



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Petra Hluštíka, v právní věci žalobkyně: **G. G.**, zast. Mgr. Et Ing. Vlastimilem Mlčochem, advokátem se sídlem Janáčkovo nábřeží 84/9, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, odbor azylové a migrační politiky, se sídlem Hněvkovského 30/65, Brno, proti úkonu žalovaného č. j. X, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 1. 2015, č. j. 62 A 126/2014 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

Včas podanou a procesně přípustnou kasační stížností se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti úkonu žalovaného, jímž jí byl zrušen dlouhodobý pobyt.

Stěžovatelka svou žalobu opírala o právní názor, že úkon žalovaného č. j. X, jímž jí byl zrušen tzv. překlenovací štítek ke dni 6. 8. 2014, je rozhodnutím, neboť jím bylo zasaženo do jejích práv. Ke skutkovým okolnostem v žalobě uvedla, že na území České republiky pobývala na základě povolení k dlouhodobému pobytu s platností od 2. 5. 2011 do 6. 6. 2012. Dne 4. 6. 2012 podala žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, řízení však bylo zastaveno, pro pozdní podání žádosti. Usnesení o zastavení řízení bylo její zástupkyni doručeno dne 24. 1. 2013. V průběhu dalších řízení,

jimž se snažila dosáhnout povolení pobytu, jí byly prodlužovány pobyty“ na základě tzv. překlenovacích štítků. Poslední pobytový štítek č. j. X byl žalovaným zrušen ke dni 6. 8. 2014 zpětně, což jí bylo oznámeno dne 1. 10. 2014. Stěžovatelka postup žalovaného označila za rozporný s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 810/2009, Vízový kodex, podle něhož se rozhodnutí o prohlášení víza za neplatné oznámí žadateli prostřednictvím standardního formuláře. Dále poukázala na neústavnost omezení lhůty k podání žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na 90 – 14 dní před skončením platnosti povolení k pobytu vyjádřeného v zákoně o pobytu cizinců. Rovněž upozornila na přepjatý formalismus přijímání žádostí, který je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, přímo vykonatelnými normami Evropské unie a také směrnicí o postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty č. 2003/109/ES. Po soudu požadovala zrušení napadeného rozhodnutí o zrušení dlouhodobého pobytu a nařízení žalovanému prodloužit žalobkyni povolení k dlouhodobému pobytu. V doplnění žaloby se výslovně vymezila proti posouzení její věci podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71.

Krajský soud shledal, že je žaloba nepřijatelná, neboť směřuje proti úkonu, který není rozhodnutím, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odmítl. Přitom vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, podle něhož tzv. překlenovací štítek nemá charakter rozhodnutí, ale jedná se o administrativní osvědčení o podání pobytové žádosti spojené s legalizací pobytu po dobu řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka odkazuje na obsah podané žaloby a zdůrazňuje, že se krajský soud vůbec nevypořádal s jejími argumenty, zejména, že v jejím případě nelze použít rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 1/2009. Znovu opakuje, že rozdílným aspektem je skutečnost, že správní orgán stěžovatelce zrušil vízum – povolení k dlouhodobému pobytu nad 90 dní, kde zákon jednoznačně vyžaduje, aby správní orgán vydal rozhodnutí podle § 37 zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), což také vyžaduje vízový kodex EU. Stěžovatelka je toho názoru, že není podstatná forma udělení víza či povolení k pobytu nad 90 dnů, ale je podstatný jeho obsah, tj. tímto překlenovacím štítkem bylo uděleno povolení k pobytu nad 90 dnů a v případě zrušení je nutno uplatnit náležitosti dle § 37 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil jako nezákonné a rozhodl, že zrušení dlouhodobého víza nad 90 dnů bylo nezákonné.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Stěžovatelka svá kasační tvrzení výslovně nepodřadila kasačním důvodům ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.; ve vztahu k odmítnutí žaloby je ovšem odpovídající pouze kasační důvod podle písm. e) cit. ustanovení, který v sobě zahrnuje veškeré vytýkané vady. Dále je

pokračování

třeba připomenout, že kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, proti němu také směřují kasační důvody, a nelze v ní účinně poukázat na obsah žaloby směřující proti správnímu rozhodnutí, vyjma argumentace, že se krajský soud s žalobními námitkami nevypořádal. To je také jádrem uplatněného kasačního důvodu; tedy že žalobou napadený úkon je rozhodnutím a že se krajský soud nevypořádal s žalobními námitkami.

Kasační stížnost není důvodná.

Považuje-li stěžovatelka usnesení krajského soudu za nepřezkoumatelné pro nevypořádání žalobní argumentace, nelze jí přisvědčit. Předně je třeba uvést, že v případě odmítnutí žaloby není vůbec možné se vypořádávat s věcnými argumenty žaloby, neboť odmítnutí znamená, že soud se po věcné stránce žalobou zabývat nemůže. V daném případě se však jedná o situaci zčásti odlišnou, neboť stěžovatelka v žalobě mj. brojila předem proti případnému posouzení napadeného úkonu podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 – 71, jehož aplikace by vedla k odmítnutí její žaloby. Krajský soud ovšem toto žalobní tvrzení v úvahu vzal, ale nepřisvědčil mu, a výslovně uvedl, z jakých důvodů. Jeho rozhodnutí tedy není zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti a stěžovatelka také fakticky brojí proti výsledku tohoto posouzení.

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že v daném případě bylo na místě aplikovat právní názor vyslovený ve výše uvedeném rozsudku tohoto soudu. Ten se totiž výslovně zabýval charakterem tzv. překlenovacího štítku jako takového, resp. tím, zda tento štítek je rozhodnutím ve smyslu části druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nebo osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, 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. Narozdíl 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.*“

V uvedeném případě je potřeba ujasnit, z jakého titulu disponovala stěžovatelka pobytoým oprávněním, a zda se tedy nejedná o situaci vylučující právní názor výše uvedený. Ze skutkových okolností je ovšem zřejmé, že obdobně jako v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem ve výše uvedeném rozsudku bylo pobytové oprávnění stěžovatelky považováno za platné na základě právní fikce a nikoliv rozhodnutí správního orgánu. V souladu s §44a zákona o pobytu cizinců se na prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu obdobně použije § 47 téhož zákona. Ten v odst. 1 určuje lhůtu pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na 90 až 14 dní před uplynutím doby platnosti víza. V odst. 2 pak dále stanoví, že pokud uplyne doba platnosti víza před rozhodnutím o žádosti, ačkoliv byla podána v zákonné lhůtě, považuje

se vízum za platné, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o ní. Právní fikce pobytu tedy nastane okamžikem splnění zákonných podmínek a nikoliv vydáním rozhodnutí. V případě, že cizinec podá žádost o povolení k dlouhodobému pobytu (či prodloužení doby platnosti tohoto povolení) v zákonné lhůtě, tedy nejpozději 14 dní před uplynutím platnosti víza, pobývá na území legálně na základě právní fikce platnosti dosavadního pobytového oprávnění až do nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti, a to bez ohledu na to, zda má v cestovním dokladu překlenovací štítek či nikoliv. Z toho zároveň vyplývá, že zrušení platnosti pobytového štítku nemůže být rozhodnutím, kterým se ruší povolení k pobytu ve smyslu § 37 zákona o pobytu cizinců. Právní fikce platnosti dosavadního pobytového oprávnění platí pouze do nabytí moci rozhodnutí o žádosti. Okamžikem nabytí právní moci tedy tato fikce zaniká *per se*. Správní orgán žalovaným úkonem nemohl zrušit povolení k pobytu, neboť fikce platnosti povolení již zanikla. Pobytový štítek proto nemůže představovat rozhodnutí, kterým byl povolen pobyt, neboť v době předání překlenovacího štítku již cizinec pobyt povolený má, a to právě na základě právní fikce. Stejně tak zrušením jeho platnosti není zrušen samotný pobyt, neboť ten zaniká po splnění zákonných předpokladů, tedy po nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti.

Vzhledem k tomu, že překlenovací štítek je do cestovního dokladu vyznačován pouze cizincům, o nichž je správnímu orgánu z úřední činnosti známo, že pobývají na území na základě právní fikce platnosti pobytového oprávnění, nezakládá či nemění tento štítek v žádném případě právo pobytu cizince. Rozdílnost přístupu k vydávání pobytového štítku jakožto osvědčení a rozdílnost povahy tohoto štítku v různých případech by bezesporu byla nezákonná a neústavní. Byť procedura vydávání překlenovacího štítku není upravena přímo zákonem, neznamená to, že by správní orgán mohl při jeho vydávání postupovat s libovůlí a v jednotlivých případech rozdílně. Nerespektování ustálené praxe či vnitřních předpisů při vydávání pobytových štítků by vedlo k nedůvodným rozdílům, které jsou v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. K problematice vázanosti správního orgánu zavedenou správní praxí se v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 – 57, v němž uvedl, že „...jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila... Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.“

Nejvyšší správní soud poznamenává, že si je vědom skutečnosti, že v případě stěžovatelky nebyla splněna podmínka včasného podání žádosti podle § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jejíž splnění § 47 odst. 2 cit. zákona pro vznik právní fikce předpokládá. Stěžovatelka v kasační stížnosti nicméně nerozporuje to, zda jí měl být překlenovací štítek do cestovního dokladu vůbec vyznačen, a pro posouzení věci to ani není podstatné. Nejvyšší správní soud se proto nemůže k této věci vyjadřovat.

Předmětem žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může být pouze úkon správního orgánu, jímž

pokračování

se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Překlenovací štítek takovým úkonem není a není jím ani úkon, jímž byla jeho platnost zrušena. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím a podle § 68 písm. e) s. ř. s. je nepřipustná žaloba proti takovému úkonu podaná. Krajský soud proto postupoval správně, odmítl-li žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. naplněn nebyl, a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka tedy právo na náhradu nákladů řízení nemá a úspěšnému žalovanému ji soud nepřiznal, neboť mu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 18. srpna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu