vyhověno a uvedené dlouhodobé vízum nebylo stěžovateli uděleno. Dne 12. 3. 2013 pak stěžovatelka podala nyní posuzovanou žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 42a zákona o pobytu cizinců. Ke dni 12. 3. 2013 na ni tedy podle právního názoru uvedeného v rozsudku č. j. 8 As 119/2012 - 32 nebylo možno vztáhnout fikci vyjádřenou v § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, neboť v době podání žádosti o dlouhodobé vízum pobývala na území České republiky na základě výjezdního příkazu. Výjezdní příkaz není oprávněním k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, jak jej má na mysli § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, a proto neposkytoval stěžovateli právo požádat ani o udělení trvalého pobytu ani o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území (viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2017, č. j. 2 Azs 233/2016 - 34). V důsledku toho stěžovatelka nesplnila ani podmínku vyjádřenou v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců: „*V průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem může cizinec žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podat na území ministerstvu.*“

[24] Ustanovení § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců podmiňuje možnost požádat o jeden typ pobytového povolení tím, že má žadatel stále platné jiné konkrétně uvedené pobytové povolení, respektive vízum, které ho tak opravňuje podat žádost přímo na území České republiky, aby v jeho legálním pobytu na území nevznikaly zbytečné časové přetržky. K tomu, aby stěžovatelka mohla požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, musela nejprve dosáhnout toho, aby jí byl buď povolen dlouhodobý pobyt za jiným účelem, nebo aby jí bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů. Nemohla však tento požadavek obcházet tím, že v době, kdy nebyla držitelem platného oprávnění k pobytu, požádala o vízum za účelem strpění a vzápětí, tedy aniž by čekala na rozhodnutí o této žádosti, požádala o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, domnívaje se, že již může využít dobrodiní fikce vyjádřené v § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Z důvodů jasně vyložených v rozsudku č. j. 8 As 119/2012 - 32 tomu tak není. Stěžovatelka proto byla oprávněna podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 42a odst. 5 pouze na zastupitelském úřadě České republiky. Ministerstvo proto nepochybovalo, když správní řízení o její žádosti ze dne 12. 3. 2013 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území zastavilo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[25] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodloužení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

pokračování

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 9. února 2017

Mgr. David Hipšr
předseda

s
e
n
á
t
u