



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **N. T. H.**, narozená dne X
bytem X, X
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 6. 2019, č.j. MV-59989-7/SO-2019

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu bylo zastaveno podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť účastnice

Shodu s prvopisem potvrzuje H.K.

řízení podala na území žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, ač k podání žádosti na území nebyla oprávněna [usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 2. 2019, č.j. OAM-1647-16/DP-2019, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 5. 6. 2019, č.j. MV-59989-7/SO-2019].

Žaloba

2. Dle názoru žalobkyně žalovaná aplikovala zákonná ustanovení naprosto nesprávným způsobem nepřiléhavým konkrétní situaci žalobkyně a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Žalovaná nedostatečně přezkoumala zákonnost napadeného prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu požadovaném správním řádem na činnost odvolacího správního orgánu. Žalovaná v podstatě toliko aprobejuje prvoinstanční rozhodnutí a současně bagatelizuje důvodnost odvolacích námitek, přičemž s většinou odvolacích námitek se žalovaná vypořádává velmi stručně a dle žalobkyně tak její rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti.
3. Hlavním předmětem sporu mezi žalobkyní a správními orgány je otázka výkladu § 73 odst. 3 s. ř. s., tedy posouzení, zda přiznaný odkladný účinek žaloby odkládá právní moc napadeného správního rozhodnutí. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem Komise a domnívá se, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti má za následek dočasný odklad právní moci zamítavého rozhodnutí správního rozhodnutí ve věci žádosti o přechodný pobyt. Právní moc je jednou z vlastností správního rozhodnutí a její nabytí je třeba považovat za jeden z jeho účinků. Jestliže tedy odkladný účinek žaloby pozastavuje do skončení soudního řízení účinky správního rozhodnutí, je třeba těmito účinky rozumět mj. též právní moc. Výklad správního orgánu, že přiznáním odkladného účinku se odkládá pouze vykonatelnost a jiné právní účinky, ale ne právní moc, nemá oporu v zákoně a je dle žalobkyně nesprávný. Žalobkyně se domnívá, že výklad uplatněný správním orgánem je též v rozporu se smyslem a účelem zákona, neboť přiznání odkladného účinku žalobě by v takovém případě vlastně postrádalo smysl. Pokud by totiž přiznaný odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí ve věci neprodloužení pobytu neměl mít za následek odklad všech účinků tohoto rozhodnutí, jímž *de facto* zaniká pobytové oprávnění, pak by skutečně přiznaný odkladný účinek nikterak účinky takového rozhodnutí neodkládal, neboť by bylo i nadále pravomocné.
4. Žalobkyně dále opětovně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2019, č.j. 10 A 65/2014-39-42: „***Avšak i skutečnost, že žalobce neměl v době podání žádosti platné pobytové oprávnění či oprávnění na základě víza nad 90 dnů, by nemusela vést v daném případě k zastavení řízení o žádosti žalobce Ministerstvem vnitra, a to vzhledem k tomu, že se jednalo o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a je třeba na tuto žádost pohlížet jinak než na běžnou žádost podle ust. § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Obdobný skutkový stav je popsán v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 6/2012-29 [...] Nejvyšší správní soud v rozsudku uvedl, že „neoprávněný pobyt na území České republiky bezpochyby představuje narušení veřejného pořádku, nicméně v žádném případě nelze hovořit o tak závažném jednání, tedy může představovat hrozbu závažného narušení veřejného pořádku pro účely zamítnutí žádosti k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny“. Tedy, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak projednání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebrání ani skutečnost, že žadatel by takovou žádost podal v době, kdy na území České republiky pobýval nelegálně. Žalobce podal svou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za***

účelem společného soužití rodiny v době platného výjezdního příkazu, proto má soud za to, že ve světle shora uvedeného rozsudku správní orgán I. stupně, případně i žalovaný, žádost měli projednat. Žalovaný ve smyslu tohoto rozhodnutí zajisté pochybil, pokud jako věcně správné potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra o zastavení řízení a zatížil své rozhodnutí vadou, která způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí.“ Žalobkyně namítá, že správní orgán se s tímto judikátem dostatečně nevypořádal, když pouze stroze konstatoval, že v uvedené věci žadatel nepředstavoval hrozbu závažného narušení veřejného pořádku, kdežto žalobkyně byla v minulosti odsouzena. Takové odůvodnění však v žádném případě nesplňuje podmínku ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

5. Žalobkyně dále namítá porušení ustanovení § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu, které spatřuje v nedostatečném vypořádání námitek žalobkyně proti úvahám správního orgánu prvního stupně ohledně přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalovaným. V této souvislosti nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře a své úvahy postaví na domněnkách a nepodložených tvrzeních.
6. Žalobkyně dále poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č.j. 57A 6/2016-81. V přezkoumávané věci tedy žalovaná i správní orgán prvního stupně pochybily, pokud se nijak nepokusily skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti zjistit z úřední povinnosti, jak je jejich povinností, a ani neprovedly tak základní úkon, jako je výslech žalobkyně. Žalobkyně namítá, že správní orgán porušil zásadu jednoty rodiny a dostatečně nevyargumentoval, proč nechrání celistvost rodiny.
7. Žalobkyně dále poukazuje na to, že žalovaná postupovala i v rozporu s požadavkem obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č.j. 1 Azs 81/2016-33, že přiměřenost dopadů rozhodnutí je nutné zkoumat nejen ve vztahu k žadatelům, ale také jejich rodinným příslušníkům a dále, že možné dopady rozhodnutí je třeba nejprve jasně vymezit a až následně je poměřit s veřejným zájmem či nezákonným chováním žadatelů.
8. Žalovaná vypořádala námitku nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí naprosto nedostatečně, vesměs se omezila na tvrzení, že povinnost zkoumat přiměřenost nemá. Žalobkyně sama však poukázala na to, že požadavek přiměřenosti rozhodnutí vyplývá též z § 2 odst. 4 správního řádu a ochrana před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života je zakotvena též v ústavním pořádku České republiky, konkrétně v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správních orgánů musí být, s ohledem na § 2 odst. 1 správního řádu, resp. na čl. 10 Ústavy, v souladu s mezinárodními závazky České republiky, je nutné, aby rozhodnutí bylo také v souladu s čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanovuje, že do práva na respektování rodinného a soukromého života lze zasáhnout pouze, pokud to je „v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ Z jazykového výkladu lze pak dovodit, že právě spojka „a“ předpokládá kumulativní spojení těchto podmínek, tedy souladnosti se zákonem a jedné z dále uvedených podmínek.

Vyjádření žalované k žalobě

9. Ve vyjádření k žalobě žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí, neboť žalobní námitky ve své podstatě sledují námitky, které byly žalobkyní uplatněny v rámci řízení o odvolání proti usnesení správního orgánu I. stupně a které byly Komisí posouzeny a vypořádány v

napadeném rozhodnutí.

10. K odkladnému účinku kasační stížnosti žalovaná konstatuje, že usnesení o zastavení řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu sice formálně zůstává pravomocným, právní účinky z toho plynoucí jsou však pozastaveny (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1260/07). V případě žalobkyně zde existuje pravomocné rozhodnutí v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, a to usnesení o zastavení správního řízení o žádosti. Je sice pravdou, že proti uvedenému usnesení byla podána žaloba k soudu a soud jí přiznal odkladný účinek, nicméně tato skutečnost nemá vliv na to, že řízení o žádosti o vydání přechodného pobytu již neprobíhá a bylo pravomocně skončeno. Účelem tohoto specifického pobytového režimu cizince je tedy umožnění pobytu cizince na území v zásadě ve shodném režimu do doby pravomocného soudního rozhodnutí, aniž by byl nucen území České republiky opustit. Nelze však souhlasit s tím, že důsledkem přiznání odkladného účinku žaloby je též přiznání možnosti k podávání dalších žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Opačný výklad by vedl k naprosto absurdním důsledkům a stavu, který by bez ohledu na to, zda cizinec splňuje podmínky stanovené zákonem k podání žádosti, byl základem pro podávání žádostí o další pobytová oprávnění na území České republiky.
11. Usnesení správního orgánu I. stupně bylo vydáno v souladu se zákonem o pobytu cizinců a odůvodněno ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgán I. stupně konstatoval, že v den podání žádosti (= 23. 1. 2019) účastnice řízení pobývala na území České republiky na základě Nejvyšším správním soudem přiznaného odkladného účinku kasační stížnosti, podané proti rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta její žaloba proti pravomocnému rozhodnutí Komise ze dne 25. 4. 2017, č.j. MV-40994-4/SO-2017, kterým jí bylo zamítnuto odvolání proti usnesení o zastavení řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Žalovaná nijak nezpochybnila přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti ke svému výše uvedenému pravomocnému rozhodnutí, když se ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že žádost nebyla podána v souladu s § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tj. na zastupitelském úřadu, ale na území České republiky, a pro podání žádosti na území České republiky tak nebyly žalobkyní splněny podmínky zakotvené v § 42a odst. 5 ve spojení s § 87f odst. 5 uvedeného zákona.
12. Žalovaná nezjistila rozpor ani s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2019, č.j. 10 A 65/2014-39-42, a s § 2 odst. 4 správního řádu (zásada legitimního očekávání). V citovaném rozsudku bylo zdůrazněno, že v daném případě žadatel nepředstavoval hrozbu závažného narušení veřejného pořádku. V případě žalobkyně důvodem pro zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a zamítnutí žádosti byl úmyslný trestný čin spojený s drogovou činností žalobkyně, za kterou byla odsouzena.
13. Žalovaná neshledala rovněž pochybení spočívající v tom, že správní orgán I. stupně nezkoumal přiměřenost dopadů napadeného usnesení (§ 174a zákona o pobytu cizinců), neboť nebylo rozhodováno o meritů věci. Usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním a správní orgán tak není povinen zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí má místo pouze u meritorních rozhodnutí, což bylo potvrzeno i v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 1. 2016, č.j. 15A 20/2015-45.

Jednání před soudem

14. Při jednání před soudem dne 5. 5. 2021 zástupce žalobkyně a žalovaný správní orgán setrvali na svých argumentacích uplatněných v písemných podáních, tj. v žalobě a ve vyjádření žalované k ní.

Posouzení věci krajským soudem

15. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
16. Žaloba není důvodná.
17. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobkyně pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky od roku 2006, naposled s platností do 25. 1. 2017. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 24. 11. 2015, č.j. OAM-2205-9/ZR-2015, byla platnost tohoto povolení zrušena. Toto rozhodnutí bylo napadeno odvoláním, které žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 2. 2016, č.j. MV-1793-3/SO-2016, zamítla a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. Dne 29. 7. 2016 účastnice řízení podala žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie. Správní řízení o této žádosti bylo usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 28. 11. 2016, č.j. OAM-10792-19/PP-2016, ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno, neboť účastnice řízení neodstranila podstatnou vadu žádosti. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím žalované ze dne 25. 4. 2017, č.j. MV-40994-4/SO-2017, které bylo napadeno správní žalobou, již Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 27. 7. 2018, č.j. 30A 86/2017-81, zamítl. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně kasační stížnost. V rámci řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud na návrh účastnice řízení svým usnesením ze dne 21. 11. 2018, č.j. 8 Azs 249/2018-39, přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, a to počínaje právní mocí tohoto usnesení, tj. od 26. 11. 2018. Přiznaný odkladný účinek trval až do pravomocného skončení řízení rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2019, č.j. 8 Azs 249/2018-57, který nabyl právní moci dne 30. 5. 2019. Od 26. 11. 2018 do 30. 5. 2019 tedy žalobkyně pobývala na území ČR na základě přiznaného odkladného účinku kasační stížnosti. Dne 23. 1. 2019 podala žalobkyně nyní posuzovanou žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Řízení o této žádosti bylo prvostupňovým správním orgánem zastaveno usnesením ze dne 12. 2. 2019 s odůvodněním, že žalobkyně není oprávněna podat žádost na území.
18. Soud zdůrazňuje, že v době podání žádosti, tj. k datu 23. 1. 2019, žalobkyně pobývala na území ČR toliko na základě přiznaného odkladného účinku jí podané kasační stížnosti. Pro posouzení důvodnosti žaloby je stěžejní zodpovědět otázku, zda byla žalobkyně oprávněna podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
19. Podle 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (dále jen „společné soužití rodiny“) je oprávněn podat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem na území.*
20. Podle § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitelském úřadu.*
21. Podle § 42a odst. 5 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. Žádost nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území po dobu kratší než 6 měsíců nebo na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání.

22. Podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců usnesením se 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.
23. V přezkoumávané věci podmínkou podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ministerstvu je pobyt na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem.
24. K odloženému účinku zamítavého odvolacího rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č.j. 7 Azs 46/2017-28, v němž podal podrobný výklad ohledně vlivu přiznání odkladného účinku žalobě na možnost cizince podat žádost o pobytové oprávnění: „[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 prodloužován 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.“ [důraz přidán].
25. V obdobné věci na uvedená východiska navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 11. 2017, č.j. 1 Azs 268/2017-22, takto: „[20] Stěžovatelka v době podání žádosti pobývala

na území České republiky v důsledku odkladného účinku přiznaného žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Předmětem posouzení tedy bude to, zda je možné tento pobyt stěžovatelky považovat za pobytové oprávnění vyžadované dle § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců. [21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „k tomu, aby bylo možné považovat žádost stěžovatele o trvalý pobyt za oprávněnou, je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců hovořit“ (viz rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44). Uvedené se uplatní i při podávání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. [22] Smyslem fikce povoleného pobytu je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, konkrétně to, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území ČR. Nelze však předjímat výsledek řízení o žádosti, a není tedy možné na základě této fikce rozhodovat v dalších řízeních, tj. ani v nyní posuzovaném řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Postavení na roveň fikce povoleného pobytu a v řízení povoleného pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy. Ta vychází z existence řízení, ve kterém se o tom, zda bude povolení k pobytu přiznáno, rozhoduje. Pokud by však samotná žádost vyvolávala stejné účinky jako povolení přiznané na základě proběhlého řízení, toto řízení by ztrácelo smysl. [23] Z výše rozebraného je zřejmé, že ani v průběhu trvání fikce povoleného pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tj. v době trvání řízení o žádosti stěžovatelky o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, by nebylo možno tuto fikci považovat za pobytové oprávnění vyžadované dle § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy podmínka pobytového oprávnění pro žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny dle posledně citovaného ustanovení by nebyla splněna. S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že tím spíš není tato podmínka splněna ani v okamžiku, kdy stěžovatelka pobývá na území jen v důsledku odloženého účinku zamítavého odvolacího rozhodnutí.“

26. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc, v níž se jedná o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky podle § 42a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Po dobu přiznaného odkladného účinku nebylo možné na rozsudek krajského soudu, potažmo rozhodnutí správních orgánů nahlížet jako na neplatné či nepravomocné, následkem přiznání odkladného účinku nebylo prodloužení pobytového statusu žalobkyně.
27. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně vyloučil podávání dalších žádostí o pobytové oprávnění v době, kdy cizinci svědčí tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky ze dne 28. 8. 2015, č.j. 5 Azs 98/2015-32, ze dne 4. 5. 2016, č.j. 6 Azs 41/2016-28, ze dne 30. 3. 2017, č.j. 10 Azs 1/2017-34, či ze dne 31. 7. 2018, č.j. 5 Azs 174/2016-34). Ve všech těchto případech šlo o další žádost téhož cizince, jemuž již fikce pobytu svědčila.
28. V rozsudku ze dne 19. 4. 2016, č.j. 3 Azs 96/2015-44, se Nejvyšší správní soud v kontextu řízení o správním vyhoštění zabýval podmínkami pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a pro udělení víza za účelem strpění pobytu podle § 33 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Z něj vyplývá, že pokud je podání žádosti o pobytové oprávnění určitým způsobem podmíněno platným povolením k dlouhodobému pobytu, „je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2

zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky [povoleného dlouhodobého pobytu] hovořit.“ Důvod pro tento zužující výklad spatřoval Nejvyšší správní soud „nejen v gramatickém znění či v účelu a smyslu všech dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale i v brozících nežádoucích důsledcích, k nimž by účelové podávání opakovaných žádostí vedlo. Ačkoli zdejší soud připouští, že v některých případech může výše nastíněný výklad vést k jisté tvrdosti vůči dotčenému cizinci (zejména tam, kde se poměry cizince změny teprve v době trvání fikce oprávněného pobytu), faktickou nemožnost realizace správního vyhoštění v důsledku „nekončící fikce oprávněného pobytu“ vyhodnotil jako natolik nežádoucí a s veřejným pořádkem kolidující konsekvenci, že je nucen trvat právě na předestřené výkladu výše zmíněných právních předpisů.“ Jedním z důvodů pro přijetí zužujícího výkladu pojmu „povolání k dlouhodobému pobytu“ tak byla především obava z řetězení žádostí o pobytové oprávnění a nekončící fikce oprávněného pobytu cizince. V rozsudku ze dne 29. 3. 2017, č.j. 8 Azs 11/2017-32, Nejvyšší správní soud doplnil, že „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.“ V případě, kdy by byla fikce pobytu postavena na roveň povolení k dlouhodobému pobytu, by nebylo možné určit začátek ani konec běhu takové lhůty, neboť by se odvíjely od konce správního řízení o předešlé žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud též v obecné rovině konstatoval, že fikce pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců není skutečným povolením k pobytu. „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.“ Tyto závěry je možno na nyní řešenou věc plně vztáhnout.

29. Fikce pobytu (a to i v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o žádosti o povolení k pobytu, či kasační stížnosti proti rozsudku o takové žalobě) má především chránit cizince před nutností opustit území České republiky, než je s konečnou platností rozhodnuto o jeho žádosti o prodloužení či udělení povolení k pobytu. Jejím účelem však není umožnit cizinci podávat další žádosti v režimu zákona o pobytu cizinců (a to ani zprostředkovaně), které jsou podmíněny existujícím povolením k dlouhodobému pobytu. Na základě fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců totiž „nelze rozhodovat v dalších řízeních“ (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č.j. 1 Azs 54/2018-27).
30. Lze tedy shrnout, že žalobkyně podala na území ČR novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny dne 23. 1. 2019, tj. v době, kdy na území ČR nepobývala na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem. Žalobkyně sice na území ČR mohla pobývat na základě přiznaného odkladného účinku kasační stížnosti, ovšem tento přiznaný odkladný účinek neprodloužil dobu platnosti předchozího pobytu žalobkyně, tj. neměl za účinek, že by žalobkyně na území ČR pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Jinými slovy řečeno, žalobkyně dne 23. 1. 2019 při podání nové žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území nesplňovala podmínky stanovené v § 42a odst. 5 větě první zákona o pobytu cizinců, a proto nebyla oprávněna tuto žádost podat na území ČR. Žalobkyně mohla žádost podat pouze podle § 42a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tj. na zastupitelském úřadě v zemi svého původu.

Správní orgány tudíž nepochybily, pokud vycházely z toho, že žalobkyně v den podání žádosti nebyla oprávněna podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR, a z toho důvodu řízení podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavily.

31. K tomu je namístě dodat, že na tom, že fikce pobytu (a to i v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o žádosti o povolení k pobytu, či kasační stížnosti proti rozsudku o takové žalobě) není povolením k pobytu, nic nemění ani to, že oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie (§ 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017 a § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017).
32. Soud poznamenává, že žalobkyní zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2019, č.j. 10 A 65/2014-39, byl rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č.j. 8 Azs 29/2019-41, zrušen a věc byla kasačním soudem vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Zdejší soud proto souhlasně odkazuje na uvedený zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu a na případnou argumentaci správních orgánů k rozdílu mezi případem projednávaným a rozhodovaným městským soudem a právě projednávanou a rozhodovanou věcí u zdejšího soudu.
33. Žalobkyně zároveň namítala, že se správní orgány vůbec nezabývaly dopadem rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.
34. Posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do sféry cizince upravuje § 174a zákona o pobytu cizinců. V § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se stanoví, že *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví*. Řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno podle § 169r zákona o pobytu cizinců, přičemž v tomto ustanovení není výslovně uvedena povinnost správního orgánu posuzovat při zastavení řízení přiměřenost dopadu rozhodnutí. Ustanovení § 169r odst. 1 obsahuje další důvody, při jejichž naplnění je správní orgán povinen řízení o žádosti zastavit bez jejího meritorního projednání. Jedná se o další důvod pro zastavení správního řízení nad rámec důvodů uvedených ve správním řádu. Uplatněné námitky stran neposouzení přiměřenosti rozhodnutí do žalobčina soukromého a rodinného života by byly opodstatněny v případě, že by její žádost byla správními orgány přijata a posouzena věcně. Uvedený právní závěr koresponduje i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která dlouhodobě zastává názor, že v případě zastavení řízení o žádosti z procesních důvodů není dána povinnost správních orgánů zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č.j. 9 Azs 256/2017-57, a ze dne 3. 5. 2017, č.j. 7 Azs 46/2017-28).
35. Při vydání procesního rozhodnutí o zastavení řízení o předmětné žádosti tedy správní orgány nebyly povinny zabývat se otázkou přiměřenosti tohoto rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Uvedený závěr se opírá též např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, č.j. 8Azs 29/2019-41, v němž kasační soud vyložil, že *„Posouzení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života je až otázkou meritorního posouzení žádosti. V případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2019, čj. 1 Azs 405/2018 - 67). Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti, tj. pokud jako v posuzovaném případě žadatel není oprávněn k podání žádosti pro*

chybějící pobytové oprávnění, nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit [viz § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). S ohledem na to zde nelze spatřovat ani rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017 - 35). Správní orgán I. stupně proto nepochybil, jestliže neposoudil dopad rozhodnutí o zastavení řízení do soukromého a rodinného života žalobce, a stěžovatelka nezatížila své rozhodnutí vadou, jestliže postup správního orgánu I. stupně schválila.“ Soud poznamenává, že zastavení řízení z důvodu neoprávněnosti podání žádosti na území dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, odpovídá ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění.

36. Soud zároveň podotýká, že žalobkyně ve správním řízení žádné konkrétní okolnosti nepřiměřenosti zásahu usnesení o zastavení řízení do jejího soukromého a rodinného života nenamítala. V žalobě opakovaně namítala nepřiměřenost rozhodnutí, nicméně svou argumentaci nespojila s konkrétním vymezením, jak bude v případě nutnosti jejího vycestování zasažen její rodinný a soukromý život, který na území ČR realizuje. Soud se proto uvedenou námitkou i pro její obecnost dále nezabýval.
37. Soud uzavírá, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem, když potvrdila prvoinstanční rozhodnutí, kterým bylo řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastaveno. Podle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyně povinna tuto žádost podat na zastupitelském úřadu České republiky v zahraničí. Stejně tak správní orgány nepochybily, když se nezabývaly dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně při vydání procesního rozhodnutí o zastavení řízení o předmětné žádosti, neboť posouzení dopadů do rodinného a soukromého života cizince je zásadně až otázkou meritorního posouzení žádosti. Zároveň se soud neztotožnil ani s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť je z něj, ve spojení s prvoinstančním rozhodnutím, patrné, z čeho správní orgány vycházely a o jaké argumenty své závěry opřely.

Rozhodnutí soudu

38. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

39. Žalovaná, která měla ve věci plný úspěch, požadavek na náhradu nákladů řízení neuplatnila, a proto bylo rozhodnuto, že náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 5. května 2021

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

předseda senátu