



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného Mgr. et Bc. Denisou Markovou, advokátkou se sídlem J. Š. Baara 1625/11, České Budějovice, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 4. 2020, č. j. MV-16724-6/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 9. 2020, č. j. 63 A 2/2020 - 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce je ukrajinským státním příslušníkem, pochází z města Doněck. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) dne 28. 11. 2019 podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastavilo správní řízení o žalobcově žádosti o vydání zaměstnanecké karty podané dne 25. 11. 2019. O vydání zaměstnanecké karty žalobce požádal v době, kdy na území České republiky pobýval sice oprávněně, avšak pouze na základě odkladného účinku žaloby. Jednalo se o odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí, kterým byla pravomocně zamítnuta žalobcova dřívější žádost ze dne 21. 1. 2019 o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Žalobce tedy nebyl oprávněn podat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území České republiky, pokud zde v době podání žádosti nepobýval na základě dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu, ale pouze na základě odkladného účinku žaloby.

Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobce proti usnesení ministerstva o zastavení řízení.

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zamítl. Za stěžejní označil krajský soud otázku, zda byl žalobce oprávněn podat žádost o zaměstnaneckou kartu podle § 42g zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, podle něž následkem přiznání odkladného účinku žalobě není prodloužení pobytového statusu účastníka řízení, neboť rozhodnutí odvolacího správního orgánu zůstává i nadále v právní moci a do doby pravomocného rozhodnutí soudu je třeba na ně hledět jako na zákonné a věcně správné. Na účastníka řízení proto nelze nahlížet tak, jako by se stále nacházel ve fázi před vydáním rozhodnutí o odvolání a disponoval pobytovým oprávněním nutným k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[3] Závěry výše citovaného rozsudku krajský soud užil na případ žalobce, který v době podání žádosti na území České republiky pobýval oprávněně na základě odkladného účinku přiznaného žalobě. Tento odkladný účinek však neprodloužil dobu platnosti jeho původní zaměstnanecké karty, tj. neměl za následek, že by se na žalobce hledělo, jako by na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce tedy při podání nové žádosti o zaměstnaneckou kartu nesplňoval podmínku podle § 42g odst. 5 věty druhé zákona o pobytu cizinců, a proto nebyl oprávněn na území České republiky tuto žádost podat. Žádost mohl podat pouze podle věty první uvedeného ustanovení, tj. na zastupitelském úřadu České republiky v domovské zemi.

[4] Na uvedeném závěru nemůže podle krajského soudu nic změnit ani skutečnost, že rozhodnutí ze dne 6. 6. 2019, kterým žalovaná žalobci neprodloužila platnost zaměstnanecké karty, krajský soud pravomocně zrušil. Stalo se tak dne 30. 11. 2019, kdy nabyl právní moci rozsudek ze dne 31. 10. 2019, č. j. 57 A 23/2019 - 92. V době podání žalobcovy žádosti dne 25. 11. 2019 i v době vydání prvostupňového rozhodnutí ministerstva dne 28. 11. 2019 totiž zrušující rozsudek krajského soudu č. j. 57 A 23/2019 - 92 dosud nenabyl právní moci. Okamžikem zrušení rozhodnutí žalované ze dne 6. 6. 2019 se žalobce opět vrátil do fáze probíhajícího odvolacího řízení ve věci zamítnuté žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 31. 3. 2020, č. j. 1 Azs 470/2019 - 35, který nabyl právní moci dne 1. 4. 2020, zrušil rozsudek krajského soudu č. j. 57 A 23/2019 - 92 a žalobu odmítl pro opožděnost.

[5] Okamžikem nabytí právní moci rozsudku č. j. 1 Azs 470/2019 - 35 „obživlo“ rozhodnutí žalované ze dne 6. 6. 2019 a opět byl nastolen stav, jako by tu toto rozhodnutí existovalo po celou dobu od svého vydání. Dne 3. 4. 2020 vydala žalovaná napadené rozhodnutí. Popsané okolnosti, k nimž došlo mezi vydáním prvostupňového rozhodnutí ministerstva dne 28. 11. 2019 a vydáním napadeného rozhodnutí dne 3. 4. 2020, proto podle krajského soudu neměly na posouzení věci ze strany žalované žádný vliv, neboť žalovaná, stejně jako ministerstvo, hodnotila procesní důvody pro zastavení řízení ke dni podání žádosti, tj. ke dni 25. 11. 2019. Tyto důvody zůstaly skutkově stejné bez ohledu na okolnosti, které se odehrály v mezidobí. Rozsudek krajského soudu č. j. 57 A 23/2019 - 92 a jeho účinky byly odstraněny dříve, než žalovaná vydala napadené rozhodnutí.

[6] Krajský soud rovněž zdůraznil, že řízení o žalobcově žádosti bylo zastaveno z procesních důvodů a žádost nebyla posuzována věcně. Správní orgány proto neměly povinnost zkoumat

pokračování

přiměřenost dopadů rozhodnutí. V případě zastavení řízení nepřichází v úvahu ani posuzování námitek podle čl. 3 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Kasační stížnost

[7] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel předně namítl, že krajský soud nedostatečně zjistil skutečnosti, které jsou podkladem pro rozhodnutí ve věci, a neaplikoval § 179 zákona o pobytu cizinců. Z tohoto ustanovení podle stěžovatele plyne povinnost umožnit cizinci podání žádosti na území České republiky. Podle stěžovatele na něj nelze vztáhnout rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, neboť v této věci stěžovatelka nebyla při vycestování a podání žádosti na zastupitelském úřadu na území domovského státu ohrožena na životě. K tíži stěžovatele nelze klást, že žalovaná záměrně vyčkávala na zrušení pravomocného rozsudku krajského soudu č. j. 57 A 23/2019 - 92, aniž by přerušila řízení o odvolání, a nerozhodla proto v zákonné lhůtě 90 dnů, nýbrž ve lhůtě dvojnásobné. Kasační přezkum rozsudku č. j. 57 A 23/2019 - 92 se navíc týkal pouze běhu lhůt a nikoliv meritorního posouzení, které tak žalovanou nadále zavazuje.

[9] Značná část kasační stížnosti sestává z obecných tvrzení převzatých z žaloby. Stěžovatel poukázal na princip priority jednotlivce a jeho svobody před státem a nepřijatelnost mechanické aplikace zákona. Dodal, že mu na Ukrajině hrozí velmi reálné nebezpečí ohrožení života, neboť pochází z města Doněck, kde je znám svým proukrajinským patriotismem. Již dříve byl mnohokrát vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení při vojenských vpádech proruských povstalců do svého obydlí. Odkázal na princip proporcionality a základní lidská práva chráněná jak na ústavní úrovni, tak mezinárodními smlouvami. Doložil rovněž znalecký posudek z odvětví psychologie.

[10] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 42g odst. 5 věty první a druhé zákona o pobytu cizinců platí, že „*žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. V průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu.*“

[14] Podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ministerstvo usnesením 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.*“

[15] Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců, „*žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění*

pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně“.

[16] Podle § 169d odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců, „zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti“.

[17] Žádost o vydání zaměstnanecké karty se zásadně podává osobně na zastupitelském úřadu. Ustanovení § 42g odst. 5 věty druhé zákona o pobytu cizinců připouští možnost podání žádosti u ministerstva. Pro tento postup však nebyly v nyní posuzované věci splněny podmínky, jak vyložil krajský soud s odkazem na rozsudek č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, který je i podle Nejvyššího správního soudu na případ stěžovatele přílehlavý. Stěžovatel namítl existenci okolností ve smyslu § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které mu znemožňovaly vycestování do domovského státu za účelem osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu. Na takové situace přitom pamatuje § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle něž lze žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, mezi něž se řadí také žádost o vydání zaměstnanecké karty, spojit s žádostí o upuštění od osobního podání. Ze správního spisu je ovšem patrné, že stěžovatel této možnosti nevyužil.

[18] S ohledem na výše uvedené není důvodná stěžovatelova námitka týkající se obav ze skutečného nebezpečí, které by mu znemožňovalo vycestování za účelem osobního podání žádosti na zastupitelském úřadu v domovské zemi. Stěžovatel měl žádost o vydání zaměstnanecké karty doručit zastupitelskému úřadu a spojit ji s odůvodněnou žádostí o upuštění od osobního podání, v níž by tvrdil a doložil důvody svědčící o nutnosti takového postupu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 2 Azs 265/2020 - 38). Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tvrzení, že meritorní posouzení, které krajský soud provedl v rozsudku č. j. 57 A 23/2019 - 92, žalovanou nadále zavazuje; citovaný rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil a žalobu pro opožděnost odmítl. Závěry rozsudku č. j. 57 A 23/2019 - 92 proto nemohla žalovaná zohlednit, neboť rozsudek po právní moci zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu již neexistuje a nemá právní účinky.

[19] Žalovaná se proti rozsudku č. j. 57 A 23/2019 - 92 bránila kasační stížností, přičemž vyčkávala rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a ve věci zůstala po dobu několika měsíců nečinná navzdory skutečnosti, že kasační stížnost nemá odkladný účinek. Přestože se jistě nejedná o žádoucí postup, samo prodlení v délce přibližně dvou měsíců nepůsobí nezákonnost napadeného rozhodnutí. Lhůty pro vydání rozhodnutí jsou pouze lhůtami pořádkovými a jejich překročení samo o sobě nemůže vést k závěru o nezákonnosti procesního postupu či rozhodnutí, které z něj vzešlo (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, č. 2785/2013 Sb. NSS). Ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatel požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Vyčerpání těchto prostředků nápravy je předpokladem pro poskytnutí soudní ochrany, které by se stěžovatel musel domáhat v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti.

[20] V řízení, které předcházelo nyní napadenému rozhodnutí, se správní orgány z podstaty věci nezabývaly osobními poměry stěžovatele. Ministerstvo řízení zastavilo záhy po podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Za takové situace vůbec nenastal prostor pro věcné posuzování stěžovatelovy žádosti. Správním orgánům tak nelze klást k tíži, že nezohlednily dopady rozhodnutí o zastavení řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015 - 27), neboť to v této procesní situaci nebyla jejich povinnost.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené ztotožnil se závěry krajského soudu. Stěžovatel se ocitl v komplikované procesní situaci, přičemž je nutno říci, že stávající spletitá a nepřehledná právní úprava postavení cizinců v podobných případech neulehčuje. Přesto stále platí, že v nyní posuzované věci nemohlo ministerstvo postupovat jinak než řízení o žádosti zastavit. K důvodům znemožňujícím vycestování stěžovatele by byly správní orgány povinny přihlédnout až v případných navazujících řízeních souvisejících s povinností stěžovatele opustit území České republiky.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, pokud neshledal důvody pro jeho nařízení.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 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, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec 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 22. dubna 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu