



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **M. F.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Hoškem, advokátem se sídlem Na Příkopě 958/25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, P. O. Box 78, 130 51 Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2013, č. j. 4 A 45/2013 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, č. j. CPR-6891/ČJ-2013-930310-V243, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) a potvrdila rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, odd. pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 3. 5. 2013, č. j. KRPA-142933/ČJ-2013-000022, jímž bylo stěžovatelce uloženo podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění, a doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států EU byla stanovena na jeden rok. Počátek doby, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států EU, byl stanoven podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, od okamžiku, kdy účastnice

řízení (stěžovatelka) pozbude oprávnění k pobytu na území ČR. Doba k vycestování z území ČR byla podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena do třiceti dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí a současně bylo konstatováno, že podle § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na stěžovatelku nevztahují důvody znemožňující vycestování podle ust. § 179 zákona o pobytu cizinců.

[2] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji rozsudkem ze dne 27. 8. 2013, č. j. 4 A 45/2013 - 22, zamítl.

[3] Stěžovatelka napadla včasnou kasační stížností rozsudek městského soudu v celém rozsahu a domáhala se jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[4] Důvody kasační stížnosti stěžovatelka vymezila podle § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[5] Konkrétně stěžovatelka uvedla, že pro její věc je podstatné, že Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo“), bylo dne 8. 10. 2012 vydáno usnesení č. j. OAM-4448-6/DP-2012, kterým bylo zastaveno řízení o její žádosti o prodloužení pobytu podané dne 30. 1. 2012. Usnesení ze dne 8. 10. 2012 obsahovalo v souladu s § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), poučení, v němž bylo dle § 68 odst. 4 správního řádu uvedeno, že proti rozhodnutí lze podat odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech cizinců. Jestliže jde o informaci o suspenzivních účincích opravného prostředku ve smyslu § 68 odst. 5 správního řádu, pak sice správní orgán v poučení uvedl, že podané odvolání do usnesení ze dne 8. 10. 2012 odkladný účinek nemá, avšak v odůvodnění usnesení (str. 3) je uvedeno: *„V souladu s § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky..., se dosavadní povolení k pobytu, jehož platnost uplynula před tímto usnesením o žádosti žadatelky o jeho prodloužení, považuje za platné až do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.“* Pokud stěžovatelka podala proti usnesení ze dne 8. 10. 2012 včasné odvolání, o němž dosud nebylo rozhodnuto, je vzhledem k citovanému poučení její pobyt na území České republiky legitimní, neboť usnesení ze dne 8. 10. 2012 dosud nenabylo právní moci.

[6] Stěžovatelka zdůraznila, že k poučení, které jí bylo v usnesení ze dne 8. 10. 2012 poskytnuto, přistupovala v dobré víře a vycházela z toho, že poučovací povinnost je významným institutem správního práva zařazeného do základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 2 správního řádu). Není správný závěr žalované, že v jejím případě se *„nemohlo na její osobu vztahovat oprávnění uvedené v poučení usnesení č. j. OAM-4448-6/DP-2012 ze dne 8. 10. 2012 o fikci platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.“*,

pokračování

neboť toto poučení ve vztahu ke stěžovatelce existuje jako nepochybná právní skutečnost a stěžovatelka jeho obsah považovala za závaznou směrnici z hlediska důsledků pro její osobu. Stěžovatelka v této souvislosti připomněla ústavně právní princip, že poučení, i když je nesprávné, nemůže být k újmě osoby, která se tímto poučením v dobré víře řídila. Tím, že žalovaná při posuzování oprávněnosti pobytu stěžovatelky na území České republiky nevzala v úvahu důsledky (byť třeba nesprávného) poučení, jež se jí dostalo, porušila jeden ze základních principů dobré správy, a to zajištění jednotného, systematického a koordinovaného postupu správních orgánů vůči dotčeným osobám, což má mimo jiné posilovat důvěryhodnost veřejné správy. Postup správních orgánů pak v této souvislosti rovněž nepochybně porušil další ze základních zásad činnosti správních orgánů stanovenou v ust. § 2 odst. 3 správního řádu, který stanoví jejich povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře.

[7] Stěžovatelka shrnula, že správní orgány tím, že obsah „poučení“ v usnesení ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-4448-6/DP-2012, nevzaly „za důkaz“, že stěžovatelka na území České republiky pobývá legitimně, rozhodly v rozporu s obsahem spisu.

[8] Současně s kasační stížností požádala stěžovatelka o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jejímu návrhu Nejvyšší správní soud vyhověl usnesením ze dne 5. 11. 2013, č. j. 5 As 81/2013 - 14.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Ze spisového materiálu, tak jak byl předložen městskému soudu, bylo zjištěno, že stěžovatelka pobývala na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů vydaného za účelem zaměstnání s platností od 16. 4. 2008 do 11. 2. 2009.

[14] Následně požádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, na základě kterého pobývala na území České republiky od 12. 2. 2009 do 10. 2. 2010. Platnost tohoto povolení byla následně opakovaně prodloužena, a to do 1. 7. 2010 a do 2. 1. 2011.

[15] Dne 9. 12. 2010 podala stěžovatelka žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu, přičemž řízení o této žádosti bylo usnesením Ministerstva ze dne 22. 6. 2011, č. j.: OAM-21436-5/DP-2011, pravomocně ke dni 26. 9. 2011 zastaveno.

[16] Dne 30. 1. 2012 podala stěžovatelka opětovně žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání. Řízení o této žádosti Ministerstvo usnesením ze dne 8. 10. 2012, č. j.: OAM-4448-6/DP-2012, podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavilo s tím, že žádost stěžovatelky je zjevně právně nepřípustná, neboť platnost posledního pobytového oprávnění stěžovatelky uplynula dne 2. 1. 2011, přičemž „*V souladu s § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění, se povolení k dlouhodobému pobytu, jehož platnost uplynula před vydáním rozhodnutí o žádosti žadatelky o jeho prodloužení, považuje za platné až do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.*“ Dle závěrů Ministerstva tedy stěžovatelka pobývala na území České republiky v souladu s tímto ustanovením až do 26. 9. 2011, kdy nabylo právní moci usnesení správního orgánu o zastavení řízení o její předcházející žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podala až 30. 1. 2012, tedy více než čtyři měsíce poté, co pobytové oprávnění stěžovatelky přestalo být považované za platné v souladu s ust. § 44a odst. 3 ve spojení s ust. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka tedy v době podání žádosti nedisponovala v České republice žádným pobytovým oprávněním, proto nebyla k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky oprávněna. Usnesení Ministerstva obsahuje poučení, v němž je uvedeno „*Proti tomuto usnesení lze podat odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, a to dle ust. § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s ust. § 170b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Podle ust. § 86 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se odvolání podává u Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra České republiky a to dle ust. § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve lhůtě do 15 dnů ode dne oznámení tohoto usnesení. Podle ust. § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád nemá odvolání proti tomuto usnesení odkladný účinek. V souladu s § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění, se dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu, jehož platnost uplynula před tímto usnesením o žádosti žadatelky o jeho prodloužení, považuje za platné až do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Nabytím právní moci tohoto usnesení však zákonná fikce platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu ze zákona zaniká. Pokud byl žadatelce vydán překlenovací pobytový štítek vyznačený do cestovního dokladu nebo potvrzení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, kterým se osvědčovala platnost dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, zaniká nabytím právní moci tohoto usnesení i platnost překlenovacího pobytového štítku nebo potvrzení, a to přestože v nich uvedená doba platnosti přesahuje právní moc tohoto rozhodnutí.*“ Proti tomuto rozhodnutí Ministerstva podala stěžovatelka odvolání, o němž nebylo ke dni podání žaloby rozhodnuto.

[17] Dne 13. 9. 2012 byl stěžovatelce vystaven tzv. překlenovací štítek č. FA1204780 (v přípise ze dne 12. 4. 2013 na č. l. 16 správního spisu Ministerstvo nesprávně uvádí datum 8. 11. 2012) s platností do 31. 12. 2012, který byl následně zrušen (resp. „zneplatněn“), z překlenovacího štítku však není patrné, kdy se tak stalo.

[18] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 3. 5. 2013 stěžovatelce uložil podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění a stanovil dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce na 1 rok s tím, že počátek doby, po kterou cizinci nelze umožnit vstup na území členských

pokračování

států Evropské unie stanovil dle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovil stěžovatelce dobu k vycestování z území České republiky do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Správní orgán I. stupně dovodil, že žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu v řízení vedeném pod č. j. OAM-4448/DP-2012 stěžovatelka podala více než čtyři měsíce poté, co její pobytové oprávnění přestalo být považováno za platné a v souvislosti se zastavením řízení o této žádosti nevzniklo stěžovatelce oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. V rozporu s tím byl stěžovatelce neoprávněně vystaven překlenovací lístek č. FA1204780 s platností do 31. 12. 2012, který byl „zneplatněn“ dne 6. 11. 2012, téhož dne byl stěžovatelce vystaven výjezdní příkaz č. GA0132845 s platností od 6. 11. 2012 do 4. 1. 2013. Stěžovatelka z území České republiky nevycestovala a od 5. 1. 2013 do 11. 4. 2013 pobývala na jejím území bez platného oprávnění k pobytu.

[19] Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, o němž rozhodla žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 13. 6. 2013, v němž dovodila, že správní orgán I. stupně správně aplikoval ust. § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, neboť bylo prokázáno, že stěžovatelka od 5. 1. 2013 do 11. 4. 2013 pobývala na území České republiky bez víza, ač k tomu nebyla oprávněna. Stěžovatelka přitom na území České republiky dříve pobývala na základě víza k pobytu nad 90 dnů vydaného za účelem zaměstnání s platností od 16. 4. 2008 do 11. 2. 2009, následně požádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, na základě kterého pobývala na území České republiky od 12. 2. 2009 do 10. 2. 2010. Platnost tohoto povolení byla následně opakovaně prodloužena, a to do 1. 7. 2010 a do 2. 1. 2011. Dne 9. 12. 2010 stěžovatelka podala žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu, řízení o této žádosti bylo pravomocně zastaveno ke dni 26. 9. 2011, do tohoto dne tedy podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců pobývala na území České republiky oprávněně. Teprve dne 30. 1. 2012 pak stěžovatelka podala žádost o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání, avšak v době podání této žádosti již nedisponovala žádným pobytovým oprávněním, proto nebyla k podání této žádosti oprávněna. Nemohlo se na ni vztahovat ani oprávnění uvedené v poučení usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-4448-6/DP-2012, o fikci platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a je zřejmé, že v rozporu s touto zákonnou úpravou byl stěžovatelce vystaven tzv. překlenovací štítek s platností do 31. 12. 2012, který byl následně příslušným správním orgánem „zneplatněn“ a stěžovatelce byl vystaven výjezdní příkaz s platností do 4. 1. 2013. Jestliže tedy stěžovatelka na území České republiky pobývala po uplynutí platnosti tohoto výjezdního příkazu, byl její pobyt neoprávněný. K námitkám stěžovatelky proti usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-4448-6/DP-2012, a jeho následnému postupu žalovaná uvedla, že není příslušným správním orgánem, který by se jimi mohl zabývat.

[20] Městský soud v napadeném rozsudku vyhodnotil námitky stěžovatelky jako nedůvodné a se závěry správních orgánů obou stupňů se ztotožnil s tím, že není důvodná ani námitka stěžovatelky, že byla poučením obsaženým v usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012 uvedena v omyl, neboť ve spojení s odůvodněním tohoto usnesení je zřejmé, že v případě stěžovatelky nemohla domněnka další platnosti jejího povolení k dlouhodobému

pobytu v souvislosti s řízením o této žádosti nastat, protože v době podání žádosti již žádným povolením k pobytu nedisponovala, Ministerstvo považovalo její žádost za zjevně právně nepřipustnou a za této situace nemohlo toto povolení zůstat nadále do právní moci předmětného usnesení v platnosti. Městský soud dále uvedl, že správní orgány obou stupňů správně zjistily, že stěžovatelka pobývala na území České republiky v době od 5. 1. 2013 do 11. 4. 2013 bez víza, ač k tomu nebyla oprávněna. Počátek doby, od kdy byl pobyt stěžovatelky na území České republiky bez víza neoprávněný, byl stanoven s ohledem na to, že stěžovatelce při podání žádosti o prodloužení pobytu byl vydán překlenovací štítek s platností do 31. 12. 2012, který však byl následně „zneplatněn“ a byl jí vydán výjezdní příkaz s platností do 4. 1. 2013. Městský soud uzavřel, že správní orgány obou stupňů ve věci rozhodovaly na základě správně zjištěného skutkového stavu a v souladu s § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců bylo také rozhodnuto o jejím správním vyhoštění na dobu jednoho roku.

[21] Pro rozhodnutí věci je podstatné posouzení jediné stížní námitky stěžovatelky, a to otázky, zda nesprávné poučení uvedené v usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-4448-6/DP-2012, že se „...dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu, jehož platnost uplynula před tímto usnesením o žádosti žadatelky o jeho prodloužení, považuje za platné až do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí...“ mohlo založit oprávnění stěžovatelky k pobytu na území České republiky, přestože tímto usnesením bylo řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaveno s tím, že žádost stěžovatelky o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání je zjevně právně nepřipustná, neboť platnost jejího posledního bytového oprávnění uplynula dne 2. 1. 2011.

[22] Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.

[23] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.

[24] Podle § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné. Podle odst. 2 téhož ustanovení 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. Podle odst. 3 téhož ustanovení žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 4 je cizinec povinen podat v době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného Ministerstvem zahraničních věcí nebo v době přechodného pobytu podle § 18 písm. a) nebo b) a ve lhůtě stanovené v odstavci 1. Na uvedené žádosti se obdobně vztahuje i ustanovení odstavce 2.

pokračování

[25] Stěžovatelka namítá, že na území České republiky pobývala v důvěře ve správnost poučení, které bylo uvedeno v usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012. Otázkou důvěry v rozhodovací činnost správních orgánů se opakovaně zabýval Ústavní soud, který např. v nálezu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02 (N 169/35 Sb.NU 289), uvedl: „Jedním ze základních atributů právního státu je důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivce může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu. Ústavní soud k tomu již v minulosti judikoval, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (srov. náleze ve věci sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 31, náleze č. 117, str. 57). Z ústavněprávních hledisek je proto stěžejí akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednotlivce protizákonné. Takovým aktem totiž orgán státu narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu a v akty státu. Takový postup je z ústavněprávních hledisek tím méně přijatelný, pokud takový závěr směřuje k tíži jednotlivce v podobě nastoupené sankce za protiprávní stav. Nelze na jedné straně konstatovat protizákonnost jednání jednotlivce, a na druhé straně zcela odhlížet od toho, že takovou nezákonnost autoritativně stvrdil stát svým rozhodnutím. Tento postup svědčí o libovůli rozhodujícího orgánu veřejné moci a dostává se tak za meze stanovené čl. 2 odst. 2 Listiny. Ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny totiž není toliko příkazem pro výkon státní moci v hranicích vymezených kompetencí, nýbrž dopadá i na způsob jejich výkonu. Je-li formou sankce stanovení pokuty, tedy poskytnutí finančního plnění z majetku jednotlivce, dopustí se orgán veřejné moci takovým aktem zásahu do vlastnického práva garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny.“ Na těchto závěrech dále Ústavní soud setrval např. v nálezu ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06 (všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na adrese nalus.usoud.cz), podle kterého „Ústavní soud ve svých předchozích rozhodnutích konstatoval, že důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už jde o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní, je jedním ze základních atributů právního státu. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivce může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu. Jinak řečeno, podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci [srov. náleze sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57) nebo náleze sp. zn. I. ÚS 163/02 ze dne 9. 11. 2004 (N 169/35 SbNU289)].“ V nálezu ze dne 1. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 298/09, pak Ústavní soud uvedl: „Důvěra v rozhodovací činnost orgánů státu je jedním ze základních atributů právního státu. Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst.

1 Ústavy je princip dobré víry ve správnost aktů veřejné moci. Z ústavněprávních hledisek je proto neakceptovatelné, pokud orgán veřejné moci při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, a přesto následně konstatuje, že ani tak není možné dříve zjištěná pochybení odstranit, resp. předchozí protiprávní stav napravit.“

[26] V projednávané věci je jednoznačné, že poučení, které bylo dáno stěžovateli v usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-4448-6/DP-2012, o tom, že „v souladu s ust. § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění, se dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu, jehož platnost uplynula před tímto usnesením o žádosti žadatelky o jeho prodloužení, považuje za platné až do nabytí právní moci tohoto rozhodnutí...“, je nesprávné, neboť již z obsahu odůvodnění citovaného usnesení ve spojení s jeho výrokovou částí je zjevné, že řízení o žádosti stěžovatky bylo zastaveno pro zjevnou právní nepřípustnost její žádosti, která byla podána až 30. 1. 2012, přestože poslední pobytové oprávnění stěžovatky bylo považováno za platné jen do 26. 9. 2011, proto stěžovatelka v době podání žádosti již déle než čtyři měsíce v České republice nedisponovala žádným pobytovým oprávněním a nebyla tedy k podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky oprávněna. V daném případě proto zjevně nebyly splněny předpoklady pro aplikaci § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 téhož zákona, neboť žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebyla stěžovatelkou podána ve lhůtě stanovené v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů.

[27] V této souvislosti je s ohledem na stížní argumentaci stěžovatky vhodné pro úplnost zdůraznit, že námitky uplatněné v kasační stížnosti poukazují na usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012 výhradně v části, v níž bylo stěžovateli poskytnuto „pouze“ zjevně nesprávné poučení a nijak se nedotýkají správnosti či nesprávnosti výroku nebo důvodů tohoto usnesení, které by ostatně v tomto řízení nebylo možno věcně přezkoumat, protože žalobou v řízení před městským soudem bylo napadeno rozhodnutí jiné. V řízení o přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění totiž nelze podrobit přezkumu předcházející rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu (srov. např. rozsudek ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 As 5/2012 - 22), neboť přes vzájemnou obsahovou návaznost se tato rozhodnutí vyznačují odlišným předmětem a obsahem, řízení jsou vedena na základě jiných právních norem a jejich výsledkem je vydání dvou různých správních rozhodnutí, přičemž každé z nich je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[28] Účelem poučení účastníka řízení v řízení před správními orgány (i soudy) není založení jejich procesních či hmotných práv, ale jen poskytnutí informace o tom, jaká procesní nebo hmotná práva (jako je tomu v případě § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 téhož zákona) jim podle platné právní úpravy přísluší. Tato poučení jsou správními orgány a soudy poskytována účastníkům řízení především ve vztahu k jejich procesním právům tak, aby pro jejich neznalost v řízení neutrpěli újmu.

pokračování

[29] Nesprávné poučení poskytnuté účastníku správním orgánem, jakkoli jde o jeho pochybení, však nemůže založit účastníku (v projednávané věci stěžovatelce), byť je v dobré víře, práva, která jí podle platné právní úpravy nepřísluší. Tak zejména např. podle nálezů Ústavního soudu, z nichž na některé ostatně poukazuje i stěžovatelka v kasační stížnosti, „.....nedostatek v činnosti soudní moci, jakým je poskytnutí vadného poučení o procesních právech účastníků řízení, nemůže jít k tíži těch, kteří se na soud s důvěrou obracují jako na ochránce svých práv a svobod.....Jestliže se účastníci občanského soudního řízení řídili vadným poučením odvolacího soudu o lhůtě pro podání dovolání a jestliže poté dovolací soud odmítl jejich dovolání pro opožděnost, bylo rozhodnutím dovolacího soudu porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelů na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 90 Ústavy.“ (náleze Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2004, sp. zn. III. ÚS 332/04), přitom však „nesprávné poučení obsažené v rozsudku odvolacího soudu sice není způsobilé založit přípustnost dovolání, avšak na druhé straně nelze stěžovateli klást k tíži, pakliže se jím řídil. Podal-li tedy stěžovatel ve víře ve správnost poučení dovolání, nemůže nyní Ústavní soud odmítnout ústavní stížnost proti rozhodnutí soudu odvolacího jako opožděnou“ (náleze Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 732/11) a „z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. To znamená, že účastníku řízení nesmí být na újmu, pokud při využití takového prostředku proti rozhodnutí orgánu veřejné moci postupoval v dobré víře ve správnost v něm obsaženého nesprávného poučení... Nesprávné poučení přitom nemůže založit v rozporu se zákonem přípustnost opravného prostředku [srov. *mutatis mutandis* náleze ze dne 5. listopadu 2002 sp. zn. II. ÚS 343/02 (N 140/28 SbNU 223), usnesení ze dne 3. dubna 2008 sp. zn. II. ÚS 328/06 nebo usnesení ze dne 8. srpna 2011 sp. zn. III. ÚS 1791/11].“ (náleze Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11).

[30] Nemůže-li tedy nesprávné poučení založit procesní práva účastníka řízení (právo na podání opravného prostředku), tím spíše nemůže založit jejich práva hmotná, tj. v nyní projednávané věci existenci zákonné domněnky o platnosti víza do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 téhož zákona, které stanoví konkrétní předpoklady pro založení zákonné domněnky platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, jež nelze zvrátit ani nesprávným poučením správního orgánu.

[31] Nesprávné poučení o domněnce platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 44a odst. 3 téhož zákona proto není způsobilé založit domněnku platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, jehož platnost uplynula před usnesením o zastavení řízení o žádosti stěžovatelky o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro její zjevnou právní nepřípustnost.

[32] Nesprávné poučení obsažené v usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-4448-6/DP-2012, sice není způsobilé založit hmotněprávní domněnku pobytového oprávnění stěžovatelky na území České republiky, avšak na druhé straně nelze stěžovatelce klást k tíži pochybení Ministerstva, a to navíc za situace, kdy jí byl dne 13. 9. 2012 vydán tzv. překlenovací štítek s platností do 31. 12. 2012. Důsledkem nesprávného poučení, které bylo stěžovatelce v usnesení ze dne 8. 10. 2012 poskytnuto, proto s ohledem na výše

uvedené je, že nesmí jít k její tíži a pokud se jím v dobré víře řídila, nesmí být za své chování sankcionována.

[33] Existenci tzv. překlenovacího štítku sice stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně nenamítla, avšak úzce souvisí s poučením daným jí v usnesení ze dne 8. 10. 2012 a zejména je posouzení jeho existence nezbytné z hlediska trvání její dobré víry ve správnost daného poučení.

[33] Tzv. 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. Správní řád v § 156 nicméně počítá s možností opravy osvědčení i s jeho zrušením, je-li v rozporu s právními předpisy. Pobývala-li proto stěžovatelka na území České republiky v době platnosti tohoto překlenovacího štítku při důvěře v nesprávné poučení uvedené v usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012, nelze k její tíži pobyt považovat za neoprávněný, a to až do doby, kdy se o nesprávnosti předmětného poučení prokazatelně dozvěděla.

[33] Překlenovací štítek byl následně „zneplatněn“ a stěžovatelce byl dne 6. 11. 2012 vydán výjezdní příkaz s platností do 4. 1. 2013.

[34] Podle § 50 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky je výjezdní příkaz dokladem, který uděluje policie z moci úřední po zrušení platnosti víza, po zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, pokud uplynula platnost víza, po zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k pobytu nebo zvláštního pobytového povolení, po ukončení přechodného pobytu na území, k němuž se vízum nevyžaduje, po ukončení poskytování ochrany na území podle zvláštního právního předpisu nebo při správním vyhoštění. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že udělení výjezdního příkazu je nutno chápat jako zákonodárcem předvídaný logický důsledek vydání jednoho z tímto ustanovením taxativně vyjmenovaných rozhodnutí. Příslušnému orgánu je přitom udělení výjezdního příkazu uloženo jako povinnost vždy, dojde-li k této zákonem předvídané skutečnosti.

[35] Stěžovatelce proto muselo být nejméně od data vydání výjezdního příkazu známo, že na území České republiky pobývá bez víza a musí toto území do 4. 1. 2013 opustit. Na tomto závěru nic nemění ani tvrzení stěžovatelky v protokolu o vyjádření účastníka řízení ze dne 11. 4. 2013 (v kasační stížnosti ostatně ani nenamítané), že se po podání odvolání proti usnesení Ministerstva ze dne 8. 10. 2012 dostavila dne 6. 11. 2012 na Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva pro překlenovací vízum a štítek, který obdržela, považovala za překlenovací vízum a nevzala na vědomí, že jde o výjezdní příkaz. Nedbalost stěžovatelky je třeba vykládat k její tíži, neboť jí nic nebránilo v tom, aby se s obsahem výjezdního příkazu seznámila.

[36] Lze proto shrnout, že stěžovatelce nelze klást v důsledku nesprávného poučení Ministerstvem v usnesení ze dne 8. 10. 2012, č. j. OAM-448-6/DP-2012, k její újmě její neoprávněný pobyt na území České republiky do 4. 1. 2013, což však správní orgány i městský soud zohlednily a jejich rozhodnutí vychází ze správného závěru, že stěžovatelka

pokračování

na území České republiky bez víza pobývala pouze v době od 5. 1. 2013 do 11. 4. 2013, přičemž počátek doby neoprávněného pobytu stěžovatelky v souladu s výše uvedeným stanovily právě s přihlédnutím k tomu, že stěžovatelce byl současně vydán také překlenovací štítek s platností do 31. 12. 2012, který byl následně zneplatněn a byl jí vystaven výjezdní příkaz s platností do 4. 1. 2013.

[37] Na základě všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[38] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení a úspěšné žalované náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu