

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. P. T.**, zast. Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2017, č. j. MV-161990-6/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 2. 2018, č. j. 57 A 14/2017 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno shora uvedené rozhodnutí stěžovatelky i rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 11. 10. 2016, č. j. OAM-30259-5/DP-2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a věc byla stěžovatelce vrácena k dalšímu řízení. Prvostupňovým rozhodnutím bylo 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 pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), řízení zastaveno, neboť žalobce podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 zákona o pobytu cizinců, ač k tomu nebyl oprávněn.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobcova žádost ze dne 6. 10. 2016 byla zmatečná. Správní orgány proto pochybily, pokud jej nevyzvaly k odstranění jejích nedostatků [§ 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„správní řád“)], a nepostavily tak najisto, čeho se věc týká a co žalobce navrhuje. Zastoupení advokátem nemůže na uvedeném závěru nic změnit.

[3] V žádosti bylo zaškrtnuto, že jde o žádost „*o povolení k dlouhodobému pobytu*“. Původní určení účelu pobytu „*zmena učelu do podnikání osvč*“ bylo přeškrtnuto a nahrazeno slovy „*nová žadost, podnikání podle § 42*“ (kolonka 15 žádosti). Rovněž původní označení důvodu předchozího pobytu „*podnikání*“ bylo přeškrtnuto a nahrazeno slovy „*sloučení s rodinou*“ (kolonka 17 žádosti). Z obsahu žádosti tudíž nebylo jednoznačně zřejmé, zda se jednalo o žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 42 zákona o pobytu cizinců (dále též „žádost o vydání pobytového oprávnění“), nebo o žádost o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 zákona o pobytu cizinců za jiným účelem (zde podnikání namísto dosavadního soužití rodiny; dále též „žádost o změnu účelu pobytového oprávnění“).

[4] Zároveň z prvostupňového rozhodnutí plyne, že žalobce dne 8. 4. 2015 požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny, přičemž řízení o této žádosti nebylo skončeno. Cizinec může v ČR pobývat pouze na základě jednoho pobytového oprávnění. Nelze mu jich vydat více, ani o nich současně vést více řízení, jelikož každé povolení (resp. jeho druh) je vázáno na specifické podmínky a účel. V opačném případě by cizinec mohl podat neomezený počet žádostí, o nichž by bylo nutné rozhodnout (přičemž případně vydaná povolení by se nutně lišila účelem pobytu i dobou trvání). Zároveň by pozbyla na významu úprava prodloužení a změny účelu pobytového oprávnění. V případě souběžně vedených řízení uvedeným důsledkům brání překážka litispendence (§ 48 odst. 1 správního řádu; rozsudek ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013 - 36, č. 2905/2013 Sb. NSS). V projednávané věci proto není zřejmé, zda a jak obstojí žádost ze dne 6. 10. 2016 vedle původní žádosti ze dne 8. 4. 2015.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[5] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., navrhla jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[6] Z žádosti ze dne 6. 10. 2016 jednoznačně plyne, že žalobce žádal o vydání pobytového oprávnění, neboť v ní výslovně odkázal na § 42 zákona o pobytu cizinců. V den podání žádosti zároveň osobně převzal potvrzení o tom, že podal žádost podle zmíněného ustanovení. Nadto byl od počátku správního řízení zastoupen advokátem.

[7] Nesouhlasí ani s tím, že by byl dán důvod pro zastavení řízení z důvodu překážky litispendence. Řízení o žádosti o vydání pobytového oprávnění (tj. žádosti ze dne 6. 10. 2016) není řízením, které by bylo zahájeno v téže věci a z téhož důvodu jako řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny podle § 42a zákona o pobytu cizinců (tj. žádosti ze dne 8. 4. 2015). Žádosti jsou obsahově odlišné, neboť se týkají jiných zákonných ustanovení. Řízení se liší svým účelem (nejedná se o případ žádostí podaných za stejným účelem). Závěr krajského soudu je též

v rozporu s dosavadní správní praxí. Probíhalo-li by současně více řízení, byla by po vydání pobytového oprávnění v jednom z nich zbývající zastavena.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná její zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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.

[10] Podstatou sporu je otázka, zda žádost žalobce ze dne 6. 10. 2016 bylo možné bez dalšího považovat za žádost o vydání pobytového oprávnění, jak učinily správní orgány, nebo zda měl být žalobce vyzván k odstranění nedostatků žádosti podle § 37 odst. 3 správního řádu, aby vyjasnil, zda podal žádost o vydání pobytového oprávnění, nebo žádost o změnu účelu pobytového oprávnění.

[11] Kasační soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že bylo namístě žalobce vyzvat k odstranění nedostatků žádosti ze dne 6. 10. 2016, neboť na základě jejího obsahu nebylo možné jednoznačně usoudit, šlo-li o žádost o vydání pobytového oprávnění, nebo žádost o změnu účelu pobytového oprávnění. Rozlišení nelze učinit na základě záhlaví žádosti, neboť zaškrtnutá kolonka („*žádost o povolení k dlouhodobému pobytu*“) se nutně týká obou možností (formulářová žádost uvádí čtyři varianty, mezi v projednávané věci spornými možnostmi však nerozlišuje). Stejné platí i pro vyplnění účelu pobytu slovy „*nová žadost, podnikání*“ (kolonka 15 žádosti), z nichž nelze již s ohledem na zákonné označení obou žádostí bez pochybností dovodit, zda se jedná o žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (§ 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), nebo o žádost o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání namísto dosavadního soužití rodiny (§ 45 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců).

[12] Ve prospěch závěru, že se jedná o žádost o vydání pobytového oprávnění, svědčí pouze uvedení slov „*podle § 42*“ v kolonce 15 žádosti. Ta je však nadepsána „účel pobytu na území“, proto nelze zcela odhlédnout od toho, že je primárně určena k určení účelu, pro nějž chce žadatel v ČR pobývat, nikoli k určení povahy žádosti. Zároveň obsah kolonky 17 žádosti, podle níž bylo důvodem pobytu na území v období od 20. 5. 2010 do 30. 10. 2016 sloučení rodiny, nasvědčuje tomu, že dne 6. 10. 2016 podal žalobce žádost, aby mohl nadále v ČR pobývat, nově již za účelem podnikání. Nepřímo tomu ostatně mohou nasvědčovat i další údaje uvedené v žádosti (v době jejího podání bylo žalobci 22 let, dosáhl středoškolského vzdělání s maturitou). Nelze však ani vyloučit, že žalobce skutečně usiloval o vydání povolení za účelem podnikání, a to zcela nezávisle na svých předchozích (popř. současně vydaných či žádaných) pobytových oprávněních. V projednávané věci je

proto podstatné pouze to, že jednoznačný závěr si z obsahu žádosti učinit nelze, proto měly správní orgány postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu.

[13] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani potvrzení o podání žádosti ze dne 6. 10. 2016 vydané správním orgánem, podle něhož žalobce podal „*žádost o povolení k dlouhodobému pobytu dle ustanovení § 42*“. To totiž nemohlo vést k vyjasnění obsahu žádosti, ani nemohlo mít žádný vliv ve vztahu k povinnosti správního orgánu postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelce lze přisvědčit, že žalobce byl od počátku řízení zastoupen advokátem (viz plná moc ze dne 6. 10. 2016 založená ve správním spise), což by mělo být dostatečnou zárukou k podání obsahově bezchybné žádosti o pobytové oprávnění. Samo o sobě však ze zastoupení advokátem bezvadnost žádosti dovodit nelze. V projednávané věci nadto týž advokát (jako žalobcův zástupce) ještě v průběhu správního řízení nedostatek žádosti sám uznal a upozornil na něj (viz doplnění odvolání ze dne 1. 11. 2016). V takovéto situaci nelze bezchybnost žádosti postavit na tom, že byl účastník zastoupen advokátem.

[14] Krajský soud opřel svůj závěr o povinnosti správních orgánů vyzvat žalobce k odstranění nedostatků žádosti podle § 37 odst. 3 správního řádu ještě o jeden samostatný zrušovací důvod. Jeho základem byla obecně formulovaná úvaha, že cizinec může v ČR pobývat pouze na základě jednoho pobytového oprávnění. Jestliže je již jedno řízení o pobytovém oprávnění vedeno, musí proto být každé další zastaveno z důvodu překážky litispendence. V projednávané věci si správní orgány neujasnily, zda a jak obstojí žádost ze dne 6. 10. 2016 vedle dřívější žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny ze dne 8. 4. 2015.

[15] Obdobnou věcí se již NSS zabýval v rozsudku ze dne 17. 10. 2018, č. j. 1 Azs 255/2018 - 24, kterým zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 6. 2018, č. j. 57 A 12/2018 - 20. V této věci Krajský soud v Českých Budějovicích přisvědčil správním orgánům, že v případě, kdy cizinec pobývá v ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, je třeba řízení o jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavit. Svůj závěr odůvodnil takto:

„*Cizinec může na území ČR pobývat na základě jednoho pobytového oprávnění. Není možno, aby cizinci bylo současně vydáno pobytové oprávnění za účelem podnikání a současně další pobytové oprávnění za účelem zaměstnání. Je tomu tak zejména proto, že každý typ pobytového oprávnění je vázán na splnění jiných podmínek a cizinec je tak povinen po celou dobu pobytu plnit účel, pro který bylo toto povolení vydáno. Opačný výklad dle soudu možný není, neboť jestliže by cizinec mohl podat více žádostí o vydání pobytových oprávnění, o kterých by bylo nutné vést správní řízení a vydat několik správních rozhodnutí, pak by zcela pozbyl smyslu institut prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění či změny účelu pobytu, neboť tyto situace by pak cizinec řešil podáním nové žádosti namísto žádosti o změnu ve smyslu § 45 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., na základě které může cizinec požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu pouze za jiným účelem. Pak by vedle sebe existovalo několik rozhodnutí s rozdílnými účely pobytových oprávnění a lhůtami jeho trvání, což připustit nelze.*“ (viz odstavec 15).

NSS citovaný rozsudek zrušil pro nepřezkoumatelnost, jelikož z citovaných „*spíše obecných závěrů krajského soudu tak nijak nelze dovodit, proč by cizinec mohl pobývat na území ČR na základě pouze jednoho pobytového oprávnění*“ (viz rozsudek č. j. 1 Azs 255/2018 - 24, odstavce 16 až 18).

[16] Navzdory dílčím odlišnostem, které se týkají procesní stránky věci, je pro projednávaný případ podstatné, že se zrušovací důvod, jehož jádrem je úvaha, podle níž může cizinec v ČR pobývat pouze na základě jednoho pobytového oprávnění, opírá o odůvodnění, které je téměř doslova totožné s výše citovaným odůvodněním rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (viz str. 5 napadeného rozsudku; nic na tom nemění ani odkaz na rozsudek č. j. 4 As 16/2013 - 36, který s touto otázkou nijak nesouvisí). Kasační soud proto dospěl k závěru, že i v projednávané věci jde o úvahu nepřezkoumatelnou. I přesto kasační stížnost zamítl, neboť první zrušovací důvod, jemuž soud přisvědčil (viz odstavce [11] až [13]), obstojí sám o sobě. V dalším řízení si nicméně správní orgány, bude-li to zapotřebí, neopomenou samy posoudit, zda cizinec může v ČR pobývat pouze na základě jediného pobytového oprávnění, nebo může-li mu být současně vydáno více různých povolení k pobytu.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Pro úplnost soud dodává, že mu nepřiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby, o níž žádal, neboť jeho zástupce žádný úkon neučinil. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. července 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu