

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **N. V. D.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministr zahraničních věcí**, se sídlem Loretské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 57 A 16/2018 – 53, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti **se z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud obdržel dne 22. 1. 2019 kasační stížnost žalovaného (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101212-3/2018-OPL, i jemu předcházející rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 12. 2017, č. j. 3765/2017-HANOI-70/a. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a bylo zastaveno řízení o druhé z uvedených žádostí dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] V podání ze dne 21. 2. 2019 stěžovatel navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 107 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vyjádřil přesvědčení, že právní důsledky napadeného rozsudku by pro něj znamenaly nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku vzniknout jiným osobám, především žalobci, přičemž jeho přiznání není současně v rozporu s veřejným zájmem. Pokud by totiž měl správní orgán I. stupně postupovat v souladu s napadeným rozsudkem a upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobytový titul, vedl by takový postup k nerovnému zacházení se žadateli. Stěžovatel zdůraznil, že v obdobných věcech bylo podáno proti rozhodnutím správního orgánu I. stupně, týkajícím se zamítnutí žádostí o upuštění od osobní přítomnosti žadatelů při podání žádostí o pobytový titul, přes 458 rozkladů, z toho přes 200 případů tvoří žádosti o zaměstnaneckou kartu. S takto podanými žádostmi by probíhalo správní řízení o povolení k pobytu bez rozdílu oproti žadatelům, kteří si řádně předem sjednali termín k osobnímu podání žádosti, jak předpokládá

§ 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 169f téhož zákona. Pokud by pak Nejvyšší správní soud odmítl právní názor vyslovený napadeným rozsudkem, nastala by situace, kdy by již běžela řada správních řízení postupem, kterým tato řízení vůbec proběhnout neměla, přičemž by daný stav nebylo možné dodatečně zvrátit. Uvedené platí zejména pro případy, kdy by daná řízení již byla ukončena vydáním povolení k pobytu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na nebezpečí existence dvou odlišných správních rozhodnutí, pokud by Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Ze zmíněných důvodů považuje stěžovatel svůj návrh za plně souladný s veřejným zájmem na kontrolované migraci a rovném přístupu k žadatelům o povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu shora řečeného.

[3] Žalobce ve vyjádření k návrhu s přiznáním odkladného účinku nesouhlasí a navrhuje, aby jej soud kasační stížností nepřiznal. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nejprve zdůraznil, že přiznat odkladný účinek kasační stížnosti v případech, kdy tuto podává správní orgán, lze jen ve zcela výjimečných a odůvodněných případech. Žalobce poukázal na postavení stěžovatele, respektive správního orgánu I. stupně, který podle něj po základní revizi zákonných náležitostí pobytové žádosti tuto pouze předává dále příslušnému správnímu orgánu. Vzhledem k tomu žalobce vyjádřil pochybnosti ohledně toho, jaké skutečné dopady stěžovateli hrozí pro případ, že jeho žádosti o přiznání odkladného účinku nebude vyhověno. Žalobce v kontextu této otázky připomněl, že v souladu s judikaturou kasačního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58) nemá správní orgán žádná subjektivní práva, přičemž odkladný účinek bývá kasační stížnosti přiznán zpravidla právě na návrh osoby domáhající se ochrany svých veřejných subjektivních práv (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 4 Azs 255/2015 – 35). Specifické postavení správního orgánu tedy „*přínejmenším*“ redukuje riziko způsobení nepoměrně větší újmy. S odkazem na shora zmíněná rozhodnutí zdejšího soudu žalobce dále uvedl, že pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci nemůže bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku. V kontextu uvedeného opětovně zdůraznil, že v nynějším případě stěžovatel rozhodoval toliko o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, nikoli o této žádosti jako takové. Pouhé procesní obtíže přitom dle žalobce nesvědčí o závažné újmě.

[4] Dále žalobce s odkazem na judikaturu tohoto soudu uvedl, že skutečnost, že stěžovatel musí respektovat závazný právní názor vyslovený napadeným rozsudkem, představuje zákonem předvídaný důsledek zrušujícího soudního rozhodnutí. Situace, kdy stěžovatel musí na základě zrušujícího rozsudku dostát svým zákonným povinnostem, nemůže jmenovanému způsobovat újmu, a to navzdory okolnosti, že musí čelit většímu nápadu žádostí, než na který je běžně zvyklý. Žalobce při odkazu na judikaturu tohoto soudu (usnesení ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 – 131) rovněž zdůraznil nutnost poměřování intenzity hrozícího zásahu do jeho práva na projednání žádosti o pobytový titul s intenzitou možného narušení veřejného zájmu.

[5] Ve vztahu ke stěžovatelem deklarované souladnosti jeho návrhu na přiznání odkladného účinku s veřejným zájmem na kontrolované migraci žalobce konstatoval, že stěžovatel nerozhoduje o pobytové žádosti samé, ale je „*pouze prvotním kontrolorem dodržení zákonných náležitostí žádosti*“. S ohledem na jeho postavení jako orgánu pouze postupujícího pobytovou žádost k dalšímu vyřízení je žalobce přesvědčen, že obtížně řešitelná procesní situace nepředstavuje bezprostřední ohrožení důležitého veřejného zájmu. Újmou správního orgánu není ohrožení jakéhokoli veřejného zájmu, respektive veřejného zájmu v širším slova smyslu, přičemž stěžovatelem „*vykonstruovaný*“ veřejný zájem na kontrolované migraci je vykládán maximálně široce, a to bez bližšího zdůvodnění.

pokračování

[6] Žalobce konečně uvedl, že má-li stěžovatel obavy z nerovného přístupu k žadatelům, lze jej odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, který konstatuje neprůhlednost a nepředvídatelnost systému Visapoint, jenž žadatelům sloužil ke sjednávání termínů pro účely osobního podání pobytových žádostí. Navzdory ukončení provozu tohoto systému není dle žalobce zájemcům stále umožněno zajistit si důstojným způsobem termín. Hovořit za této situace o rovnosti účastníků, která by mohla být udělením výjimky (z povinnosti osobního podání žádosti) narušena, tak považuje žalobce za „*poněkud bezpředmětné*“, a to primárně s ohledem na neexistenci rovného přístupu k žadatelům ze strany zastupitelského úřadu v Hanoji (tj. správního orgánu I. stupně).

[7] Podle § 107 s. ř. s. *kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.*

[8] Z citovaných ustanovení vyplývá, že má-li být Nejvyšším správním soudem přiznán kasační stížnosti odkladný účinek, je třeba, aby vedle podmínky formální, tj. samotného uplatnění návrhu na jeho přiznání, byly současně splněny též tři předpoklady materiální: 1) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, 2) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, 3) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[9] Rozšířený senát tohoto soudu v již zmiňovaném usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 – 58 (publ. pod č. 3270/2015 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz) zdůraznil, že § 73 odst. 2 s. ř. s. nelze vykládat mechanicky v tom smyslu, že by pro posuzování, zda odkladný účinek přiznat, bylo dostačující poměřovat *pouze a jen* vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. Takovým postupem by totiž byla popřena výjimečnost daného institutu, neboť přiznání odkladného účinku nemá být v řízení před správními soudy pravidlem. To zákonodárce vyjádřil zcela zřetelně tím, že kasační stížnost odkladný účinek sama o sobě obecně nemá (srov. § 107 s. ř. s.). Rozšířený senát konkrétně vyslovil, že „*újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno*“ (zvýraznění doplněno).

[10] V projednávaném případě spatřuje stěžovatel hrozící újmu v nutnosti podřídít se právnímu názoru vyslovenému krajským soudem, tj. upustit od povinnosti osobního podání pobytové žádosti ve smyslu § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 169f téhož zákona, a to nejen u nynějšího žalobce, ale též v obdobných případech, jichž by mělo být dle slov stěžovatele až 458. Takovýto postup by nadto dle jeho názoru zakládal nerovnost vůči těm žadatelům o pobytový titul, kteří si termín podání žádosti řádně sjednali, přičemž pokud by Nejvyšší správní soud následně kasační stížnosti stěžovatele vyhověl, nebylo by již možné nesprávně zahájená řízení zvrátit.

[11] Nejvyšší správní soud neshledává ve stěžovatelem nastíněných důsledcích naplnění požadavku jemu hrozící významné újmy ve smyslu shora citovaných zákonných ustanovení a navazujících judikатурních závěrů. Je tomu tak již proto, že napadené rozhodnutí nepředstavuje

výsledek věcného posouzení pobytové žádosti žalobce, neboť k zastavení řízení o dané žádosti došlo z důvodu nenaplnění zákonného požadavku na sjednání termínu pro osobní podání žádosti ve smyslu § 169f zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy, nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti nedojde bez dalšího k nabytí pobytového titulu žalobcem, respektive bez dalšího nezískají pobytový titul ani cizinci v jemu obdobném postavení (pokud by stěžovatel postupoval i v dalších případech v intencích právního názoru vysloveného v napadeném rozsudku krajského soudu), což ostatně stěžovatel ani netvrdí. Dle jeho vyjádření by tedy bylo (pouze) nezbytné vést s těmito žadateli řízení o jejich pobytové žádosti; tato řízení však nemusí vést k udělení pobytového oprávnění. Z uvedeného závěru vyplývá nepřiléhavost argumentu stěžovatele ohledně jím deklarovaného veřejného zájmu na ochraně kontrolované migrace.

[12] Na uvedeném nic nemění ani stěžovatelem tvrzená hrozba nerovného zacházení mezi žadateli, kteří si termín osobního podání žádosti o pobytové oprávnění řádně sjednali, a těmi, kterým by se cesta k věcnému posouzení jejich pobytové žádosti otevřela v důsledku respektování právního názoru vysloveného krajským soudem. Při absenci záruky kladného vyřízení žádosti (viz výše) totiž pouhé riziko, že dojde k (pro)vedení řízení o pobytových žádostech tam, kde v případě následného zvrácení závěrů krajského soudu zásahem Nejvyššího správního soudu vlastně řízení být vedena z formálních důvodů neměla, není způsobilé jakkoli zapříčinit dotčení práv těch žadatelů, kteří si termín pro osobní podání pobytové žádosti řádně sjednali. Naopak přiznání odkladného účinku pouze z tohoto důvodu by v případě následného potvrzení závěrů krajského soudu znamenalo, že žalobci (a případně i žadatelům v obdobném postavení) by bylo nedůvodně pozdrženo řádné projednání jeho pobytové žádosti.

[13] Konečně ani samotné riziko provedení správního řízení tam, kde by eventuelně po meritorním posouzení celé věci kasačním soudem vedeno být nemělo, nemůže být dostatečným důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Uvedl-li rozšířený senát tohoto soudu v již opakovaně zmiňovaném usnesení č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, že „*hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže [...] pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku*“, je zřejmé, že takovou újmu nelze dovodit již jen ze samotné existence vedení řízení, která by byla takovými rozhodnutími završena. Citovaný závěr rozšířeného senátu zároveň explicitně reaguje i na další z argumentů stěžovatele, totiž právě na nebezpečí existence dvou odlišných správních rozhodnutí v případě, kdy by Nejvyšší správní soud jím podané kasační stížnosti vyhověl v okamžiku, kdy by již bylo o pobytové žádosti žalobce, respektive o žádostech žadatelů v obdobném postavení, rozhodnuto.

[14] Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů neshledal, že by výkon kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu mohl pro stěžovatele znamenat újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 107 věta druhá s. ř. s., a to i s ohledem na již zmiňovaný konstantní názor judikatury, dle které je přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané správním orgánem (s ohledem na jeho postavení v systému veřejné správy) vyhrazeno zpravidla *ojedinelým případům*. Půjde o případy, kdy by v důsledku nepřiznání odkladného účinku mělo dojít například k vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podnikovi, apod. Je evidentní, že typově se v nyní posuzované věci o takový případ nejedná. Nejvyšší správní soud proto návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

pokračování

[15] Je vhodné dodat, že z výsledku rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze v žádném případě jakkoli předjímat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci samé (srov. usnesení tohoto soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 11. dubna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu