



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: **O. P.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 11. 2016, č. j. 30 A 119/2015 – 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně advokáta Mgr. Petra Václavka do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 8. 2015, č. j. MV-167671-3/SO-2014, Komise pro rozhodování ve věci pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“) zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 16. 10. 2014, č. j. OAM-18577-6/TP-2014, 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 trvalému pobytu podané podle § 68 téhož zákona.

II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji zamítl rozsudkem ze dne 23. 11. 2016, č. j. 30 A 119/2015 – 52.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že vycházel z nesporných skutečností, totiž že žalobkyně byla nositelkou povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (OSVČ), a to pro období od 2. 7. 2008 do 1. 7. 2010. Dne 10. 6. 2010 požádala o prodloužení platnosti tohoto povolení. Výsledkem řízení o této žádosti bylo rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014, která zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu o zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Následovalo udělení výjezdního příkazu žalobkyni, která však v mezidobí žalobou napadla předmětné rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014. Tato žaloba byla u krajského soudu projednávána pod sp. zn. 57 A 32/2014 a usnesením ze dne 5. 6. 2014 byl této žalobě přiznán odkladný účinek. Žalobkyně následně dne 15. 10. 2014 podala žádost o povolení k trvalému pobytu.

[4] Nelze přijmout závěr, že by soudní rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014 bylo natolik mocným nástrojem, který by, krom negace určitých možných následků pro žalobkyni, mohl žalobkyni zakládat další práva, z nichž by bylo možné odvodit oprávnění podat žádost o povolení k trvalému pobytu. Pokud pobytový status zanikl, nemůže jej institut odkladného účinku obnovit. Bylo-li tedy ke konkrétnímu datu pravomocně rozhodnuto o tom, že žádost žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu se zamítá, pak nelze s použitím institutu odkladného účinku jakkoliv dovodit, že žalobkyni svědčí pobytové oprávnění, které by bylo srovnatelné s institutem upraveným v § 47 zákona o pobytu cizinců a které by mohlo žalobkyni přiznat právo podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

[5] Žalobní námitka, že žalovaná neseznámila žalobkyni s podklady pro vydání rozhodnutí, není podle krajského soudu rovněž důvodná. Z dikce § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je zřejmé, že povinnost správního orgánu dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, se týká pouze situace, kdy je rozhodováno ve věci samé. V daném případě bylo řízení ukončeno procesním rozhodnutím, a správní orgány tak povinnost plynoucí z § 36 odst. 3 správního řádu neměly.

[6] Podle krajského soudu je nedůvodným i poslední žalobní bod, podle kterého se správní orgány nezabývaly přiměřeností svých rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně. Hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně totiž není součástí posuzování naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodování ve věci samé a to jen v případě, že je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců.

III.

[7] 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.

pokračování

[8] Stěžovatelka namítla, že se krajský soud řádně nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě a prakticky pouze převzal argumentaci správních orgánů a více méně bez dalšího jejich postup a rozhodnutí aproboval. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná a nepřezkoumatelná, zatížil tak i krajský soud svůj rozsudek nezákonností a nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů.

[9] Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda byla stěžovatelka oprávněna podat žádost o trvalý pobyt. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu a správních orgánů, že v případě přiznání odkladného účinku žalobě může sice cizinec pobývat na území České republiky, avšak žádné jiné výhody pro něho z tohoto úkonu neplynou. Přiznáním odkladného účinku je odložena vykonatelnost, účinnost, ale stejně tak právní moc v materiálním smyslu, neboť rozhodnutí správního orgánu není schopné vyvolat zamýšlené právní účinky. Ačkoliv tedy rozhodnutí bylo vydáno a formálně existuje, materiálně ještě svými účinky nepůsobí, tudíž účastník řízení je stále ve fázi jakoby před vydáním rozhodnutí, kdy může užívat veškerých výhod, které mu toto postavení přináší. Stěžovatelka je tedy přesvědčena, že vzhledem k přiznání odkladného účinku její žalobě pobývala na území v době podání žádosti o změnu účelu pobytu na základě povolení k dlouhodobému pobytu, a tedy byla oprávněna požádat i o změnu účelu pobytu.

[10] Ministerstvo postupovalo nesprávně a v rozporu procesními právy stěžovatelky, což mělo vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. Ačkoliv bylo rozhodnuto o zastavení řízení, je zcela zjevné, že fakticky má toto rozhodnutí povahu meritorního rozhodnutí a je tedy na místě aplikovat veškeré povinnosti, které musí správní orgán splnit. Vzhledem k tomu, že žádosti stěžovatelky nebylo vyhověno a ze spisového materiálu nelze dovodit, že by se vzdala svého práva na vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, bylo nepochybně povinností ministerstva seznámit ji s podklady pro vydání rozhodnutí a umožnit jí se k nim vyjádřit. Ministerstvo tuto svou povinnost pominulo, čímž zatížilo své rozhodnutí nezákonností.

[11] Krajský soud opomenul vypořádat žalobní námitku, kterou stěžovatelka brojila proti nezákonnosti spočívající v nedostatečném posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Povinnost posuzovat přiměřenost vyplývá nejen z § 174a zákona o pobytu cizinců, ale též ze základních zásad správního řízení a z mezinárodních závazků České republiky.

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

IV.

[13] 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.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] 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. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou.

[17] Již ze samotné formulace stěžovatelčiných kasačních námitek je zřejmé, že se ani ona sama nedomnívá, že by rozsudek krajského soudu trpěl nedostatkem důvodů. Skutečným obsahem kasační stížnosti je nesouhlas se způsobem vypořádání jejich žalobních námitek, nikoliv tvrzení, že by tak soud neučinil. I podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry. Že přitom zaujal stejný právní názor, jaký vyjádřila žalovaná v napadeném rozhodnutí, nemůže vést k závěru o nepřezkoumatelnosti jeho vlastního rozhodnutí. Požadovat po krajském soudu, aby vlastními a jinými slovy preformuloval již jednou vyjádřené, by bylo zbytečné a neúčelné. Námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je proto nedůvodná.

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

[19] Pro posouzení důvodnosti výše uvedené stížní námitky je zásadní zodpovědět otázku, jestli stěžovatelka byla oprávněna podat žádost o trvalý pobyt podle § 68 zákona o pobytu cizinců ministerstvu na území České republiky. Podle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců totiž *žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu.* Podle § 169 odst. 8 písm. c) téhož zákona se *usnesením také 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.*

[20] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka na území České republiky pobývala od 9. 10. 2007 do 1. 7. 2010 na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem „podnikání –

pokračování

OSVČ“. Od 2. 7. 2008 do 1. 7. 2010 pobývala stěžovatelka na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“. Dne 10. 6. 2010 podala žádost o prodloužení tohoto pobytu. Žádost byla zamítnuta dne 25. 8. 2010. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 8. 11. 2010. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 30. 8. 2011, č. j. 8 A 254/2010 - 45, zrušil rozhodnutí o odvolání a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Žalovaná pak rozhodnutím ze dne 24. 4. 2014 potvrdila rozhodnutí ze dne 25. 8. 2010 a odvolání zamítla. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 4. 2014. Stěžovatelce byl poté vydán výjezdní příkaz s dobou platnosti od 22. 5. 2014 do 20. 6. 2014 a vízum za účelem strpění pobytu s platností od 19. 6. 2014 do 19. 7. 2014. Proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014 podala stěžovatelka žalobu, které byl přiznán odkladný účinek usnesením krajského soudu ze dne 5. 6. 2014, č. j. 57 A 32/2014 - 31. Od 20. 7. 2014 tedy pobývala stěžovatelka na území České republiky na základě přiznaného odkladného účinku žalobě, protože jí bylo vydáváno osvědčení o legálnosti pobytu ve formě pobytového štítku vylepeného do cestovního dokladu. Dne 15. 10. 2014 pak stěžovatelka podala nyní posuzovanou žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[21] Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí (viz § 73 odst. 3 s. ř. s.). Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07, v této souvislosti uvedl, že „[ú]čelem institutu odložení vykonatelnosti správního rozhodnutí je, jak vyplývá ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s., 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.“

[22] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že k podání žádosti byla oprávněna, neboť vlivem odkladného účinku žalobě byla odložena materiální právní moc rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014, potvrzujícího neprodloužení platnosti stěžovatelčina povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, a že tedy byla de facto ve fázi před vydáním (odvolacího) rozhodnutí a v době podání žádosti tak disponovala oprávněním dlouhodobého pobytu. Smyslem odkladného účinku žaloby je ochrana stěžovatelky před výkonem či jinými právními následky napadeného rozhodnutí, v jejichž důsledku by stěžovatelce mohla vzniknout nepoměrně větší újma než jiným osobám. Konkrétně jde o ochranu před tím, aby její pobyt na území České republiky byl nezákonný a aby tak nebyla nucena opustit území České republiky, protože žaloba stěžovatelky může být důvodná. Proto po přiznání odkladného účinku žalobě byl stěžovatelce pobyt prodlužován prostřednictvím pobytových štítků vydávaných na základě § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Následkem přiznání odkladného účinku však není prodloužení pobytového statusu stěžovatelky, neboť rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014 zůstává i nadále v právní moci a je třeba na něj hledět do doby pravomocného rozhodnutí soudu jako na zákonné a věcně správné. Není tedy možné, aby stěžovatelka

byla stále ve fázi před vydáním (odvolacího) rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2014 a disponovala tak pobytovým oprávněním nutným k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že ke dni podání žádosti o trvalý pobyt stěžovatelka nepobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu, neboť její žádost o jeho prodloužení byla pravomocně zamítnuta. Ministerstvo proto nepochybně, když správní řízení o její žádosti ze dne 15. 10. 2014 o povolení k trvalému pobytu zastavilo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[23] Nelze přisvědčit ani námitce, že ministerstvo porušilo svou povinnost stanovenou v § 36 odst. 3 správního řádu. Podle citovaného ustanovení *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*. Otázkou, zda je správní orgán povinen postupovat podle citovaného ustanovení v případě zastavení řízení, se správní soudy zabývaly v řadě svých rozhodnutí. V daném případě ministerstvo rozhodlo o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nerozhodovalo tak o merituu věci. Smyslem procesního práva upraveného v § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníkovi k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Takovým skutkovým zjištěním však není údaj o délce platnosti stávajícího povolení k pobytu. Jde o informaci o právním statusu, s níž cizinec již vstupuje do řízení. Ve shodě s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 Azs 170/2016 - 29, lze připomenout, že již v základním ustanovení pro řízení o žalobách proti správnímu rozhodnutí - § 65 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že ochrana se účastníkovi poskytuje vždy proti porušení konkrétního hmotného práva, k němuž může dojít i v důsledku porušení jejich procesních práv v předcházejícím řízení. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pak uvedené konkretizuje tak, že soud zruší správní rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud tedy správně posuzoval věc právě z tohoto hlediska. Stěžovatelka sama nepopírá, že právním důvodem, od kterého odvíjí své oprávnění podat žádost o udělení trvalého pobytu ministerstvu, je skutečnost, že byl přiznán odkladný účinek její žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci prodloužení pobytu za účelem podnikání. Základní skutkové okolnosti, které byly rozhodné pro závěr žalovaného o splnění podmínek pro zastavení řízení o žádosti, tak byly stěžovatelce známy. Další podklady, se kterými by bylo třeba stěžovatelku seznámit, nejsou ve správním spise založeny. Námitka o porušení § 36 odst. 3 správního řádu proto není důvodná.

[24] Také poslední námitka, že krajský soud opomenul vypořádat žalobní námitku, kterou stěžovatelka brojila proti nezákonnosti spočívající v nedostatečném posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, je nedůvodná. Předně je třeba uvést, že krajský soud se touto žalobní námitkou zabýval a výslovně uvedl, že hodnocení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky není součástí naplňování procesních podmínek, ale posuzuje se až v rozhodování o věci samé a to jen v případě, že je tato povinnost explicitně stanovena v zákoně o pobytu cizinců. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí a odkazuje

pokračování

v této souvislosti na svůj rozsudek ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, ve kterém uvedl, že „[u]stanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky.“ V případě procesního rozhodnutí o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců není povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí zákonem stanovena, a proto nelze ministerstvu vytýkat, že se těmito dopady nezabývalo.

[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 prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[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. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[28] Protože nebylo rozhodováno o návrhu na přiznání odkladného účinku, Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

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

V Brně dne 3. května 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu