

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **T. V. T.**, zastoupen Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2009, čj. CPR-17078-1/ČJ-2008-9CPR-C220, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2010, čj. 10 Ca 181/2009 - 38,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2010, čj. 10 Ca 181/2009 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto sodu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci a dosavadní postup

[1] V tomto řízení se řeší právní otázka, zda správní orgán v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu má posuzovat naplnění zákonných podmínek k okamžiku podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (což je názor žalobce) nebo k okamžiku vydání správního rozhodnutí (což je názor žalovaného a Městského soudu v Praze).

[2] Žalobce pobýval na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dní za účelem podnikání. Vízum mělo platnost do 31. 10. 2008. Protože žalobci zanikla platnost jeho živnostenského oprávnění, bylo s ním dne 21. 5. 2008 zahájeno správní řízení ve věci zrušení platnosti víza. Rozhodnutím orgánu cizinecké policie ze dne 11. 6. 2008, byla

žalobci platnost víza zrušena. Proti rozhodnutí o zrušení platnosti víza podal žalobce odvolání, které bylo odvolacím orgánem, Policií České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie zamítnuto rozhodnutím ze dne 9. 10. 2008. Současně odvolací orgán potvrdil napadené rozhodnutí.

[3] Den předtím, 8. 10. 2008, žalobce podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[4] V návaznosti na rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci zrušení víza, které nabylo právní moci dne 14. 10. 2008, bylo Inspektorátem cizinecké policie Zlín - detašované pracoviště Kroměříž (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydáno usnesení ze dne 14. 10. 2008 o zastavení řízení ve věci žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu. Důvodem pro zastavení řízení byla zjevná bezpředmětnost žádosti podle § 66 odst. 1) písm. g) správního řádu, neboť žalobce nenaplňuje podmínku trvajícího pobytu na našem území na základě platného víza nad 90 dní.

[5] Žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení. Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „žalovaný“) svým rozhodnutím ze dne 30. 4. 2009 odvolání zamítla a potvrdila napadené usnesení. Žalovaný potvrdil argumentaci správního orgánu I. stupně. Byl zde důvod pro zastavení řízení o povolení k dlouhodobému pobytu, neboť v průběhu řízení žalobce přestal splňovat zákonem stanovenou podmínku pro podání žádosti uvedenou v § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Chyběl totiž právní titul k uplatnění předmětu žádosti, tj. předchozí pobyt na území České republiky, který byl žalobci zrušen a na základě kterého mohlo být řízení vedeno.

[6] Žalobou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Namítal nesprávnou aplikaci § 42 odst. 1) zákona o pobytu cizinců a cítil se tak být zkrácen na svých právech. Tvrdil, že splnil podmínky tohoto ustanovení a § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť v době podání žádosti pobýval na území České republiky na základě ještě platného víza.

[7] V průběhu řízení o žalobě bylo v jiném řízení před týmž správním soudem zrušeno rozhodnutí ve věci zrušení platnosti víza ze dne 9. 10. 2008 (bod [2] shora), a to rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. 10 Ca 258/2008.

[8] Městský soud svým rozsudkem ze dne 2. 6. 2010 žalobu zamítl. Konstatoval, že žalobce jako žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu splňoval k okamžiku podání žádosti podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců. V průběhu řízení ale došlo ke změně tohoto stavu. Podle názoru městského soudu správní orgány postupovaly v daném případě správně, když posuzovaly splnění podmínek nejen k datu zahájení správního řízení, ale především k datu vydání rozhodnutí. Jestliže došlo v průběhu správního řízení k podstatné změně zákonem požadovaných podmínek, byl správní orgán povinen zohlednit tuto skutečnost ve vydaném rozhodnutí. Správní orgány posuzovaly tak věc ve vztahu ke skutkovému a právnímu stavu ke dni vydání rozhodnutí.

[9] Městský soud dále zdůraznil, že postupoval při přezkoumávání napadeného rozhodnutí v souladu s požadavkem § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu. Na rozhodování soudu tak nemohly mít vliv skutečnosti, které nastaly až po vydání napadeného správního rozhodnutí, včetně rozsudku ze dne 9. 3. 2010, sp. zn. 10 Ca 258/2008, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ve věci víza (bod [7] shora).

II.
Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[10] V kasační stížnosti žalobce (dále jen "stěžovatel") namítal nezákonnost napadeného rozsudku a vady v řízení soudu v prvním stupni podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[11] Podle stěžovatele nebyl dán zákonný důvod k zastavení řízení o jeho žádosti k povolení dlouhodobého pobytu. Poukazoval na gramatický výklad ustanovení § 42 zákona o pobytu cizinců. Z něho vyplývá, že je nutno splňovat podmínky daného ustanovení pouze v době žádosti. Podle stěžovatele za předmět řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu nelze považovat skutečnost, zda platnost víza nad 90 dnů byla zrušena či nikoliv, ale zjištění, zda je dán účel pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Zákon nepočítá s tím, že musí mít cizinec nezrušené vízum po celou dobu řízení. Městský soud tedy nepřípustným způsobem rozšířil podmínky, které musí být dle § 42 splněny.

III.
Stručné vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje plně na argumentaci ve svém napadeném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě u městského soudu.

IV.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených, neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

[15] Podle stěžovatele předmětem řízení o povolení dlouhodobého pobytu je pouze posouzení splnění podmínky, zda je dán účel pro vydání povolení. Podmínka platnosti víza nad 90 dnů či jeho zrušení již podle něj není předmětem řízení. Stěžovatel má za to, že správní orgán nesprávně aplikoval § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

[16] Podle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (ve znění pro rok 2008) *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a trvá-li stejný účel pobytu.* Rozhodné ustanovení § 42 odst. 1 tedy stanoví kumulativní podmínky, které jsou

předpokladem úspěšného podání žádosti. Musí se, za prvé, jednat o cizince, který zde pobývá na vízum nad 90 dní. Druhou podmínkou je záměr cizince přechodně pobývat na našem území po dobu delší než 1 rok. Konečně třetí podmínkou je trvání stejného účelu pobytu.

[17] Není sporu, že stěžovatel splňoval všechny tři podmínky v době žádosti. Není ani sporu o tom, že je nesplnil v době vydání rozhodnutí. První otázkou tedy je, zda se jeho žádost stala ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu bezpředmětnou, pokud byla stěžovateli zrušena platnost víza, čímž přestal splňovat jednu ze zákonných podmínek [**IV.A.**, kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Druhou otázkou pak je, zda žádost musela splňovat podmínky dané zákonem pouze ke dni svého podání, v průběhu celého řízení, či ke dni vydání rozhodnutí o žádosti [**IV.B.**; § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

IV.A.
Zákonnost zastavení řízení

[18] Správní orgán I. stupně řízení o stěžovatelově žádosti zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tedy proto, že se jeho žádost *stala zjevně bezpředmětnou*. Již dikce tohoto ustanovení jasně naznačuje, že žádost může splňovat všechny požadované podmínky k okamžiku svého podání, ovšem v průběhu řízení se stane zjevně bezpředmětnou. Otázkou nicméně zůstává, co se rozumí onou „zjevnou bezpředmětností".

[19] Výklad § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu podal Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009 – 68 (publ. pod č. 2176/2011 Sb. NSS). V něm se zcela ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2009, čj. 10 Ca 15/2009 - 49, v němž (v souvislosti s žádostí o povolení k pobytu rodinného příslušníka občana EU) městský soud konstatoval: „*Výraz "žádost se stala zjevně bezpředmětnou" znamená, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane.* "Bezpředmětnost" je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně. [...] (I) *kdyby skutečně bylo v průběhu řízení zjištěno, že dcera žalobkyně pozbyla oprávnění pobývat na území ČR (např. proto, že přestala být občanem EU), nestala by se tím žádost žalobkyně o povolení k přechodnému pobytu zjevně bezpředmětnou. I za této situace by totiž byly správní orgány povinny žádost žalobkyně věcně projednat a výsledkem řízení by nejspíše bylo zamítnutí této žádosti pro nesplnění podmínek pro udělení povolení k přechodnému pobytu. Bezpředmětnost žádosti totiž nelze zaměňovat s její právní nepřípustností (§ 66 odst. 1 písm. b/ správního řádu), ani s nesplněním podmínek pro vyhovění žádosti*" (viz cit. rozsudek čj. 5 As 62/2009 – 68, zvýraznění doplněno).

[20] Rozsudek čj. 5 As 62/2009 – 68 tak zaujal restriktivní postoj k důvodu uvedenému v § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam, např. v situaci, kdy žadatel o některé z povolení k pobytu na území ČR posléze získá státní občanství ČR. Obdobně odvolací orgán podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví jen tehdy, zjistí- li po

té, co mu byl předán spis k rozhodnutí o odvolání, takovou okolnost způsobující zjevnou bezpředmětnost žádosti a nedospěje-li zároveň k závěru, že jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

[21] Lze tedy uzavřít, že v nyní posuzované věci zákonné podmínky pro rozhodnutí podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu dány nebyly. Nelze říci, že by pro stěžovatele rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu ztratilo na významu. Ostatně správní orgán I. stupně ani žalovaný nic takového netvrdí, vycházejí naopak v podstatě z toho, že stěžovatelova žádost nesplnila jednu z podmínek, kterou zákon pro její úspěšné vyřízení předpokládal.

[22] Ustanovení § 169 zákona o pobytu cizinců, ve znění v roce 2008, zakotvovalo některé procesní odchylky od řízení podle správního řádu. Usnesením se podle § 169 odst. 7 písm. d) také zastavilo řízení, jestliže cizinec podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyl oprávněn. Jedná se o specifickou procesní sankci, která se uplatní v případech, kdy nebyly splněny podmínky dle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v okamžiku podání žádosti. Tak tomu ovšem v tomto případě nebylo, stěžovatel k okamžiku podání své žádosti byl žádost oprávněn podat. Ani cit. § 169 odst. 7 písm. d) tedy neopravňovalo správní orgán I. stupně řízení zastavit.

[23] Správní orgán I. stupně tedy postupoval v rozporu se zákonem, když řízení o žádosti stěžovatele zastavil, aniž pro to byly dány důvody. Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda procesním rozhodnutím o zastavení řízení v situaci, kdy bylo na místě žádost meritorně zamítnout, došlo k takovému porušení zákona, že to mohlo ovlivnit zákonnost samotného rozhodnutí. Vyšel přitom z odůvodnění rozhodnutí o odvolání, z něhož je zcela zřejmé, že žalovaný nepřezkoumal prvostupňové rozhodnutí v plném rozsahu. Žalovaný přistoupil k přezkumu rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako k přezkumu rozhodnutí procesního a odmítl se zabývat přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince (viz str. 3 rozhodnutí). Právě v tom je třeba spatřovat závažnost pochybení správních orgánů. Zrušení správního rozhodnutí nelze za těchto okolností považovat za přepjatý formalismus.

IV.B.
Určení okamžiku, ke kterému má být hodnocen skutkový a právní stav v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu

[24] Dalším právním problémem předneseným kasační stížností je určení rozhodného okamžiku, ke kterému má být provedeno hodnocení skutkového a právního stavu v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

[25] Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanoveními správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4.

[26] V odvolacím řízení lze dle § 82 odst. 4 správního řádu uvádět jen takové nové skutečnosti, které nemohl účastník uplatnit dříve (např. proto, že nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí). Ve zmíněném § 90 odst. 4 má odvolací orgán ve správním řízení povinnost zrušit napadené rozhodnutí a zastavit řízení, pokud zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení. Tato povinnost se musí analogicky použít i na rozhodování samotného orgánu v prvním stupni. Obdobně podle § 96 odst. 2 správního řádu se soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje v přezkumném řízení správním podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Ostatně i u obnovy řízení je ve smyslu § 100 odst.1 nezbytným předpokladem to, že dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které mezitím vyšly najevo, existovaly v době původního řízení (nikoliv tedy jen na jeho počátku, ale kdykoliv v jeho průběhu včetně jeho konce).

[27] Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 – 126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26). I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení. Takový postup by jistě byl naprosto absurdní. Nutil by totiž správní orgán v prvním stupni vydat rozhodnutí, o kterém by ovšem všichni jeho aktéři věděli, že bude zrušeno v řízení odvolacím nebo v jiném řízení.

[28] Tím samozřejmě není vyloučeno, aby zákonodárce ve zvláštních případech stanovil, že rozhodný pro posouzení žádosti ve správním řízení je skutkový stav, který existoval v okamžiku podání žádosti či v jinak určeném okamžiku (např. době spáchání disciplinárního provinění, srov. § 51 odst. 1 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví). To ovšem není tento případ.

[29] Stěžovatel odkazuje na § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle něj *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 120 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 120 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné*. Zdejší soud má za to, že toto ustanovení stěžovatelův výklad nijak nepodporuje. Naopak, podporuje úvahy právě nastíněné. Ustanovení § 47 znamená v podstatě jen zvláštní normu ve vztahu k předchozím úvahám. Pokud totiž cizinec podá žádost ve lhůtách podle § 47 odst. 1, nemá na jeho žádost negativní vliv skutečnost, že v průběhu jejího vyřizování skončí platnost víza. To výslovně říká § 47 odst. 2, podle něhož *pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o*

povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Ve stěžovatelově případě však byla v průběhu řízení o jeho žádosti platnost jeho víza zrušena. V průběhu vyřizování jeho žádosti tedy nastala situace, která zásadně změnila předpoklady pro úspěšné vyřízení žádosti, neboť chyběl právní titul žádosti, tedy předchozí pobyt na území; navíc přestal trvat i stejný účel pobytu.

[30] Podmínky pro povolení k dlouhodobému pobytu, ale vůbec obecně podmínky pro vydání správního rozhodnutí, musí tedy být splněny nejen v době žádosti a v průběhu správního řízení, ale především k okamžiku rozhodnutí správního orgánu. Tato kasační námitka tedy důvodná není.

V.
Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná (viz část **IV.A.** shora), a proto zrušil dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[32] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. dubna 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu