ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně Mgr. Evy Šonkové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **L. A. T.**, zastoupený Mgr. Naďou Smetanovou, advokátkou se sídlem 28. října 1001/3, 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 30. 8. 2013, č. j. MV-145008-9/SO-2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2016, č. j. 6 A 183/2013-46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) usnesením ze dne 16. 8. 2012, č. j. OAM-30823-8/DP-2012, zastavilo řízení o žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Správní orgán prvního stupně shledal, že žalobce tuto žádost podal v době, kdy k tomu již nebyl oprávněn. Žádost totiž nepodal v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná.

[2] Žalobce proti usnesení podal odvolání, o němž žalovaná rozhodla v záhlaví označeným rozhodnutím. Žalovaná změnila usnesení správního orgánu prvního stupně tak, že se správní řízení o žádosti žalobce o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem společného soužití rodiny zastavuje podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná dospěla k závěru, že řízení je třeba zastavit z důvodu nesprávného podání žádosti na území České republiky, namísto jejího podání prostřednictvím zastupitelského úřadu České republiky v zahraničí.

[3] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou, kterou městský soud rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud uvedl, že v tomto případě se rozhodovalo o naplnění zákonné podmínky, zda žalobce podal příslušnou žádost včas. Pouze tato skutečnost byla předmětem správního řízení, a byla proto podstatná pro vydání příslušného rozhodnutí. Tuto skutečnost správní orgány zjišťovaly a logicky vyšly z toho, že pokud lhůta pro podání žádosti uplynula dnem 27. 4. 2012 (neboť do té doby bylo platné předchozí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání) a žalobce žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podal až dne 31. 5. 2012, stalo se tak po uplynutí zákonné lhůty. K žalobcově námitce, že správní orgány měly zvažovat dopad svých rozhodnutí do soukromé a rodinné sféry žalobce, městský soud uvedl, že se plně ztotožňuje se závěrem žalované. V tomto typu rozhodnutí (procesní rozhodnutí o zastavení řízení) se tento dopad rozhodnutí nehodnotí, neboť nic takového zákon nestanoví a takové rozhodnutí samo o sobě nehodnotí samotné okolnosti oprávněnosti pobytu cizince na území České republiky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) dne 26. 11. 2018 k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost, v níž namítal, že rozsudek městského soudu mu nebyl doručen. Uvedl, že dle soudního spisu byl rozsudek doručován pouze předchozímu zástupci stěžovatele Mgr. Marku Čechovskému, advokátovi, do jeho datové schránky dne 25. 11. 2016. V této době již ale Mgr. Čechovský stěžovatele nezastupoval, minimálně ode dne 17. 3. 2015 byl zástupcem stěžovatele JUDr. Matouš Jíra, advokát. Do datové schránky JUDr. Jíry nebyl rozsudek nikdy doručován. Stěžovatel se tak s předmětným rozsudkem poprvé seznámil až dne 13. 11. 2018, kdy prostřednictvím nově zvoleného zástupce v centrální spisovně Městského soudu v Praze nahlédl do spisového materiálu. Stěžovatel proto podal kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ve lhůtě dvou týdnů počítané ode dne, kdy se poprvé s tímto rozsudkem seznámil.

[5] V doplnění kasační stížnosti ze dne 4. 4. 2019 stěžovatel dále uvedl, že kasační stížnost podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Má za to, že se městský soud řádně nevypořádal s jeho námitkou o rozpornosti žalobou napadeného rozhodnutí s mezinárodněprávními závazky České republiky, zejména s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Městský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Z čistě formálního hlediska se postup žalované sice může jevit jako postup správný a zákonný, z materiálního hlediska ale přináší stav rozporný minimálně s čl. 8. Úmluvy. Napadené rozhodnutí žalované ukončuje pobyt stěžovatele na území České republiky. Minimálně z cizineckého informačního systému ale bylo v době vydání

napadeného rozhodnutí zřejmé, že stěžovatel má na území České republiky svou rodinu a ukončení jeho pobytu bude představovat zásah do jeho rodinného života. Rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti fakticky představuje povinnost území České republiky opustit. Žalovaná se měla zabývat tím, zda aplikace § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců není rozporná s mezinárodními závazky České republiky. K přímé aplikovatelnosti čl. 8 Úmluvy se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29.

[6] Podle stěžovatele dále městský soud pochybil tím, že žalované přisvědčil v jejím závěru, že za účelem zkoumání přiměřenosti napadeného rozhodnutí nebylo potřeba provádět dokazování. Namítal dále, že napadené rozhodnutí není souladné ani s Úmluvou o právech dítěte, neboť ukončení pobytu stěžovatele na území České republiky a s tím spojená povinnost vycestovat zasáhne do práv jeho nezletilé dcery (ke dni sepisu kasační stížnosti již má stěžovatel děti dvě). Jak žalovaná, tak městský soud na případ stěžovatele ryze formalisticky aplikovaly pouze § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, aniž by dostály § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a na případ použily mezinárodní smlouvy.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na své vyjádření k žalobě, jakož i na odůvodnění rozsudku městského soudu, s jehož právním posouzením se ztotožňuje. K námitce ohledně § 174a zákona o pobytu cizinců týkajícího se posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, uvedla, že v případě usnesení o zastavení řízení správní orgán povinnost posuzovat přiměřenost nemá. V této souvislosti odkázala na závěry rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2018, sp. zn. 11 A 206/2017 a ze dne 25. 1. 2018, sp. zn. 6 A 123/2016.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

a) Posouzení přípustnosti kasační stížnosti a procesní postup ve věci

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a řádně zastoupenou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Dále se soud zabýval otázkou včasnosti kasační stížnosti, která byla podána dne 26. 11. 2018 proti rozsudku městského soudu, jenž byl vydán dne 10. 11. 2016.

[9] Podle § 106 odst. 2 věty první s. ř. s. *kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, a bylo-li vydáno opravné usnesení, běží tato lhůta znovu od doručení tohoto usnesení.*

[10] Z obsahu spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil následující pro věc rozhodné skutečnosti.

[11] V řízení o žalobě ze dne 3. 10. 2013 byl stěžovatel nejdříve zastoupen advokátem Mgr. Markem Čechovským. Dne 17. 3. 2015 zaslal advokát JUDr. Matouš Jíra městskému soudu oznámení o převzetí právního zastoupení a dne 13. 4. 2015 k výzvě městského soudu doručil soudu rovněž plnou moc k zastupování svého klienta ze dne 14. 3. 2015.

Následující procesní úkony soudu (oznámení o nařízení jednání a o odročení jednání) byly doručovány do datové schránky advokáta JUDr. Matouše Jíry.

[12] Ve spise městského soudu je dále založena substituční plná moc ze dne 10. 11. 2016, na základě které JUDr. Matouš Jíra zmocnil advokáta Mgr. Víta Tokarského k zastupování při všech úkonech ve věci stěžovatele. Dne 10. 11. 2016 se u soudu konalo jednání, kterého se jako zástupce advokáta Mgr. Matouše Jíry účastnil za stěžovatele substitut Mgr. Vít Tokarský. Při jednání byl vyhlášen rozsudek. Účastníci byli poučeni o možnosti podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení písemného vyhotovení opisu rozsudku, jak zjistil kasační soud ze zvukového záznamu z jednání městského soudu.

[13] Z doručenky, která je připojena k rozsudku městského soudu, vyplývá, že rozsudek byl doručen dne 25. 11. 2016 do datové schránky advokáta Mgr. Marka Čechovského. Jmenovaný advokát je rovněž uveden v záhlaví rozsudku městského soudu jako zástupce stěžovatele, ačkoliv z obsahu spisu je zřejmé, že v době vyhlášení rozsudku dne 10. 11. 2016 byl stěžovatel zastoupen advokátem Mgr. Matoušem Jírou.

[14] Ve spisu městského soudu se dále nachází záznam o nahlížení do spisu ze dne 13. 11. 2018. Do spisu uvedeného dne nahlédl advokátní koncipient Mgr. T. V. K záznamu o nahlížení je přiložena kopie plné moci ze dne 13. 9. 2018, na základě které byla k zastupování stěžovatele zmocněna advokátka Mgr. Naďa Smetanová, a substituční plná moc ze dne 12. 11. 2018, na základě které tato advokátka zmocnila k nahlížení do spisu městského soudu advokátního koncipienta Mgr. T. V.

[15] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že doručí-li krajský soud napadené rozhodnutí advokátovi, který nebyl zástupcem žalobce v dané věci, jde o neúčinné doručení, které nemůže mít žádné právní účinky, neboť je v rozporu s § 42 odst. 2 věty první s. ř. s. (viz usnesení NSS ze dne 19. 6. 2003, č. j. 7As 8/2003-41, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003-48, č. 281/2004 Sb. NSS). Podle této judikatury je nutno kasační stížnost v projednávané věci považovat za předčasně podanou, poněvadž směřuje proti nepravomocnému rozhodnutí městského soudu.

[16] Závěry týkající se předčasného podání kasační stížnosti však Nejvyšší správní soud dále rozvinul v usnesení ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 Ads 47/2017-21, v němž se zabýval otázkou, zda z § 106 odst. 2 s. ř. s. lze dovodit rovněž okamžik, kdy je možné kasační stížnost uplatnit nejdříve. Soud vzal v úvahu, že „*podmínkou řízení o jakémkoliv návrhu ve správním soudnictví je, aby napadené rozhodnutí bylo nezměnitelné (závazné pro soud) a zároveň způsobilé zasáhnout do práv a povinností účastníků (pravomocné). Rozsudek se stává závazným pro soud vyhlášením podle § 49 odst. 9 s. ř. s.* [nyní § 49 odst. 10 s. ř. s.], *usnesení pak vyhlášením nebo doručením podle § 55 odst. 2 s. ř. s. K tomuto okamžiku tedy vztáhl Nejvyšší správní soud možnost účastníka řízení o žalobě podat kasační stížnost, aniž by se vystavoval „sankci" za předčasné podání, neboť od té doby je již rozhodnutí soudu nezměnitelné a minimálně jeho výrok, který má být napaden, je znám*." Nejvyšší správní soud proto v citované věci dospěl k závěru, že předčasná je kasační stížnost, která byla podána proti rozhodnutí soudu dříve, než se toto rozhodnutí stalo závazným ve smyslu § 49 odst. 9 s. ř. s. (nyní § 49 odst. 10 s. ř. s.) nebo § 55 odst. 2 s. ř. s. Současně soud zdůraznil, že pro další přezkum je pak nutná i právní moc tohoto rozhodnutí.

[17] Ze shora uvedené judikatury pro projednávanou věc tedy vyplývá, že kasační stížnost stěžovatele opožděná není. Stěžovatel ji podal ještě před tím, než mu byl napadený rozsudek doručen, tj. ještě předtím, než nastala právní událost, která podle § 106 odst. 2 s. ř. s. formálně určuje počátek běhu lhůty k podání tohoto opravného prostředku. Napadený rozsudek se pro městský soud stal závazným ve smyslu § 49 odst. 10 s. ř. s. dne 10. 11. 2016, kdy byl při jednání soudu vyhlášen. Pro další procesní postup kasačního soudu, tedy přezkum rozhodnutí napadeného kasační stížností, a řízení, které mu předcházelo, však bylo nezbytné, aby rozsudek městského soudu nabyl právní moci (byl doručen). V opačném případě by Nejvyšší správní soud skutečně musel kasační stížnost pro předčasnost odmítnout, neboť by nadále směřovala proti nepravomocnému rozhodnutí krajského soudu.

[18] Nejvyšší správní soud vzal do úvahy, že vadné a neúčinné doručení napadeného rozsudku je způsobeno chybou na straně soudu, která zjevně vyplynula z nesprávného označení zástupce stěžovatele již v záhlaví rozsudku městského soudu. V zájmu ochrany práv stěžovatele a s ohledem na princip procesní ekonomie kasační soud proto považoval za nezbytné již dále neúměrně neprodlužovat dobu do řádného doručení rozsudku z roku 2016, a nezvyšovat tak náklady pro účastníky řízení (k čemuž by nepochybně došlo v situaci, kdyby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro předčasnost odmítl a stěžovatel by byl nucen podat novou kasační stížnost poté, co by mu byl rozsudek městského soudu řádně doručen).

[19] Za těchto okolností kasační soud vrátil městskému soudu příslušný soudní spis a současně jej vyzval, aby stěžovateli bezodkladně doručil shora označený rozsudek. Městský soud v Praze tak učinil a napadený rozsudek byl podle obsahu potvrzení o doručení dne 31. 1. 2019 doručen do datové schránky advokáta JUDr. Matouše Jíry a dne 8. 2. 2019 do datové schránky současné zástupkyně stěžovatele, advokátky Mgr. Nadi Smetanové. Za této situace Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek městského soudu byl stěžovateli účinně doručen, a kasační stížnost je proto v podmínkách projednávané věci včasná. Po doplnění kasační stížnosti dne 4. 4. 2019 o důvody pro její podání, soud uzavřel, že kasační stížnost je i projednatelná v meritu.

b) Posouzení námitky porušení práva na rodinný život stěžovatele

[20] Stěžovatel ve věci samé uplatňuje v zásadě toliko jednu kasační námitku. Konkrétně uvádí, že se městský soud řádně nevypořádal s jeho námitkou o rozpornosti žalobou napadeného rozhodnutí s mezinárodněprávními závazky České republiky, zejména čl. 8 Úmluvy (právo na respektování rodinného a soukromého života). Již žalovaná se podle stěžovatele měla zabývat otázkou přiměřenosti usnesení o zastavení řízení a jeho dopady do práva stěžovatele na rodinný život.

[21] K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů kasační soud konstatuje, že je nedůvodná, neboť městský soud své rozhodnutí řádně odůvodnil. V napadeném rozsudku jsou zcela dostatečně a srozumitelně popsány důvody, které městský soud k jeho rozhodnutí vedly. Skutečnost, že stěžovatel s právním posouzením městského soudu nesouhlasí, nečiní jeho námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou.

[22] Podle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců [ž]*ádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitelském úřadu*. Podle § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalované, [*v*] *průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem může cizinec žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podat na území ministerstvu*.

[23] Podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalované, usnesením se *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*.

[24] Podle § 174a zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalované, platí, že [*p*]*ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště*.

[25] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, 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*“ (rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015-44). Jak dovodil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 Azs 268/2017-22, uvedené závěry se uplatní i při podávání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.

[26] Pro hodnocení případu je tak klíčovou otázka, zda stěžovatel v době podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, tj. dne 31. 5. 2012, splňoval podmínku pobytových oprávnění uvedených v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, tzn., zda disponoval vízem k pobytu nad 90 dnů nebo povolením k dlouhodobému pobytu vydaným za jiným účelem než je společné soužití rodiny.

[27] V projednávané věci je přitom nesporné (tyto skutečnosti stěžovatel nerozporoval ani v žalobě, ani v podané kasační stížnosti), že stěžovatel pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, a to s platností od 28. 4. 2010 do 27. 4. 2012. Teprve dne 31. 5. 2012 podal novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Učinil tak tedy více než měsíc poté, co vypršela platnost předchozího povolení k pobytu.

[28] Městský soud dospěl ke správnému závěru, že správní orgány v projednávané věci vůbec neposuzovaly, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro vyhovění žádosti

o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, neboť tato otázka je součástí až meritorního posouzení žádosti. Při vydání procesního rozhodnutí o zastavení řízení o předmětné žádosti tedy správní orgány nebyly povinny zabývat se otázkou přiměřenosti tohoto rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017-57, ze dne 18. 5. 2018, č. j. 8 Azs 12/2017-40). Posouzení dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatele je zásadně až otázkou meritorního posouzení žádosti. Rozhodnutí správních orgánů v projednávané věci jsou procesní povahy a zabývají se splněním podmínek pro projednání předmětné žádosti. Předmětem řízení před správními orgány tak byla konkrétně otázka, zda při podání žádosti byla splněna podmínka pobytových oprávnění uvedených v § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců, tzn., zda stěžovatel v době podání předmětné žádosti disponoval vízem k pobytu nad 90 dnů nebo povolením k dlouhodobému pobytu vydaným za jiným účelem než je společné soužití rodiny. V projednávané věci je pak nesporné, že podmínka pobytového oprávnění podle § 42a odst. 6 zákona o pobytu cizinců (možnost podat žádost na území České republiky) splněna nebyla, neboť stěžovatel požadovaným povolením v době podání žádosti, tj. dne 31. 5. 2012, již nedisponoval. Za této situace žalovaná postupovala v souladu se zákonem, když řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavila. Podle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců byl stěžovatel povinen tuto žádost podat na zastupitelském úřadu České republiky v zahraničí.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na předeslané Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec 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 27. září 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu