



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 **žalobkyně: V.D.**, státní příslušnost Ukrajina, *zastoupené Mgr. Alenou Kurguzovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Revoluční 762/13*, 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 25. 6. 2015, čj. MV-4252-3/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. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2015, čj. MV-4252-3/SO-2015 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (*dále jen „prvostupňový správní orgán“*) ze dne 29. 9. 2014, čj. OAM-1009-13/TP-2012 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž bylo podle § 169 odst. 8 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“*) zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu podané podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

II. Důvody žaloby

2. Žalobkyně předně poukázala na skutečnost, že ze správního spisu vyplývá, že podala žádost o povolení k trvalému pobytu v souladu s § 68 odst. 1 cizineckého zákona po 5 letech nepřetržitého pobytu na území ČR. Žalobkyně pobývá na území ČR již od roku 1994, tedy ke dni podání předmětné žádosti žalobkyně pobývala na území ČR nepřetržitě minimálně po dobu 21 let. Žalobkyně je toho názoru, že aplikace závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 81/2013 – 27, ze dne 27. 9. 2013, o kterou se opírá žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí, není pro daný případ přílehlavá. V této souvislosti žalobkyně znovu odkázala na obsah správního spisu a napadeného rozhodnutí, z nichž je patrné, že žalobkyně měla výjezdní příkaz v délce 1 měsíce, přičemž před vydáním výjezdního příkazu žalobkyně pobývala na území ČR soustavně od roku 2004. Z těchto okolností lze dle závěrů žalobkyně dovodit předběžné naplnění podmínky pro podání shora uvedené žádosti. Správní orgány však tyto skutečnosti nezohlednily ve svých rozhodnutích a dovodily, že žádost byla podána bez splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území ČR.

3. Žalobkyně dále uvedla, že v době podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu, neboť se odvolala proti zamítnutí její žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu a současně požádala o zmeškání lhůty k podání odvolání. Teprve rozhodnutí žalované č. j. MV-21479-10/SO/sen-2013 ze dne 2. 4. 2014, jímž bylo odvolání žalobkyně jako opožděné zamítnuto, definitivně potvrdilo právní moc rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. K tomuto potvrzení právní moci však došlo až dne 2. 4. 2014, tedy lze dovodit, že v době podání žádosti o trvalý pobyt dne 24. 1. 2012 žalobkyně pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu.

4. Výše uvedená pochybení žalované způsobují podle názoru žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaná zásadním způsobem porušila povinnosti správního orgánu, její rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, které upravují požadavky na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, a zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména s § 89 odst. 2 správního řádu. Předmětné rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zkoumaného stavu věci a nevhodně.

5. Správní orgány dále pochybily, když dostatečným způsobem nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 správního řádu.

6. Žalobkyně konečně namítla, že žalovaná nezkoumala přiměřenost zásahu jejího rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně. Svoji argumentaci žalobkyně rozvedla v tom směru, přiměřenost zásahu do rodinného nebo soukromého života by měla být zkoumána jednak s ohledem na povahu daného zásahu, nadto zásah státu musí být nezbytný v demokratické společnosti. Podle žalobkyně by správní orgán měl primárně zkoumat samotný zásah do rodinného života, tj. zabývat se skutečnými dopady rozhodnutí do života cizince, neboť právě ve vztahu ke skutečným dopadům správního rozhodnutí do soukromého a rodinného života je možné poměřovat proporcionalitu vlastního rozhodnutí. Žalobkyně uzavřela, že napadané rozhodnutí se nijak nezabývá shora popsánymi hledisky, zejména

okolnostmi rodinného života žalobkyně a aktuální politické situace na Ukrajině, kde probíhá občanská válka, která by mohla žalobkyni ohrozit.

III. Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná s uplatněnými námitkami žalobkyně vyjádřila svůj nesouhlas, námitky považuje za nedůvodné. Podle názoru žalované napadené rozhodnutí splňuje všechny požadavky, které správní řád v § 68 odst. 3 stanoví pro odůvodnění rozhodnutí. Žalovaná přezkoumatelným způsobem zdůvodnila, jak se vypořádala s námitkami žalobkyně, a z jakých důvodů je považovala za mylné či nerozhodné a jakými úvahami se řídila při hodnocení důkazů a při výkladu právních předpisů.

8. Žalovaná shledala, že v případě žalobkyně byl dán zákonný důvod pro zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně na území v době podání žádosti dne 24. 1. 2012 pobývala na základě uděleného výjezdního příkazu č. AKT0031963 s platností od 27. 12. 2011 do 25. 1. 2012. Pobyt na základě výjezdního příkazu není jedním z taxativně uvedených pobytových oprávnění uvedených v § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, na základě kterých lze podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

9. S námitkou žalobkyně, že tato v době podání žádosti o trvalý pobyt pobývala na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu, nelze podle žalované souhlasit. Poslední žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu vedená pod č. j. OAM-5286/DP-2011 byla totiž zamítnuta dne 22. 9. 2011, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. 12. 2011.

10. Vzhledem k povaze usnesení o zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) správního řádu, které má pouze deklaratorní charakter, když je důvod pro zastavení řízení dán od samého počátku řízení, není podle názoru žalované prostor pro meritorní projednání žádosti správním orgánem. Provádění dokazování či jakékoliv úvahy o přiměřenosti vydaného usnesení do soukromého a rodinného života žalobkyně nejsou tedy v daném případě možné.

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

11. O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobkyně po provedeném jednání, kterého se zúčastnila žalobkyně a její zástupkyně. 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. Žalobkyně setrvala při jednání na své argumentaci.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

12. 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.

13. Žaloba není důvodná.

Skutkový základ věci

14. Žalobkyně je občankou Ukrajiny. Dne 24. 1. 2012 si podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Z cestovního dokladu žalobkyně vyplývá, že v době podání žádosti pobývala na území České republiky na základě výjezdního příkazu s platností od 27. 12. 2011 do 25. 1. 2012, s dobou pobytu 30 dní. Správní orgán prvního stupně posoudil zjištěný skutkový stav tak, že jsou splněny podmínky pro zastavení řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně pobývala na území České republiky přechodně na základě výjezdního příkazu, který sice opravňuje k přechodnému pobytu na území, ale jedná se o specifický druh dokladu, jehož účelem je umožnit cizinci ve stanovené lhůtě vycestovat z území ČR. Z tohoto důvodu nelze považovat dobu pobytu žalobkyně na výjezdní příkaz za standardní dobu oprávněného a legálního pobytu na území ČR.

15. Z obsahu správního spisu soud dále zjistil, že rozhodnutím prvostupňového správního orgánu, č. j. OAM – 5286-4/DP-2011, ze dne 22. 9. 2011 byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 46 odst. 1 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně doložila padělaný doklad o zajištění ubytování. Předmětné rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno veřejnou vyhláškou dne 15. 11. 2011. Dne 1. 12. 2011 nabylo rozhodnutí právní moci.

16. Žalobkyně podala odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí dne 11. 1. 2012 spolu se žádostí o prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání. Dne 1. 4. 2014 bylo rozhodnutím žalované č. j. MV – 21479-9/SO-2013 potvrzeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu. Dne 2. 4. 2014 žalovaná rozhodnutím č. j. MV – 21479-10/SO/sen-2013 zamítla pro opožděnost odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu.

Právní hodnocení

I.

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

18. Podle § 69 odst. 5 téhož zákona žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst.

1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu, na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, jde-li o cizince, který na území pobývá nepřetržitě 5 let; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu.

19. 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.

20. Podle § 60 odst. 7 téhož zákona platí, že pokud o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, považuje se jeho další pobyt na území za pobyt na toto vízum, a to až do rozhodnutí o žádosti.

21. Podle § 169 odst. 8 písm. c) téhož zákona se usnesením 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.

22. Podle § 3 správního řádu platí, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

23. Podle § 68 odst. 3 téhož zákona se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

24. Podle § 89 odst. 2 téhož zákona odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

II.

25. Klíčový význam pro posouzení otázky, zda žalobkyně byla oprávněna podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu v době, kdy se na území ČR zdržovala na základě výjezdního příkazu, má rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 8 As 119/2012-39, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 3009/2014. Pokud jde o posouzení podstaty výjezdního příkazu. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku mimo jiné uvedl, že „ačkoliv výjezdní příkaz umožňuje cizinci s ohledem na § 17 zákona o pobytu cizinců legálně pobývat přechodně na území republiky, výjezdní příkaz není ani vízem, ani pobytovým oprávněním. Jedná se o doklad, který opravňuje cizince k pobytu na území poté, co mu zaniklo právo na setrvání na území České republiky. Cizinec je na jeho

základě oprávněn pobývat po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů a k vycestování z tohoto území; zákon nepředpokládá jeho obnovení (srov. § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců).“ Nejvyšší správní soud vycházel i z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým bylo změněno znění § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí: „navrhovaná změna souvisí s navrhovanými změnami v § 33 odst. 1 písm. c). Cílem je zamezit věcnému projednávání účelových žádostí podaných cizinci, kteří pobývají na území České republiky např. na základě výjezdního příkazu. Pobyt na základě výjezdního příkazu se do doby 5 let nepřetržitého pobytu na území České republiky nezapočítává a cizinec nemůže získat trvalý pobyt podle § 68. Vydané vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území České republiky však cizinci umožňuje žádat i o další pobytové tituly a prodlužovat tak účelově svůj pobyt na území bez výhledu na dlouhodobější legalizaci pobytu. Řízení o takové žádosti bude zastaveno a nebude vydáváno vízum za účelem strpění pobytu na území České republiky podle § 33.“

26. Soud se s výše uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu plně ztotožňuje a pro úplnost dodává, že v žádném případě není možné souhlasit s argumentací žalobkyně, spočívající na tvrzení, že klíčový význam pro možnost podání žádosti o povolení k trvalému pobytu v době, kdy se na území zdržuje pouze na základě výjezdního příkazu, má její dřívější legální pobyt na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu, který by měl zajišťovat „předběžné naplnění podmínky pro podání shora uvedené žádosti“. K tomu soud uvádí, že v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení dlouhodobého pobytu totiž došlo k přetržení trvání pobytu, který by byl svojí povahou relevantní pro možnost nabytí trvalého pobytu. Další pobyt žalobkyně na území ČR na základě výjezdního příkazu byl sice legální, nemohl však sloužit k získání jakéhokoli dalšího pobytového oprávnění na území ČR, když jeho účel se vztahuje výlučně k umožnění řádného opuštění území ČR.

27. Tvrzení žalobkyně ohledně skutečnosti, že teprve rozhodnutí žalované, jímž bylo odvolání žalobkyně jako opožděné zamítnuto, definitivně potvrdilo právní moc rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, soud jednoznačně odmítá. Takto prezentovaný žalobní bod především prokazuje jistou míru neinformovanosti žalobkyně ohledně podstaty institutu právní moci rozhodnutí. Jestliže rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu jednou nabylo právní moci, stalo se tímto okamžikem konečným, závazným a nezměnitelným. Vzhledem ke skutečnosti, že nedošlo k aplikaci některého z institutů, který z výjimečných důvodů umožňuje shora uvedené atributy právní moci prolomit (v konkrétním případě přicházelo v úvahu prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání, které však správním orgánem nebylo povoleno), není možné v žádném případě uvažovat nad tím, že rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž bylo zamítnuto odvolání pro opožděnost, jakýmkoli způsobem ovlivnilo již existující právní moc rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.

28. S žalobkyní lze souhlasit pouze v tom směru, že do doby právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, byl její pobyt včetně pobytového oprávnění způsobitelným podkladem pro podání žádosti o povolení trvalého pobytu. Byť se výsledná situace může pro žalobkyni jevit jako poměrně obtížná, je třeba zdůraznit, že nepodání včasného odvolání vůči výše uvedenému rozhodnutí lze přičítat výlučně její

nedůslednosti, a to zejména ve vztahu k řádnému zajištění doručovací adresy.

29. Pokud se jedná o otázku zkoumání přiměřenosti napadeného rozhodnutí, soud se zcela ztotožňuje s pregnantní argumentací obsaženou ve vyjádření žalované k žalobě, na kterou plně odkazuje. V této souvislosti lze pouze stručně dodat, že se soud dalšími, v žalobě rozvedenými, okolnostmi pobytu žalobkyně v České republice zabývat nemohl, když pro jejich zkoumání není v daném případě prostor z důvodu nesplnění základní podmínky (chybějícího kvalifikovaného pobytové oprávnění) pro samotnou meritorní projednatelnost žádosti žalobkyně.

30. Soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu a zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy s § 89 odst. 2 správního řádu. Předně soud uvádí, že žalobkyně v podané žalobě konkrétně nespecifikovala, v čem spatřuje rozpor napadeného rozhodnutí s § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Napadené rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 obsahuje důvody výroku rozhodnutí, jakož i podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaná řídila při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to ze stran 3 až 5, je dále zřejmé, jak se žalovaná vypořádala s návrhy a jednotlivými námitkami žalobkyně. Napadené rozhodnutí není ani v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je jednoznačně patrné, že žalovaná přezkoumala soulad prvoinstančního rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Přezkoumala správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání, přičemž dospěla k závěru, že odvolání žalobkyně není důvodné.

31. Soud nesdílí názor žalobkyně, že správní orgány ve smyslu § 3 správního řádu nezjistily stav věci, o němž nejsou pochybnosti. I v tomto případě tkví problematičnost námitek v její nekonkrétnosti, když žalobkyně žádným způsobem neupřesnila, v čem mělo spočívat porušení zásady materiální pravdy, která je upravena v § 3 správního řádu, ze strany správních orgánů. Soudu v této souvislosti nezbyvá než opakovaně konstatovat, že napadené rozhodnutí vychází z úplně a přesně zjištěného skutkového stavu, přičemž správní orgán v rámci odůvodnění rozhodnutí pečlivě a srozumitelně vyhodnotil podklady pro jeho vydání.

Závěr

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

VI. Náklady řízení

33. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalované v souvislosti s řízením náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Úspěch ve věci samé podle názoru soudu pohlcuje dílčí neúspěch v akcesorickém řízení o žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě.

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 19. dubna 2016

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová