

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **N. T. L.**, zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2016, č. j. MV-17915-4/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2017, č. j. 11 A 174/2016 – 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Rozsudkem ze dne 10. 7. 2017 Městský soud v Praze zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí. Tím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 5. 12. 2013, č. j. OAM -77280-6/DP-2012 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zastaveno správní

řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny.

[2] Městský soud v odůvodnění nejprve zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti. Uvedl, že žalobkyně pobývala na území České republiky na základě vydaného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, které bylo platné do dne 5. 6. 2010. Dne 11. 5. 2010 žalobkyně požádala o prodloužení doby platnosti citovaného povolení, a to dle § 44a zákona o pobytu cizinců. Správní orgán tuto žádost zamítl. Proti rozhodnutí podala žalobkyně dne 7. 7. 2010 odvolání a dne 7. 12. 2010 jí bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území s dobou platnosti od 8. 12. 2010 do 7. 12. 2011.

[3] Žalovaný správní orgán odvolání žalobkyně zamítl rozhodnutím, které nabylo právní moci dnem 2. 1. 2012. Dne 15. 5. 2012 byl žalobkyni udělen výjezdní příkaz s platností do 13. 6. 2012.

[4] Dne 5. 12. 2012 podala žalobkyně u správního orgánu prvého stupně žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Řízení o této žádost správní orgán prvního stupně dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců prvostupňovým rozhodnutím ze dne 5. 12. 2013 zastavil, neboť žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podala žalobkyně na území České republiky, ačkoli k tomu nebyla oprávněna, neboť v době podání žádosti nedisponovala platným pobytovým oprávněním na území České republiky.

[5] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně dne 30. 12. 2013 odvolání, ke kterému doložila potvrzení o oprávněnosti pobytu cizince na území České republiky ze dne 5. 12. 2012, úřední záznam správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 12. 2012 a usnesení městského soudu ze dne 19. 3. 2012, č. j. 5A 18/2012 - 17, podle něhož byl žalobě podané žalobkyní přiznán odkladný účinek.

[6] Žalovaný odvolání žalobkyně dne 22. 11. 2016 zamítl a napadené usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 12. 2013 o zastavení řízení potvrdil. Zhodnotil, že žalobkyně v době podání žádosti podle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců nepobývala na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů, ani na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem podle § 42 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. K přiznanému odkladnému účinku uvedl, že se jím pozastavují účinky napadeného rozhodnutí a žalobkyně je oprávněna pobývat na území České republiky až do pravomocného rozhodnutí soudu. Nevztahuje se však již na ni fikce povoleného dlouhodobého pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015.

[7] Městský soud konstatoval, že pro daný případ je klíčovým posouzení otázky zda žalobkyně v době, kdy podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, tj. dne 5. 12. 2012, splňovala podmínku pobytových oprávnění uvedených v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, tzn. zda disponovala vízem k pobytu nad 90 dnů nebo povolením k dlouhodobému pobytu vydaným za jiným účelem než je společné soužití rodiny.

[8] S odkazem na judikaturu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 – 44.) městský soud vyslovil, že ani v případě, kdy platí fikce povoleného pobytu, nemůže cizinec podat žádost o pobyt k příslušnému správnímu orgánu na území České republiky a nikoli na zastupitelském úřadě. Z toho vyplývá, že žádost u ministerstva vnitra může podat jen cizinec, který má platné povolení, nestačí, že se nachází v režimu, kdy nemusí území České republiky opustit, tedy v režimu fikce povoleného pobytu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že fikce povoleného pobytu nenahrazuje platné povolení k pobytu pro účely podávání dalších žádostí. Uvádí, že v době podání žádosti pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu, a to v režimu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 44a odst. 3 téhož zákona.

[11] Z ustanovení § 42a odst. 5 a § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 17. 12. 2017, dle stěžovatelky vyplývá, že se pobyt cizince po dobu řízení o prodloužení dosavadního povolení k pobytu považuje zákonný a se všemi právy, která jsou s platným povolením k dlouhodobému pobytu spojena. I v režimu fikce podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců cizinec na území nadále pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem. Fikce znamená pouze to, že z důvodů vymezených zákonem a na dobu zákonem stanovenou zůstávají zachována veškerá práva cizince spojená s platným vydaným povolením k pobytu.

[12] Z odůvodnění rozsudku není možno dovodit, proč dle soudu formulace zákona „*na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem*“ nezahrnuje i fikci, kdy se dosavadní vydané povolení k dlouhodobému pobytu považuje za platné. Podle žalobkyně je tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zahrnuta v podmínkách pro podání žádosti podle § 42a odst. 5 téhož zákona.

[13] Stěžovatelka dále namítá, že zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, zákaz podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny v režimu fikce neobsahoval, a to ani nepřímo. Stěžovatelka tedy při podání své žádosti postupovala v souladu s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle nichž každý může činit, co není zakázáno.

[14] Dle zkušeností právního zástupce stěžovatelky Ministerstvo vnitra vždy věcně rozhodovalo i o žádostech podaných cizinci v době pobytu na tzv. fikci. Důkazem je dle stěžovatelky i sama její věc. Správní orgán prvního stupně ani žalovaný v její věci nezpochybňovali právo cizince podat žádost v režimu tzv. fikce. Tvrdili, že toto právo

nemá v době, kdy svoje oprávnění pobývat na území odvozuje od rozhodnutí soudu o přiznání odkladného účinku správní žalobě. Rozhodnutí soudu je proto překvapující a v rozporu s ustálenou praxí orgánu, který vede správní řízení. Soud argumentuje judikaturou, která je výrazně novější, než věc žalobkyně. Nepředvídatelné rozhodnutí soudu neodpovídá požadavkům spravedlivého procesu.

[15] Stěžovatelka dále odmítá argumentaci městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 – 44, ohledně nepřípustnosti tzv. řetězení fikcí. Úvahy v citovaném rozsudku obsažené nelze dle stěžovatelky vztáhnout na její případ, neboť se u ní o řetězení fikcí nejedná. V případě sloučení rodiny je třeba rozlišovat mezi žádostí o dlouhodobý pobyt podle § 42a odst. 5 a žádostí o změnu účelu pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V prvním případě podaná žádost fikci nezakládá. Jedná se o žádost o další povolení k pobytu za dalším účelem. V druhém případě se jedná o prodloužení dosavadního povolení k pobytu nebo o jeho změnu na povolení nové. V tomto druhém případě teoreticky může dojít k řetězení fikcí, čemuž Nejvyšší správní soud svým výkladem zákona zabránil. Stěžovatelka však svoji žádost podala podle § 42a odst. 5.

[16] Z napadeného rozsudku není zřejmé, jaký rozumný cíl ve veřejném zájmu výklad zákona, jak jej soud provedl, sleduje. Řetězení fikcí v případě stěžovatelky nepřipadá v úvahu. Stěžovatelka zdůrazňuje, že její věc se týká práva na sloučení rodiny, na které se vztahuje Směrnice rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003. Odst. 13 preambule Směrnice vyžaduje procesní postupy, které jsou snadno zvládnutelné, průhledné, spravedlivé a nabízející odpovídající právní jistotu. Těmto požadavkům výklad a aplikace zákona v napadeném rozsudku neodpovídají.

[17] Žalovaný se k věci vyjádřil přípisem ze dne 9. 8. 2017, v němž plně odkázal na své vyjádření ze dne 18. 1. 2017 k žalobě, své rozhodnutí ze dne 22. 11. 2016 a napadený rozsudek městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je projednatelná, na základě věcného posouzení však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není důvodná.

[19] Pro hodnocení případu je klíčovou otázka, zda stěžovatelka v době podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, tj. dne 5. 12. 2012, splňovala podmínku pobytových oprávnění uvedených v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, tzn. zda disponovala vízem k pobytu nad 90 dnů nebo povolením k dlouhodobému pobytu vydaným za jiným účelem než je společné soužití rodiny.

[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. Kasační námitka je nedůvodná.

[24] Námitku, že zákon o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 neobsahoval zákaz podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny v režimu fikce, hodnotí Nejvyšší správní soud jako nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla obsahem žaloby. Pokud jde o námitku, že dle zkušeností právního zástupce stěžovatelky Ministerstvo vnitra vždy věcně rozhodovalo i o žádostech podaných cizinci v době pobytu na tzv. fikci, Nejvyšší správní soud shledává, že nebyla obsahem žaloby, a proto ji ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. hodnotí jako nepřípustnou.

[25] Kasační námitka, že městský soud argumentoval judikaturou výrazně novější, než je věc žalobkyně, a jeho rozhodnutí jako nepředvídatelné neodpovídá požadavkům spravedlivého procesu, je nedůvodná. Poukazovaná pozdější judikatura pouze potvrdila správnost závěrů, k nimž správní orgán při posouzení žádosti žalobkyně dospěl. Jestliže na ni městský soud odkázal, nelze jeho rozsudek považovat za nepředvídatelný.

[26] Výtku stěžovatelky k argumentaci městského soudu rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 – 44, ohledně nepřípustnosti tzv. řetězení fikcí, neboť se u ní o takové řetězení nejedná, posoudil soud jako nedůvodnou. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že v jejím případě nebyl sporný vznik další fikce

podáním žádosti ze dne 5. 12. 2012 o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, ale oprávněnost jejího pobytu v době podání žádosti, kterou stěžovatelka odvozovala z fikce vzniklé v předcházejícím řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Citovaný rozsudek uvádí, že cizinec není oprávněn podat žádost o povolení k pobytu v době, kdy pobývá na území České republiky na základě fikce povoleného pobytu. Tím spíše pak není cizinec oprávněn podat žádost o pobytové oprávnění v době, kdy pobývá, jako stěžovatelka, na území ČR pouze v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání ve věci neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Argumentaci městského soudu poukazovaným rozsudkem tak Nejvyšší správní soud shledává přiléhavou.

[27] V závěrečné námitce stěžovatelka zdůrazňuje, že se její věc týká práva na sloučení rodiny, na které se vztahuje Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003. Požadavkům na výklad a aplikaci zákona napadený rozsudek dle stěžovatelky neodpovídá. Stěžovatelka však konkrétně netvrdí, v čem by měl dle jejího názoru nesprávný postup soudu spočívat. Nejvyšší správní soud proto pouze obecně konstatuje, že znění zákona je dostatečně určité, a výklad a aplikace zákona, jak je provedl městský soud, jsou v souladu s požadavky směrnice. Kasační námitka je nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť neměla ve věci úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47).

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

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu