



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **X. T. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 17. 1. 2022, č. j. MV-185296-6/SO-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 9. 2023, č. j. 112 A 1/2022-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ministr vnitra rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 14. 12. 2021, č. j. MV-185296-4/SO-2021, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o povolení obnovy řízení ve věci jeho žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky s odůvodněním, že nebyly naplněny podmínky pro obnovu řízení dle § 100 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobce žádost o obnovu řízení odůvodňoval tím, že

rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 9. 2021, č. j. 15 A 248/2018-93, bylo zrušeno rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (ze dne 16. 11. 2018, č. j. MV-147200-5/SO-2017), kterým byla zrušena platnost jeho povolení k dlouhodobému pobytu.

[2] Původní řízení, jehož obnovy se žalobce domáhal, bylo usnesením Ministerstva vnitra ze dne 9. 1. 2019, č. j. OAM-35104-4/DP-2018, zastaveno podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), s tím, že žalobce podal dne 10. 12. 2018 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu již nebyl oprávněn. To z toho důvodu, že žalobci bylo ke dni 16. 11. 2018 pravomocně zrušeno povolení k dlouhodobému pobytu, a tedy došlo k zániku pobytového oprávnění, o jehož prodloužení žalobce žádal. Odvolání proti tomuto usnesení bylo zamítnuto rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 27. 2. 2019, č. j. MV-27314-4/SO-2019, a usnesení o zastavení řízení bylo potvrzeno. Proti rozhodnutí o odvolání se žalobce nebránil správní žalobou.

[3] Při rozhodování o žádosti o obnovu řízení správní orgány obou stupňů vycházely z toho, že v daném případě nebylo usnesení o zastavení řízení rozhodnutím ve věci, a proto nebylo možné řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu obnovit. V daném případě nebylo věcně rozhodnuto o předmětu řízení a žádost nebyla věcně posuzována. Bylo-li řízení zastaveno, nebyla naplněna již základní podmínka pro povolení obnovy řízení dle § 100 odst. 1 správního řádu.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž namítal, že usnesení o zastavení správního řízení (ačkoli se jedná o procesní rozhodnutí) mělo významný dopad do jeho hmotných práv, a tedy má povahu rozhodnutí ve věci samé. Žalobce argumentoval, že zastavení řízení o žádosti o prodloužení povolení k pobytu vedlo k pozbytí žalobcova pobytového oprávnění, a tedy i založení povinnosti opustit území, čímž nepochybně došlo k zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Žalobce namítal, že výklad zastávaný správními orgány odporuje smyslu a účelu zákona. Zdůraznil, že opíralo-li se rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení povolení o to, že mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu pravomocně zrušeno, a tedy nebyl k podání žádosti o prodloužení povolení oprávněn, avšak následně bylo soudem zrušeno správní rozhodnutí ve věci zrušení povolení k pobytu, došlo ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu ke zrušení podkladového rozhodnutí, na jehož základě bylo řízení zastaveno. Dle žalobce tedy obnova řízení měla být povolena, neboť je jedinou možností, jak se žalobce může domoci svého práva.

[5] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem označeným v záhlaví podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozsudku se ztotožnil se závěry správních orgánů, že rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu není rozhodnutím ve věci ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu, a tedy u něj není možná obnova řízení. Ačkoli tímto usnesením dochází k ukončení řízení o žádosti, není o žádosti rozhodováno věcně. Materiálně tedy nezasahuje sféru žalobce do té míry, že by takové rozhodnutí bylo nutno považovat za rozhodnutí o hmotném právu. K pozbytí žalobcova oprávnění vedlo pravomocné rozhodnutí o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli usnesení o zastavení řízení o žádosti.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž setrval na svém závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení povolení k pobytu je v daném případě nutno považovat za rozhodnutí s hmotněprávním dopadem na stěžovatele, a tedy je nutno na takové usnesení nahlížet jako na rozhodnutí ve věci, u kterého je obnova řízení dle § 100 odst. 1 správního řádu možná. Dopady do hmotných práv stěžovatel dovozoval z toho, že § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců zakládá fikci trvání pobytového oprávnění do doby rozhodnutí o žádosti o prodloužení pobytu, zároveň zopakoval, že zastavení řízení vedlo ke ztrátě jeho pobytového oprávnění a k založení povinnosti opustit území České republiky. Stěžovatel měl za to, že byl bdělý, řešil svou situaci a s přihlédnutím ke zrušujícímu rozsudku podal žádost o prodloužení pobytu včas. Domníval se, že na danou věc nedopadají závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 8 Azs 335/2018-39, neboť v tehdejší řízení nedošlo k následnému zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění, na jehož základě bylo řízení o žádosti o prodloužení povolení k pobytu zastaveno. Na podporu závěru o přípustnosti obnovy řízení pak stěžovatel odkázal také na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2020, č. j. 57 A 71/209-52, který dle jeho názoru připustil obnovu řízení v případě odpadnutí důvodu pro zastavení řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry napadeného rozsudku krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] V souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o otázku, zda rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny z důvodu dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců představuje *rozhodnutí ve věci* ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže a) vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo b) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[10] Z citovaného ustanovení vyplývá, že základní podmínkou přípustnosti obnovy řízení je právě existence pravomocného rozhodnutí ve věci. Ve vztahu k této podmínce Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 188/2018-59 (bod 19), vyslovil následující závěry: „Z odborné literatury a aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že obecně je třeba při výkladu pojmu „rozhodnutí ve věci“ uplatňovat restriktivní výklad, obnova řízení se má zásadně týkat pouze rozhodnutí meritorních.“ Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že „návětí § 100 odst. 1 spr. ř. je třeba interpretovat tak, že dopadá pouze na rozhodnutí dle § 67 odst. 1 spr. ř. (shodně rozsudek ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 As 302/2018-55). Předmětem obnovy řízení může být tedy pouze meritorní rozhodnutí,

u něhož to zákon nevyloučí, tj. jakékoliv rozhodnutí podle § 67 odst. 1 spr. ř., nikoliv však usnesení, jakožto rozhodnutí procesní povahy. Z uvedeného lze nicméně dle Nejvyššího správního soudu dovodit výjimku v případech usnesení, u nichž je přípustný samostatný přezkum. Těmi jsou výjimečně i usnesení o zastavení řízení, která lze v určitých případech považovat za rozhodnutí ve věci, jelikož mají svými účinky do jisté míry povahu meritorního rozhodnutí (řízení u správního orgánu se jimi končí). Je ovšem nutné rozlišovat mezi důvody zastavení. Potřeba považovat usnesení za rozhodnutí ve věci je dána u těch usnesení o zastavení řízení, která těsně souvisejí s meritem věci a přímo zasahují do materiální právní sféry účastníka (zejména jde o usnesení v oblasti správního trestání, např. usnesení o zastavení z důvodu, že se skutek nestal nebo že jej nespáchal obviněný) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 5 As 73/2010-71, a rozsudek ze dne 22. 10. 2019, č. j. 8 Azs 335/2018-39)“.

[11] Nejvyšší správní soud tak v citovaném rozsudku č. j. 8 As 188/2018-59 připustil, že v judikatuře dovodil i výjimky, a sice v případech těch usnesení o zastavení řízení, která lze v určitých případech považovat za rozhodnutí ve věci, jelikož co do svých účinků mají povahu rozhodnutí meritorních. Vyloučit tedy nelze přípustnost obnovy řízení skončeného takovým usnesením o zastavení řízení, které vyvolává účinky jako rozhodnutí meritorní.

[12] V souzené věci bylo řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zastaveno podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, dle kterého platí, že *usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na území na dlouhodobé vízum, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn; to neplatí, pokud je o dříve podané žádosti rozhodováno poté, co začala běžet lhůta, v níž byl cizinec oprávněn tuto žádost podat.*

[13] Skutkově obdobným případem jako v nyní souzené věci se Nejvyšší správní soud již dříve zabýval, a to v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 8 Azs 335/2018-39. V tehdejší věci se jednalo o zamítnutí žádosti o obnovu řízení, které bylo zastaveno usnesením vydaným podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. Shodně jako v nyní souzené věci se původní řízení týkalo žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, avšak s tím rozdílem, že k pravomocnému zániku pobytového oprávnění cizince došlo nikoli před podáním žádosti (jak tomu bylo v nyní souzené věci), ale až v průběhu řízení. V tehdejší věci tedy došlo k zániku práva, jehož se řízení týkalo, až v průběhu řízení, na rozdíl od nynější věci, v níž stěžovatel žádost o prodloužení povolení podal až poté, co již bylo pravomocně zrušeno jeho povolení k pobytu (v důsledku spáchané trestné činnosti). Rovněž v tehdejší věci stěžovatel shodně namítal, že rozhodnutí o zastavení řízení je materiálně rozhodnutím ve věci ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu s argumentací, že správní orgány nerozhodovaly o procesních otázkách, ale o věci samé. Nejvyšší správní soud však v odkazovaném rozsudku této argumentaci nepřisvědčil, přičemž neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit ani v nyní souzené věci.

[14] Poukazuje-li stěžovatel v kasační stížnosti na odlišnost skutkových okolností nyní projednávané věci od případu posuzovaného pod sp. zn. 8 Azs 335/2018 s argumentací, že z ničeho neplyne, že by následně došlo ke zrušení pokladového rozhodnutí jako v nyní souzené věci (v tehdejší věci pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění), Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Nebylo-li v tehdejší věci (a ani v nyní souzené věci, jak bude odůvodněno dále) shledáno naplnění již základní podmínky pro povolení obnovy řízení dle § 100 odst. 1 správního řádu, a sice podmínky spočívající

pokračování

v pravomocném ukončení řízení *rozhodnutím ve věci*, nebylo nutno se zabývat naplněním dalších podmínek pro povolení obnovy řízení, včetně toho, zda došlo ke zrušení podkladového rozhodnutí soudem a zda zrušené rozhodnutí vůbec bylo možno za podkladové rozhodnutí považovat. Z tohoto důvodu není stěžovatelem poukazovaná odlišnost věcí rozhodná, v této věci bylo klíčové posouzení povahy rozhodnutí, jímž bylo původní řízení, jehož obnovy se stěžovatel domáhá, ukončeno.

[15] Při posuzování uvedené sporné právní otázky je třeba vycházet z toho, že předmětem obnovy je správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, a dále z toho, že obnova řízení slouží k nápravě skutkových nesprávností, k nimž došlo v původně vedeném řízení. Nemůže být tedy obnoven pouze „proces“ předcházející vydání procesního usnesení nebo vydání usnesení srovnatelné povahy. Z týchž hledisek je nutno přistupovat i k výkladu pojmu *rozhodnutí ve věci*, jímž je třeba rozumět takové rozhodnutí, k jehož vydání správní řízení cílí.

[16] V nyní souzené věci neprobíhalo řízení, v němž by byl věcně posuzován jeho předmět a v němž by došlo k věcnému posouzení podané žádosti a k rozhodnutí o ní (tj. k prodloužení či neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu). Dotčeným usnesením sice bylo řízení o žádosti stěžovatele ukončeno, na stěžovatelově hmotněprávním postavení se však vydaným usnesením nic nezměnilo.

[17] Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem i v nyní projednávaném případě dovedl (shodně jako ve věci sp. zn. 8 Azs 335/2018), že u usnesení o zastavení řízení vydaného dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců převažuje jeho procesní povaha (má povahu usnesení podle § 66 správního řádu), a proto obnova řízení ukončeného takovým rozhodnutím není přípustná. K zániku pobytového oprávnění stěžovatele došlo v důsledku pravomocného rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu, nikoli usnesením o zastavení řízení, jak se mylně domnívá stěžovatel. Argumentuje-li, že k zásahu do jeho hmotných práv došlo v důsledku toho, že nenastala fikce oprávnění k pobytu, je nutno konstatovat, že se tak nestalo v důsledku vydaného usnesení o zastavení řízení, ale z toho důvodu, že stěžovatel podal žádost o prodloužení povolení k pobytu až v době, kdy již pobytovým oprávněním nedisponoval. Za takové situace tedy podání žádosti o prodloužení pobytu nemohlo fikci oprávnění k pobytu založit. Tyto důsledky ovšem nevyvolalo usnesení o zastavení řízení. Usnesení o zastavení řízení rovněž neuložilo stěžovateli povinnost k vycestování. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že mu je z jeho rozhodovací činnosti známo, že ve vztahu ke stěžovateli bylo vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států Evropské unie dle § 50a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které obstálo v soudním přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2023, č. j. 1 As 65/2023-37).

[18] V rozsudku č. j. 8 Azs 335/2018-39 (bod 16) pak Nejvyšší správní soud zároveň vyslovil, že dělicím kritériem pro určení, zda rozhodnutí o zastavení řízení je *rozhodnutím ve věci*, nemůže být ani míra či povaha hodnocení rozhodných skutečností. „*Hodnocení určitých skutečností (podmínek pro zastavení řízení) je předpokladem každého rozhodnutí o zastavení řízení, včetně zastavení pro zpětvzetí návrhu, jeho zjevné nepřipustnosti či existence překážek v řízení apod. Míra skutkové i právní náročnosti či detailnosti takového posouzení může být rozdílná i v případě hodnocení existence totožného důvodu pro zastavení a může se dosti zásadně lišit také v závislosti na konkrétních okolnostech každé věci. Důsledkem přijetí výkladu*

provedeného městským soudem by také mohlo být nebezpečí libovůle ze strany správní praxe při posuzování naplnění podmínek pro obnovu řízení, což není žádoucí.“

[19] S ohledem na výše uvedené tak krajský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správnému právnímu závěru, že v daném případě usnesení o zastavení řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepředstavuje *rozhodnutí ve věci*, a tedy řízení ukončené tímto usnesením nebylo možno obnovit postupem dle § 100 odst. 1 správního řádu.

[20] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že stěžovatelův odkaz na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2020, č. j. 57 A 71/2019-52, není v dané věci relevantní s ohledem na odlišný předmět soudního přezkumu. Na rozdíl od věci sp. zn. 57 A 71/2019, kde bylo soudnímu přezkumu podrobena rozhodnutí o zastavení řízení, stěžovatel v nyní souzeném případě usnesení o zastavení řízení správní žalobou nenapadl. Poukazuje-li tedy v kasační stížnosti na tu část odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni, kde soud bez dalšího konstatuje, že odpadnutí důvodu zastavení řízení bylo možno řešit prostřednictvím přezkumného řízení či obnovy řízení, jedná se o obecné a blíže neodůvodněné tvrzení, nadto vyslovené v jiném typu řízení (s odlišným předmětem), které není pro Nejvyšší správní soud závazné. Žalovaný také upozornil na možnost využití prostředku obrany v podobě podání žádosti dle § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud stěžovatel tohoto prostředku nevyužil a spoléhal na institut obnovy řízení, krajský soud správně uzavřel, že pro obnovu řízení v daném případě nebyly splněny zákonné podmínky.

[21] Ke kasačním námitkám týkajícím se principů dobré správy, které stěžovatel nově uplatnil až v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud uvádí, že jsou s odkazem na § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nepřipustné.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. dubna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu