



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jany Komínkové v právní věci **žalobce: V.S.B.** , státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 1417/25*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 8. 2015, č. j. MV-70398-6/SO-2015,

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í

### I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 3. 8. 2015, č. j. MV-70398-6/SO-2015 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (*dále jen „prvostupňový správní orgán“*) ze dne 2. 4. 2015, č. j. OAM-27471-42/TP-2012 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž bylo podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (*dále jen „zákon o pobytu cizinců“*) zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

### II. Důvody žaloby

2. Žalobce předně poukázal na skutečnost, že řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu bylo zahájeno již dne 4. 12. 2012, tedy celkem trvalo téměř 3 roky. Byť délka správního řízení sama o sobě nemusí mít vliv na zákonnost rozhodnutí, je však významná z hlediska smyslu a účelu ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce pobývá na území České republiky od roku 2007, přičemž ke dni právní moci napadeného rozhodnutí se na území ČR zdržoval více než 8 let.

3. Podstatou stěžejní žalobní námitky je podle žalobce otázka, zda vydáním výjezdního příkazu dochází k přerušení nepřetržitosti oprávněného pobytu, zejména se jedná o to, zda jsou správní orgány povinny zjišťovat zákonnost vydání výjezdního příkazu. Žalobce dovodil, že na první shora uvedenou otázku lze odpovědět kladně, tedy že udělením výjezdního příkazu se nepřetržitost pobytu vskutku přerušuje, ovšem pouze za podmínky, že byl udělen v souladu se zákonem. V daném případě se správní orgány otázkou oprávněnosti vydání výjezdního příkazu nezabývaly a svá rozhodnutí tak zatížily vadou, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Žalobci byl udělen výjezdní příkaz od 19. 1. 2012 do 12. 3. 2012, zároveň mu však byl vydán tzv. překlenovací štítek od 14. 3. 2012 v souvislosti s oprávněním žalobce pobývat na území ČR do rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobce je toho názoru, že pokud pobýval na území ČR na základě překlenovacího štítku od 14. 3. 2012, který osvědčoval oprávněnost jeho pobytu na území, je třeba dovodit, že shora uvedený výjezdní příkaz od 19. 1. 2012 do 12. 3. 2012 byl vydán neoprávněně. Zákon o pobytu cizinců totiž neobsahuje žádné ustanovení, na základě kterého by cizinec mohl podat novou žádost o povolení k dlouhodobému pobytu poté, co mu byl udělen výjezdní příkaz. Žalobci z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, z jakého důvodu žalovaný považuje podání žádosti o povolení k trvalému pobytu za oprávněné, ale zároveň nedovozuje nepřetržitost pobytu žalobce na území ČR. Žalovaný nevyjevil důvody, na základě kterých postupuje ve prospěch žalobce při hodnocení oprávněnosti podání žaloby a formalisticky při hodnocení nepřetržitosti pobytu. Žalobce má za to, že by v daném případě měl žalovaný postupovat jednotně a pokud uznal podání žádosti o povolení k trvalému pobytu za oprávněné, měl by rovněž za oprávněný a nepřetržitý považovat i pobyt žalobce po podání této žádosti.

4. Žalobce konečně uvedl, že zamítavé rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu je projevem přepjatého formalismu ze strany žalované. Problematická situace žalobce, která podle názoru žalované je neoprávněným pobytem na území ČR v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, vznikla v důsledku předčasného podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce nebyl na předčasnost upozorněn, a zároveň o jeho žádosti nebylo rozhodnuto až do doby, než zákonná lhůta pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uplynula. Pokud takový postup správní orgány dopustily, měly jej „kompenzovat“ v rámci řízení o povolení k trvalému pobytu, kde k tomu mohly přihlédnout. Na základě všech shora uvedených důvodů považuje žalobce napadené rozhodnutí za přepjatě formalistické a nepřezkoumatelné.

### III. Vyjádření žalované k žalobě

5. Žalovaná v plném rozsahu odkázala na skutková zjištění i právní kvalifikaci, která byla obsažena v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů.

6. K námitce žalobce ohledně neoprávněnosti vydání výjezdního příkazu pro období od 19. 1. 2012 do 12. 3. 2012 žalovaná ve svém vyjádření předně shrnula údaje, které vyplývají z Cizineckého informačního systému. Žalovaná uvedla, že žalobce přicestoval na území ČR dne 13. 11. 2007 a pobýval zde na základě víza nad 90 dnů za účelem „podnikání – OSVČ“ s platností od 12. 3. 2007 do 11. 3. 2008, dále na základě dlouhodobého pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“ s platností od 12. 3. 2008 do 11. 3. 2010, jehož platnost byla následně prodloužena na období od 12. 3. 2010 do 2. 8. 2011. Dne 2. 5. 2011 podal žalobce znovu žádost o prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu za účelem „podnikání – OSVČ“. Tuto žádost však žalobce podal předčasně v rozporu s § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, proto byla dne 25. 10. 2011 zamítnuta, přičemž toho rozhodnutí nabylo právní moci dne 21. 12. 2011. V důsledku toho byl žalobci dne 19. 1. 2012 udělen výjezdní příkaz s platností od 19. 1. 2012 do 18. 3. 2012. Následně nebylo žalobci uděleno jiné pobytové oprávnění ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

7. Podle názoru žalované je ze shora uvedených skutečností, a ostatně i z tvrzení samotného žalobce, který výslovně v odůvodnění žaloby uvedl, že podal žádost o prodloužení povolení k trvalému pobytu předčasně v rozporu se zákonem, jasně vyplývá, že výjezdní příkaz byl vydán oprávněně. Žalovaná se naopak jako sporná jeví oprávněnost vydání tzv. překlenovacího štítku ze dne 14. 3. 2012, neboť z výše uvedených skutečností nevyplývá zákonný důvod, pro který měl být vydán. V souvislosti s argumentací žalobce, že mu byl dne 14. 3. 2012 vydán tzv. překlenovací štítek, což osvědčuje oprávněnost jeho pobytu na území, a zároveň neoprávněnost výjezdního příkazu, žalovaná odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71. V tomto rozsudku je mimo jiné uvedeno, že *„Nejvyšší správní soud je toho názoru, že 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 citovaný závěr Nejvyššího správního soudu navázal Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí ze dne 14. 4. 2015, č. j. 32 A 3/2014-47, ve kterém uvedl, že: *„Nesprávně vydaný překlenovací štítek tak s ohledem na svůj charakter podle názoru soudu není způsobilý založit žalobkyni práva (tj. v daném případě existenci fikce platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu ustanovení § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a z ní vyplývající právo podat žádost o vydání povolení za jiným účelem), která jí podle zákona nenáleží“.*

8. Žalovaná uzavřela, že podle jejího právního názoru byl výjezdní příkaz vydán oprávněně, a nebyl dán důvod, aby se oprávněností jeho vydání žalovaná v napadeném rozhodnutí blíže zabývala. V průběhu správního řízení nevznikly důvodné pochybnosti o oprávněnosti vydání výjezdního příkazu. Tento závěr posiluje i postup žalobce, který v rámci správního řízení tuto skutečnost žádným způsobem nenamítal.

#### IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

9. O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobce po provedeném jednání, kterého se zúčastnil jeho právní zástupce. Žalovaná svoji neúčast omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její přítomnosti. Soud tedy jednal ve smyslu § 49 odst. 3 s. ř. s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu. Zástupce žalobce v průběhu své úvodní řeči vznesl námitku nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, kterou odůvodnil skutečností, že byť zákon o pobytu cizinců výslovně neukládá správním orgánům povinnost zkoumat přiměřenost daného typu rozhodnutí, vzhledem k zásadním dopadům do osobního a rodinného života žalobce je tak v konkrétním případě třeba činit a přiměřenost rozhodnutí zkoumat.

## **V. Posouzení věci krajským soudem**

### *Z čeho soud vycházel*

10. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

11. Žaloba není důvodná.

### *Skutkový základ věci*

12. Žalobce je občanem Vietnamské socialistické republiky. Dne 4. 12. 2012 podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Ze správního spisu vyplývá, že v době podání žádost pobýval na území České republiky na základě tzv. překlenovacího štítku s platností od 15. 7. 2012 do 10. 12. 2012.

13. Z obsahu správního spisu soud dále zjistil, že dne 2. 5. 2011 žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Řízení bylo podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců zastaveno usnesením správního orgánu I. stupně, sp. zn. OAM-33366/DP-2011 ze dne 25. 10. 2011, které nabylo právní moci dne 21. 12. 2011. Důvodem pro zamítnutí žádosti byla skutečnost, že předmětná žádost nebyla podána v době, kdy k tomu byl žalobce oprávněn. Ze správního spisu nevyplývá, že žalobci bylo následně uděleno jakékoli jiné pobytové oprávnění ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobci byl vydán výjezdní příkaz pro období od 19. 1. 2012 do 18. 3. 2012.

14. Žalobce následně pobýval na území České republiky na základě řady na sebe navazujících překlenovacích štítků, postupně vydávaných pro období od 14. 3. 2012 do 17. 3. 2013. Žalobci byl udělen další výjezdní příkaz od 14. 3. 2013 do 12. 4. 2013.

### *Právní hodnocení*

*I.*

15. Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.

16. Podle § 68 odst. 2 téhož zákona se do doby pobytu podle odstavce 1 započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum a na povolení k dlouhodobému pobytu nebo doba pobytu na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, pokud se na cizince tento zvláštní právní předpis již nevztahuje. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou byl cizinec na území služebně vyslán zahraničním zaměstnavatelem nebo zahraniční právnickou nebo fyzickou osobou, a dále doba, po kterou cizinec na území pobýval za účelem sezónního zaměstnání nebo vypomáhal s domácími pracemi za stravu, ubytování a kapesné určené k uspokojování jeho základních sociálních kulturních nebo vzdělávacích potřeb; doba pobytu na území za účelem studia se započítává jednou polovinou.

17. Podle § 68 odst. 3 téhož zákona se do doby pobytu podle odstavce 1 započítávají i období nepřítomnosti cizince na území v průběhu této doby pobytu, pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 10 měsíců, a dále období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovně vyslán do zahraničí. Nepřetržitost pobytu je dále zachována, pokud jedno období nepřítomnosti cizince na území nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění anebo studium nebo odborné školení, přičemž toto období se do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává.

18. Podle § 47 odst. 2 téhož zákona platí, že pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.

19. Podle § 44a odst. 3 téhož zákona na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahuje obdobně.

20. Podle § 50 odst. 3 téhož zákona výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území.

*II.*

21. Podstatou sporu mezi účastníky je otázka, zda vydání tzv. překlenovacích štítků ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců osvědčuje bez dalšího relevantnost pobytu žalobce na území České republiky pro účely doby, která je z hlediska § 68 téhož zákona vyžadována pro nabytí trvalého pobytu na území, a zároveň zda vydání těchto štítků zpochybňuje zákonnost výjezdního příkazu, jehož udělení jim časově předcházelo.

22. V první řadě je třeba uvést, že ohledně vymezení povahy tzv. překlenovacího štítku

žalovaná ve svém vyjádření správně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu zde citované jsou dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Závěry obsažené ve shora uvedeném rozhodnutí ostatně převzal i recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2015, č. j. 5 Azs 96/2015 – 32. V odůvodnění předmětného rozsudku mimo jiné uvedl, že „*případné nesprávné vydání tohoto pobytového (překlenovacího) štítku stěžovateli, jakkoli by se mohlo jednat o případné pochybení Ministerstva, ovšem nemůže založit stěžovateli, byť je v dobré víře, práva, která mu podle platné právní úpravy nepřísluší. Případné nesprávné vydání pobytového (překlenovacího) štítku Ministerstvem tedy sice není způsobilé založit hmotněprávní domněnku pobytového oprávnění stěžovatele na území České republiky, avšak na druhé straně nelze stěžovateli klást k tíži pochybení Ministerstva, a pokud se jím v dobré víře řídil, nesmí být za své chování sankcionován. Tzv. pobytový (překlenovací) štítek je osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71), tj. aktem, kterým se úředně osvědčují nebo potvrzují skutečnosti, které jsou v nich uvedeny, a má povahu veřejné listiny. Pobýval-li proto stěžovatel na území České republiky v době platnosti tohoto pobytového (překlenovacího) štítku, nelze k jeho tíži pobyt v této době považovat za neoprávněný.*“ V případě, že shora uvedené závěry Nejvyššího správního soudu budou vztaženy na nyní soudem projednávaný případ, pak platí, že postup žalované byl s nimi zcela souladný. Případné pochybení Ministerstva spočívající v nesprávném vydání tzv. překlenovacího štítku založilo žalobci, který jednal v dobré víře v toto osvědčení, procesní (návrhovou) legitimaci k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území. Byl by tedy nesprávný postup spočívající v zastavení řízení pro nesplnění podmínek pro podání předmětné žádosti podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Vydání tzv. překlenovacího štítku však žalobci nemohlo založit právo hmotněprávního charakteru, spočívající ve vytvoření fikce relevantního pobytu na území pro účely doby, která je podle § 68 zákona o pobytu cizinců nezbytnou podmínkou pro získání trvalého pobytu na území.

23. Pokud se jedná o žalobcem tvrzenou nezákonnost udělení výjezdního příkazu pro období od 19. 1. 2012 do 18. 3. 2012, která vyplývá z následného vydání tzv. překlenovacích štítků, není tato žalobní námitka důvodná. Z obsahu správního spisu je totiž zřejmé, že oprávnění žalobce k dlouhodobému pobytu na území skončilo dne 21. 12. 2011, kdy nabylo právní moci usnesení o zastavení řízení o žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Poté již žalobce nenabyl žádné pobytové oprávnění obdobného charakteru. Za těchto skutkových okolností je zřejmé, že právě vydání shora uvedeného výjezdního příkazu logicky zapadá do řetězce kroků, které by správně měly následovat v obdobných případech. Ze skutečností zjištěných soudem se tak v žádném případě nedá dovodit jakékoliv pochybení při vydání výjezdního příkazu. Žalobce ostatně ani na žádné konkrétní pochybení, které by mělo tvrzenou nezákonnost způsobit, nijak nepoukazuje. Naopak zde existuje silná pochybnost o oprávněnosti vydání tzv. překlenovacích štítků, jejichž vydání nelze na rozdíl od udělení výjezdního příkazu nijak logicky odůvodnit.

24. Co se týče námitky nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, soud dospěl k závěru, že takto vznesený žalobní bod je nutno pokládat za žalobní bod opožděný, neboť byl žalobcem nově uplatněn až při ústním jednání soudu. Podle § 71 odst. 2, věty druhé a třetí, s. ř. s.

žalobce může v žalobě formulované žalobní body kdykoli za řízení omezit, tzn. určitý žalobní bod vypustit nebo zúžit námitky v něm uvedené; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body však může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je ovládáno výše popsanou zásadou koncentrace a žalobce shora specifikovanou žalobní námitku neučinil součástí podané žaloby, ale nově ji uplatnil až při ústním jednání soudu (po uplynutí zákonné lhůty pro rozšíření žaloby o nové žalobní body), soud se nemohl uvedenou žalobní námitkou zabývat a z tohoto pohledu přezkoumávat zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

25. Zdejší soud pak v daném případě neshledal ani žalobcem namítanou nepřezkoumatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí. Rozhodnutí žalované není nesrozumitelné a je v něm také přezkoumatelným způsobem vyloženo, o jaká zákonná ustanovení správní orgán opřel závěry svého rozhodnutí, a jsou z něho patrná také skutková zjištění, na podkladě kterých správní orgán zákonná ustanovení aplikoval. Žalobce ostatně s učiněnými právními závěry v podané žalobě polemizoval, což by nebylo možné, pokud by se žalovaná v napadeném rozhodnutí s podstatnými otázkami vůbec nevypořádala, a její rozhodnutí by tak bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo.

#### *Závěr*

26. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

### **VI. Náklady řízení**

27. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalované v souvislosti s řízením náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

**P o u č e n í :**     **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**  
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 22. dubna 2016

**Mgr. Alexandr Krysl, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová