

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **N. V. A.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2018, čj. 102046-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 1. 2019, čj. 51 A 22/2018-60, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á** .

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 14. 2. 2019 kasační stížnost žalovaného (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým bylo rozhodnuto o zrušení rozhodnutí žalovaného specifikovaného v záhlaví, stejně jako i jím potvrzeného rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 12. 2017, č. j. 3757/2017-HANOI-59/a. Posledně jmenovaným rozhodnutím došlo k zamítnutí žádosti žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a k zastavení řízení o druhé z uvedených žádostí dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 7. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Přípisem ze dne 21. 2. 2019 stěžovatel zdejší soud požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 107 odst. 1 soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vyjádřil přesvědčení, že právní důsledky napadeného rozsudku by pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám, respektive žalobci, přičemž jeho přiznání není současně v rozporu s veřejným zájmem. Pokud by totiž měl správní orgán I. stupně postupovat v souladu s napadeným rozsudkem a upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobytový titul, vedl by takový postup k nerovnému zacházení se žadateli. V obdobných věcech bylo podáno proti rozhodnutím správního orgánu I. stupně týkajících se zamítnutí

žádostí o upuštění od osobní přítomnosti žadatelů při podání žádostí o pobytový titul přes 458 rozkladů, z toho přes 200 případů tvoří žádosti o zaměstnaneckou kartu. S takto podanými žádostmi by probíhalo správní řízení o povolení k pobytu bez rozdílu oproti žadatelům, kteří si řádně předem sjednali termín k osobnímu podání žádosti, jak předpokládá § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 169f téhož zákona. Pokud by pak Nejvyšší správní soud odmítl právní názor vyslovený napadeným rozsudkem, nastala by situace, kdy by již běžela řada správních řízení postupem, kterým tato řízení vůbec proběhnout neměla, přičemž by daný stav nebylo možné dodatečně zvrátit. Uvedené platí zejména pro případy, kdy by daná řízení již byla ukončena vydáním povolení k pobytu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na nebezpečí existence dvou odlišných správních rozhodnutí. Ze zmíněných důvodů považuje stěžovatel svou žádost za plně souladnou s veřejným zájmem, a to konkrétně na kontrolované migraci a rovném přístupu k žadatelům o povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu shora řečeného.

[3] Žalobce ve svém vyjádření ze dne 15. 3. 2019 navrhl, aby odkladný účinek kasační stížnosti přiznán nebyl. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu nejprve zdůraznil, že přiznat odkladný účinek kasační stížnosti v případech, kdy tuto podává správní orgán, lze jen ve zcela výjimečných a odůvodněných případech (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS, a ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Vzhledem k postavení stěžovatele, respektive správního orgánu I. stupně, který dle žalobce po základní revizi zákonných náležitostí pobytové žádosti tuto pouze předává dále příslušnému správnímu orgánu, potom žalobce vyjádřil pochybnosti ohledně toho, jaké skutečné dopady stěžovateli hrozí pro případ, že jeho žádosti o přiznání odkladného účinku nebude vyhověno. Žalobce v kontextu této otázky připomněl, že v souladu s judikaturou zdejšího soudu nemá správní orgán žádná subjektivní práva (usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu sp. zn. 10 Ads 99/2014), přičemž odkladný účinek bývá kasační stížnosti přiznán zpravidla právě na návrh osoby domáhající se ochrany svých veřejných subjektivních práv (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, čj. 4 Azs 255/2015-35). Specifické postavení správního orgánu tedy „přinejmenším“ redukuje riziko způsobení nepoměrně větší újmy. S odkazem na shora zmíněná usnesení zdejšího soudu, respektive jeho rozšířeného senátu sp. zn. 4 Azs 255/2015 a sp. zn. 10 Ads 99/2014 žalobce dále připomněl, že pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci nemůže bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku. V kontextu uvedeného žalobce opětovně zdůraznil, že v nynějším případě stěžovatel rozhodoval toliko o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání pobytové žádosti, nikoli o poslédně zmíněné žádosti jako takové. Pouhé procesní obtíže dle žalobce nesvědčí o závažné újmě.

[4] Žalobce ve svém vyjádření dále konstatoval, že skutečnost, že stěžovatel musí respektovat závazný právní názor vyslovený napadeným rozsudkem, představuje zákonem předvídaný důsledek zrušujícího rozhodnutí krajského soudu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne sp. zn. 2 Ans 3/2006). Situace, kdy tak stěžovatel musí na základě zrušujícího rozsudku dostát svým zákonným povinnostem, nemůže dle žalobce jmenovanému způsobovat újmu, a to navzdory okolnosti, že musí čelit většímu nápadu žádostí, než na který je běžně zvyklý. Žalobce při odkazu na judikaturu zdejšího soudu rovněž zdůraznil nutnost poměřování intenzity zásahu, jenž hrozí vůči jeho právu na

projednání pobytové žádosti, s intenzitou narušení veřejného zájmu (usnesení ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 – 131).

[5] Ve vztahu ke stěžovatelem deklarované souladnosti jeho návrhu na přiznání odkladného účinku s veřejným zájmem na kontrolované migraci žalobce znovu připomněl, že stěžovatel nerozhoduje o pobytové žádosti samé, ale je „*pouze prvotním kontrolorem dodržení zákonných náležitostí žádosti*“. Z hlediska jeho postavení orgánu postupujícího pobytovou žádost k dalšímu vyřízení potom žalobce zdůraznil, že dle shora citovaného usnesení sp. zn. 10 Ads 99/2014 nepředstavuje obtížně řešitelná procesní situace bezprostřední ohrožení důležitého veřejného zájmu. V souvislosti se zmíněným usnesením dále doplnil, že újmou správního orgánu není ohrožení jakéhokoli veřejného zájmu, respektive veřejného zájmu v širším slova smyslu, přičemž stěžovatelem „*vykonstruovaný*“ veřejný zájem na kontrolované migraci jmenovaný vykládá maximálně široce, bez bližšího zdůvodnění.

[6] Závěrem svého vyjádření žalobce poznamenal, že dovolává-li se stěžovatel taktéž obav z nerovného přístupu k žadatelům, považuje za vhodné odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, konstatující neprůhlednost a nepředvídatelnost systému Visapoint, jenž žadatelům sloužil ke sjednávání termínů pro účely osobního podání pobytových žádostí. Navzdory ukončení provozu tohoto systému není dle žalobce zájemcům stále umožněno si jakýmkoliv důstojným způsobem termín zajistit. Hovořit za této situace o rovnosti účastníků, která by mohla být udělením výjimky (z povinnosti osobního podání žádosti) narušena, tak považuje žalobce za „*poněkud bezpředmětné*“, a to primárně s ohledem na neexistenci rovného přístupu k žadatelům ze strany zastupitelského úřadu v Hanoji (tj. správního orgánu I. stupně). Žalobce proto zdejšímu soudu navrhl, aby odkladný účinek kasační stížnosti nepřiznal.

[7] V podstatě totožnou věcí se Nejvyšší správní soud zabýval již v řízení sp. zn. 3 Azs 23/2019, kde usnesením ze dne 20. 3. 2019, čj. 3 Azs 23/2019-55, kasační stížnosti nepřiznal odkladný účinek. Jelikož s tímto rozhodnutím právě rozhodující senát souhlasí, bude z něj v následujícím posouzení vycházet.

[8] Podle § 107 s. ř. s. „*[k]asační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.*“ Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. „*[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, 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*“. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. „*[p]řiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.*“

[9] Z citovaných ustanovení vyplývá, že má-li být zdejším soudem přiznán kasační stížnosti odkladný účinek, je třeba, aby vedle podmínky formální, tj. samotného uplatnění návrhu na jeho přiznání, byly současně splněny též tři předpoklady materiální: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, 2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může

vzniknout jiným osobám, 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[10] Požadavek naplnění zmíněných podmínek potvrdil ve svém usnesení sp. zn. 10 Ads 99/2014 též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který dále zdůraznil, že § 73 odst. 2 s. ř. s. nelze vykládat mechanicky v tom smyslu, že by pro posuzování, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, bylo dostačující poměřovat *pouze a jen* vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. Takovým postupem by totiž byla dle rozšířeného senátu popřena výjimečnost daného institutu, když přiznání odkladného účinku nemá být v řízení před správními soudy pravidlem, což zákonodárce vyjádřil zcela zřetelně tím, že kasační stížnost odkladný účinek sama o sobě nemá (srov. § 107 s. ř. s.). Rozšířený senát konkrétně vyslovil, že „*újma, která má brozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno*“ (zvýraznění provedeno NSS).

[11] V projednávaném případě spatřuje stěžovatel hrozící újmu v nutnosti podřídit se právnímu názoru vyslovenému krajským soudem, tj. upustit od povinnosti osobního podání pobytové žádosti ve smyslu § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 169f téhož zákona, a to nejen u nynějšího žalobce, ale též v obdobných případech, jichž by mělo být dle slov stěžovatele přes 458. Takovýto postup by nadto dle jeho názoru zakládal nerovnost vůči těm žadatelům o pobytový titul, kteří si termín podání žádosti řádně sjednali, přičemž v případě, že by zdejší soud následně kasační stížnosti stěžovatele vyhověl, nebylo by již možné nesprávně zahájená řízení zvrátit.

[12] Nejvyšší správní soud ve stěžovatelem nastíněných důsledcích neshledává naplnění požadavku jemu hrozící významné újmy ve smyslu shora citovaných zákonných ustanovení a navazujících judikatorních závěrů. Je tomu tak již proto, že napadené rozhodnutí nepředstavuje výsledek věcného posouzení pobytové žádosti žalobce, když k zastavení řízení o dané žádosti došlo z důvodu nenaplnění zákonného požadavku na sjednání termínu pro osobní podání žádosti ve smyslu § 169f zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy, nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nedojde bez dalšího k nabytí pobytového titulu žalobcem, respektive cizinci v jemu obdobném postavení, což konečně stěžovatel ani netvrdí, ale v souladu s jeho vyjádřením pouze k nezbytnosti vést s těmito žadateli řízení o jejich pobytové žádosti, jež následně, v tom kterém případě může, avšak nemusí vést k udělení pobytového oprávnění.

[13] Z uvedeného závěru současně jednoznačně vyplývá nepřiléhavost stěžovatelova argumentu ohledně jím deklarované ochrany veřejného zájmu na kontrolované migraci, když výsledek věcného posouzení pobytových žádostí není povinností, která správním orgánům vyplývá z napadeného rozsudku, nijak předurčen. Sama okolnost *dočasného* navýšení množství žádostí, o nichž budou muset správní orgány vést, respektive provést řízení, když tato byla zapříčiněna přechodem ze systému Visapoint na nový objednávací systém („toliko“) v období *listopadu 2017*, potom nemůže bez dalšího naplnit požadavek nikoli bagatelní, respektive významné újmy jako předpokladu pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Ads 99/2014).

[14] Na uvedeném nic nemění ani stěžovatelem dovolávaná hrozba nerovného zacházení mezi žadateli, kteří si termín osobního podání pobytové žádosti řádně sjednali, a těmi, kterým se cesta k věcnému posouzení jejich pobytové žádosti otevřela v důsledku právního názoru vysloveného krajským soudem. Při chybějící jistotě jejich kladného vyřízení totiž není pouhé riziko, že dojde k (pro)vedení řízení o pobytových žádostech tam, kde v případě následného zvrácení závěrů krajského soudu rozsudkem soudu zdejšího vlastně řízení být vedena neměla, způsobilé jakkoli zapříčinit dotčení práv těch žadatelů, kteří si termín pro osobní podání pobytové žádosti řádně sjednali. Naopak přiznání odkladného účinku pouze pro tento důvod by v případě následného potvrzení závěrů krajského soudu znamenalo, že žalobci bylo nedůvodně pozdrženo řádné projednání jeho pobytové žádosti, a to za situace, kdy výsledek daných řízení tímto není, jak opakovaně konstatováno výše, jakkoli předjímán.

[15] Skutečnost, že riziko provedení správního řízení tam, kde podle pozdějších zjištění vedeno být nemělo, nemůže být dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, dokládá i žalobcem odkazovaný závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z usnesení sp. zn. 10 Ads 99/2014 podle něhož dokonce ani „*hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže [...] pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku*“. A *maiori ad minus* tedy nemůže dostatečnou újmu zakládat hrozba toliko „*nedůvodně*“ vedeného správního řízení. Citovaný závěr rozšířeného senátu zdejšího soudu zároveň explicitně reaguje i na druhý z argumentů stěžovatele, totiž právě na nebezpečí existence dvou odlišných správních rozhodnutí v případě, kdy by Nejvyšší správní soud jím podané kasační stížnosti vyhověl v okamžiku, kdy by již bylo o pobytové žádosti žalobce, respektive žádostech žadatelů v obdobném postavení, rozhodnuto.

[16] Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů neshledal, že by výkon kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu mohl pro stěžovatele znamenat újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., a to tím spíše při zohlednění zdejším soudem opakovaně vysloveného závěru, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem je s ohledem na jeho postavení v systému veřejné správy vyhrazeno zpravidla *ojetiněným přípáduům*, mezi které judikatura zařadila např. vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku apod. (srov. např. usnesení kasačního soudu ze dne 19. 11. 2015, čj. 6 Ads 228/2015-36, ve spojení s usnesením rozšířeného senátu sp. zn. 2 Ans 3/2006). Nejvyšší správní soud proto návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

[17] Soud závěrem dodává, že z rozhodnutí o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze v žádném případě dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude o kasační stížnosti rozhodnuto ve věci samé (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76).

P o u ě n í : Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně 27. března 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu