



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Aleny Pavlíčkové ve věci

žalobkyně: [redacted], narozená [redacted]
státní příslušnost Pákistánská islámská republika
posledně bytem [redacted]
zastoupená opatrovníkem advokátem Mgr. Filipem Wágnerem
se sídlem Olšanská 2643/1a, Praha 3

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

o žalobě ze dne 21. 7. 2017 na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje:

1. Žalobou ze dne 21. 7. 2017 podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že vydal žalobkyni výjezdní příkaz ze dne 29. 5. 2017, č. GA0257341 (dále jen „předmětný výjezdní příkaz“; *pozn. soudu: žalobkyní označen jako AKT0257341*), byl nezákonný. Současně se domáhala, aby žalovanému byla uložena povinnost zneplatnit předmětný výjezdní příkaz a namísto něj vyznačit žalobkyni vízový štítek ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podané dne 20. 3. 2017.
2. Žalobkyně v žalobě uvedla, že na svou obranu zvolila žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť se nejedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví, může však být případně nezákonným zásahem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 16/2005-34 a ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 Azs 21/2014-32). Při posuzování této žaloby se má soud zabývat otázkou, zda cizinci svědčí platné pobytové oprávnění, nebo nikoliv. Vzhledem k tomu, že proti vyznačení příkazu k vycestování neexistuje žádná obrana před správními orgány, žaloba splňuje podmínku přípustnosti podle § 85 s. ř. s.
3. Žalobkyně měla za to, že jí svědčila fikce pobytu na základě zaměstnanecké karty, která jí byla vydána s platností od 3. 4. 2015 do 2. 4. 2017. Žalobkyně podala žádost o prodloužení platnosti této zaměstnanecké karty a s vědomím, že tak učinila opožděně, v souladu s § 47 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „z. p. c.“), tvrdila důvody na její vůli nezávislé, které jí v podání včasné žádosti zabránily. Řízení o její žádosti bylo zastaveno, avšak žalobkyně proti usnesení o zastavení řízení podala odvolání, o němž dosud nebylo rozhodnuto. Podle § 47 odst. 4 ve spojení s § 47 odst. 7 z. p. c. platí fikce platnosti předchozí zaměstnanecké karty, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o žádosti o prodloužení její platnosti. Dle § 47 odst. 8 z. p. c. je za takové situace na místě vyznačit žalobkyni překlenovací vízový štítek ve formě víza k pobytu nad 90 dnů. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 9 Azs 279/2016-40, zabýval obdobnou situací a jednoznačně vyložil, že pokud byla žádost podána opožděně, byly v ní tvrzeny důvody podle § 47 odst. 3 z. p. c. a o této žádosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, svědčí cizinci fikce platnosti předchozího pobytového oprávnění podle § 47 odst. 4 z. p. c. Přesto žalovaný žalobkyni vyznačil v cestovním pase výjezdní příkaz, což ovšem v souladu s § 50 odst. 1 písm. b) z. p. c. smí učinit jen tehdy, pokud by uplynula platnost jejího pobytového oprávnění.

Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný navrhnul zamítnutí žaloby. Uvedl, že platnost zaměstnanecké karty žalobkyně byla stanovena do 2. 4. 2017. Z § 47 odst. 1 z. p. c. tedy vyplývá, že žalobkyně byla povinna podat žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty nejpozději 4. 3. 2017. Žádost však byla podána až 20. 3. 2017, tedy v době, kdy k jejímu podání již nebyla oprávněna. Žalovaný zkoumal, zda skutečnosti uvedené v žádosti jako důvody pozdního podání žádosti lze pokládat za skutečnosti na vůli cizince nezávislé. Upozornil, že § 47 odst. 3 z. p. c. blíže nevymezuje obsah pojmu „důvody na vůli cizince nezávislé“. Takovou skutečností mohou být například různé přírodní či společenské jevy, mezi ty nejčastější bude patřit například onemocnění cizince, dopravní nehoda, či úraz. Podmínkou pro zachování lhůty pro podání žádosti ovšem je, že taková skutečnost mohla skutečně zabránit cizinci ve včasné podání žádosti. Tímto důvodem bylo dle žalobkyně

shromažďování dokumentů pro podání žádosti, konkrétně dokladu o zajištění ubytování, neboť ubytovatel se nacházel mimo území ČR a žalobkyně na něho musela čekat, aby jí podepsal doklad o zajištění ubytování a jeho podpis mohl být úředně ověřen. Žalovaný zastává názor, že uváděný důvod, tedy čekání na ubytovatele za účelem získání dokladu o zajištění ubytování, nemohl zabránit ve včasné podání žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť získání tohoto dokladu je zcela v dispozici cizince. S ohledem na tyto skutečnosti bylo řízení zastaveno podle § 169 odst. 8 písm. d) z. p. c., neboť žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty byla podána v době, kdy k tomu žalobkyně nebyla oprávněna. Toto usnesení nabylo právní moci dne 24. 7. 2017.

5. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyni dne 2. 4. 2017 uplynula platnost pobytového oprávnění a navíc jí nebyla v souladu s § 47 odst. 4 z. p. c. přiznána fikce pobytu k podané žádosti o vydání zaměstnanecké karty, neboť nebyla podána v souladu se zákonnými podmínkami, byl jí dne 29. 5. 2017 v souladu s § 50 odst. 1 písm. b) z. p. c. do cestovního dokladu správním orgánem vylepen předmětný výjezdní příkaz s platností do 27. 7. 2017. Příslušnému orgánu je přitom udělení výjezdního příkazu uloženo jako povinnost vždy, dojde-li k této zákonem předvídané skutečnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 81/2013-23).
6. Vylepení výjezdního příkazu do cestovního dokladu žalobkyně, pokud již neměla pobytové oprávnění a tudíž na území České republiky pobývala nelegálně, nezakládá zkrácení na právech v míře a síle, které by bylo možné kvalifikovat jako nezákonný zásah. Žalobkyně by mohla být krácena na svých právech nečinností správního orgánu, ovšem v případě žalobkyně bylo v řízení již pravomocně rozhodnuto. Navíc nelze přehlédnout, že žalobou popisovaný nežádoucí stav již netrvá, neboť platnost výjezdního příkazu skončila dne 27. 7. 2017.

Posouzení žalobních tvrzení

7. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně domáhala jak určení toho, že byl tvrzený zásah (*vydání předmětného výjezdního příkazu*) nezákonný, tak i zákazu pokračování v porušování svých práv a obnovení stavu před zásahem (*žalovaný měl předmětný výjezdní příkaz zneplatnit*) soud dle § 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí. Současně se podle svého obsahu jedná též o žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kdy se žalobkyně domáhala, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (*tj. aby žalovaný vyznačil žalobkyni vízový štítek ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podané dne 20. 3. 2017*), kdy soud dle § 81 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Po posouzení věci, a to primárně z hlediska tvrzeného zásahu, neboť jím je podmíněna případná nečinnost žalovaného (viz bod 22 odůvodnění), soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
8. Podle § 47 odst. 1 z. p. c. *žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti je cizinec povinen podat nejpozději před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti. Žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty je cizinec povinen podat nejdříve 120 a nejpozději 30 dnů před uplynutím její platnosti.*
9. Podle § 47 odst. 3 z. p. c. *zabránil-li včasnému podání žádosti podle odstavce 1 nebo 2 nebo odstavce 6 písm. b) důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 5*

pracovních dnů po zániku těchto důvodů. V odůvodněných případech může cizinec žádost podat i dříve, než je uvedeno v odstavci 1. Důvody pro pozdější podání žádosti podle věty první a pro dřívější podání žádosti podle věty druhé je cizinec povinen ministerstvu sdělit nejpozději při podání žádosti a na jeho výzvu tyto důvody prokázat.

10. Podle § 47 odst. 4 z. p. c. *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.*
11. Podle § 47 odst. 7 věta první z. p. c. *jde-li o žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, použije se odstavec 4 obdobně na oprávnění k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána.*
12. Podle § 47 odst. 8 z. p. c. *oprávnění k pobytu podle odstavce 4 nebo 6 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 podle odstavce 4 nebo 6. Platnost dokladu nebo potvrzení podle věty první zaniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti. Odstavce 4 a 6 se nepoužijí, podá-li cizinec žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem nebo o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době oprávnění k pobytu podle odstavce 4 nebo 6 anebo podle § 60 odst. 4 nebo 7.*
13. Podle § 50 odst. 1 písm. b) z. p. c. *výjezdní příkaz je doklad, který z moci úřední uděluje ministerstvo po zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza, po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení nebo zániku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu, po zrušení přechodného pobytu občanu Evropské unie, po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie nebo po ukončení poskytování ochrany na území podle zvláštního právního předpisu.*
14. Obecně k žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. soud odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65), z níž vyplývá, že pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je rozhodné splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo (5. podmínka). Ke splnění podmínek přitom musí dojít kumulativně; nesplnění byť jediné podmínky vede k závěru, že se o nezákonný zásah nejednalo.
15. Soud nejprve konstatuje, že výjezdní příkaz není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s., jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 Azs 16/2005-34. V úvahu však přichází soudní přezkum dle § 82 s. ř. s., neboť ačkoli se nejedná o správní rozhodnutí, jde o úkon správního orgánu podléhající hodnocení své zákonnosti, tj. naplnění předpokladů obsažených v § 50 z. p. c.

pro jeho vydání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 Azs 21/2014-32 a ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 81/2013-23).

16. K povaze vízového štítku se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 9 Azs 279/2016-40, cit. „osvědčení o oprávněnosti pobytu dle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců je osvědčením podle části čtvrté správního řádu (tzv. překlenovací štítek), což mimo jiné potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Ans 1/2009: „překlenovací štítek je pouhým osvědčením, vydaným dle § 155 správního řádu. Tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě posupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“.
17. Zmíněný rozsudek rovněž uvádí, že „[p]okud někdo naplní formální požadavky uvedené v § 47 odst. 3 ve vazbě na odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tak by mu mělo být vydáno osvědčení o oprávněnosti pobytu ve formě vízového štítku dle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců.“. Nejvyšší správní soud též vyvrátil argument (totožného) žalovaného, který důvod pro nevyznačení pobytového štítku spatřoval v tom, že v případě (odlišné) žalobkyně došel k závěru, že neuznal jí vymezené důvody jako důvody na její vůli nezávislé, které jí bránily ve včasné podání žádosti. K takovému posouzení ovšem nebyl žalovaný v rámci „řízení“ o vyznačení pobytového štítku oprávněn, cit. „[„]Důvody na vůli cizince nezávislé bránící včasnému podání žádosti“ představují neurčitý právní pojem, který je vykládán až v samotném meritu věci s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu, nikoliv při vydání osvědčení o oprávněnosti k pobytu, kde takový výklad nemá místo.“.
18. Soud má za to, že v projednávané věci jsou dány obdobné skutkové okolnosti jako v případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 9 Azs 279/2016-40. Žalobkyně podala opožděnou žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty a současně tvrdila důvody na její vůli nezávislé, které zabránily včasnému podání žádosti. Tím splnila formální požadavky pro vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu ve formě vízového štítku, který jí měl být vydán, aniž mělo být přezkoumáváno, zda jsou skutečně dány důvody na její vůli nezávislé, které zabránily včasnému podání předmětné žádosti. Oprávněnost těchto důvodů totiž může být přezkoumávána výhradně v řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, ergo je postavena na jisto až právní mocí rozhodnutí o této žádosti. Do té doby má cizinec právo na pobyt v České republice na základě vízového štítku.
19. Žalovaný tedy postupoval nezákonně, pokud žalobkyni vyznačil předmětný výjezdní příkaz dle § 50 odst. 1 písm. b) z. p. c., neboť bylo na místě vyznačit vízový štítek podle § 47 odst. 8 z. p. c.
20. Je však současně nutné zvážit, zda mohl tento postup zkrátit práva žalobkyně. Výjezdní příkaz je stejně jako vízový štítek pobytovým oprávněním, v prvním případě je vydáváno po skončení jiného pobytového oprávnění, v druhém případě na dobu řízení o jiném pobytovém oprávnění. Usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení

doby platnosti zaměstnanecké karty nabylo právní moci dne 24. 7. 2017. To vyplývá ze správního spisu, který obsahuje pravomocné usnesení Ministerstva vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 18. 7. 2017, č. j. MV-78539-4/SO-2017, právní moc dne 24. 7. 2017, o zamítnutí odvolání žalobkyně proti usnesení žalovaného ze dne 26. 4. 2017, č. j. OAM-7136-7/ZM-2017, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Dnem 24. 7. 2017 by dle § 47 odst. 8 věta druhá z. p. c. skončila platnost vízového štítku, který měl být v souladu se zákonem vydán. Platnost předmětného výjezdního příkazu přitom skončila dne 27. 7. 2017, pokrývá tedy celé období, na něž měl být vydán vízový štítek. Žalobkyně brojí proti typu pobytového oprávnění, přičemž je zřejmé, že je pro ni stěžejní zejména akceptace její žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Ta však není předmětem tohoto řízení a soudu není známo, že by žalobkyně podala správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 18. 7. 2017, č. j. MV-78539-4/SO-2017, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení o její žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

21. Soud proto dospěl k závěru, že žalobkyně nemohla být jednáním žalovaného zkrácena na svých právech, není tak splněna 2. podmínka pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem. Nadto zásah již ani netrvá, neboť předmětný výjezdní příkaz pozbyl platnosti.
22. Co se týče ochrany proti nečinnosti správního orgánu, eventuální vyznačení vízového štítku žalovaným žalobkyni k dnešnímu dni je *prima facie* vyloučeno pro nesplnění podmínek k jeho vydání v důsledku pravomocného zastavení řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, nečinnost proto k dnešnímu dni netrvá (žalobkyně již nedisponuje nárokem na vydání vízového štítku); srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, cit. „*žaloba naopak neslouží k tomu, aby se žalobce domohl akademického výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá; taková žaloba musí být zamítnuta*“. Soud je nadto přesvědčen, že případné posouzení nečinnosti žalovaného je v daném případě svázáno s poskytnutím ochrany před nezákonným zásahem, k němuž však nedošlo.

Závěr

23. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 i podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
24. Protože žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 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. května 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu