



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **I. G.**, zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV-64604-5/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2015, č. j. 32 A 3/2014 – 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e 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 pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností do 20. 3. 2011. Dne 2. 3. 2011 podala první žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, žádost byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 29. 8. 2012, které nabylo právní moci dne 14. 9. 2012, neboť odvolání podané dne 27. 9. 2012 proti tomuto rozhodnutí bylo podáno opožděně a nebylo spojeno s žádostí o prominutí lhůty. Jako opožděné bylo zamítnuto rozhodnutím žalované ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV- 137085-8/SO/sen-2012.

[2] Dne 25. 10. 2012 podala žalobkyně druhou žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „orgán I. stupně“) usnesením ze dne 29. 1. 2013, č. j. OAM-67302-6/DP-2012 řízení o této žádosti podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zastavilo. Důvodem byla skutečnost, že žalobkyně podala žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Podle orgánu I. stupně z dikce § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území vyplývá, že žádost musí být podána v době, kdy je dosavadní povolení k pobytu platné nebo se za platné ve smyslu § 47 odst. 2 téhož zákona považuje (tzv. fikce pobytu do rozhodnutí o žádosti). V případě žalobkyně platnost jejího dosavadního povolení zanikla s půlnocí dne 13. 9. 2012 a další novou žádost podala až dne 25. 10. 2012. Žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 7. 2013, č. j. MV-64604-5/SO/sen-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla odvolání žalobkyně a usnesení orgánu I. stupně o zastavení řízení potvrdila. S prvostupňovým orgánem se ztotožnila v tom, že ze zákona o pobytu cizinců vyplývá, že cizinec je povinen požádat o změnu účelu pobytu v průběhu povoleného pobytu na území České republiky. Podmínku povoleného pobytu ovšem nelze podle žalované směřovat s fikcí platnosti bytového oprávnění dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, která pouze chrání cizince před právními důsledky spojenými s uplynutím platnosti stávajícího bytového oprávnění do doby pravomocného rozhodnutí o podané žádosti. Podle žalované podmínka podání žádosti dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vázána na pobyt povolený a nikoliv na byt, založený zákonnou fikcí pobytu. Žalobkyně v době podání žádosti platné povolení k pobytu neměla.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 14. 4. 2015, č. j. 32 A 3/2014 – 47 (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalobkyni byla upřena dvojinstančnost správního řízení, jelikož žalovaná spatřovala neoprávněnost v jiném kontextu než orgán I. stupně. Podle ust. § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) řádu odvolací správní orgán provádí přezkum souladu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s právními předpisy v plném rozsahu, tzn. je oprávněn v odvolacím řízení v rámci přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mimo jiné toto rozhodnutí doplňovat o další důvody, případně jej změnit, a to jak co do odůvodnění, tak co do výroku. Řízení u správního orgánu prvního stupně a řízení o odvolání, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, potom tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80, všechny rozhodnutí dostupné na www.nssoud.cz) Žalovaná tedy byla nepochybně oprávněna provádět dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí, resp. toto rozhodnutí doplňovat o další, správním orgánem prvního stupně neuvedené důvody. S orgánem I. stupně se krajský soud ztotožnil v tom, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným než povoleným účelem je oprávněna podat jak osoba s platným bytovým oprávněním, tak osoba pobývajících na území na základě fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni však ke dni podání druhé žádosti fikce pobytu nesvědčila, neboť první žádost ze dne 2. 3. 2011 byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 29. 8. 2012, které nabylo právní moci 14. 9. 2012. Tímto dnem přestalo být dříve udělené povolení považováno za platné ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Na tento závěr nemá vliv, že byl žalobkyni dne 1. 10. 2012

pokračování

nesprávně vydán tzv. překlenovací štítek osvědčující trvání této fikce. Překlenovací štítek je však osvědčením vydaným podle § 155 správního řádu, přičemž tento typ aktů veřejné správy nezakládá (resp. neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů. Nesprávně vydaný překlenovací štítek tak s ohledem na svůj charakter není způsobilý založit žalobkyni práva (tj. v daném případě existenci fikce platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), která jí podle zákona nenáleží (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 – 71).

II. Kasační stížnost

[4] Žalobkyně /stěžovatelka/ napadla rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností. V úvodu stěžovatelka obecně krajskému soudu vyčítá, že vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností a též nedostatečně vypořádal žalobní námitky.

[5] Konkrétně tvrdí, že jí byl vydán překlenovací štítek, který osvědčuje fikci pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, byla tedy v dobré víře, že jí tato fikce svědčí. Správní orgán vydáním překlenovacího štítku utvrdil stěžovatelku v legálnosti jejího pobytu a *de facto* její pobyt legalizoval, stěžovatelka tedy byla v dobré víře, že žádost podala řádně. Rozhodnutí o zastavení řízení pro ni bylo překvapivé, jelikož správní orgán I. stupně ji vyzýval k doložení dokladů, žádost tudíž projednával meritorně.

[6] Stěžovatelka se také proti rozhodnutí o zamítnutí první žádosti odvolala, odvolání sice bylo opožděné, ale v době podání nyní posuzované druhé žádosti ještě nebylo autoritativně o tomto odvolání rozhodnuto.

[7] V důsledku chybného postupu správních orgánů se stěžovatelka dostala do situace, kdy byla přesvědčena o legálnosti svého pobytu, a přesto pobývala na území České republiky nelegálně a bylo jí uloženo správní vyhoštění.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že z napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů uvedených stěžovatelkou a vycházel ze skutkového stavu, který není sporný, a nejsou o něm pochybnosti. Je rovněž zřejmé, jak krajský soud podstatné skutečnosti následně právně posoudil. Námitky stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu je tudíž nutné odmítnout jako neopodstatněné. Přitom je třeba zdůraznit značnou obecnost tohoto okruhu námitek, když stěžovatelka uvádí, že soud pomíjí jednoznačně prokázané skutečnosti, hodnotí je bez zvážení okolností celého případu, případně v rozporu s povinnostmi, které vyplývají ze s. ř. s., aniž by uvedla jediné konkrétní pochybení krajského soudu.

[11] Věcnou podstatou sporu je otázka určení doby, ve které byla stěžovatelka oprávněna podat novou (v pořadí druhou) žádost o dlouhodobý pobyt za jiným účelem. Dle § 44a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že *dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze opakovaně prodloužit...* Podle odst. 3 tohoto ustanovení *na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se... § 47 vztahuje obdobně.*

[12] Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví, že *cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu.*

[13] Dle § 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.* Dle odst. 2 tohoto 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.*

[14] Naposledy citované ustanovení stanoví fikci legálního pobytu žadatele do doby rozhodnutí o žádosti v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu u žadatele, který na území pobývá na základě víza k pobytu nad 90 dní. Judikatura správních soudů však dovozuje, že se analogicky uplatní i v případě žadatele, který již na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu, což je i případ stěžovatelky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 96/2011 – 73). Ze správního spisu vyplývá, že tato fikce svědčila stěžovatelce do 14. 9. 2012, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, kterým jí nebyl přiznán dlouhodobý pobyt na základě první žádosti ze dne 2. 3. 2011.

[15] Z gramatického výkladu ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost cizince, požádat o povolení pobytu za jiným účelem. Žádost tak může podat pouze cizinec, který má povolený pobyt (srov. výraz *„hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen“*). Tuto žádost je povinen podat v době vymezené v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a tedy *„nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů“*, resp. před uplynutím doby platnosti stávajícího pobytového oprávnění. Krajský soud a orgán I. stupně vyjádřily právní názor, že žadatel o dlouhodobý pobyt je oprávněn podat novou žádost o dlouhodobý pobyt za jiným účelem též v době, kdy mu svědčí fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná to naopak vylučuje. Dovozuje, že cizinec je oprávněn tuto žádost podat pouze v době, kdy má platné

pokračování

povolení k dlouhodobému pobytu (případně vízum k pobytu nad 90 dní), tzn. v „*průběhu povoleného pobytu*“, protože podmínku povoleného pobytu nelze směřovat s fikcí platnosti daného pobytového oprávnění dle citovaného § 47 odst. 2.

[16] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že v daném konkrétním případě není rozpor v právním názoru na výklad uvedených ustanovení rozhodný, protože závěr obou správních orgánů i krajského soudu, že stěžovatelka podala druhou žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna, je neotřesitelný. První podaná žádost ze dne 2. 3. 2011 byla zamítnuta rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 14. 9. 2012. Platnost původního pobytového oprávnění stěžovatelky za účelem zaměstnání byla omezena datem 20. 3. 2011. Vzhledem k včas podané první žádosti o povolení pobytu za účelem podnikání, bylo dosavadní pobytové oprávnění považováno za platné na základě právní fikce, která nastala okamžikem splnění zákonných podmínek, nikoliv vydáním rozhodnutí. Protože stěžovatelka podala první žádost v zákonné lhůtě, pobývala na území ČR legálně na základě právní fikce platnosti dosavadního pobytového oprávnění až do nabytí právní moci rozhodnutí o podané první žádosti, tj. do 14. 9. 2012. Okamžikem nabytí právní moci tato fikce zaniká *per se*, a to bez ohledu na to, zda jí byl v průběhu tohoto řízení (ode dne 22. 3. 2011) vydán tzv. „překlenovací“ štítek na dobu do předpokládaného rozhodnutí o této žádosti (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2015, č. j. 2 Azs 12/2015 - 64), popř. i následně nesprávně vydán další „překlenovací“ štítek na dobu od 1. 10. 2012 do 31. 11. 2012 (k tomu viz níže). V době podání druhé žádosti stěžovatelka neměla příslušné pobytové povolení a nesvědčila jí již ani fikce pobytu.

[17] Stěžovatelka uvádí, že podala proti rozhodnutí o první žádosti opožděné odvolání, o němž nebylo v době podání druhé žádosti nyní posuzované ještě autoritativně rozhodnuto. Tato skutečnost však na posouzení právní moci rozhodnutí nemá vliv, jelikož odkladný účinek má pouze včas podané odvolání. Správní orgán I. stupně tedy rozhodl v souladu se zákonem, když řízení o druhé žádosti stěžovatelky zastavil. Tvrzení stěžovatelky, že jí vyzýval k doložení dokladů a druhou žádost tudíž projednával meritorně, je sice v souladu s tím, co je uvedeno v samotném rozhodnutí o zastavení řízení, nicméně ani tento nesprávný postup nemá vliv na výsledek řízení, konečně sám správní orgán v tomto rozhodnutí připouští, že bylo lze řízení zastavit dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro nepřipustnost takové opakované žádosti.

[18] K nastolené otázce, určení doby, ve které je cizinec oprávněn podat žádost o povolení změny pobytu, soud obecně dodává, že i když se na žadatele, kterému svědčí fikce pobytu, dle zákona pohlíží jako na osobu, která má povolený pobyt, a nelze vyloučit opakované podání žádosti dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nemůže další druhá žádost, i kdyby byla podána v době běžící fikce povoleného původního pobytového oprávnění, založit novou fikci pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 - 32: „*fikce povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže nastat na základě podání další žádosti o povolení dlouhodobého pobytu (popř. změny jeho účelu) v případě, kdy cizinci (stěžovateli) již svědčí fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců...* Opačný závěr by vedl ke zcela absurdním důsledkům, kdy by na základě opakovaného a účelového podávání žádostí docházelo k nikdy nekončícímu řetězení fikcí povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.“). Další fikce pobytu nemůže nastat, i proto, že není splněna

podmínka podání žádosti v době uvedené v § 47 odst. 1 (*nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů*) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tak učinila správný závěr ohledně této otázky, opačný dílčí právní názor orgánu I. stupně i krajského soudu neměl na výsledek vliv již z důvodů shora uvedených v bodu [16]. Navíc je nesporné, že polemika o výkladu uvedených ustanovení byla vyvolána argumentací stěžovatelky uvedenou následně.

[19] Stěžovatelka namítala, že jí byl nesprávně vydán tzv. překlenovací štítek od 1. 10. 2012 do 30. 11. 2012 a byla tudíž v dobré víře o legálnosti svého pobytu a oprávněnosti podat novou druhou žádost o dlouhodobý pobyt. Otázkou důvěry v rozhodovací činnost orgánů veřejné moci ve světle judikatury Ústavního soudu se Nejvyšší správní soud zevrubně zabýval např. v rozsudku ze dne 17. 1. 2014, č. j. 5 As 81/2013 – 19, z něhož mimo jiné vyplývá, 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. Uvedené závěry aplikoval Nejvyšší správní soud i v již výše citovaném rozsudku ze dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 – 32, když uvedl: *„Případné nesprávné vydání tohoto pobytového (překlenovacího) štítku... 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, 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 době platnosti nesprávně vydaného překlenovacího štítku by tedy nemělo být žadateli kladeno k tíži to, že jedná s důvěrou v legálnost svého pobytu, nesmí být za své jednání sankcionován. Osvědčení v podobě překlenovacího štítku však nemůže zhojit nedostatek, spočívající na straně stěžovatelky v tom, že podala žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Tento štítek nezakládá ani nemění právo pobytu, které je založeno rozhodnutím o povolení pobytu cizince.

[20] Pokud jde o tvrzení, že stěžovatelce bylo v důsledku chybného postupu správních orgánů uloženo správní vyhoštění, nelze než poznamenat, že řízení o správním vyhoštění není předmětem tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem. Soudu je z úřední činnosti známo, že pod sp. zn. 5 Azs 121/2015 je vedeno u tohoto soudu řízení o kasační stížnosti stěžovatelky proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 4. 2015, č. j. 32 A 47/2014 -38. Zohlednění dobré víry stěžovatelky v legálnost pobytu na základě nesprávně vydaného „překlenovacího štítku“ v rozhodnutí o správním vyhoštění je tak předmětem přezkoumání soudem, a to v řízení, v němž posouzení této námitky stěžovatelky může mít vliv na výsledek řízení.

IV.

Závěr a náklady řízení

pokračování

[21] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalované 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 27. října 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu