

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **T. T. N.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2020, č. j. 6 A 176/2017 – 42, o návrhu žalobkyně na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **s e n e p ř i z n á v á** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí svou kasační stížností proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Městský soud v Praze zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 6. 2017, č. j. MV-66046-5/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 30. 3. 2017, č. j. OAM-1786-34/PP-2016, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím byla dle § 87e odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „cizinecký zákon“), zamítnuta žádost stěžovatelky o vydání povolení k přechodnému pobytu na území ČR. Blanketní kasační stížnost byla spojena s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (dále též jen „návrh“) ve smyslu § 107 soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jehož odůvodnění stěžovatelka doplnila jednak samostatným podáním ze dne 26. 3. 2020, a jednak v rámci doplnění samotné kasační stížnosti.

[2] Stěžovatelka ve svém návrhu nejprve připustila, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou povahou mimořádným opatřením, avšak dle jejího mínění může být v dané věci výhradním prostředkem, jak dosáhnout toho, aby konečný úspěch ve věci nebyl jen formální, ale i faktický. Dále ve svém návrhu citovala usnesení tohoto soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 5 As 73/2011 – 100 (věnujícím se otázce přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

v případě, kdy cizinec pozbude pobytového oprávnění, a taktéž významu tohoto institutu pro právo stěžovatele na spravedlivý proces), a z usnesení ze dne 6. 12. 2005, č. j. 2 Afs 77/2005 – 96 (kde byla řešena otázka působení odkladného účinku přiznaného kasační stížnosti vůči správnímu rozhodnutí). V jejich kontextu uvedla, že nepřiznáním odkladného účinku by jí bylo znemožněno potenciálně přicestovat do ČR a osobně se účastnit řízení nebo se osobně radit se svým právním zástupcem a dávat mu závazné pokyny, čímž by byla závažně narušena její procesní práva.

[3] V další části svého podání stěžovatelka poznamenala, že v České republice bydlí již „velice dlouhou dobu“ a má zde „poměrně silné sociální vazby a řadu přátel“, přičemž žije ve společné domácnosti se svým druhem, který je občanem ČR. Jejich vztah označila za harmonický a velice pevný. V případě udělení pobytového oprávnění plánují uzavřít sňatek. Dodala, že oba jsou plně integrováni do české společnosti a svůj další život vidí pouze na území ČR. Stěžovatelka k uvedenému doplnila, že její druh jí pomáhá s tím, aby přijala místní zvyky, přičemž v případě založení rodiny by vychovávali děti i podle českých tradic. Při vycestování by stěžovatelka musela opustit svého druhu i Českou republiku, což by pro ni mělo „nedozrímý dopad“. Vzhledem k aktuálním možnostem objednání termínu pro podání nové žádosti v Hanoji a liknavosti správních orgánů by opuštění území ČR znamenalo odloučení od partnera na měsíce až roky. Stěžovatelka rovněž zdůraznila, že v minulosti nebyla trestána a vede řádný život, protože není důvodu se obávat toho, že by byla ohrožením pro veřejný pořádek, popřípadě že by někomu vznikla přiznáním odkladného účinku újma. Bez přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ztrácí podle jejího názoru *de facto* možnost přezkumu reálného dopadu rozhodnutí, neboť by byla nucena vycestovat. U stěžovatelky tak jde nepochybně o nepoměrně větší újmu, než jaká jeho přiznáním může vzniknout jiným osobám, přičemž jí není známo, že by případné přiznání odkladného účinku bylo v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[4] V rámci doplnění své kasační stížnosti stěžovatelka nad rámec výše řečeného ke svému návrhu na přiznání odkladného účinku dodala, že jeho nepřiznáním by jí bylo znemožněno legálně pobývat na území ČR. Dále uvedla, že zde má hluboký partnerský vztah, přičemž její druh je v seniorském věku. S rodinou ve Vietnamu nemá žádné úzké vztahy a její nejbližší osobou je právě její partner pan D. Š. Svou argumentaci stěžovatelka rozvedla poukazem na skutečnost, že na území ČR pobývá od roku 2007, svého partnera potkala v roce 2008, přičemž v roce 2013 s ním navázala partnerský vztah a od roku 2014 sdílí společnou domácnost, a to nejprve v Plzni, poté v Praze. Uzavřela, že by se již neměla kam vrátit, neboť její manžel zemřel, rodiče jsou staří a dcery již mají své vlastní rodiny.

[5] Žalovaná se k návrhu stěžovatelky vyjádřila přípisem ze dne 3. 4. 2020. V něm vyjádřila přesvědčení, že nejsou naplněny podmínky pro přiznání odkladného účinku dle § 73 odst. 2 s. ř. s. Poznamenala, že povinnost tvrdit a prokázat možný vznik újmy stíhá stěžovatelku. Hrozící újma přitom musí být reálná a závažná. Dodala, že podle jejího názoru nemůže stěžovatelce v nynějším řízení vzniknout nenahraditelná újma, neboť takto nelze hodnotit nevydání povolení k přechodnému pobytu. Taková újma by jí mohla vzniknout až správním vyhoštěním.

[6] Žalovaná dále poznamenala, že správní orgán I. stupně dostatečně zvážil dopad správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky, a to na základě dostatečně zjištěného stavu věci. Vyjádřila souhlas s jeho závěrem, že rozhodnutí o nevydání povolení k přechodnému pobytu není nepřiměřené. Žalovaná zdůraznila, že stěžovatelka je vdovou, jejíž děti se nacházejí ve Vietnamu. Dodala, že hodnocen byl též stupeň její integrace, délka pobytu, věk, zdravotní stav i rodinné a ekonomické poměry, přičemž však ani jedno z těchto kritérií nebylo důvodem pro udělení přechodného pobytu. Nad uvedené žalovaná

poukázala na skutečnost, že v souladu s judikaturou nelze po správním orgánu požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledával a opatroval důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch cizince, mj. ve smyslu nepřiměřenosti rozhodnutí (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 142/2012 – 21). Připomněla rovněž, že řízení zahajované na návrh je ovládáno zásadou dispoziční.

[7] V následující části svého vyjádření žalovaná odcitovala část rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 – 30, dle něhož § 174a cizineckého zákona stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona, avšak nelze na jeho základě určit, u kterých rozhodnutí tuto povinnost má, neboť to je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a téhož zákona (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 – 51). V daném kontextu žalovaná podotkla, že z cizineckého zákona vyplývá povinnost správního orgánu zkoumat přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života rodinného příslušníka občana EU ve smyslu citovaného ustanovení pouze v taxativně stanovených případech, což ovšem není případ § 87e odst. 1 písm. e) téhož zákona. Správní orgány tedy nebyly ze zákona povinny posuzovat přiměřenost dopadů svých rozhodnutí vůči stěžovateli, avšak přesto se v souladu s judikaturou této otázky věnovaly. Žalovaná odkázala rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008 – 71, s tím, že zásahem do soukromého a rodinného života, který si cizinec na území vytvořil, by v souvislosti s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Výjimkou by pak mohl být pouze případ, kdyby nepřiměřeným zásahem do osobní či rodinné vazby byla již pouhá nutnost vycestování. Žalovaná současně podotkla, že náš právní řád nezná právo cizince na pobyt na území České republiky. Toto svědčí pouze občanům ČR a EU. Dodala, že Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. III ÚS 260/04, vyslovil, že subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje.

[8] Závěrem svého vyjádření žalovaná poznamenala, že správní soudy konstantně vyjadřují názor, že obavou, že bude nucen opustit území, by mohl argumentovat každý cizinec, kterému nebylo uděleno povolení k pobytu a soudy by tak byly nuceny přiznávat odkladné účinky žalobám v těchto věcech paušálně, jelikož po dobu pobytu si zde každý cizinec vytvoří určité zázemí a vazby. Žalovaná dodala, že pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti by však musely být dány závažné individuální okolnosti, které by stěžovatele při vycestování způsobily intenzivní újmu. V projednávané věci tomu tak není. Žalovaná proto navrhla, aby odkladný účinek nebyl kasační stížnosti přiznán.

[9] Podle § 107 s. ř. s. „[k]asační 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. platí, že „[s]oud 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. „[p]řiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí“.

[10] Ze shora citovaných ustanovení plyne, že v řízení o kasační stížnosti může Nejvyšší správní soud přiznat kasační stížnosti odkladný účinek tehdy, pokud by výkon rozhodnutí, případně jiné právní následky rozhodnutí, znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu,

než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[11] Nejvyšší správní soud však považuje za nezbytné zdůraznit, že stěžovatelka v projednávané věci požádala o přiznání odkladného účinku již ve vztahu k jí podané žalobě, její žádost byla však městským soudem zamítnuta usnesením ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 A 176/2017 – 22, jež nabylo právní moci téhož dne. Účinky spojené s právní mocí přezkoumávaného rozhodnutí žalované tak již v době podání kasační stížnosti stěžovatelky, respektive její žádosti o přiznání odkladného účinku dané stížnosti, zůstaly nedotčeny. Platí přitom, že řízení o kasační stížnosti z procesního hlediska představuje zcela odlišnou situaci, než je tomu v řízení o žalobě. Stěžovatelka kasační stížností napadá *rozhodnutí krajského soudu* (srov. § 102 s. ř. s.), respektive zde konkrétně Městského soudu v Praze, odkladný účinek kasační stížnosti proto může znamenat toliko odklad vykonatelnosti napadeného rozsudku tohoto soudu o zamítnutí žaloby. Z uvedeného vyplývá, že v projednávané věci by ani eventuálně přiznaný odkladný účinek kasační stížnosti pojmově nemohl ovlivnit právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí žalované (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2015, č. j. 3 As 9/2015 – 23).

[12] Jestliže se stěžovatelka v této souvislosti dovolává z hlediska možnosti dosahu odkladného účinku kasační stížnosti i na přezkoumávané správní rozhodnutí usnesení zdejšího soudu č. j. 2 Afs 77/2005 – 96, je třeba zdůraznit, že jde o překonaný judikatorní závěr, který byl Nejvyšším správním soudem učiněn za odlišné právní situace. Zdejší soud totiž citovaný závěr učinil (implicitně) na pozadí tehdy účinného § 38 odst. 3 s. ř. s., který ve vztahu k návrhu na předběžné opatření stanovoval, že takový „[n]vrh je nepřijatelný, lze-li návrhu na zabavení řízení přiznat odkladný účinek nebo nastává-li tento účinek ze zákona“. Jestliže tedy § 107 s. ř. s. umožňoval přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, současně tím v rámci řízení o kasační stížnosti ve smyslu citovaného ustanovení zakládal nepřijatelnost návrhu na předběžné opatření. Při zákonem stanovené nemožnosti upravit v rámci řízení o kasační stížnosti z důvodu hrozící vážné újmy zatímné poměry účastníků cestou předběžného opatření dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o nutnosti připustit vztažení odkladných účinků kasační stížnosti i na napadené správní rozhodnutí, tj. umožnit touto cestou „*zmrazit*“ stav věci v době „*před*“ napadeným správním rozhodnutím. V opačném případě by totiž při současném naplnění materiálních podmínek definovaných v § 73 odst. 2, *in fine* s. ř. s. (tj. hrozby nenahraditelné újmy v případě okamžitého účinku rozhodnutí za současného zásadního nedotčení práv třetích osob a neexistence rozporu s veřejným zájmem v případě opoždění účinku rozhodnutí), bylo v případě, že by správní rozhodnutí mělo být provedeno (vykonáno) a následně by bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, bylo následné navrácení stavu věci do podoby „*před*“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím nemožné nebo neúměrně obtížné. S účinností ke dni 1. 1. 2012 však došlo k překonání shora citované (původní) úpravy § 38 odst. 3 s. ř. s., v důsledku čehož odpadl důvod, pro který Nejvyšší správní soud rozebíraný právní názor vyslovil. Jinými slovy se ve vztahu k řízení o kasační stížnosti zpřístupnila alternativa, jejímž prostřednictvím je nadále možné zabránit vzniku případně těžko napravitelné újmy plynoucí z okamžitého výkonu napadeného správního rozhodnutí i bez citovaného judikaturního východiska. Nadále tak platí, z důvodů vyložených v bodě 11 tohoto usnesení, že odkladný účinek kasační stížnosti může znamenat toliko odklad vykonatelnosti rozsudku, jenž je předmětem soudního přezkumu v rámci řízení o dané kasační stížnosti.

[13] Jelikož v souhrnu okolností projednávaného případu platí, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti stěžovatelky by nebyla zachována *kontinuita* suspenzivního účinku vůči rozhodnutí žalované, neboť městský soud žalobě stěžovatelky odkladný účinek nepřiznal (viz výše), nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než uzavřít, že výkon napadeného rozsudku

by pro stěžovatelku nemohl znamenat újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s, ve spojení s § 107, větou poslední s. ř. s., a proto návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl. Zdejší soud přitom tímto usnesením žádným způsobem nepředjímá, jak rozhodne ve věci samé.

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

V Brně dne 16. dubna 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu