ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera 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 žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2018, č. j. 30 A 50/2017 - 82,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[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. 30 A 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. Krajský soud rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 10. 1. 2018, č. j. 30 A 0/2017 - 46, zrušil. 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.

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 52/2018 - 33, rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud sice vycházel ze správné premisy, že pokud je rozhodnutí napadeno žalobou, jíž je přiznán odkladný účinek, nelze na tomto rozhodnutí dále založit jakékoliv rozhodnutí, v současném případě však tato skutečnost nemohla vést ke zrušení rozhodnutí žalované. 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. 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. Na základě této fikce však není možné rozhodovat v dalších řízeních (srov. rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44). Důsledkem odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu tak 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.

[7] Po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu považoval krajský soud žalobní námitku týkající se důsledku odkladného účinku za vyřešenou, dále se proto v novém rozhodnutí věnoval dalším námitkám. K otázce nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života rozebral judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k této otázce (rozsudky ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016 - 47, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017 - 34, ze dne 27. 1. 2012, č. j. 8 As 34/2011 - 85) a dovodil z ní, že ustanovení, podle kterého bylo rozhodnuto o zastavení řízení, neukládá správním orgánům povinnost zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Výjimkou by byla pouze situace, pokud by se jednalo o rozpor s principy materiálního právního státu, zejména s principy lidskosti.

[8] V daném případě však žalobkyně, jíž bylo v době rozhodování správních orgánů 22 let, tvrdila toliko to, že je zcela odkázána na pomoc svých rodičů a je nezaopatřeným dítětem, které má v ČR celou nejbližší rodinu. Na základě těchto tvrzení nedospěl soud k závěru, že případ stěžovatelky je natolik mimořádný a zvláštního zřetele hodný, že by tu zásadní automatismus neposuzování přiměřenosti dopadu usnesení o zastavení řízení bylo nutno potlačit z důvodu rozporu s principy lidskosti.

[9] Dále krajský soud konstatoval, že ze stěžovatelkou odkazovaných rozsudků ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016 - 46, a ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53, neplyne povinnost správních orgánů posuzovat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince v každém možném případě. V těchto rozsudcích dospěl Nejvyšší správní soud pouze k závěru, že pokud cizinec v řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu namítá nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pak se správní orgány musí s touto námitkou vypořádat bez ohledu na to, zda zákon o pobytu cizinců v dotčeném řízení vyžaduje nebo nevyžaduje posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Ve věci žalobkyně se však jednalo o zastavení řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Krajský soud dovodil, že v takovém případě je intenzita požadavku na posuzování dopadu rozhodnutí do života cizince slabá. Žalobkynina obecná tvrzení nemohla dle soudu založit rozpor předmětných rozhodnutí správních orgánů s čl. 8 Úmluvy.

[10] K námitkám týkajícím se nedostatečného zjištění skutkového stavu a procesních vad krajský soud poznamenal, že dané námitky byly zcela nekonkrétní. Způsob vyřízení námitek přitom koresponduje s tím, jak obecně byly formulovány. Soud proto pouze konstatoval, že správní orgány dostály svým zákonným povinnostem, dbaly zásady materiální pravdy a neporušily základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 2 a § 4 správního řádu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“).

[12] Stěžovatelka předně namítá, že se soud nedostatečně vypořádal s námitkou porušení zásady materiální pravdy ze strany správních orgánů a s námitkou nedostatečného a nesprávného vypořádání odvolacích námitek žalovaným správním orgánem. Krajský soud dle stěžovatelky rezignoval na vypořádání těchto námitek. Soud má z vlastní iniciativy postupovat tak, aby co neúplněji zjistil skutkový stav a dospěl k co nespravedlivějšímu rozhodnutí. Není vázán tím, jakým způsobem jsou námitky podány a vágnost odůvodnění proto nelze odůvodňovat tím, že námitky jsou vzneseny jen obecným způsobem.

[13] V další námitce stěžovatelka uvádí, že jak správní orgány, tak krajský soud posuzovaly otázku, zda byla stěžovatelka oprávněna podat žádost o trvalý pobyt k Ministerstvu vnitra na území České republiky, přepjatě formalisticky. Správní orgány a soud by měly dbát mimo doslovné dikce zákona také jeho smyslu a účelu. Záměrem zákonodárce bylo zcela jistě vyhnout se situacím, kdy by po žadateli požadoval učinit úkon, tedy nelegálně pobývat, na území, které by měl opustit, potažmo vycestovat z území mimo zákonnou nutnost. V situaci stěžovatelky je pak zřejmé, že díky udělení odkladného účinku shodně s těmito vyjmenovanými případy nepodléhá zákonné nutnosti opustit území České republiky, tedy jde o typově a podstatou shodnou situaci. Stěžovatelka byla v době podání žádosti nezletilá, zcela jistě nebyla schopna vycestovat do Ruské federace a setrvat po dobu vyřízení tam, kde nemá žádné zázemí, natož samostatně podat žádost o povolení k trvalému pobytu. Je zcela nevhodné a nespravedlivé, aby po ní bylo vyžadováno opuštění země v době, kdy ona i další členové její rodiny řeší legalizaci svého dalšího setrvání v České republice. Stěžovatelka proto apeluje na individuální posouzení svého případu. Takové řešení by v dané situaci bylo nejefektivnější pro všechny strany.

[14] Krajský soud se dle stěžovatelky nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou směřující proti nepřiměřenosti napadených správních rozhodnutí co do dopadů do jejího soukromého a rodinného života. Stěžovatelka neodmítá názor soudu, že různá rozhodnutí vyžadují různou intenzitu požadavku na posuzování dopadů do života cizince. Správní orgány se však této povinnosti explicitně zřekly a k přezkumu prakticky vůbec nedošlo. Kritéria, která je třeba posuzovat, jako závažnost a druh protiprávního jednání, věk a délka pobytu stěžovatele na území, ale také rodinné a společenské vazby, silně stojí na straně stěžovatelky.

[15] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] 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.

[17] 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 není důvodná.

[18] K první stěžovatelčině námitce týkající se vypořádání žalobních námitek krajským soudem, odkazuje kasační soud na svou ustálenou judikaturu týkající se korelace kvality uplatněných námitek s kvalitou jejich vypořádání. Lze odkázat například na rozsudek dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 - 26, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že: „*kvalita a preciznost ve formulaci žalobních bodů předurčuje také kvalitu rozhodnutí krajského soudu. Poněvadž stěžovatel v žalobě toliko vyjmenoval ustanovení správního řádu spolu s jejich zákonnou dikcí, aniž by konkrétné uvedl, v čem mělo jejich porušení spočívat, vyjádřil se krajský soud dostatečně, uvedl-li obecně, že porušení předmětných ustanovení neshledal, neboť správní orgán s nimi postupoval v souladu.*“ Uvedené se plně uplatní i v nyní projednávané věci. Stěžovatelka v žalobě namítala pouze obecně porušení ustanovení správního řádu a nijak nespecifikovala, v čem měla tato porušení spočívat. V takovém případě se odpověď krajského soudu na uplatněnou námitku jeví zcela adekvátní. Není úkolem soudu za žalobce domýšlet či konkretizovat žalobní námitky, neboť soudní řízení je ovládáno dispoziční zásadou.

[19] Druhá kasační námitka se vztahovala k oprávněnosti stěžovatelky podat žádost o trvalý pobyt k Ministerstvu vnitra na území České republiky. Nejvyšší správní soud konstatuje, že touto otázkou se zabýval již v předchozím rozsudku, kterým byl ke kasační stížnosti žalované zrušen rozsudek ze dne 10. 1. 2018, č. j. 30 A 50/2017 - 46. Nejvyšší správní soud v něm uvedl, že 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. Otázku oprávněnosti podání žádosti o trvalý pobyt tak Nejvyšší správní soud závazně vyřešil již ve svém předchozím rozhodnutí v této věci. Nejvyšší správní soud je přitom vázán svým dříve vysloveným právním názorem v téže věci. Tak je zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Na tom nemůžou nic změnit ani námitky stěžovatelky týkající se formalistického postupu správních orgánů.

[20] Zákon o pobytu cizinců stanoví podmínky pro podávání žádostí o různé typy pobytového oprávnění. Neumožňuje prominout podmínku podání na zastupitelském úřadě prostřednictvím podání na území ČR u Ministerstva vnitra. Jak sama stěžovatelka v kasační stížnost uvádí, cílem takové právní úpravy je, aby žádost o pobytové oprávnění mohly na území podat pouze osoby, které v době žádosti na území legálně pobývají, tj. na základě některé z forem pobytových oprávnění. Stěžovatelka však v době podání žádosti o trvalý pobyt mohla v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o zastavení řízení o její předchozí žádosti pobývat maximálně na základě tzv. fikce pobytu, která jí nezakládá stejný status jako některá z forem pobytového oprávnění dle zákona o pobytu cizinců.

[21] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány neposoudily přiměřenost rozhodnutí ve vztahu k jejímu soukromému a rodinnému životu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že povinnost posoudit přiměřenost rozhodnutí vzhledem k jeho dopadům do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí učiněná podle zákona o pobytu cizinců (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).

[22] Obecně v případě zastavení řízení nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není meritorně rozhodováno (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27). Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti, tj. pokud jako v posuzovaném případě byla žádost podána na území ČR, ačkoliv k tomu nebyly splněny podmínky (stěžovatelka neměla na území ČR povolený přechodný pobyt), nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit (viz § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017). Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců). S ohledem na to zde nelze spatřovat ani rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[23] Krajský soud se správně vypořádal i s odkazy stěžovatelky na rozsudky Nejvyššího správního soudu, ve kterých bylo konstatováno, že i v případě, kdy zákon nestanoví povinnost správního orgánu zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jsou k tomu správní orgány povinny v případě výslovné námitky účastníka řízení. Tyto závěry se týkaly meritorního rozhodnutí – zrušení povolení k trvalému pobytu – a z výše uvedených důvodů je nelze přenášet na rozhodnutí o ukončení řízení z procesního důvodu. To také krajský soud správně vysvětlil. Zároveň neshledal u stěžovatelky mimořádné okolnosti, které by odůvodňovaly nutnost odchýlení se od výše uvedených obecných pravidel.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud se dostatečně přezkoumatelně a věcně správně vypořádal se všemi námitkami uplatněnými v žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované, které by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. ledna 2019

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu