



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: L. V., státní příslušnice Srbské republiky

proti

žalované: Komise pro rozhodování ve věcech cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-204497-4/SO-2021 z 25. 1. 2022

takto:

- I. Rozhodnutí žalované č. j. MV-204497-4/SO-2021 z 25. 1. 2022 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. Jádrem sporu v této věci je otázka, zda se žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny podle § 42 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, stala zjevně bezpředmětnou v důsledku toho, že žalovaná před

rozhodnutím o ní vyhověla později podané žalobkynině žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za stejným účelem.

2. Žalobkyně podala první žádost 15. 11. 2016. Ministerstvo vnitra ji rozhodnutím z 3. 10. 2017 zamítlo a žalobkynino odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalované č. j. MV-2128-6/SO-2018 z 23. 3. 2018. Žalobkyně napadla toto rozhodnutí správní žalobou, které zdejší soud vyhověl a rozsudkem č. j. 5 A 97/20178-42 z 14. 5. 2021 zrušil rozhodnutí žalované z důvodu nezohlednění aktuálního skutkového stavu a vad řízení a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Následně žalovaná přistoupila ke zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra a věc mu vrátila k novému projednání.
3. Mezitím 15. 5. 2019 podala žalobkyně druhou žádost. Té Ministerstvo vnitra vyhovělo a 20. 9. 2019 nabylo právní moci rozhodnutí, jímž žalobkyně nabyla povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny s platností do 14. 5. 2021. Toto povolení bylo následně prodlouženo, a to s platností do 14. 5. 2026.
4. Ministerstvo vnitra usnesením č. j. OAM-32505-27/DP-2016 z 21. 10. 2021 zastavilo řízení o žalobkynině žádosti z 15. 11. 2016 podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro zjevnou bezpředmětnost. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná nyní soudem přezkoumávaným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila, neboť se s jeho názorem ztotožnila.
5. Žalovaná s poukazem na rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 Ca 15/2009-49 z 30. 3. 2009 konstatovala, že poté, co žalobkyně získala povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení s platností do 14. 5. 2026, vyhověním pozdější žádosti by nedošlo k žádné změně v jejím právním postavení. Odmítla žalobkynin argument, že by se jí v takovém případě doba řízení o první žádosti započítávala jako doba pobytu na území pro účely podání žádosti o trvalý pobyt. Žalovaná poukázala na to, že ani takový případný zápočet by neznamenal, že by byl trvalý pobyt žalobkyni skutečně udělen, neboť jde pouze o jeden z předpokladů stanoveným zákonem po pobytu cizinců. Žalovaná rovněž poukázala na § 48 odst. 2 správního řádu, podle něž lze přiznat totéž právo z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Přiměřenost dopadů rozhodnutí do žalobkynina soukromého a rodinného života žalovaná nezkoumala, neboť to u rozhodnutí o zastavení řízení není dle jejího názoru třeba.

II. Argumenty účastníků řízení.

6. Žalobkyně v žalobě ve shodě se svým odvoláním namítla, že její žádost z 15. 11. 2016 nelze považovat za bezpředmětnou, neboť v případě jejího vyhovění by byl žalobkynin pobyt na území považován za nepřetržitý a oprávněný již ode dne jejího podání. To by žalobkyni umožnilo podat některé žádosti o pobyt, ať už o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem nebo o povolení k trvalému pobytu, dříve než v případě zastavení řízení o této žádosti.
7. Použití § 48 odst. 2 správního řádu v této věci odporuje podle žalobkynina názoru unijnímu právu, které požaduje, aby mohl cizinec s povolením pobytu za účelem sloučení rodiny požádat o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, resp. aby mu bylo přiznáno povolení k pobytu nezávislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny, nejpozději po pěti letech pobytu. O tuto možnost však žalobkyni zastavení řízení o její žádosti připravilo.

8. Žalobkyně se ohradila rovněž proti tomu, že žalovaná neposoudila dopady rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Správní soudy opakovaně dovodily, že namítá-li cizinec ve správním řízení nepřiměřenost zásahu, tedy porušení článku 8 Úmluvy o lidských právech, je správní orgán povinen se s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v konkrétním řízení posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a vyžaduje či nikoli.
9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na správnosti svého názoru vyjádřeného v napadeném rozhodnutí a k jednotlivým žalobním bodům citovala jeho příslušné pasáže.
10. Žalobkyně v replice uvedla, že žalovaná ve vyjádření zcela opominula její argumenty uplatněné v žalobě, a setrvala na důvodnosti svých námitek.

III. Posouzení věci soudem.

11. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Při tom naznal, že žaloba je důvodná.
12. Ve věci soud rozhodl podle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili (žalobkyně již v žalobě, žalovaná ve svém vyjádření z 29. 3. 2022). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Zároveň nebylo navrženo provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovanou.
13. Řízení o žalobkynině žádosti z 15. 11. 2016 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny bylo zastaveno na základě § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Podle tohoto ustanovení řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou.
14. Toto ustanovení podle setrvalé judikatury správních soudů dopadá typicky na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době svého podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. K tomu může dojít kdykoli v průběhu správního řízení, neboť bezpředmětnost se neodvívá od časového hlediska, ale výlučně od předmětu žádosti. Zároveň je ji nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele. (Rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 Ca 15/2009-49 z 30. 3. 2009 a na něj myšlenkově navazující rozsudek NSS č. j. 5 As 62/2009-68 z 14. 10. 2020).
15. Jako příklady zjevné bezpředmětnosti žádosti poslouží situace, kdy cizinec zažádá o některé z povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, avšak ještě před posouzením žádosti získá státní občanství ČR (rozsudek NSS č. j. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS ze 14. 10. 2010). Nebo situace, kdy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže před konečným rozhodnutím o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele v zadávacím řízení zjistí, že v průběhu řízení byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku, a proto již nelze

uložit nápravná opatření v již skončeném zadávacím řízení (rozsudek NSS č. j. 4 As 249/2014-43 z 31. 3. 2015).

16. Správní soudy ovšem opakovaně zdůrazňují, že neurčitý právní pojem „zjevná bezpředmětnost“ je třeba vykládat „velmi restriktivně“, neboť správní orgán z tohoto důvodu řízení zastaví, aniž by o žádosti účastníka řízení meritorně rozhodl (bod 16 rozsudku NSS č. j. 8 Azs 273/2019-84 ze 4. 6. 2020).
17. Podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Podle 47 odst. 5 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 4 je cizinec povinen podat v době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného Ministerstvem zahraničních věcí nebo v době přechodného pobytu podle § 18 písm. a) nebo b), nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti. Podle § 47 odst. 6 vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo oprávnění k přechodnému pobytu uvedené v odstavci 5 se považuje za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti, pokud cizinec a) podal na území žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 4, byl k podání žádosti oprávněn a c) doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, povolení k dlouhodobému pobytu nebo oprávnění k přechodnému pobytu uvedeného v odstavci 5 nebo § 42c odst. 2 uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.
18. Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let. Podle § 68 odst. 3 písm. f) se však do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává doba pobytu na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4; to neplatí, pokud na základě žádosti zakládající oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno.
19. Z těchto ustanovení vyplývá, že pokud by žalovaná projednala žádost z 15. 11. 2016 meritorně a výsledné rozhodnutí by bylo kladné, došlo by ke změně v žalobkynině právním postavení. Dobu, po kterou by žalobkyně na území pobývala na základě fikce pobytu vztahující se k podání této žádosti, by totiž žalovaná v případném řízení o žalobkynině žádosti o povolení k trvalému pobytu musela zohlednit jako dobu nepřetržitého pobytu na území. Jelikož žádost z 15. 11. 2016 byla podána dříve než žádost, na jejímž základě byl žalobkyni dlouhodobý pobyt udělen (přibližně o dva a půl roku), žalobkyně by v takovém případě splnila podmínku nepřetržitého pobytu na území po dobu nejméně 5 let dříve. To ostatně uznává na str. 4 napadeného rozhodnutí i sama žalovaná. Nezáleží přitom na tom, že jde pouze o jednu podmínku pro vydání povolení k trvalému pobytu. Bez jejího splnění totiž žalobkyně tuto žádost vůbec podat nemůže, a nedojde tak ani k posouzení dalších zákonem vyžadovaných podmínek. Jedná se o důsledek plynoucí přímo z ustanovení zákona o pobytu cizinců, který žalovaná měla předvídat.
20. Správní soudy již v obdobném případě shledaly, že tato pouhá potencialita kladného rozhodnutí o žádosti a dopad takového rozhodnutí do žalobkynina právního postavení

postačují k tomu, aby nebylo možno považovat žádost o povolení k pobytu za bezpředmětnou (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci č. j. 59 A 61/2019-35 z 13. 11. 2019 a na něj navazující rozsudek NSS č. j. 1 Azs 461/2019-29 z 23. 1. 2020). Skutkové okolnosti obou věcí se lišily v tom, že žadatelka v případě posuzovaném NSS podala dvě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za různými účely, zatímco nyní žalobkyně podala obě žádosti za stejným účelem. Tato okolnost však nemá žádný význam z hlediska úvahy, zda by případné kladné rozhodnutí mělo nějaký vliv na žadatelčino právní postavení, kterážto jediná je rozhodující pro posouzení bezpředmětnosti žádosti. V obou případech mělo, jak soud právě vyložil.

21. Polemika účastníků řízení ohledně výkladu § 48 odst. 2 správního řádu („*Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.*“) je s ohledem na důvod zastavení řízení bezpředmětná. Přesto soud považuje za vhodné podotknout, že žalobkyně podala dvě samostatné žádosti, o nichž muselo být rozhodnuto v samostatných řízeních, a pokud by obě rozhodnutí byla kladná, nešlo by o zcela „tutéž právo“. Lišila by se totiž jeho platnost (počátek i konec povolení k pobytu) i účinky na žalobkynino právní postavení (k tomu srov. argumentaci výše), což jsou zásadní odlišující atributy každého práva. Žalobkyně též výstižně poznamenala, že ustanovení je především odrazem zásady právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář*, 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012; str. 502). Jedinou osobou oprávněnou z kladného rozhodnutí by však byla žalobkyně (případně osoba, o sloučení s níž žádala), kterým by takový postup na újmu nepochybně nebyl, a soudu ani není zřejmé, proč by tak měla být narušena právní jistota (žalovaná to nijak neodůvodnila).
22. Při přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o povolení k pobytu není soud oprávněn zabývat se tím, zda by žalobkyně v řízení o této žádosti byla věcně úspěšná, nebo promýšlet, zda by byly dány jiné, v napadeném rozhodnutí neobsažené důvody pro vydání odlišného nemeritorního rozhodnutí o žádosti (bod 13 rozsudku NSS č. j. 1 Azs 461/2019-29). To je úkolem výhradně správních orgánů, jejichž rozhodnutí soud nemůže dotvářet.
23. Žalobkyni naopak nelze přisvědčit v tom, že byla žalovaná povinna posuzovat dopad svého rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života.
24. Žalobkyně má pravdu v tom, že potřeba tohoto posouzení není omezena na případy, u nichž to zákon o pobytu cizinců v § 174a výslovně stanoví (rozsudek NSS č. j. 6 Azs 398/2020-34 z 1. 12. 2021 a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 19). V případech v zákoně výslovně neuvedených se pak rozsah posuzování odvíjí především od tvrzení a důkazů předložených cizincem, jenž nemůže důsledky své případné pasivity přenášet na správní orgán (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 144/2020-33 z 23. 7. 2020). Zároveň nicméně neplatí, že je správní orgán povinen zkoumat přiměřenost dopadů u každého rozhodnutí o žádosti o pobytové oprávnění, kde to cizinec namítne (nejde-li ovšem o dopady na nezletilé dítě). Typickou výjimkou je zastavení řízení o takové žádosti, u něž nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno: „*Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti [...], nemá správní orgán jinou možnost než řízení zastavit. 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 [...]*.“ (Rozsudek NSS č. j. 8 Azs 314/2019-39 ze 7. 1. 2022, bod 17, a rozhodnutí v něm citovaná). Jelikož v nyní posuzovaném případě nebylo o žádosti věcně

rozhodováno, nýbrž jednalo se o ryze procesní rozhodnutí, postup žalované v tomto ohledu neodporoval ani setrvalé judikatuře správních soudů, ani závazkům ČR plynoucím pro ni z Úmluvy.

IV. Závěr a náklady řízení.

25. Soud shledal důvodný žalobní bod, podle nějž žalobkyninu žádost z 15. 11. 2016 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nebylo možno považovat za bezpředmětnou, neboť její případné kladné vyřízení by vylepšilo žalobkynino právní postavení při případném podání žádosti o jiné pobytové oprávnění, zejména povolení k trvalému pobytu na území. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a současně věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
26. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalované právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají výlučně ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Žalovaná je povinna nahradit je žalobkyni v přiměřené třicetidenní lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. února 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu