



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **I. P.**, zast. Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, za účasti: **V. P.**, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 1. 2016, čj. CPR-11999-2/ČJ-2014-930310-C235, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2016, čj. 32 A 5/2015-53,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 6. 2014, čj. KRPB-50875-35/ČJ-2014-060026-SV, uložila Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytových agend (dále jen „správní orgán prvního stupně“), žalobci správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 17. 12. 2015, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, šest měsíců; dle správního orgánu prvního stupně poslední platné vízum, které žalobce opravňovalo k pobytu na území České republiky, byl výjezdní příkaz platný do 23. 2. 2014 vydaný poté, co mu nebyla prodloužena doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu

za účelem podnikání – účasti v právnické osobě (rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců nabylo právní moci 17. 12. 2013; ve věci rozhodoval též Nejvyšší správní soud, který zamítl kasační stížnost žalobce rozsudkem ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24). Odvolání žalobce žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila. Správní orgány se neztotožnily s žalobcovou argumentací, dle níž pobýval na území České republiky oprávněně v režimu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť 14. 10. 2013 (tedy v době trvajících povolení k pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě) podal dle § 45 posledně citovaného zákona žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem (sloučení rodiny).

[2] Krajský soud se s názorem žalované ztotožnil a žalobu proti jejímu rozhodnutí rozsudkem napadeným kasační stížností zamítl.

II.

Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku, resp. jejím doplnění, namítl, že na území České republiky pobývá dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců oprávněně. Posledně citované ustanovení dle stěžovatele „*nezakládá jiný dlouhodobý pobyt s odlišnými právy a povinnostmi cizince, který by bylo možno označovat jako ‚fiktivní‘ odlišnou od ‚skutečného‘ pobytu. Toto ustanovení pouze znamená, že za splnění určitých podmínek platnost pobytu není omezena dobou uvedenou v průkazu, ale dobou, po kterou trvá řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nebo jeho prodloužení. Jedná se o stále stejný povolený dlouhodobý pobyt, avšak pouze se změněnou platností. Pokud se tedy jedná o stále tentýž povolený pobyt, má v jeho průběhu cizinec stále stejná práva a povinnosti bez ohledu na to, zda jeho platnost je omezena pobytovým oprávněním a nebo právní mocí řízení o žádosti.*“ Takový výklad, podporovaný dle názoru stěžovatele též rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 96/2011-73, je souladný s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a taktéž se zásadou in dubio pro reo (sic!).

[4] Nepřípadný je naopak závěr krajského soudu, dle něhož smyslem § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců není zakládat tzv. řetězení fikcí pobytu; vedl by totiž „*k absurdním a nespravedlivým situacím*“ v případech dále se táhnoucích správních řízení těch cizinců, kteří sice po dobu jejich průběhu pobývají na území České republiky dle posledně citovaného ustanovení legálně, avšak v důsledku změny situace „*již neplní účel původního povolení k pobytu např. sloučení rodiny, ale plní účel pobytu, o který teprve žádá, např. podnikání.*“ Tak tomu bylo též v případě stěžovatele. Pravidlo obsažené v § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců slouží k ochraně cizinců a nemělo by být bezdůvodně a absurdně vykládáno v jejich neprospěch. Ačkoli pak stěžovatelův výklad připouští možnost zneužití práva obsaženého v posledně citovaném ustanovení, nelze jej odmítnout pouze z důvodu generální prevence; krajský soud měl tudíž vycházet z konkrétní situace stěžovatele.

[5] Krajský soud se dle stěžovatele nedostatečně zabýval námitkou nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2017, čj. 1 A 1/2017-29, stěžovatel označil uložení správního vyhoštění za nepřiměřené, neboť na území České republiky pobýval dle správního orgánu prvního

stupně neoprávněně pouze tři dny. Krajský soud měl taktéž přihlídnout k nepřiměřené délce správního řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a zásahu do jeho soukromého a rodinného života, neboť na území České republiky pobývá se svou manželkou.

[6] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasační stížností může být napadán jen způsob rozhodování městského soudu, který nehodlá komentovat, a v rámci svého vyjádření zcela odkázala na shromážděný spisový materiál.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti a předpoklady věcné projednatelnosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, napadá rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom, že by napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející trpělo vadami, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

III.A K námitkám procesní povahy

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení; této námitce nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke své dřívější judikatuře konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Absenci takto vytýčených požadavků však Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí krajského soudu neshledal. Krajský soud naopak přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal.

[11] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku konkrétně v tom, že se krajský soud údajně nevypořádal s námitkou týkající se nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Předně Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že stěžovatel v řízení před krajským soudem nenamítal, že by rozhodnutí o správním vyhoštění bylo nepřiměřené vzhledem k délce správního řízení či z důvodu zásahu do stěžovatelova soukromého a rodinného života. Krajskému soudu proto nelze účinně vytýkat, že se těmito otázkami v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nezabýval.

[12] Námitkou nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění ve vztahu k poměrně velmi krátké době neoprávněného pobytu na území České republiky se pak krajský soud

zabýval na straně 7 napadeného rozsudku. Ačkoli jde o odůvodnění relativně stručné, Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečné. Nelze totiž přehlédnout, že stěžovatel uvedenou námitku v žalobě sám nikterak nekonkretizoval; odůvodnění napadeného rozsudku proto v této souvislosti ob stojí, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, „*Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“

[13] Nedůvodná je též – blíže nespecifikovaná – námitka odkazující na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve vztahu k této námitce neuvedl nic, co by naznačovalo existenci pochybení, na něž citované ustanovení pamatuje, uvádí Nejvyšší správní soud v této souvislosti pouze tolik, že tato pochybení ze strany krajského soudu ani správních orgánů neshledal.

III.B K námitkám týkajícím se výkladu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám zpochybňujícím výklad § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců znemožňující tzv. řetězení fikcí pobytového oprávnění.

[15] V první řadě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné stručně shrnout průběh správního řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatele. Dne 3. 9. 2012 stěžovatel podal žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě, která byla zamítnuta rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 15. 5. 2013. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno v odvolacím řízení rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 16. 12. 2013, které nabylo právní moci dne 17. 12. 2013. Následně byl stěžovateli vydán výjezdní příkaz platný do 23. 2. 2014. Stěžovatel dne 14. 10. 2013 podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu (tzn. za trvání odvolacího řízení ve věci prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu) za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 45 zákona o pobytu cizinců. Dne 26. 2. 2014 se stěžovatel dostavil na přepážku správního orgánu prvního stupně za účelem vyřešení jeho pobytové situace. Následně s ním bylo zahájeno řízení o uložení správního vyhoštění. Ve světle shora uvedeného lze tedy konstatovat, že stěžovatel požádal o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny v době, kdy mu svědčila fikce pobytu v důsledku probíhajícího řízení o jeho žádosti o prodloužení povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě.

[16] Dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že *[p]okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliž žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.* Citované ustanovení tedy pro případy v něm uvedené zakládá tzv. fikci pobytového oprávnění (jak naznačuje zákonodárcem zvolená formulace „*považuje se*“, jež právo spojuje s existencí právní fikce; nejedná se tedy o „*skutečné*“ povolení k pobytu, jak sugeruje stěžovatel), a to po dobu vedení řízení o žádosti cizince o prodloužení povolení dlouhodobého pobytu.

[17] Výkladem citovaného ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval v – krajským soudem též citovaném – rozsudku ze dne 28. 8. 2015, čj. 5 Azs 98/2015-32, v němž uvedl, že „[z]e znění § 47 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců, jak byl výše citován, dle Nejvyššího správního soudu jednoznačně plyne, že tzv. fikce oprávněného pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se vztahuje výlučně na případy, kdy je podána žádost o povolení k dlouhodobému pobytu před uplynutím doby platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. Tato fikce je tedy spojena jen s případy, kdy žadateli již byl pobyt na území České republiky povolen na základě víza k pobytu nad 90 dnů (srov. § 17b, § 30 a násl. zákona o pobytu cizinců) a ve stanovené době si žadatel požádá o povolení k dlouhodobému pobytu. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že fikce povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže nastat na základě podání další žádosti o povolení dlouhodobého pobytu (popř. změny jeho účelu) v případě, kdy cizinci (stěžovateli) již svědčí fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.“ Opačný přístup vedl by „ke zcela absurdním důsledkům, kdy by na základě opakovaného a účelového podávání žádostí docházelo k nikdy nekončícímu ‚řetězení‘ fikcí povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.“ Uvedené závěry jsou přitom plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci a Nejvyšší správní soud neshledal důvod jakkoli se od nich odchýlovat.

[18] Uvedenému výkladu nasvědčuje též skutečnost, že § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců váže vznik fikce povolení k pobytu na podání žádosti v příslušné lhůtě dle § 47 odst. 1 téhož zákona, tj. nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. Začátek ani konec běhu takové lhůty by přitom v případě přijetí stěžovatelova výkladu nebylo možné ve vztahu k jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny určit, neboť by se odvíjel od konce správního řízení o jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě, tedy od okamžiku, který dopředu není zpravidla znám. Je tudíž zřejmé, že zákon o pobytu cizinců s výkladem jeho § 47 odst. 2, který nabízí stěžovatel, nepočítá, a ani Nejvyšší správní soud mu ze shora uvedených důvodů nepřisvědčil.

[19] Není nadto zřejmé, jakým způsobem by stěžovatelův výklad měl být – dle argumentace stěžovatele – podpořen rozsudkem ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 96/2011-73. Dle právní věty k tomuto rozsudku totiž platí, že „[p]okud cizinec pobývající na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů (zde za účelem studia) ve lhůtě dle § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, požádá o povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem (zde za účelem podnikání), pak tento cizinec na základě přímé aplikace § 47 odst. 2 citovaného zákona pobývá na území České republiky oprávněně přinejmenším do právní moci rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, a to i po uplynutí původní doby platnosti víza k pobytu nad 90 dnů.“

[20] Nejvyšší správní soud tedy v citovaném rozsudku popsal prakticky tutéž konstrukci fikce pobytového povolení jako ve shora uvedeném rozsudku čj. 5 Azs 98/2015-32 s tím, že v pozdějším z uvedených judikátů se také, byť na jiném skutkovém půdorysu, vyjádřil k (ne)možnosti řetězení těchto fikcí. Uvádí-li pak Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 96/2011-73, že cizinec splňující podmínky dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „pobývá na území České republiky oprávněně přinejmenším do právní moci rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu“, pak tato oprávněnost je založena nikoli „prodloužením“ platnosti původního dlouhodobého pobytu, jak se domnívá stěžovatel,

nýbrž právě popsanou fikcí pobytového oprávnění. Takový pobyt na území však – ač oprávněný – není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly a nikoli umožnění procesního „zacyklení“ pobytových žádostí a prakticky neukončitelného pobytového oprávnění. Ze strany krajského soudu se tedy nejedná o aplikaci konceptu generální prevence proti zneužití práva, jak namítá stěžovatel, nýbrž o výklad sledující nejen text, nýbrž i smysl a účel posledně citovaného ustanovení.

[21] Nepřípadná je též stěžovatelova námitka, dle níž je jím zvolený výklad § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců souladný s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny. Není z ní totiž patrné, jak tato argumentace souvisí s tím, zda stěžovateli svědčila fikce pobytového oprávnění v souvislosti s jeho žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny či nikoli. Mimoběžný je i stěžovatelův poukaz na údajnou souladnost uvedeného výkladu se zásadou *in dubio pro reo*.

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovateli argumentaci, dle níž výklad zvolený krajským soudem vede „*k absurdním a nespravedlivým situacím*“ v případech dlouho trvajících správních řízení, kdy dojde ke změně splňovaného účelu pobytu na území České republiky. Příčinou stěžovatelem zmíněných nesnází cizinců totiž není to, jakým způsobem krajský soud vyložil § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nýbrž případná excesivní délka řízení o cizincově pobytové žádosti. Je proto v zájmu cizince, aby svým jednáním k prodlužování správního řízení nepřispíval, či v případě průtahů na straně správního orgánu využil možností obrany proti nečinnosti právním řádem nabízeným. Uvedené na závěru Nejvyššího správního soudu o nemožnosti řetězení fikcí pobytového oprávnění nemůže ničeho změnit.

[23] Nedůvodná je též námitka, dle níž rozhodnutí o správním vyhoštění bylo nepřiměřené ve vztahu k stěžovateli protiprávnímu jednání, tj. setrvání na území České republiky tři dny po skončení platnosti výjezdního příkazu. Neobstojí totiž stěžovatelův odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze čj. 1 A 1/2017-29, neboť ačkoli i v tehdy posuzované věci pobýval cizinec neoprávněně na území České republiky v řádu dní, neoprávněný pobyt cizince byl způsoben porušením jeho povinnosti dle § 103 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tj. *povinnosti dostavit se první pracovní den následující po dni propuštění ze zabezpečovací detence, z vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody na policii, pokud není držitelem platného cestovního dokladu a víza, je-li podmínkou jeho pobytu na území*; jednalo se tedy o povinnost spíše evidenčního charakteru a cizinec se navíc nakonec na policii dostavil, byť o den později. V nyní projednávané věci je však situace podstatným způsobem odlišná, neboť stěžovatel svévolně nerespektoval pravomocný výjezdní příkaz, tj. výslovně stanovenou povinnost opustit území České republiky. Sama skutečnost, že stěžovatel pobýval v České republice neoprávněně pouze tři dny, proto k závěru o nepřiměřenosti správního vyhoštění nepostačuje.

[24] Námitkou nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť ji stěžovatel vznesl až v kasační stížnosti, ačkoli mu nic nebránilo uplatnit ji již v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV.
Závěr a náklady řízení

[25] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[26] O akcesorickém návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebylo třeba zvlášť rozhodovat, neboť bezodkladným rozhodnutím o kasační stížnosti samotné se stal tento návrh požadavkem obsoletním.

[27] Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí náhrada nákladů řízení přiznána nebyla.

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

V Brně 29. března 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu