

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobkyně: **E. G.,** zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2017, č. j. MV 16130-4/SO 2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 1. 2018, č. j. 30 A 50/2017 - 46,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 1. 2018, č. j. 30 A 50/2017 – 46 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobkyni bylo dne 21. 4. 2011 uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem společného soužití rodiny na území s platností od 14. 5. 2011 do 23. 9. 2011. Dne 17. 10. 2011 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území společně s žádostí o prominutí zmeškání lhůty. Řízení o žádosti bylo usnesením Ministerstva vnitra dne 24. 9. 2014 zastaveno dle § 169 odst. 8 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“), jelikož žalobkyně podala žádost o

povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaná dne 25. 5. 2016 zamítla a napadené usnesení potvrdila. Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně dne 22. 6. 2016 žalobu spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku, který byl usnesením Krajského soudu v Plzni, č. j. 30A 102/2016 - 31, přiznán dne 23. 8. 2016.

[2] Dne 2. 11. 2016 podala žalobkyně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Řízení o této žádosti bylo usnesením Ministerstva vnitra dne 9. 12. 2016 zastaveno dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu na území, ač k tomu nebyla oprávněna. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 23. 2. 2017 zamítla.

[3] Správní orgány shodně uvedly, že přiznáním odkladného účinku žalobě nevzniká stav, jako kdyby pravomocné rozhodnutí vůbec neexistovalo, a žalobkyně nemá povolený přechodný pobyt, tak jak to pro podání žádosti o trvalý pobyt ministerstvu vyžaduje § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[4] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni. Namítala nesprávný a přepjatě formalistický přístup správních orgánů, pokud jde o vyhodnocení otázky oprávněnosti žádosti o trvalý pobyt. Správní orgány měly vycházet ze smyslu a účelu odkladného účinku žaloby.

[5] Krajský soud se zabýval otázkou, zda byla žalobkyně oprávněna podat dne 2. 11. 2016 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu ministerstvu dle § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Dovodil, že přiznáním odkladného účinku žalobě proti předchozímu rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2016, byly pozastaveny účinky tohoto rozhodnutí a žalovaná se tedy dopustila podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, pokud na takovém rozhodnutí založila své rozhodnutí o odvolání proti zastavení řízení o trvalém pobytu žalobkyně.

[6] Závěrem krajský soud uvedl, že je mu z úřední činnosti známo, že rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2016 bylo rozsudkem krajského soudu v Plzni ze dne 19. 4. 2017, č. j. 30 A 102/2016 - 56 zrušeno a věc byla vrácena žalované k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná kasační stížnost.

[8] Namítá, že výklad § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) provedený krajským soudem je nesprávný a odporuje nedávné judikatuře Nejvyššího správního soudu. Poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, kterým Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně ve skutkově obdobné věci. Stěžovatelka cituje uvedený rozsudek a vyvozuje z něj závěr, že ačkoliv byl žalobě přiznán odkladný účinek, nelze na žalobkyni v době od právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu pohlížet jako na držitelku povolení k dlouhodobému

pobytu a zároveň je nutné na pravomocné rozhodnutí odvolacího správního orgánu v dané době pohlížet jako na zákonné a věcně správné. Z těchto důvodů tak dle stěžovatelky nebyly splněny podmínky pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu Ministerstvu vnitra dle § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[9] Stěžovatelka se domnívá, že ve výše uvedeném ohledu nemá žádný význam skutečnost, že rozhodnutí stěžovatelky i usnesení Ministerstva vnitra o zastavení řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu bylo následně rozsudkem Krajského soudu v Plzni zrušeno.

[10] Závěrem stěžovatelka žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná.

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Spornou otázkou v nynější věci je, zda je možné zastavit řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu z důvodu absence podmínky přechodného pobytu na území v době podání žádosti v případě, že byl přiznán odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí o zastavení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

[14] Žalobkyně o povolení k trvalému pobytu požádala dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy 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.

[15] Tuto žádost podala u ministerstva vnitra. Dle § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 téhož zákona podává na zastupitelském úřadu, pokud není dále stanoveno jinak. Ustanovení § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců dále stanoví, že: *„žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) lze podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území v rámci přechodného pobytu.“*

[16] Ustanovení § 169 odst. 8 písm. c) uvádí: *„usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.“*

[17] Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že žádost o povolení k trvalému pobytu mohou na území ČR podat pouze ti cizinci, kteří mají v České republice povolený přechodný pobyt.

[18] V současném případě Ministerstvo vnitra zastavilo řízení o povolení k trvalému pobytu, neboť existovalo pravomocné rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu, tedy žalobkyně neměla na území ČR povolení dlouhodobý pobyt. Krajský soud však vyslovil, že vzhledem k odkladnému účinku, který byl žalobě proti tomuto rozhodnutí přiznán, nevyvolává uvedené rozhodnutí žádné účinky a stěžovatelka tak o něj nemohla opřít žádné navazující rozhodnutí.

[19] Smyslem odkladného účinku, jak vyložil i krajský soud, je zcela jistě ochrana účastníka řízení před negativními následky správního rozhodnutí. V cizineckém právu jde typicky o možnost setrvat na území státu do doby rozhodnutí soudu o žalobě, a tedy nebýt nucen opustit toto území pro případ, že by v soudním řízení vyšlo najevo, že rozhodnutí správního orgánu nebylo z jakéhokoliv důvodu správné.

[20] Odborná literatura k odkladnému účinku uvádí následující: *„Pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že právní poměry jsou po přiznání odkladného účinku upraveny tak, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno.“* (POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol., *Soudní řád správní: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges, Praha, 2014.) Stejně tak Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 9. 2008, č. j. II. ÚS 1260/07 - 1, vyložil, že odložením vykonatelnosti *„dochází k sistaci správního aktu, který formálně zůstává pravomocným, avšak uložené povinnosti nelze vynucovat a odejmutá práva zůstávají prozatím zachována“*.

[21] Krajský soud vycházel z premisy, že pokud je rozhodnutí napadeno žalobou, jíž je přiznán odkladný účinek, automaticky nelze na tomto rozhodnutí dále založit jakékoliv rozhodnutí. Ačkoliv tento závěr krajského soudu je sám o sobě správný, nemohl v současném případě vést ke zrušení rozhodnutí žalované. Vždy je totiž třeba zkoumat, jaké následky rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí, vlastně vyvolává, tedy jaké povinnosti nemají být vynucovány, případně jaká práva mají být účastníku řízení zachována.

[22] V nynějším případě důsledkem zastavení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebylo odnětí povolení k pobytu žalobkyni. Potenciálním zrušením tohoto rozhodnutí by tak nedošlo k obnovení či povolení dlouhodobého pobytu, pouze by o žádosti žalobkyně bylo rozhodováno znovu v novém řízení. Je jistě možné, že nové řízení by mohlo být ukončeno s jiným výsledkem a žalobkyni by povolení k dlouhodobému pobytu mohlo být uděleno, nicméně pro rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt, kterou žalobkyně podala na území ČR, nikoliv na zastupitelském úřadě, je rozhodný stav v době podání žádosti.

[23] Zrušením takového rozhodnutí, případně nazíráním na rozhodnutí, jako by nebylo vydáno skrze optiku odkladného účinku, by se tedy stěžovatelka mohla ocitnout pouze ve stavu fikce přechodného pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Smyslem této fikce je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, tedy 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. Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, 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." (srov. rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44)

[24] Tento závěr plně dopadá i na situaci žalobkyně. Z výše uvedených důvodů by tak důsledkem odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu v žádném případě nemohla být skutečnost, že by stěžovatelka měla povolený dlouhodobý pobyt a proto splňovala podmínku uvedenou v § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, nutnou k podání žádosti o trvalý pobyt u ministerstva vnitra, tedy na území ČR.

[25] Ke stejnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, na který odkázala stěžovatelka ve své kasační stížnosti, a kde se jednalo o totožnou otázku.

[26] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že návrhem na přiznání odkladného účinku se nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud z výše uvedených důvodů nesprávně posoudil právní otázku důsledků odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o povolení dlouhodobého pobytu na přezkoumávané rozhodnutí, a zatížil tak své rozhodnutí nezákonností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 7. března 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu