



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: nezletilá **A. V.**, narozená XXX, státní příslušnost Ukrajina
bytem Š. P.
zastoupená zákonnou zástupkyní I. M.
bytem Š. P.

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 9. 2017, č. j. MV-91986-4/SO-2017,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 12. 9. 2017, č. j. MV-91986-4/SO-2017 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v částce 11 228 Kč do 1 měsíce od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se podanou žalobou k Městskému soudu v Praze dne 10. 10. 2017 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 12. 9. 2017, č. j. MV-91986-4/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 6. 2017, č. j. OAM-17912-16/TP-2016 (dále také „prvostupňové rozhodnutí“) a toto rozhodnutí potvrdila.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zastavil podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), řízení o žádosti žalobkyně ze dne 14. 11. 2016 o vydání povolení k trvalému pobytu, neboť žalobkyně podala žádost o povolení k trvalému pobytu na území, ač k tomu nebyla oprávněna.
3. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž namítala, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v rozporu s § 2 odst. 1, 2, 4, § 3, § 36 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a dále s § 169 odst. 8 písm. c) a § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť v době podání žádosti pobývala žalobkyně na území na základě fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nesouhlasila s názorem správního orgánu I. stupně, že fikci pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců nelze považovat za některý z pobytů uvedených v § 17 zákona o pobytu cizinců.

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí vyšla ze zjištění, že žalobkyně podala dne 14. 11. 2016 žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Při posuzování žádosti bylo správním orgánem I. stupně zjištěno, že na území pobývá matka žalobkyně, státní občanka Ukrajiny na základě povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky s platností od 17. 7. 2014. V době podání žádosti ze dne 14. 11. 2016 pobývala žalobkyně na území na základě tzv. fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně ještě dříve, dne 16. 6. 2014 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, které bylo vedeno pod sp. zn. OAM-8192/PP-2014, avšak řízení o této žádosti bylo pravomocně zastaveno ke dni 11. 2. 2017.
5. K odvolacím námitkám žalobkyně o zohlednění fikce pobytu jako přechodného pobytu žalovaná uvedla, že § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců umožňuje podat žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území, pokud žadatel pobývá na území v rámci přechodného pobytu. Pobyt na území na základě fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců se však po dobu řízení o žádosti považuje za pobyt přechodný do vydání pravomocného rozhodnutí, nejedná se tedy o povolený přechodný pobyt. Dle žalované správní orgán I. stupně správně dovedl, že žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců lze na území podat pouze, pokud žadatel na území pobývá v rámci pobytových oprávnění uvedených v § 17 zákona o pobytu cizinců, neboť právě toto ustanovení stanoví, v jakých pobytových režimech může cizinec na území pobývat „přechodně“. Žalovaná souhlasila s názorem správního orgánu I. stupně, že „fikci k přechodnému pobytu“ podle § 87y zákona o pobytu cizinců nelze považovat za některý z pobytů uvedených v § 17 zákona o pobytu cizinců.
6. Ustanovení § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců upravuje možnost podání žádosti podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců v režimu tzv. fikce pobytu podle § 47 zákona o pobytu cizinců, i z toho důvodu proto nelze souhlasit s žalobkyní, že pobyt na území v rámci fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců ji opravňoval k podání předmětné žádosti na území.
7. Žalovaná závěrem uvedla, že shledala skutkový stav za zjištěný v dostatečném rozsahu a neshledala žádné z namítaných porušení zásad správního řízení. Při rozhodování podle § 169 zákona o pobytu cizinců pak zákon neukládá správnímu orgánu povinnost posuzovat přiměřenost napadeného rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.
8. S ohledem na shora uvedené skutečnosti proto žalovaná rozhodla tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

9. Žalobkyně v *prvním žalobním bodě* namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, neboť o žádosti žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu bylo rozhodnuto usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 13. 6. 2017, č. j.OAM-17912-16/TP-2016, v jehož výroku je výslovně uvedeno, že „podle § 90 odst. 5 zákona 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se odvolání zamítá a napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. 5. 2017, č. j. OAM-393-32/PP-2017, se potvrzuje.“. Ve výroku uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy není rozhodnutím, proti kterému podala žalobkyně odvolání, což způsobuje, že napadené rozhodnutí žalované je v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu.
10. Žalobkyně ve *druhém žalobním bodě* namítla nesprávné posouzení právní otázky žalovanou, zda byla žalobkyně oprávněna podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu v době, kdy na území pobývala na základě tzv. fikce přechodného pobytu dle § 87y zákona o pobytu cizinců či nikoli. Žalobkyně uvedla, že žalovaná nesprávně posoudila právní otázku, jelikož z § 17 písm. c) ve spojení s § 87y zákona o pobytu cizinců vyplývá, že tzv. fikci pobytu je třeba považovat za pobyt přechodný, a tedy že žalobkyně byla oprávněna podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území. Ustanovení § 17 písm. c) zákona o pobytu cizinců nedává jednoznačnou výslovnou odpověď na otázku, zda se mají pro účely podání žádostí o vydání povolení k trvalému pobytu tzv. fikce dlouhodobého a přechodného pobytu považovat za plnohodnotné dlouhodobé a přechodné pobyty, a zda tedy tyto fikce opravňují cizince k podání žádosti přímo na území. Odpověď na tuto otázku je nepřímou uvedenou v § 69 odst. 9 zákona o pobytu cizinců, kde je uvedeno, že „Žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 nebo 6; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68.“, z něhož lze dovodit dvě úvahy. Za první lze předpokládat, že zákon obecně žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu umožňuje podat z území, pokud zde cizinec pobývá na základě některé z tzv. fikcí pobytu. Zákonodárce měl v úmyslu omezit tuto možnost, ale pouze u tzv. fikcí dlouhodobého pobytu (§ 47 odst. 4 nebo 6 zákona o pobytu cizinců), a proto to výslovně uvedl. Vzhledem k tomu, že tuto možnost výslovně neomezil u tzv. fikce přechodného pobytu, lze jakoukoliv žádost o vydání povolení k trvalému pobytu z území podat, pokud zde cizinec pobývá na základě tzv. fikce přechodného pobytu. Tato úvaha je v souladu s jazykovou, systematickou i logickou metodou výkladu právní normy. Za druhé lze předpokládat, že zde vznikla mezera v zákoně, neboť zákon výslovně neupravuje, zda je možné podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území, pokud zde cizinec pobývá na základě tzv. fikce přechodného pobytu. V takovém případě je nutné postupovat dle *analogie legis* a aplikovat právní normu obsaženou ve stejném zákoně, která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, tedy opět § 69 odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Touto logikou by pak platil výklad zákona o pobytu cizinců, že obecně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu z tzv. fikce přechodného pobytu podat nelze. Výjimku ovšem tvoří žádosti uvedené ve větě druhé citovaného ustanovení, tedy i žádost dle § 66 odst. 1 písm. d), kterou podala žalobkyně, neboť u nich to zákon výslovně umožňuje.
11. Žalobkyně ve *třetím žalobním bodě* namítla nepřiměřenost a formalismus napadeného rozhodnutí, neboť žalovaná nedbala své zákonné povinnosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí vydaných podle tohoto zákona. Výčet uvedený v § 174a zákona o pobytu cizinců je výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Každé rozhodnutí vydané podle zákona o pobytu cizinců musí být přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona definuje, co je onou „přiměřeností“. Správní orgán má povinnost přiměřenost dopadů zkoumat z úřední povinnosti. Jakékoliv odůvodnění ohledně dopadů rozhodnutí však v odůvodnění napadeného rozhodnutí absentuje. V situaci, kdy je správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, je jeho povinností, aby se pokusil o to, že účastníka buď vyslechne k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona

o pobytu cizinců, nebo jej alespoň vyzve k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřil, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu neobsahuje žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, jedná se o porušení nejen § 174a zákona o pobytu cizinců, ale také § 3 správního řádu, jelikož správní orgán I. stupně se nepokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádala, jednala také v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

12. Ze shora uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby městský soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalované k žalobě

13. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že se ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že je dán zákonný důvod k zastavení řízení o předmětné žádosti, neboť žalobkyně nebyla oprávněna podat žádost na území. Žalovaná v podrobnostech odkázala na obsah spisového materiálu, zejména na napadené rozhodnutí, a konstatovala, že napadené rozhodnutí splňuje všechny požadavky, které správní řád v § 68 odst. 3 stanoví pro odůvodnění správního rozhodnutí. Žalovaná proto navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
15. Žaloba není důvodná.
16. V souzené věci není mezi účastníky řízení sporné, že žalobkyně jako nezletilé dítě cizince, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, byla oprávněna požádat o trvalý pobyt bez podmínky nepřetržitého pobytu na území. To stanoví ust. § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle kterého *„Povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.“*
17. Spornou mezi účastníky řízení však byla otázka, zda žalobkyně svou žádost o trvalý pobyt byla oprávněna podat na území České republiky a nikoliv na zastupitelském úřadu ČR v zemi jejího původu. K zodpovězení této otázky je relevantní následující právní úprava.
18. Dle čl. II odst. 1 zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, platí, že: *„Řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“*. Proto městský soud posuzoval napadené rozhodnutí ze dne 12. 9. 2017 podle znění zákona o pobytu cizinců účinného do dne 14. 8. 2017.
19. Podle § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *„Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se podává na zastupitelském úřadu, pokud není dále stanoveno jinak.“*
20. Podle § 69 odst. 4 zákona o pobytu cizinců *„Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) lze podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území v rámci přechodného pobytu.“*
21. Z citované právní úpravy vyplývá, že žádost o trvalý pobyt dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců cizinec podává zásadně na zastupitelském úřadu, výjimku k podání žádosti na

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

území stanoví zákon za podmínky pobytu žadatele na území ČR v rámci oprávnění k přechodnému pobytu.

22. V souzené věci bylo prokazatelně zjištěno a žalobkyně to nepopírá, že pobývala na území České republiky na základě fikce přechodného pobytu upravené v ust. § 87y zákona o pobytu cizinců, podle něhož *„Rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyboštění, o ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti ministerstvo osvědčí vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie, a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti; to neplatí, jde-li o cizince zařazeného do informačního systému smluvních států, kterému se vydá pouze potvrzení o oprávnění k pobytu. Platnost dokladu nebo potvrzení osvědčujícího oprávnění pobývat na území zaniká nabytím právní moci rozhodnutí o žádosti.“*
23. Uvedené oprávnění na základě fikce pobytu však žalobkyně nesprávně považuje za splnění podmínky přechodného pobytu k podání žádosti o trvalý pobyt na území.
24. Fikce pobytu dle ust. § 87y zákona o pobytu cizinců není uvedena jako typ pobytového oprávnění dle § 17 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *cizinec může pobývat na území přechodně a) bez víza, b) na základě krátkodobého víza uděleného podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, c) na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k přechodnému pobytu, nebo d) na základě výjezdního příkazu.“*
25. Další fikci pobytu upravuje ust. § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *„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, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.“*
26. Toliko fikci pobytu dle § 47 odst. 4 zákona zohledňuje ust. § 69 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění v rozhodné době tak, že *„Žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 nebo 6; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68.“*
27. Nejvyšší správní soud k tzv. fikci pobytu již ve své soudní praxi judikoval, že smyslem fikce je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, tedy aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území České republiky, kdy nelze však předjímat výsledek řízení o žádosti, a není tedy možné na základě této fikce rozhodovat ani v dalších řízeních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 52/2018 - 33). Nejvyšší správní soud pak v jiném svém rozsudku č. j. 6 Azs 36/2019-19 s odkazem na uvedený rozsudek konzistentně vyložil, že účelem fikce pobytu není umožnit cizinci podávat další žádosti v režimu zákona o pobytu cizinců (a to ani zprostředkovaně - míněno v té věci zákonným zástupcem nezletilého dítěte). Není rozhodné, že uvedený výklad učinil Nejvyšší správní soud k otázce fikce dlouhodobého pobytu podle § 47 odst. 4 zákona, ale je rozhodné, že vyložil, že *fikci* pobytu nelze stavět na roveň povolení k pobytu (míněno povolení dle § 17 zákona o pobytu cizinců) a na základě fikce pobytu (tedy i fikce dle § 87y zákona) nelze rozhodovat v dalších řízeních. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž vyloučil, že postavení fikce pobytu na roveň oprávnění k pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy. Ta vychází z existence řízení, ve kterém se o tom, zda bude povolení k pobytu přiznáno, rozhoduje.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

28. Obdobně Nejvyšší správní soud v dalším svém rozsudku (rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44), byť k fikci pobytu, byť dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců judikoval, že „oprávněnost pobytu dle § 47 odst. 2 zákona je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců hovořit (podmínka pro podání žádosti k ministerstvu, tj. na území).
29. Na základě uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu lze na smysl a účel fikce pobytu dle zákona o pobytu cizinců nahlížet i u fikce pobytu dle § 87y cit. zákona, vztahující se rodinného příslušníka občana Evropské unie. Ust. § 69 odst. 6 v rozhodné době (nyní § 69 odst. 7) zákona o pobytu cizinců pak stanovilo toliko výjimku pro fikci pobytu dle § 47 odst. 4, vážící se k okolnostem dřívějšího udělení víza nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu, tedy k pobytovým oprávněním předcházejícím žádosti o trvalý pobyt. Taková pobytová oprávnění, aby mohlo být vůbec uvažováno o analogickém postupu v případě fikce dle § 87y zákona, žalobkyně nesplňovala.
30. Při aplikaci uvedeného právního stavu a jeho konsekvencí městský soud ze správního spisu předloženého žalovanou zjistil režimy oprávnění žalobkyně, na základě nichž žalobkyně pobývala na území České republiky.
31. Žalobkyně se narodila dne 23. 3. 2014 na území České republiky, dne 16. 6. 2014 podala prostřednictvím své zákonné zástupkyně žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, o níž bylo řízení dne 11. 2. 2017 pravomocně zastaveno. Dne 14. 11. 2016 žalobkyně podala prostřednictvím své zákonné zástupkyně u Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Z výpisu z cizineckého informačního systému bylo zjištěno, že matka žalobkyně, paní I. M., narozená XXX, státní občanka Ukrajiny, pobývala na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana České republiky za účelem „sloučení s občanem ČR – žadatelka je ostatní rodinný příslušník“ s platností od 17. 7. 2014. Otec žalobkyně, pan V. V., narozený YYY, státní občan Maďarska, nemá na území žádným způsobem upravený pobyt, ale jako občan Evropské unie je oprávněn pobývat na území České republiky bez zákonem upraveného pobytu, a to na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Bratr žalobkyně, V. M., narozený ZZZ, státní občan České republiky, pobývá na území České republiky na základě pobytového statutu „Občan ČR – partner“.
32. Od podání předmětné žádosti ze dne 14. 11. 2016 o trvalý pobyt žalobkyně následně pobývala na území České republiky na základě víza strpění, které jí bylo uděleno s platností od 3. 1. 2017 do 14. 11. 2017.
33. Z výše uvedeného vyplývá, že žalobkyně v době podání žádosti o trvalý pobyt splňovala sice podmínku k podání žádosti dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jako nezletilé dítě cizince s trvalým pobytem na území a podmínku účelu soužití rodiny, nesplňovala však podmínku podání této žádosti na území, spočívající v tom, že by na území pobývala na základě povolení k přechodnému pobytu, neboť za takové povolení nelze považovat fikci pobytu dle § 87y zákona.
34. S ohledem na shora uvedené skutečnosti bylo v řízení prokázáno, že žalobkyně nebyla cizinkou, která by byla oprávněna žádost o povolení k trvalému pobytu ze dne 14. 11. 2016 podat na území České republiky, neboť na území nepobývala v rámci pobytových oprávnění uvedených v § 17 zákona o pobytu cizinců ani nešlo o výjimku dle ust. § 69 odst. 6 zákona. Pro rozhodnutí o žádosti o trvalý pobyt, kterou žalobkyně podala na území ČR, nikoliv na zastupitelském úřadě, je rozhodný stav v době podání žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 52/2018-33).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

35. Správní orgány tedy nepochybily v právním posouzení věci a správní orgán 1. stupně postupoval v souladu s ust. § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, podle kterého „*Usnesením se také 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.*“
36. Žalobní námitka (druhý žalobní bod), týkající se nesprávného právního posouzení věci tedy není důvodná.
37. Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku v třetím žalobním bodě, v němž vytýkala, že žalovaná nedbala své zákonné povinnosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců, tj. povinnost zkoumat přiměřenost vydaného rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců.
38. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců „*Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*“
39. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí o zastavení řízení ve věci žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu z důvodu, že žalobkyně předmětnou žádost nepodala v zemi svého původu, nýbrž správnímu orgánu I. stupně na území České republiky. Zastavením řízení o žádosti však není zapovězena možnost podání nové žádosti a věcně dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona ani nemůže být rozhodnuto o nepovolení trvalého pobytu žalobkyně na území. Procesní povaha rozhodnutí o zastavení řízení v tomto případě sama o sobě vylučuje posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
40. V této souvislosti odkazuje městský soud na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 5. 2014, č. j. 57 A 41/2013 - 53, podle něhož: „*Jestliže bylo řízení ve věci pobytu cizinců zastaveno usnesením podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nebyl případný dopad takového usnesení do soukromého a rodinného života žalobkyně okolností, kterou by bylo nutné posuzovat.*“ Obdobně se vyjádřil k této otázce již Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016 - 41, ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, nebo ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 31, v němž uvedl, že „*[u]stanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*“ *V případě procesního rozhodnutí o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců není povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí zákonem stanovena, a proto nelze ministerstvu vytýkat, že se těmito dopady nezabývalo.*“
41. V dané věci nebyla žalobkyně oprávněna podat žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, neboť na území nepobývala v rámci pobytových oprávnění uvedených v § 17 zákona o pobytu cizinců. Nastane-li skutečnost předvídaná v § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, správní orgán I. stupně je povinen o zastavení řízení bez dalšího rozhodnout. Úvaha správního orgánu I. stupně o přiměřenosti dopadu usnesení o zastavení řízení tak nebyla namístě, jelikož správní orgán I. stupně nemohl rozhodnout jinak, než řízení usnesením zastavit. Naopak provedení úvahy o přiměřenosti rozhodnutí v dané věci by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie řízení. Tedy v případě rozhodnutí o zastavení řízení není zákonem stanovena správním orgánům povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Soud tak posoudil též třetí žalobní bod týkající se absence posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí jako nedůvodný.
42. Jediným důvodem, a to formálně právního charakteru, který nemohl soud přehlédnout z podnětu žalobní námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, je

nesrozumitelnost výroku napadeného rozhodnutí či spíše rozpor tohoto výroku s předmětem řízení před správním orgánem 1. stupně. Byť soud z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů seznal, že předmětem řízení byla žádost žalobkyně ze dne 14. 11. 2016 a o této žádosti bylo rozhodnuto prvostupňovým rozhodnutím ze dne 13. 6. 2017, č. j. OAM-17912-16/TP-2016 a toto rozhodnutí bylo také dle odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumáváno, výrok napadeného rozhodnutí tomu neodpovídá. Napadeným rozhodnutím bylo ve výroku zamítnuto odvolání žalobkyně, avšak bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. 5. 2017, č. j.: OAM-393-32/PP-2017, ačkoliv takto označené rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu 1. stupně v této věci. Byť v záhlaví napadeného rozhodnutí je správně označeno prvostupňové rozhodnutí ze dne 13. 6. 2017, č. j. OAM-17912-16/TP-2016, není tato skutečnost rozhodná, neboť záhlaví rozhodnutí není právně závazné, právně účinným je toliko výrok rozhodnutí jako podstatná a právně zavazující náležitost správního rozhodnutí. Soud samozřejmě zvažoval, že jde o chybu v psaní či jinou nesprávnost, avšak neshledal, že by žalovaná v reakci na podanou žalobu přistoupila k opravě rozhodnutí postupem podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vydáním opravného usnesení, týká-li se chyba výroku. Ani z vyjádření žalované k podané žalobě nevyplývá, že by se žalovaná o opravě této vady uvažovala.

VI. Závěr

43. Městskému soudu proto nezbylo, než aby pro účely určitosti a závaznosti výroku napadeného rozhodnutí v tom, jaké rozhodnutí správního orgánu 1. stupně se odvolacím rozhodnutím žalované potvrzuje, napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil pro vady řízení, spočívající v nesrozumitelnosti výroku o potvrzení rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm žalovaná vydá nové rozhodnutí tak, aby odpovídalo předmětu řízení.
44. Z důvodu zrušení napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost v označení rozhodnutí správního orgánu 1. stupně ve výroku napadeného rozhodnutí soud rozhodl ve věci bez jednání v souladu s ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.
45. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3000 Kč, nenáleží jí však soudní poplatek ve výši 1000 Kč z návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby, neboť v tomto návrhu nebyla žalobkyně úspěšná, odkladný účinek přiznán nebyl.
46. Náklady právního zastoupení tvoří odměna zástupci žalobkyně za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení a podání žaloby) po 3 100 Kč a 2x paušál 300 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a § 13 odst. 3 cit. vyhlášky. S připočtením částky DPH ve výši 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty z částky 13 600 Kč, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), činí celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto řízení vznikly 11.228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Nejvyšší správní soud. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. června 2020

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu