

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **H. Y.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 11. 2015, č. j. MV-147844-3/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, č. j. 46 A 138/2015 – 59,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2017, č. j. 46 A 138/2015 – 59, **se zrušuje** a věc se **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 10. 9. 2012 žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 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“), ve znění účinném do 17. 12. 2015. Tuto žádost nejprve Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 3. 7. 2014 zamítlo dle § 75 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu nepředložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území. K odvolání žalobkyně žalovaná uvedené rozhodnutí zrušila (rozhodnutím ze dne 11. 3. 2015, čj. MV-115836-5/SO/2014) a vrátila věc správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Ten dospěl ve svém rozhodnutí ze dne 30. 7. 2015, čj. OAM-19695-50/TP-2012, k závěru, že žalobkyně nesplňuje zákonnou podmínku nezaopatřenosti dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní

sociální podpoře, neboť je narozena dne 14. 5. 1988 a ke dni vydání rozhodnutí jí tedy bylo 27 let. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí opět podala odvolání, které žalovaná zamítla s tím, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení. Tento závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011 - 79, a implicitně také ze zákona 500/2004 Sb., správního řádu.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl žalobě žalobkyně a rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[3] Ve svém rozsudku krajský soud nejprve podrobně zrekapituloval postup správního orgánu I. stupně. Zdůraznil, že žalobkyně požádala o povolení k trvalému pobytu ve svých 24 letech. Žádost podala na území České republiky, a proto byl správní orgán I. stupně povinen o ní rozhodnout v šedesátidenní lhůtě [§ 169 odst. 1 písm. e) v návaznosti na § 69 odst. 4 a § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Jak v okamžiku zahájení řízení, tak v poslední den lhůty k vydání rozhodnutí tudíž žalobkyně mohla splňovat první ze zákonných podmínek pro udělení trvalého pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to za předpokladu, že by vedle věku splnila také zbývající předpoklady nezbytné pro naplnění kritéria nezaopatřenosti. V době vydání druhého rozhodnutí správního orgánu I. stupně jí však bylo 27 let, a správní orgány tedy dospěly k závěru o nenaplnění podmínky nezaopatřenosti. S tímto závěrem se krajský soud neztotožnil. Na základě podrobného rozboru právní úpravy, výkladu právních principů a judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu uzavřel, že správní orgány měly v případě žalobkyně vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni, k němuž jim vypršela zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí. Aplikace procesní zásady, že pro správní orgán je rozhodný skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí by totiž v případě žalobkyně vedla k extrémně nespravedlivému výsledku, jenž by byl v rozporu s principy právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jakož i zásadou, podle níž se nikdo (a tedy ani stát) nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti. Podotknul, že zneužití důsledků opožděného rozhodování není v případě správního orgánu výjimkou, nýbrž se objevuje opakovaně.

II. Důvody kasační stížnosti

[4] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka zejména nesdílí názor soudu, že správní orgány byly v důsledku jimi způsobených průtahů v řízení povinny vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni, k němuž jim vypršela zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí. Nadále je přesvědčena, že postupovala v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 24/2011 - 79, podle kterého správní řád neobsahuje na rozdíl od občanského soudního řádu či soudního řádu správního konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro

rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení. Tato zásada ale vyplývá implicitně ze správního řádu, a to s přihlédnutím k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 a § 82 odst. 4 správního řádu.

[6] K překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí uvedla, že jak obecné lhůty pro vydání rozhodnutí vyplývající z § 71 správního řádu, tak speciální lhůty stanovené v § 169 zákona o pobytu cizinců, mají povahu lhůt pořádkových a jejich nedodržení tedy nemůže samo o sobě vést k závěru o nezákonnosti procesního postupu správních orgánů nebo o nezákonnosti rozhodnutí, které z takového procesního postupu vzešlo. S překročením lhůt pro vydání rozhodnutí spojuje právní úprava jako následek toliko možnost uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, nebo možnost uplatnění žaloby proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. Žalobkyně své možnosti uplatnit opatření proti nečinnosti využila, stěžovatelka správnímu orgánu I. stupně dne 10. 6. 2015 nařídila rozhodnout ve věci do 30 dnů a správní orgán I. stupně dne 30. 7. 2015 vydal své v pořadí již druhé rozhodnutí. Stěžovatelka pak dne 8. 10. 2015 obdržela spisový materiál a dne 10. 11. 2015 v zákonné lhůtě vydala rozhodnutí.

[7] Stěžovatelka zejména odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2017, čj. 2 Azs 163/2017 – 35, který potvrdil zásadu, že správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, a uvedl, že dodržování tohoto principu nepředstavuje přepjatý formalismus. Takový postup je zejména v zájmu právní jistoty účastníků řízení.

[8] Pro úplnost stěžovatelka dodala, že z Cizineckého informačního systému je patrné, že žalobkyně dne 21. 10. 2016 prostřednictvím zastupitelského úřadu v Kyjevě požádala o vízový pobyt na 90 dnů za účelem „podnikání – OSVČ“. Žalobkyně tedy v současné době nesplňuje další podmínku uvedenou v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to podmínku nezaopatřenosti, neboť podanou žádostí deklaruje podnikatelskou činnost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou stěžovatelka vznesla pouze v obecné rovině, aniž by ji jakkoliv specifikovala. Nepřezkoumatelnost je však natolik závažnou vadou, že se jí musí Nejvyšší správní soud zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námitky stěžovatele (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Pokud by přitom Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti, musel by jej z tohoto důvodu zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Na základě přezkumu napadeného rozsudku lze konstatovat, že krajský soud své rozhodnutí velmi podrobně odůvodnil a vypořádal se se všemi žalobními námitkami. Napadený rozsudek je tedy plně přezkoumatelný a tato kasační námitka tak není důvodná.

[12] Předmětem sporu je posouzení právní otázky, k jakému časovému okamžiku měly správní orgány posuzovat skutkový a právní stav věci. Na zodpovězení této otázky je totiž závislé posouzení, zda žalobkyně splňovala podmínku pro udělení trvalého pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, resp. § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, týkající se věku.

[13] Podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, „*který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců*“. Nezaopatřenost dítěte je s ohledem na § 178a odst. 2 zákona o pobytu cizinců vykládána podle § 11 zákona o státní sociální podpoře, podle kterého se za nezaopatřené dítě považuje „*dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže a) se soustavně připravuje na budoucí povolání (§ 12 až 15), nebo b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je neschopno vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.*“

[14] V posuzované věci správní orgány konstatovaly, že žalobkyni bylo ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně již 27 let, a proto zjevně nemohla být nezaopatřeným dítětem ve smyslu výše zmíněných ustanovení. Krajský soud sice uznal opodstatněnost zásad, ze kterých správní orgány vycházely, nicméně byl toho názoru, že v daném případě musí převážit zásada právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, neboť žalobkyně podala svou žádost již ve 24 letech a pouze v důsledku nesprávného postupu správních orgánů a jejich liknavosti byla její žádost zamítnuta (a to za předpokladu naplnění dalších zákonných podmínek, které by správní orgány musely dále zkoumat). Zdůraznil také zásadu, podle níž se nikdo – tedy ani stát prostřednictvím správních orgánů - nemůže domáhat vlastní nepoctivosti v neprospěch účastníků řízení. Správní orgány tak měly podle jeho názoru vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni, kdy byl správní orgán I. stupně povinen rozhodnutí v zákonné lhůtě vydat, tj. ve lhůtě 60 dnů [viz § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců] prodloužené přibližně o 30 dnů, které žalobkyni trvalo vyhovět požadavku na odstranění nedostatků žádosti.

[15] Mezi stranami tedy není sporu o platnosti zásady, že pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, což implicitně vyplývá ze správního řádu a explicitně z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek čj. 1 As 24/2011 – 79). Spornou je však otázka, zda je možné v určitých případech z této zásady vybočit, a to zejména pokud by lpění na jejím dodržení vedlo k nespravedlivému výsledku pro účastníka řízení zapříčiněnému postupem správních orgánů.

[16] Pokud jde o dosavadní rozhodovací praxi, Nejvyšší správní soud ve věcech pobytu cizinců uvedenou zásadu respektuje, byť může být pro žadatele o pobytový titul v některých případech méně výhodná než za situace, kdy by se skutkový stav posuzoval k okamžiku uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. Ani krajský soud na žádnou odlišnou judikaturu neodkázal, v oblasti pobytu cizinců zmínil pouze rozsudek ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Azs 234/2016 – 21, kde sice do určité míry došlo k určitému prolomení této zásady,

avšak za zcela jiné situace. Jednalo se o výklad § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, konkrétně o otázku, k jakému okamžiku má být splněna podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území České republiky, jestli ke dni podání žádosti, nebo ke dni vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se shodně s krajským soudem přiklonil k první možnosti, k čemuž dospěl na základě výkladu nepřímého účinku směrnice 2003/109/ES.

[17] O poněkud obdobný případ jako je případ žalobkyně se jednalo v rozsudku čj. 2 Azs 163/2017 – 35, který je citován v kasační stížnosti. Stěžovatel zde žádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny ve smyslu § 44a zákona o pobytu cizinců. Ač v době podání žádosti, resp. marného uplynutí lhůty pro rozhodnutí, měl na území ČR manželku, v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl již rozveden, a proto odpadl důvod pro prodloužení platnosti jeho pobytového povolení. Nejvyšší správní soud potvrdil postup správních orgánů, které rozhodovaly ke dni vydání rozhodnutí, i když to bylo z pohledu žadatele nespravedlivé. Soud zde zdůraznil, že aplikace principu, podle něhož by správní orgán rozhodoval ke dni marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, může být sice v některých případech pro účastníka řízení příznivější, v některých případech naopak může účastníka řízení znevýhodňovat. Dodržování této zásady tak v zásadě nelze považovat za „přepjatý formalismus“, ale za interpretaci příslušných procesních předpisů dle ustálené judikatury a v souladu se zavedenou správní praxí. Zdůraznil, že takový postup je obecně v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu stěžovateli. Za zjevně neudržitelný z důvodu příkrého rozporu s ústavním principem právní jistoty a předvídatelnosti práva označil postup, „*kdy by správní orgány případ od případu rozhodovaly tu jednou podle stavu ke dni vydání rozhodnutí, tu podle stavu ke dni uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, či případně podle stavu k jinému datu, vždy však dle stavu, jenž je příznivý pro věc žadatele*“.

[18] Na názoru, že by vybočení z této zásady představovalo zásah do zásad právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování (jak byly definovány Ústavním soudem např. v nálezech ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS3221/11, či ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03), Nejvyšší správní soud setrvává i v nyní projednávaném případě. Připuštění možnosti, aby správní orgány rozhodovaly nejednotně podle prospěchu žadatele, by zcela jistě byly i v rozporu s účelem samotného zákona o pobytu cizinců. Pokud § 66 odst. 1 písm. d) umožňuje udělit trvalý pobyt žadateli, který je nezaopatřeným dítětem, je zjevně proti smyslu tohoto ustanovení udělit tento pobytový titul někomu, kdo již vymezené zákonné podmínky nesplňuje, např. proto, že je mu již více než 26 let, že zanechal studia, a podobně. Pokud by se správní orgán I. stupně měl řídit názorem krajského soudu, musel by [v případě naplnění ostatních podmínek dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců] nyní vyhovět žádosti žalobkyně o trvalý pobyt, i když je jí v tomto okamžiku již téměř 30 let. Takové důsledky nepovažuje Nejvyšší správní soud za žádoucí, a to i přesto, že samotné překročení věkové hranice 26 let není důvodem pro zrušení trvalého pobytu uděleného dle zmíněného ustanovení (jak vyplývá z § 77 zákona o pobytu cizinců).

[19] Podobně nespravedlivé případy jako v nyní projednávané věci mohou nastat i v jiných situacích, v nichž také nepovažuje kasační soud za vhodné prolamovat zásadu

rozhodování správního orgánu I. stupně podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Je tomu například tehdy, kdy správní orgán vydá nezákonné rozhodnutí, které nadřízený orgán k odvolání zruší, přičemž tento postup se může i několikrát opakovat. I tato situace může způsobit, že žadatel bez svého přičinění přestane plynutím času splňovat zákonné požadavky pro vyhovění jeho žádosti. Nejvyšší správní soud tak považuje za velmi obtížné obecně vymezit podmínky, za nichž by bylo možné obecně přijímanou zásadu, že správní orgán v prvním stupni rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, prolomit.

[20] Krajskému soudu je nicméně nutno přisvědčit, že správní orgán I. stupně v daném případě postupoval velmi pomalu a neefektivně. Jako obranu proti takovému postupu však zákon stanovuje možnost využití institutu opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, případně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Žalobkyně první z uvedených možností využila a stěžovatelka také vydala dvě opatření proti nečinnosti, ve kterých správnímu orgánu I. stupně stanovila lhůtu pro vydání rozhodnutí. Nelze též přehlédnout, že i sama žalobkyně v několika případech žádala o prodloužení lhůty k doplnění své žádosti, a taktéž přispěla – byť v mnohem menší míře než správní orgán - k průtahům v řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že i když v případě stěžovatelky nebyla uvedená obrana efektivní, nelze obecně přijmout závěr, že by v případě neúspěchu uplatnění těchto prostředků mělo docházet k prolomení obecné zásady správního řízení a že by tak měly správní orgány rozhodovat podle skutkového a právního stavu ke dni marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí.

[21] Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud chápe snahu krajského soudu pomoci žalobkyni, jejíž žádosti o trvalý pobyt by patrně v případě včasného správného rozhodnutí správního orgánu bylo vyhověno, a napravit zjevně liknavý postup správního orgánu I. stupně, nemůže dospět k závěru o opodstatněnosti prolomení uvedené zásady, byť by se to v daném případě jevilo jako vhodné. Jakkoliv lze krajskému soudu přisvědčit v tom, že aplikace této zásady byla pro žalobkyni velmi nepříznivá, její nedodržení by znamenalo zásah do právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů.

[22] Navzdory uvedenému závěru toto rozhodnutí v žádném případě postup správních orgánu v posuzované věci neschvaluje a zcela jistě neaprobuje takovou praxi správních orgánů, kdy by v řízení záměrně vyčkávaly určitého časového okamžiku, ke kterému budou moci vydat zamítavé rozhodnutí. Naopak Nejvyšší správní soud apeluje na správní orgány, aby ve věcech pobytu cizinců rozhodovaly co nejrychleji, tedy, bezodkladně a pokud to nelze, tak v zákonem stanovených lhůtách (viz § 169 zákona o pobytu cizinců). Ačkoliv se jedná o lhůty pořádkové, jejichž nedodržení samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost postupu správního orgánu ani nezákonnost samotného rozhodnutí, měly by je správní orgány dodržovat a překračovat je jen v nezbytně nutných případech.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4

s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. ledna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu