

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **S. B.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 7. 2014, č. j. MV-92245-4/SO-2014, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2016, č. j. 8 A 141/2014 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 10. 1. 2014, č. j. OAM-27472-7/TP-2013, zastavilo řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Shledalo, že žalobkyně v době podání žádosti pobývala na území České republiky na základě přechodného pobytu, v souladu s § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců tudíž nebyla oprávněna podat žádost o povolení k trvalému pobytu (podle § 68 téhož zákona) na území České republiky.

[2] Odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále také jen „napadené rozhodnutí“)zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] Shledal, že žalobkyně žádala o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců a tato žádost také vymezila rozsah a obsah správního řízení. Městský soud vyslovil, že žalobkyně nesplňovala podmínky předpokládané § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jelikož v době podání žádosti pobývala na území České republiky na základě přechodného pobytu. Platná právní úprava v rozhodné době však podle městského soudu neumožňovala přihlédnout k této formě pobytového oprávnění jako předpokladu pro udělení povolení k trvalému pobytu. V souladu s právní úpravou účinnou v rozhodné době správní orgán prvního stupně řízení o žádosti žalobkyně zastavil. Uvedený postup shledal městský soud správným a nespatřoval v něm přepjatý formalismus.

[5] Námitku porušení § 174a zákon o pobytu cizinců ze strany správních orgánů, tedy nepřihlédnutí k přiměřenosti dopadů rozhodnutí, městský soud shledal nekonkrétní; odmítl ji proto jako nepatřičnou. Dodal, že správní orgány nerozhodovaly o zrušení pobytu žalobkyně na území České republiky, nýbrž vyslovily, že žalobkyně není oprávněna podat žádost podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[6] Za neopodstatněnou považoval městský soud i námitku porušení procesních předpisů, konkrétně § 36 odst. 3 správního řádu. S ohledem na skutečnost, že správní orgány nerozhodovaly o žádosti věcně, nýbrž řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavily, neměly povinnost umožnit žalobkyni vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; nemohly se proto porušení tohoto ustanovení dopustit. Stejně tak městský soud neshledal pochybení, jež žalobkyně namítala ve vztahu k porušení § 3, resp. § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i nerespektování zásad správního řízení plynoucích z § 2 odst. 2 a 4 správního řádu.

III.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka městskému soudu vytýká, že se v napadeném rozsudku „*kvalitativně relevantně*“ nevypořádal se žalobními námitkami, aproboval nesprávná a nezákonná správní rozhodnutí a vzhledem k tomu, že tato byla nepřezkoumatelná, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i napadený rozsudek. Na žalobní námitky městský soud prakticky nereagoval, zcela pominul jednoznačně prokázané skutečnosti a nezohlednil skutečný stav věci, jakož i okolnosti celého stěžovatelčina případu. Napadený rozsudek tudíž nesplňuje požadavek přezkoumatelnosti. Městský soud pochybil především ve vztahu k přezkumu posouzení zásahu usnesení o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[9] Konkrétněji stěžovatelka namítá, že se městský soud nedostatečně vypořádal s námitkou nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí. Zdůrazňuje, že při rozhodování měly správní orgány vycházet nejen z individuálních okolností řešeného případu na základě jednotlivé podané žádosti, ale posuzovat ji „*v komplexu řízení vedených s žadatelem a*

souhrnu jednotlivých zjištění.“ Správní orgány porušily § 2 odst. 4 správního řádu, neboť stěžovatelce nejprve udělily povolení k přechodnému pobytu jako rodinnému příslušníku občana Evropské unie. Po dvou letech tohoto pobytu však byla naopak zamítnuta stěžovatelčina žádost o povolení k trvalému pobytu se závěrem, že není rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Stěžovatelka se tímto postupem správních orgánů dostala do bezvýchodné situace. Jediným možným se tak jevilo řešení spočívající v podání žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Jakkoliv stěžovatelka uznává, že nesplňuje podmínky pro postup podle uvedeného ustanovení, neboť na území České republiky nepobývala na základě dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu, vzhledem k aktuální životní situaci nemá jinou možnost, jak svoji pobytovou otázku upravit.

[10] Stěžovatelka vytýká městskému soudu i nesprávné vypořádání žalobního tvrzení o porušení § 36 odst. 3 správního řádu ze strany správního orgánu prvního stupně. V daném případě je zřejmé, že fakticky, v důsledku vydání napadeného rozhodnutí, byla její žádost o povolení k trvalému pobytu zamítnuta, byť se tak stalo formou usnesení o zastavení řízení. I to je však rozhodnutím konečným, proto měly správní orgány postupovat tak, jako by rozhodovaly věcně a umožnit stěžovatelce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V opačném případě došlo ke zkrácení jejích procesních práv, což má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

IV.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Stěžovatelka dovozuje naplnění uvedeného kasačního důvodu ze skutečnosti, že se městský soud v napadeném rozsudku „*kvalitativně relevantně*“ nezabýval uplatněnými žalobními námitkami a jelikož přisvědčil napadenému rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné, trpí stejnou vadou i rozsudek městského soudu.

[16] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[17] Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na to, že správní soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci účastníka a tu obsáhle vyvracet. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[18] Nejvyšší správní soud na základě právě uvedených judikaturních východisek dospěl k závěru, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů netrpí a výše uvedeným požadavkům dostál. Městský soud dostatečně a srozumitelně objasnil, z jakého skutkového stavu vyšel a jak jej následně právně hodnotil (o správnosti těchto závěrů bude pojednáno níže). V odůvodnění napadeného rozsudku se rovněž vypořádal se všemi stěžejními žalobními námitkami a vysvětlil, proč tyto shledal nedůvodnými; přisvědčil právním závěrům, k nimž dospěla žalovaná a před ní správní orgán prvního stupně. Takový postup judikatura kasačního soudu nezapovídá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130).

[19] Spatřovala-li stěžovatelka zásadní pochybení městského soudu, způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, v tom, že nedostatečně přezkoumal dopad usnesení o zastavení řízení do soukromého a rodinného života stěžovatelky, nelze se s jejím tvrzením ztotožnit. Městský soud se k použití § 174a zákona o pobytu cizinců v souzené věci, byť stručně, vyjádřil (viz třetí odstavec na straně 5 napadeného rozsudku) a poukázal v této souvislosti i na nekonkrétnost stěžovatelčiny námitky. Jakkoliv vypořádání tohoto žalobního bodu je poměrně strohé, kasační soud současně nepřehlédl, že se k této otázce, a to se zcela správnými závěry, vyjádřila již žalovaná v napadeném rozhodnutí a městský soud neshledal v jejích závěrech pochybení, proto jim přisvědčil.

[20] I kdyby stěžovatelka v žalobě svá tvrzení o zásahu usnesení o zastavení řízení (resp. navazujícího napadeného rozhodnutí žalované) do soukromého a rodinného života vyložila dostatečně určitě, nic by to nezměnilo na skutečnosti, že správní orgány věc meritorně neposuzovaly. Nebyly proto povinny se přiměřeností rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců zabývat (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016 - 41, nebo ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27).

[21] Stěžovatelka v této souvislosti také namítala, že usnesení o zastavení řízení je v podstatě konečné, a proto je na roveň postaveno zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu. Správní orgán je tudíž povinen i v tomto rozhodnutí uvést úvahu týkající se jeho přiměřenosti. Nejvyšší správní soud ani s touto argumentací nesouhlasí a poukazuje na závěry, k nimž přistoupil v rozsudku ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016 - 47, když uvedl: „*Povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, jak se nesprávně domnívá stěžovatel (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, bod 23, a ze*

dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27, bod 11). Správní orgán má naopak posuzovat přiměřenost jen těch rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví." O takový případ zde však nejde. Správní orgány neměly povinnost se přiměřeností rozhodnutí zabývat a implicitně se tohoto závěru přidržel i městský soud, když napadené rozhodnutí posoudil jako věcně správné. I pro právě uvedené považuje kasační soud vypořádání uvedeného žalobního bodu za dostatečné.

[22] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti správním orgánům i městskému soudu vytýká, že nehodnotily skutečný stav jejího případu a nezohlednily veškeré okolnosti projednávané věci, nýbrž posuzovaly pouze jednotlivou žádost o povolení k trvalému pobytu podanou podle § 68 zákona o pobytu cizinců bez přihlédnutí k dalším řízením, jež stěžovatelka jako žadatelka vedla.

[23] Uvedenou námitku stěžovatelka spojuje se svým tvrzením, že na území České republiky pobývala od roku 2008 na základě povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie. Následně po dvou letech uvedeného pobytu podala žádost o povolení k trvalému pobytu na základě sdílení společné domácnosti s občanem Evropské unie, které však vyhověno nebylo s odůvodněním, že jí status rodinného příslušníka občana Evropské unie nesvědčí. V tom spatřovala rozpor s § 2 odst. 4 správního řádu. Dovolávala se též komplexního posouzení všech skutečností zjištěných v řízeních, v nichž byla účastnicí, nejen skutečností uvedených v její nynější žádosti učiněné podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[24] Stěžovatelkou výše uvedené skutečnosti však nebyly v dané věci podstatné. Jak již uvedeno v odst. [1], řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu správní orgán prvního stupně zastavil podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, protože shledal, že stěžovatelka není oprávněna podat tuto žádost na území České republiky; nepobývá zde na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu, ani na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu. Tento závěr žalovaná potvrdila s doplněním, že stěžovatelce nic nebránilo podat žádost u zastupitelského úřadu v souladu s § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (v rozhodném znění účinném do 17. 12. 2015).

[25] Důvodem zastavení řízení v souzené věci tedy nebyla skutečnost, že stěžovatelka není vůbec oprávněna podat žádost o povolení k trvalému pobytu (uvedenou otázkou se správní orgány vůbec nezabývaly), ale skutečnost, že ji nebyla oprávněna podat na území České republiky správnímu orgánu prvního stupně, nýbrž měla tak učinit u zastupitelského úřadu. Jelikož správní orgán prvního stupně shledal, že tuto povinnost stěžovatelka nesplnila, nemohl postupovat jinak, než podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců řízení zastavit, aniž se věcně zabýval splněním předpokladů pro udělení dané formy pobytového oprávnění. Již pro uvedené nebylo možno vzít v potaz skutečnosti vyplývající z jiných správních řízení vedených se stěžovatelkou, jak v žalobě i kasační stížnosti namítala.

[26] S ohledem na právě uvedené je lichá veškerá argumentace stěžovatelky, kterou uplatnila jak v odvolání proti usnesení o zastavení řízení, tak i v žalobě a v kasační stížnosti. V ní se vymezila nikoliv proti rozhodným skutečnostem, na nichž správní

orgány vystavěly svůj závěr o nutnosti zastavit dané správní řízení, ale zaměřila se na skutečnosti, které stály mimo rozhodovací důvody obou správních rozhodnutí (nedostatečné zohlednění individuálních okolností daného případu a všech řízení, v nichž stěžovatelka vystupovala jako žadatelka; nezohlednění nepřiměřenosti správních rozhodnutí). Jakkoliv se tedy žalovaná a posléze i městský soud těmito námitkami zabývaly, činily tak v podstatě nadbytečně, nad rámec v podstatě jediného rozhodovacího důvodu (viz odst. [25]).

[27] Městský soud tedy pochybil, když vyslovil, že stěžovatelka nebyla (vůbec) oprávněna podat žádost o povolení k trvalému pobytu (viz odst. [4]). Uvedená otázka netvořila rozhodovací důvody správních rozhodnutí o žádosti o povolení k trvalému pobytu, jak výše vyloženo. Přestože použil správné právní normy (§ 69 odst. 1 a 5 zákona o pobytu cizinců), podle nichž rozhodovaly i správní orgány obou stupňů, městský soud sám tyto právní normy nesprávně vyložil a učinil z nich v otázce důvodů zastavení správního řízení nesprávný právní závěr. To však nic nemění na tom, že obě správní rozhodnutí byla souladná se zákonem o pobytu cizinců, jak konec konců vyslovil i městský soud.

[28] Nejvyšší správní soud však přitakává jeho dalším závěrům, jež přijal stran tvrzeného porušení § 36 odst. 3 správního řádu ze strany správních orgánů. V posuzované věci správní orgán prvního stupně věc meritorně neposuzoval, nýbrž řízení zastavil usnesením proto, že stěžovatelka jako žadatelka o povolení trvalému pobytu (nikoliv v postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie – srov. § 65 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) podala svoji žádost na území České republiky, ač k tomu nebyla oprávněna. K tomuto závěru nebylo třeba shromažďovat žádné podklady, s nimiž měla být stěžovatelka seznámena a k nimž měla mít možnost se vyjádřit. Správní orgán prvního stupně ve věci samé (tj. o důvodnosti žádosti o povolení k trvalému pobytu) nerozhodoval. Námitka porušení § 36 odst. 3 správního řádu tudíž není důvodná.

[29] Postup správních orgánů v souzené věci se *prima facie* může jevit přepjatě formalistický a přísný. Je však třeba respektovat, že právem každého státu je upravit příchod a pobyt cizinců na jeho území a stanovit pro jednotlivé pobytové režimy postupy a též podmínky, kterým je cizinec povinen se podrobit a jež je povinen splnit, a to včetně jistých formálních požadavků, mezi něž lze zařadit i podání žádosti způsobem a v místě (u určeného správního úřadu) zákonem stanoveném.

[30] Přestože tedy městský soud dospěl dílem k nesprávnému právnímu závěru, výrok napadeného rozsudku obstál. Nejvyšší správní soud přitom neshledal rozumný důvod ke zrušení napadeného rozsudku pouze proto, aby městský soud žalobu opět zamítl, avšak s uvedením zčásti jiné právní argumentace (týkající se důvodu zastavení správního řízení). Takový postup považoval kasační soud za ryze formální. Zrušení napadeného rozsudku by nepřineslo nic jiného, než zvýšené výdaje účastníků řízení. Městský soud by i v navazujícím řízení žalobu stěžovatelky opět zamítl. Obě správní rozhodnutí totiž byla nejen přezkoumatelná, ale i zákonná; správnost závěrů v nich obsažených toliko městský soud v napadeném rozsudku odůvodnil zčásti skutečnostmi, jež stály mimo stěžejní rozhodovací důvody.

[31] Již jen pro doplnění Nejvyšší správní soud uvádí, že nebylo rozhodné, že s účinností od 18. 12. 2015 došlo zákonem č. 314/2015 Sb., k novelizaci relevantní právní úpravy, mimo jiné i § 69 zákona o pobytu cizinců; podle něj je nadále možno za určitých zákonem vymezených podmínek žádost podle § 68 zákona o pobytu cizinců podat i na území. Městský soud totiž přezkoumává správní rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (tj. ke dni 18. 7. 2014), nehledě na to, že napadený rozsudek vydal teprve po nabytí účinnosti výše uvedené novely zákona o pobytu cizinců.

VI.

[32] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného uzavírá, že kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované jako v řízení úspěšné účastnici žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí nebyla jejich náhrada přiznána.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. května 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu