ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **G. I.,** zastoupený 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, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2017, č. j. MV-16136-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 2. 2018, č. j. 30 A 51/2017 - 47,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 2. 2018, č. j. 30 A 51/2017 - 47, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaná jako stěžovatelka domáhá zrušení nadepsaného rozsudku krajského soudu, kterým tento soud zrušil rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2017, č. j. MV-16136-4/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil jí povinnosti nahradit žalobci náklady řízení ve výši 12 228 Kč.

[2] Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 9. 12. 2016, č. j. OAM-17394-10/TP-2016, kterým bylo podle 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pobytu cizinců“, zastaveno řízení o povolení k trvalému

pobytu zahájené na základě žádosti žalobce podané podle § 66 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona.

[3] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že její postup byl nesprávný, pokud jde o vyhodnocení otázky oprávněnosti žalobce podat žádost o trvalý pobyt. Krajský soud zjistil, že žalobce podal žádost o trvalý pobyt v době, kdy byl přiznán odkladný účinek jím podané žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 5. 2016, č. j. MV-165099-4-SO-2014. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 24. 9. 2014, č. j. OAM-76030-7/DP-2011, o zastavení řízení o jeho žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Krajský soud konstatoval, že účelem institutu odkladného účinku je zabránit po dobu přezkumného soudního řízení tomu, aby právní poměry osob byly upraveny nebo ovlivněny nezákonnými rozhodnutími veřejné správy. Z komentářové literatury dovodil, že pozastavení účinků napadeného rozhodnutí znamená, že právní poměry jsou po přiznání odkladného účinku upraveny tak, jako by napadené rozhodnutí nebylo vůbec vydáno.

[4] Krajský soud uzavřel, že se správní orgány dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jestliže rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce o trvalý pobyt založily na rozhodnutí o zastavení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, jehož účinky byly suspendovány rozhodnutím o přiznání odkladného účinku podané žalobě. Krajský soud závěrem poznamenal, že je mu z úřední činnosti známo, že uvedená rozhodnutí žalované a Ministerstva vnitra ohledně žádosti žalobce o přiznání dlouhodobého pobytu byla rozsudkem tamějšího soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 30 A 103/2016 – 63, zrušena a věc byla žalované vrácena k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti označila kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.," konkrétně namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[6] Stěžovatelka předně namítá, že výklad odkladného účinku podle § 73 odst. 2 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 žalobce ve skutkově obdobné věci. Stěžovatelka cituje uvedený rozsudek a vyvozuje z něj závěr, že ačkoliv byl žalobě přiznán odkladný účinek, nelze na žalobce v době od právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu pohlížet jako na držitele 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.

[7] 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.

[8] S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatelka rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[9] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná pověřený zaměstnanec ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

[11] Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že žalobci bylo dne 7. 4. 2011 uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem společného soužití rodiny na území s platností od 14. 5. 2011 do 7. 10. 2011. Dne 17. 10. 2011 podal žalobce žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Řízení o žádosti bylo usnesením správního orgánu dne 24. 9. 2014 zastaveno dle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobce podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu nebyl oprávněn. Proti tomuto usnesení podal žalobce včasné odvolání, které stěžovatelka dne 25. 5. 2016 zamítla a napadené usnesení potvrdila. Proti rozhodnutí stěžovatelky podal žalobce dne 22. 6. 2016 žalobu spolu s žádostí o přiznání odkladného účinku, který byl usnesením Krajského soudu v Plzni pod č. j. 30 A 103/2016 - 41 přiznán dne 28. 7. 2016. Dne 2. 11. 2016 žalobce podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců u Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra řízení usnesením ze dne 9. 12. 2016 zastavilo dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť dle jeho názoru žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území, ač k tomu nebyl oprávněn. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které stěžovatelka napadeným rozhodnutím zamítla.

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

[15] 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 ČR v době podání žádosti v případě, že byl přiznán odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí o zastavení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Nejvyšší správní soud předesílá, že se totožnou otázkou zabýval v rozsudku ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 52/2018 – 33, a v nyní projednávané věci nemá důvod se od tam vyslovených závěrů jakkoli odchýlit.

[16] Žalobce o povolení k trvalému pobytu požádal 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.

[17] Tuto žádost podal 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.“*

[18] 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.“*

[19] 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.

[20] V projednávané věci Ministerstvo vnitra zastavilo řízení o povolení k trvalému pobytu, neboť existovalo pravomocné rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu, tedy žalobce neměl na území ČR povolen 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.

[21] Smyslem odkladného účinku, jak vyložil také 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.

[22] 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“*.

[23] Krajský soud vycházel z premisy, že pokud je rozhodnutí napadeno žalobou, jíž je přiznán odkladný účinek, automaticky nelze na tomto rozhodnutí založit jakékoliv další rozhodnutí. Ačkoliv tento závěr krajského soudu je sám o sobě správný, nemohl v nyní projednávaném případě vést ke zrušení rozhodnutí žalované. Vždy je totiž třeba zkoumat, jaké následky vlastně napadené rozhodnutí vyvolává, tedy jaké povinnosti

nemají být s ohledem na přiznaný odkladný účinek vynucovány, případně jaká práva mají být účastníku řízení zachována.

[24] V nynějším případě nebylo odnětí povolení k pobytu žalobci důsledkem zastavení řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Potenciálním zrušením tohoto rozhodnutí by tak nedošlo k obnovení či povolení dlouhodobého pobytu, pouze by o žádosti žalobce bylo rozhodováno znovu v novém řízení. Je jistě možné, že by nové řízení mohlo být ukončeno s jiným výsledkem a žalobci by povolení k dlouhodobému pobytu mohlo být uděleno, nicméně pro rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt, kterou žalobce podal, byl rozhodný stav v době podání žádosti. Proto neobstojí ani argument krajského soudu, že mu bylo v době jeho rozhodování z úřední činnosti známo, že rozhodnutí stěžovatelky a Ministerstva vnitra týkající se dlouhodobého pobytu žalobce byla zrušena a věc byla stěžovatelce vrácena k dalšímu řízení.

[25] Nazíráním na rozhodnutí, jehož účinky jsou suspendovány, jako by nebylo vůbec vydáno, by se žalobce mohl ocitnout pouze ve stavu fikce přechodného pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Smyslem této fikce je ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, aby mohl do rozhodnutí o ní 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. např. rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44).

[26] Tento závěr plně dopadá i na situaci žalobce. Z výše uvedeného plyne, že důsledkem odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je toliko fikce přechodného pobytu cizince na území ČR. Tato fikce pobytu ale nepředstavuje ekvivalent přechodného pobytu na území ČR, který je stanoven jako podmínka pro podání žádosti o trvalý pobyt v § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Žalobce tak nesplnil zákonem předepsanou podmínku, a nebyl proto oprávněn podat žádost o trvalý pobyt.

[27] 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.

[28] 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.).

[29] 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 rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. dubna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu