

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **T. H. D.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské nám. 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2018, čj. MV 122296-4/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, čj. 8 A 194/2018-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se přiznává** odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem se pozastavují účinky rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2021, čj. 8 A 194/2018-60, a rozhodnutí žalované ze dne 21. 11. 2018, čj. MV 122296-4/SO-2018.
- II. Žalobkyni **se ukládá** povinnost zaplatit soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 8. 2018, čj. OAM-26392-68/DP-2013, zamítlo podle § 44a odst. 3 a 4 ve spojení s § 46 odst. 3 a § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny z důvodu, že žalobkyně nepředložila doklady umožňující ověření údajů uvedených v žádosti (konkrétně doklad o cestovním zdravotním pojištění). Předložila jen neplatný náhradní průkaz pojištění. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, kterou Městský soud v Praze shora uvedeným rozsudkem zamítl.

[2] Proti tomuto rozsudku městského soudu nyní žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností, ve které současně navrhla, aby jí soud přiznal odkladný účinek. Tvrdí, že výkon napadeného rozhodnutí by pro ni znamenal nepoměrně větší újmu, než jaká může vzniknout v důsledku přiznání odkladného účinku jiným osobám. V důsledku napadeného rozhodnutí ztrácí možnost pobývat na území ČR, kde si vytvořila rozsáhlé rodinné, soukromé a profesní vazby. Stěžovatelka zde žije od dubna 2011, po většinu doby na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití s manželem, který zde pobývá na základě povolení k trvalému pobytu. S manželem sdílí společnou domácnost. Je na něm závislá nejen citově,

ale také ekonomicky, protože manžel s ohledem na aktuální pobytovou situaci stěžovatelky po finanční stránce zabezpečuje rodinnou domácnost. Po většinu doby byla zaměstnána v rámci pracovního poměru. Na území ČR má mnoho přátel a je přivyklá zdejšímu životu. Poukázala také na své právo na spravedlivý proces spočívající mj. v možnosti aktivně komunikovat se svým zástupcem a udělovat mu pokyny. V této souvislosti odkázala na usnesení NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100. Stěžovatelce je známo, že přiznání odkladného účinku jen z důvodu práva na spravedlivý proces korigoval rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16. 6. 2020, čj. 8 Azs 339/2019-38, č. 4039/2020 Sb. NSS, ze kterého plyne, že důvodem pro přiznání odkladného účinku může být zájem na osobní účasti v soudním řízení ve spojení s dalšími významnými okolnostmi. Přiznáním odkladného účinku by nevznikla újma třetím osobám. Její pobyt v ČR nikoho nepoškozuje a napadené rozhodnutí se týká pouze její osoby. Není dána ani překážka z důvodu rozporu s veřejným zájmem. Během svého pobytu nenarušila ani neohrozila důležitý veřejný zájem. Pominout nelze ani přetrvávající celosvětovou pandemii koronaviru a opatření přijímaná jednotlivými státy. Stěžovatelka poukázala na ztížené podmínky letecké dopravy do Vietnamu, která aktuálně není organizovaná, případné zvýšené náklady letecké dopravy přes jiné asijské státy a ztížené možnosti obstarání víza na Velvyslanectví ČR v Hanoji.

[3] Žalovaná ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku navrhla jeho zamítnutí. Řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu bylo pravomocně ukončeno a stěžovatelka proto není k pobytu na území ČR oprávněna. Nic by na tom nemohlo změnit ani přiznání odkladného účinku. Stěžovatelce nehrozí nenahraditelná újma. Ta by mohla vzniknout až na základě správního vyhoštění. To sice může být důsledkem zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, ale je o něm rozhodováno v samostatném řízení, ve kterém se správní orgány zabývají i přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění si bude moci podat také žalobu, která má ze zákona odkladný účinek. Stěžovatelkou tvrzená újma není v příčinné souvislosti s účinky rozhodnutí žalované. Stěžovatelka poukázala jen na to, že je vdaná a její manžel má v ČR povolen trvalý pobyt. V důsledku rozhodnutí žalovaného by měla vycestovat z území ČR, čímž jí určitá újma vznikne, nicméně tato újma není nepoměrně větší, než zásah do důležitého veřejného zájmu. Tím je požadavek na dodržování pravidel pobytu cizinců. K tomu odkázala na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2019, čj. 3 A 182/2019-25, a ze dne 5. 12. 2019, čj. 17 A 3/2019-11, ze kterých plyne, že rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k pobytu nemá bezprostřední vliv na vycestování cizince, resp. že je přiznání odkladného účinku je v pobytových věcech pojmově vyloučeno. Co se týče práva na soudní ochranu, stěžovatelka je zastoupena advokátem, čímž je zajištěna dostatečná ochrana jejích práv. K účasti na řízení může využít udělení víza k pobytu do 90 dnů podle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009, případně se jej může účastnit formou videokonference. Pokud jde o tvrzení spojená s pandemií nemoci covid-19, z webových stránek Velvyslanectví ČR v Hanoji plyne, že hranice Vietnamské socialistické republiky nejsou uzavřeny pro státní občany. Doprava funguje za bezpečnostních opatření a s omezeními. Přímé lety z ČR do Vietnamu sice nyní neprobíhají, ale lze využít spojení s jedním či více mezipřistáními. Byť mohou být podmínky vycestování s ohledem na protiepidemická opatření ztížené, vycestování je realizovatelné a zvýšení výskyt onemocnění v konkrétní zemi není relevantním důvodem pro udělení pobytového oprávnění. Za překážku vycestování nelze považovat ani zvýšené náklady spojené s vycestováním. Stěžovatelka může svůj pobytový status vyřešit i podáním žádosti o jiný druh pobytového oprávnění. Obavou z nuceného vycestování by mohl argumentovat každý cizinec, kterému nebylo uděleno povolení k pobytu, jelikož určité zázemí a vazby si vytvoří každý. To by vedlo k paušálnímu přiznávání odkladného účinku.

[4] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek, může jej však na návrh stěžovatele přiznat, přičemž § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s.

pokračování

upravující odkladný účinek žaloby se užijí přiměřeně. Pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS, splněny tři materiální předpoklady: 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.

[5] Důvody existence nepoměrně větší újmy stěžovatele oproti jiným osobám jsou zásadně individuální a jsou také závislé na osobě a situaci stěžovatele. Povinnost tvrdit a osvědčit vznik újmy má proto stěžovatel zpravidla poukazem na konkrétní skutkové okolnosti věci. Vznik újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem napadeného rozsudku či jiným právním následkem plynoucím z rozsudku, popř. z rozhodnutí aprobovaného rozsudkem krajského soudu. Zároveň musí jít o následek určité intenzity, aby jej bylo vůbec možno označit za újmu, kdy zákon hovoří o újmě „nepoměrně větší“. To má svou logiku, protože v řízeních, v nichž není vyhověno žádosti účastníka, případně je mu zrušeno či omezeno nějaké oprávnění nebo uloženo opatření či správní trest, na účastníka pochopitelně budou doléhat právní následky negativního rozhodnutí – ať by byly sebestmírnější – tíživěji než na veškeré další osoby, kterých se rozhodnutí vůbec netýká. Zpochybnění přiznání odkladného účinku pro rozpor s důležitým veřejným zájmem leží oproti tomu na žalovaném, zatímco navrhovateli postačí, bude-li tvrdit, že takový rozpor s důležitým veřejným zájmem nehrozí (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, čj. 52 Ca/2003-144, č. 87/2004 Sb. NSS).

[6] Nejvyšší správní soud se předně neztotožňuje s tvrzením žalované, že stěžovatelka nemá povinnost vycestovat do Vietnamu, neboť tato povinnost by nastala až v případě správního vyhoštění. Soud naopak zastává názor, že nepoměrně větší újma může vzniknout již v návaznosti na právní moc rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a nikoli až v souvislosti se správním vyhoštěním a jeho případnou nucenou realizací. Pokud by totiž soud souhlasil s opačným výkladem, fakticky by schvaloval následný protizákonný pobyt stěžovatelky na území ČR, neboť by jinými slovy konstatoval, že v návaznosti na právní moc rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ještě není nutné bezprostředně opustit území ČR. Správní vyhoštění je pak zpravidla spojeno se zákazem pobytu na území ČR (§ 118 a násl. zákona o pobytu cizinců). Pokud by stěžovatelka nesplnila povinnost odcestovat do Vietnamu, byla by následně vyhoštěna, což však nic nemění na její nynější povinnosti opustit území ČR, pokud nemá žádné oprávnění k pobytu na jejím území (obdobně viz usnesení NSS ze dne 1. 10. 2020, čj. 8 Azs 125/2020-34, ze dne 16. 12. 2020, čj. 8 Azs 196/2020 - 36, či ze dne 21. 4. 2021, čj. 6 Azs 99/2021 - 19).

[7] Nejvyšší správní soud se proto následně zabýval otázkou, zda by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vůbec bylo způsobilé odvrátit stěžovatelkou tvrzenou újmu spočívající v povinnosti vycestovat z území ČR zpět do Vietnamu. Tak by tomu nebylo například tehdy, pokud by stěžovatelka již v průběhu správního řízení vedoucího k vydání napadeného rozhodnutí neměla oprávnění na území ČR pobývat, a to ani na základě tzv. fikce pobytového oprávnění anebo by naopak bylo zřejmé, že jí již svědčí jiný pobytový titul. Správní orgány zamítly žádost stěžovatelky o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k tomuto řízení platí, že „*pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3 (tj. nejpozději před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu – pozn. NSS), považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.*“

Z předloženého správního spisu i rozhodnutí žalované plyne, že stěžovatelce bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu do 20. 6. 2013 a žádost o jeho prodloužení podala dne 27. 5. 2013. Z uvedeného plyne, že po dobu správního řízení platila tzv. fikce pobytového oprávnění ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. To nezpochybnila ani žalovaná. Žalovaná sice nyní ve vyjádření obecně tvrdí, že „*stěžovatelka není k pobytu na území oprávněna a nic by na tom nemohlo změnit ani přiznání odkladného účinku*“, nicméně k otázce fikce pobytu se výslovně nijak nevyjadřuje. Takto obecně formulované tvrzení nemohlo zpochybnit výše uvedené závěry. Proto soud vychází z toho, že stěžovatelce před vydáním rozhodnutí žalované svědčila fikce pobytového oprávnění. V případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to i ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, by tedy účinky této fikce opět nastoupily. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že odkladný účinek kasační stížnosti lze ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu přiznat i tehdy, nebyl-li přiznán žalobě (viz výše již uvedené usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 8 Azs 339/2019). Z podkladů, které má soud k dispozici, pak není ani zřejmé, že by stěžovatelka měla jiný pobytový titul.

[8] Má-li být návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti úspěšný, musí stěžovatelka tvrdit a osvědčit reálnou hrozbu intenzivní újmy, kterou by v návaznosti na samotné vycestování utrpěla. Taková újma může mít povahu především zásahu do rodinného života (nutnost dlouhodobého odloučení od blízkých příbuzných) či etablovaného soukromého života (plně integrovaný cizinec žijící legálně na území ČR v řádu desítek let, který již v zemi původu postrádá jakékoli vázání), může mít povahu zásadních zdravotních důvodů (významné zdravotní obtíže bránící odjezdu či neléčitelné v zemi původu s rizikem progresu) nebo výjimečných ekonomických důvodů (ztráta významných ekonomických hodnot v důsledku odjezdu spojená s existenčními obtížemi v zemi původu, těžký nedostatek prostředků pro návrat v případě úspěchu kasační stížnosti). Takové (či srovnatelné) okolnosti však musí cizinec nejen zcela konkrétně tvrdit, ale také patřičným způsobem osvědčit. Výjimečně, pokud již soudu byl předložen správní spis, lze ověřit tvrzení stěžovatele na základě listin v něm založených (srov. usnesení NSS ze dne 4. 11. 2020, čj. 8 As 215/2020 - 61, odst. 16). V nyní posuzované věci stěžovatelka k návrhu doložila oddací list a kopie manželových dokladů. Tvrzení stěžovatelky o jejím mnohaletém pobytu na území ČR, soužití s manželem, který zde má povolen trvalý pobyt, a dlouhodobých pracovních vazbách má oporu v řadě listin založených ve správním spisu, ostatně v jádru je nezpochybnila ve svém vyjádření ani žalovaná (ta jen tvrdí, že nepředstavují dostatečně závažnou újmu odůvodňující přiznání odkladného účinku). Zejména s ohledem na společné dlouhodobě soužití s manželem dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by vycestování stěžovatelky do Vietnamu znamenalo závažný zásah do jejího rodinného života, a to i s ohledem na jejich vyšší věk (oběma manželům je již více než 60 let) a dlouhodobost svazku (manželé jsou od roku 1981). Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčil námitce žalované, podle které obavy z vycestování nemohou být důvodem vyhovění návrhu, protože určité vázání a vazby v ČR má každý cizinec. V případě stěžovatelky je zjevné, že na území ČR žije dlouhodobě s blízkým rodinným příslušníkem a nejedná se o žádné povrchní vazby, které si vytvoří jakýkoli cizinec.

[9] Co se týče další stěžovatelkou tvrzené újmy spočívající v nemožnosti osobně se účastnit na řízení, z usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 8 Azs 339/2019, na které sama odkazuje, plyne, že „*zájem na osobní účasti v řízení o kasační stížnosti nepochybně může být (dle okolností) důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nemělo by tomu tak být ovšem automaticky bez dalšího, ale obvykle jen ve spojení s dalšími důvody (např. týkajícími se rodinného či soukromého života stěžovatele), nebo v návaznosti na individuální okolnosti a specifika soudního řízení v dané věci*“. Jakkoli se nejedná o újmu, která by sama o sobě zavdávala důvod k přiznání odkladného účinku, v souladu s výše uvedeným lze uzavřít, že nemožnost osobně komunikovat se zástupcem může do určité míry „zesilovat“ újmu hrozící stěžovatelce v důsledku vycestování. Byť platí, že stěžovatelce by v době rozvinutých

pokračování

informačních technologií ani ve Vietnamu nic nebránilo, aby se případně spojila se svým zástupcem (advokátem) prostřednictvím celé řady prostředků umožňujících efektivní komunikaci na dálku.

[10] Pokud jde o tvrzení stěžovatelky týkající se závažné epidemické situace ve Vietnamu, (ne)možností dopravy či obtíží při obstarávání víza na Velvyslanectví ČR v Hanoji, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné se touto případnou újmou blíže zabývat, neboť s ohledem na výše již uvedené lze učinit spolehlivý závěr o osvědčení hrozící újmy.

[11] Žalovaná netvrdila, že by přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout újma třetím osobám. V tomto směru nic nevyplývá ani z okolností dané věci. Lze tedy mít za to, že újma, která by mohla stěžovatelce vzniknout, je intenzivní, v příčinné souvislosti s žalobou napadeným rozhodnutím žalované a zároveň nepoměrně větší, než jaká může vzniknout jiným osobám.

[12] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení poslední podmínky, tedy zda by přiznání odkladného účinku mohlo být v rozporu s důležitým veřejným zájmem. Jak bylo již výše uvedeno, právě ve vztahu k této podmínce bylo především na žalované, pokud hodlala zabránit přiznání odkladného účinku, aby vylíčila, na základě jakých konkrétních skutečností lze mít za to, že by stěžovatelčin další pobyt na území ČR představoval ohrožení důležitého veřejného zájmu (např. z důvodů bezpečnostních apod.). Žalovaná nicméně uvedla pouze tolik, že důležitým veřejným zájmem je požadavek na dodržování pravidel pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud nepochybně, že je jisté v zájmu ČR, aby na jejím území pobývali pouze cizinci disponující pobytovým oprávněním, kteří dodržují zákony, a kteří je neobchází za účelem získání pobytového titulu. To je však zde předmětem posouzení věci samé. K zamítnutí návrhu na přiznání odkladného účinku ale nestačí pouhá existence kolidujícího veřejného zájmu, nýbrž je nutné vážit intenzitu hrozícího zásahu do práv stěžovatelky s intenzitou narušení důležitého veřejného zájmu. Povšechné tvrzení žalované v tomto případě nemohlo být dostatečné k převážení zcela konkrétní újmy hrozící stěžovatelce v případě vycestování.

[13] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnosti přiznal odkladný účinek. Učinil tak výslovně ve vztahu k napadenému rozsudku i napadenému rozhodnutí žalované, v důsledku čehož až do právní moci rozhodnutí o kasační stížnosti dochází k plné sistaci účinků shora označeného rozhodnutí žalované (srov. výše opakovaně odkazované usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 8 Azs 339/2019-38).

[14] Zbývá doplnit, že rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku je rozhodnutím dočasné povahy a nelze z něj jakkoli předjímat budoucí meritorní rozhodnutí o podané kasační stížnosti (srov. usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, čj. 8 As 26/2005-76, č. 1072/2007 Sb. NSS). Ztotožní-li se Nejvyšší správní soud s městským soudem v tom, že rozhodnutí žalované bylo v souladu se zákonem, pak bude povinností stěžovatelky respektovat důsledky žalobou napadeného rozhodnutí. Rovněž lze dodat, že usnesení o odkladném účinku nezakládá s ohledem na svůj procesní charakter překážku věci rozhodnuté, a proto v případě posunu ve skutkových okolnostech lze o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodnout i opětovně, stejně jako lze již přiznaný odkladný účinek i bez návrhu zrušit, odpadnou-li v mezidobí důvody pro jeho přiznání (§ 73 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 107 s. ř. s.).

[15] Podání návrhu na přiznání odkladného účinku podléhá soudnímu poplatku ve výši 1 000 Kč, a to podle položky 20 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona o soudních poplatcích. Povinnost zaplatit soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla navrhovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit [§ 4 odst. 1 písm. h)

zákona o soudních poplatcích, *per analogiam*; srov. k tomu též usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 27/2012-32], přičemž poplatek je v takovém případě splatný do 3 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byla povinnost poplatek zaplatit uložena (§ 7 odst. 1 věta druhá citovaného zákona). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto usnesení.

[16] Poplatek lze zaplatit buď vylepením kolků na příslušném tiskopisu (viz níže), nebo bezhotovostně převodem na účet soudu číslo: 3703 – 46127621/0710, vedený u České národní banky, pobočka Brno. Závazný variabilní symbol pro identifikaci platby je **1080536721**. Nebude-li soudní poplatek včas dobrovolně zaplacen, bude vymáhán.

Poučení: Proti tomuto usnesení **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně 21. prosince 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu

pokračování

Vyhovuji výzvě a zasílám Nejvyššímu správnímu soudu v kolkových známkách určený soudní poplatek.

podpis

↓ místo pro nalepení kolkových známek ↓