ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **B. B.**, zastoupeného advokátem Mgr. Markem Sedlákem, Milady Horákové 13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí ze dne 14. 4. 2021, čj. MV-39965-4/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 10. 2022, čj. 77 A 54/2021 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

1. Popis věci

[1] Žalobce je mongolský státní příslušník pobývající na území České republiky, jemuž v období od června 2015 do června 2017 svědčila platná zaměstnanecká karta. V prosinci 2016 požádal žalobce Ministerstvo vnitra o vydání povolení k dlouhodobému pobytu z odlišného titulu, totiž za účelem společného soužití rodiny. Po delších procesních peripetiích byla žádost pravomocně zamítnuta, a to až koncem roku 2019 (*mezitím žalobce neuspěl ani s žádostí o další zaměstnaneckou kartu*); během tříletého řízení o žádosti pobýval žalobce v ČR na základě fikce pobytu (podle § 47 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR). Žalobce se proti tomuto zamítavému rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců bránil: nejprve žalobou ke Krajskému soudu v Plzni, se kterou však rovněž neuspěl (*jen během řízení dosáhl přiznání odkladného účinku*), a následně kasační stížností. NSS přiznal stížnosti v listopadu 2020 odkladný účinek.

[2] V lednu 2021 podal žalobce další žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Ministerstvo vnitra řízení zastavilo, protože při jeho zahájení neměl žalobce povolení k pobytu, a tak nebyl oprávněn podat žádost na území ČR. Proti rozhodnutí se žalobce odvolal, avšak komise jeho odvolání zamítla.

[3] Žalobce neuspěl ani u Krajského soudu v Plzni. Tvrdil, že byl oprávněn k podání žádosti na území ČR, protože zde nadále pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu, a to díky odkladnému účinku, který byl přiznán jeho kasační stížnosti. Této argumentaci však krajský soud nepřisvědčil. V odůvodnění uvedl, že odkladný účinek předchází možné újmě cizince (především v podobě předčasného vyhoštění), ale nezakládá stav, jako by rozhodnutí nebylo vydáno. Žalobu proto krajský soud zamítl.

2. Kasační stížnost

[4] Proti rozsudku krajského soudu se žalobce (*stěžovatel*) nyní brání kasační stížností. Tvrdí, že byl oprávněn požádat o pobyt za účelem sloučení rodiny, protože v ČR pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty), byť jen díky přiznanému odkladnému účinku.

[5] Krajský soud podle jeho názoru opomenul ustanovení týkající se změny účelu pobytu a zabýval se jen úpravou, kdy cizinec žádá o další (souběžné) povolení k pobytu za jiným účelem (§ 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Přitom je nepřijatelné, aby cizinec nemohl v průběhu pobytové fikce žádat o změnu účelu pobytu (v tomto případě za účelem sloučení rodiny).

[6] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, že nebyl oprávněn podat žádost na území za trvání odkladného účinku pobytové fikce. Smyslem odkladného účinku je pozastavit či odložit negativní důsledky pravomocného rozhodnutí – a k těm podle stěžovatele patří i ztráta oprávnění cizince takovou žádost podat.

[7] Stěžovatel zpochybňuje také judikaturu, na kterou krajský soud odkazuje. První z rozsudků (6 Azs 36/2019) se týká žádosti dítěte (narozeného na území) za účelem sloučení rodiny, na niž dopadá jiná norma než na jeho žádost. Zatímco § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se týká dítěte cizince *s povoleným pobytem na území*, § 42a odst. 6 umožňuje podat žádost na území tomu, kdo zde má povolen dlouhodobý pobyt *za jiným účelem*. Stěžovatel tak mohl novou žádost podat navzdory tomu, že proces prodloužení platnosti původního povolení nebyl zatím dokončen. Druhý z rozsudků (1 Azs 54/2018) se zase vztahuje k žádosti o povolení k trvalému pobytu a k § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Přes tuto odlišnost však z ustanovení plyne, že s výjimkou výslovně uvedených případů může cizinec takovou žádost podat i v režimu pobytové fikce. Analogicky to podle stěžovatele musí platit i pro dlouhodobý pobyt, pokud to zákon výslovně nevylučuje.

3. Právní hodnocení

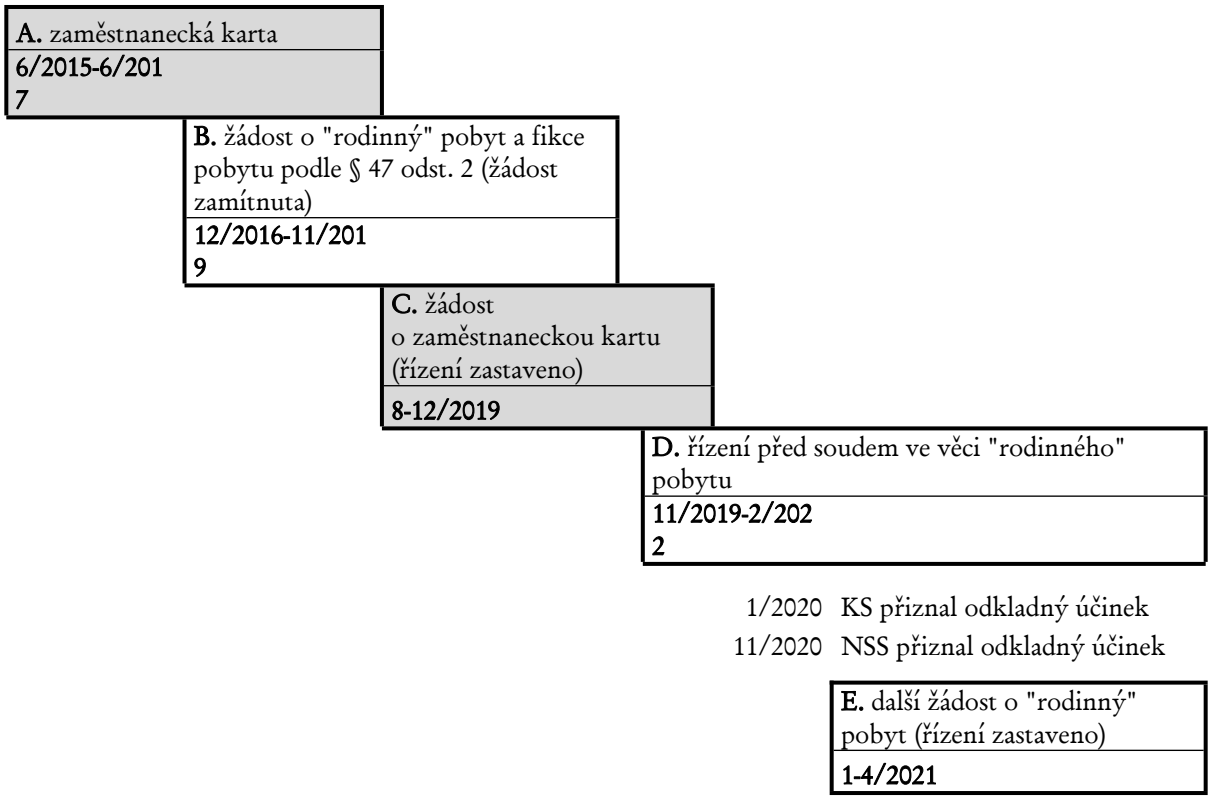
[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny je cizinec oprávněn podat obecně na zastupitelském úřadu (§ 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Na území ČR může o povolení požádat jen v průběhu pobytu v ČR na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem nebo na vízum k pobytu nad 90 dnů.

[10] Zároveň jde v této věci o výklad § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, který stanoví tzv. fikci pobytu: pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o řádně podané žádosti, která míří k vydání dalšího takového povolení nebo k prodloužení jeho platnosti, považuje se původní vízum nebo povolení za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.

[11] Spor v této věci se týká toho, zda v průběhu pobytové fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (respektive odkladného účinku, v jehož důsledku tato fikce trvá i po pravomocném skončení správního řízení) může cizinec podat *další* žádost na území ČR podle § 42a odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

[12] Pro lepší představu soud připojuje i grafický přehled, z nějž je dobře patrná časová návaznost řízení ve stěžovatelových věcech. Šedé rámečky se týkají zaměstnanecké karty, ty zbylé se pak vztahují k řízení o žádosti za účelem společného soužití rodiny, o něž tu jde:



[13] Stručně lze stěžovatelův postoj popsat takto: díky své platné zaměstnanecké kartě z roku 2015 (A) mohl stěžovatel požádat o „rodinný“ pobyt v prosinci 2016 (žádost B) a po dobu řízení o něm těžit z fikce pobytu. Protože však byl stěžovateli během soudního řízení ve věci „rodinného“ pobytu (D) přiznán odkladný účinek, má stěžovatel za to, že mohl žádost o „rodinný“ pobyt podat *znovu* (E), protože odkladný účinek způsobil

obživnutí fikce pobytu a dostal stěžovatele do stejné situace, ve které byl před skončením platnosti své původní zaměstnanecké karty.

[14] NSS souhlasí s tím, že žádost B byla po právu – nikoli však už žádost E. Ve své judikatuře totiž NSS opakovaně vysvětlil, že nové žádosti o povolení dlouhodobého pobytu nelze podávat, pokud cizinec pobývá v ČR na základě pobytové fikce (respektive na základě odkladného účinku přiznaného žalobě či kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým byla pravomocně ukončena jeho pobytová fikce). Takový výklad by totiž mohl vést k nežádoucímu důsledku v podobě řetězení žádostí, a tedy k umělému prodlužování pobytu na základě fikce.

[15] Absurdita stěžovatelova řešení je v grafickém přehledu dobře patrná, protože stěžovatelovy žádosti B i E navazují na zaměstnaneckou kartu A. Nikdo nezpochybňuje, že díky včas podané žádosti B o „rodinný" pobyt a díky odkladným účinkům mohl stěžovatel legálně pobývat na území během celého správního, žalobního i kasačního řízení (až do února 2022). Možnost využít zákonný institut fikce pobytu však stěžovatel vyčerpal právě už podáním žádosti B v prosinci 2016; žádnou další takovou žádost nemohl stěžovatel po skončení platnosti zaměstnanecké karty podat. Ani díky odkladnému účinku se stěžovatel nemohl vrátit v čase, protože platnost zaměstnanecké karty už mezitím vypršela.

[16] Stěžovatel zpochybnil přiléhavost dvou rozsudků, na něž odkázal krajský soud. Je pravda, že právní situace v oněch rozsudcích byly mírně odlišné, nic to však nemění na podstatě závěru, podle nějž řetězení žádostí není možné a k němuž NSS dospěl v různých situacích, například:

- v rozsudku ze dne 28. 8. 2015, čj. 5 Azs 98/2015 - 32. Cizinec měl dlouhodobý pobyt, řádně požádal o jeho prodloužení, tím se (po skončení jeho platnosti) ocitl ve fikci povoleného pobytu. Ještě před vydáním rozhodnutí v prvním stupni pak požádal o *jiný* druh dlouhodobého pobytu. Podle NSS nemůže fikce povoleného pobytu „*nastat na základě podání další žádosti o povolení dlouhodobého pobytu (popř. změny jeho účelu)*", pokud cizinci už jedna fikce pobytu svědčí.
- v rozsudku ze dne 19. 4. 2016, čj. 3 Azs 96/2015 - 44. Až v době trvání fikce dlouhodobého pobytu požádal cizinec o trvalý pobyt, což nelze.
- v rozsudku ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 Azs 11/2017 - 32. Cizinec měl povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, v době jeho platnosti požádal o jeho prodloužení, ale v prvním stupni neuspěl. Během odvolacího řízení požádal o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, to ale není možné (body 16 až 20).
- v rozsudku ze dne 27. 3. 2018, čj. 1 Azs 54/2018 - 27 (*s nímž stěžovatel polemizoval*). Cizinci nebyl povolen trvalý pobyt. Proti tomu podal žalobu a krajský soud přiznal žalobě odkladný účinek. Během řízení o žalobě požádal cizinec o trvalý pobyt. NSS však dospěl k závěru, že i když tu cizinec díky odkladnému účinku mohl legálně pobývat, nemohl žádat o žádné další pobytové povolení. Díky odkladnému účinku se jen vrátil do režimu fikce pobytu, který podávání nových žádostí neumožňuje (body 20 a 21). Nyní NSS dodává, že neobstojí ani stěžovatelův výklad § 69 odst. 7. Toto ustanovení výslovně říká, že o povolení k trvalému pobytu nelze žádat během fikce pobytu. To však neznamená – jak se stěžovatel domnívá – že ve všech ostatních

případech, v nichž to zákon nezapovídá výslovně, o povolení k pobytu žádat lze. Naopak i kdyby onoho výslovného pravidla v § 69 odst. 7 nebylo, bylo by třeba je dovodit výkladem právě ze smyslu pobytové fikce.

– v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 Azs 36/2019 - 19 (*s nímž stěžovatel polemizoval*), NSS vyslovil, že cizinec, jemuž se v ČR narodilo dítě a který zde pobývá jen na základě odkladného účinku přiznaného žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, není oprávněn podat za své dítě žádost o vydání k povolení k dlouhodobému pobytu. Obecný závěr rozsudku opět zní: fikce pobytu není rovnocenná povolení k pobytu jako takovému a neumožňuje cizinci podávat další žádosti, které jsou podmíněny existujícím povolením (body 16 až 19). Nynější argumentace, s níž se stěžovatel snažil od tohoto rozsudku odlišit, nedává podle NSS smysl. Rozdíl mezi konkrétními formulacemi § 42a odst. 1 písm. b) (žádost jménem novorozeného dítěte) a § 42a odst. 6 (žádost podaná nynějším stěžovatelem) není podstatný: i odst. 6 předpokládá, že při podání nové žádosti bude mít cizinec plnohodnotné povolení k pobytu, ne pouhou fikci pobytu podle § 47 odst. 4.

[17] Judikatura k této otázce je tedy početná a jednotná. Její závěry jsou stejné jak v situacích, kdy šlo jen o prosté řetězení pobytových žádostí ve správním řízení, tak v případech, kdy do věci vstoupil odkladný účinek. Stěžovateli se nepodařilo přesvědčit soud o tom, že na jeho věc dosavadní judikatura nedopadá. Zároveň stěžovatel sám neodkázal na judikaturu, která by podpořila jeho právní názor.

[18] Právní fikce vytváří stav, který je (na rozdíl od právní domněnky) nutně v rozporu s realitou. Během pobytové fikce tedy nesvědčí cizinci žádné platné úřední povolení k pobytu: jen na něj zákon hledí, jako by tomu tak bylo. Samotná žádost o vydání povolení ale nemůže vyvolávat stejné právní účinky jako pravomocně vydané povolení, protože kvalitativně se nejedná o stejný právní titul. Pokud pobytová fikce stále trvá jen díky přiznanému odkladnému účinku, platí tento závěr tím spíše.

[19] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se zabýval jen situací, kdy cizinec žádá o další povolení k pobytu za dalším účelem, ale opomněl změnu účelu pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tato námitka není přípustná, protože žádnou podobnou námitku stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Jen pro úplnost proto soud připomíná, že argumentace ustanovením § 45 odst. 1 už také před ním zazněla (ve věci skončené rozsudkem NSS ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 Azs 268/2017 - 22). Zástupce nynějšího stěžovatele, který zastupoval cizinku v tehdejší věci, tehdy připustil, že i při postupu podle § 45 odst. 1 může nastat nežádoucí řetězení fikcí. Tehdejší cizinka se však od postupu podle § 45 odst. 1 distancovala – a dovolávala se právě postupu podle § 42a odst. 5, u nějž prý řetězení fikcí nehrozí. V nynější věci naopak zástupce prosazuje výklad právě opačný.

[20] NSS nesouhlasí ani s názorem, že odkladný účinek pozastavuje všechny negativní následky, včetně ztráty oprávnění k podání žádosti na území ČR. Správný je závěr krajského soudu, že smyslem odkladného účinku je v první řadě zajistit cizinci legální pobyt na území, a ochránit jej tak před nuceným opuštěním území do doby, než skončí soudní přezkum rozhodnutí, jímž bylo završeno řízení o žádosti. V žádném případě z něj nelze dovozovat

právo podat *další* žádost, jak to navrhuje stěžovatel, protože by to vedlo k již zmiňovanému řetězení žádostí.

4. Závěr a náklady řízení

[21] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, a NSS proto kasační stížnost zamítl. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované komisi nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 28. března 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu