



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **T. T. L. G.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2016, č. j. 11 A 175/2014 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2014, č. j. MV-1696-5/SO/sen-2014, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 18. 11. 2013, č. j. OAM-19733-24/DP-2013; tímto bylo zastaveno řízení o žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

I. Vymezení věci

Stěžovatelka měla na území ČR povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání s platností od 22. 3. 2008 do 21. 3. 2010. Dne 10. 3. 2010 podala u Inspektorátu cizinecké policie žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem

podnikání. Ministerstvo vnitra po posouzení včasnosti podání žádosti dospělo k závěru, že byly splněny podmínky pro zastavení řízení dle § 169 odst. 8 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“); konstatovalo, že žádost byla podána v době, kdy k tomu úkonu nebyla již oprávněna. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný zamítl.

Dne 16. 4. 2013 podala stěžovatelka žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu dle § 45 zákona o pobytu cizinců za účelem společného soužití rodiny.

Usnesením ze dne 18. 11. 2013 Ministerstvo vnitra řízení podle § 169 odst. 8 písm. d) zákona o pobytu cizinců zastavilo, neboť stěžovatelka podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu již nebyla oprávněna. Správní orgán dospěl k závěru, že nabytím právní moci rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2013 skončila dne 7. 4. 2013 dosavadní fikce platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců; z toho důvodu řízení zastavil. Správní orgán poukázal na § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010, podle kterého se dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu, jehož platnost uplynula před tímto rozhodnutím o žádosti žadatelky o její prodloužení, považuje za platné až do nabytí právní moci tohoto usnesení. Nabytím právní moci tohoto usnesení však zákonná fikce platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu ze zákona zaniká. Žalovaný odvolání proti usnesení, kterým bylo řízení zastaveno zamítl a konstatoval, že bylo v řízení jasně a dostatečně prokázáno, že správní rozhodnutí ze dne 18. 3. 2013 nabylo právní moci dne 7. 4. 2013, a tudíž stěžovatelka již nebyla k podání žádosti dne 16. 4. 2013 oprávněna.

Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou městský soud rozsudkem nyní napadeným kasační stížností zamítl.

Městský soud poukázal na to, že skutečnost, že na základě vydaného potvrzení a překlenovací štítku učinil správní orgán odlišný závěr, než jaký by si přála stěžovatelka, nemůže vést k závěru, že žalovaný porušil obecně namítanou zásadu uvedenou v § 3 správního řádu. Z vydaného potvrzení žalovaný dle soudu správně dovodil, že stěžovatelka byla oprávněna pobývat na území ČR po dobu platnosti tohoto potvrzení a překlenovacího štítku, ale jen do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti, tj. v tomto případě do 7. 4. 2013, tímto dnem končí platnost fikce oprávněnosti pobytu. Skutečnost, že potvrzení bylo vydáno až dne 9. 5. 2013, nemůže dle soudu znamenat, že by jím bylo založeno oprávnění stěžovatelky pobývat na území ČR; toto potvrzení bylo vydáno výlučně pro její potřeby a jen deklaruje to, že pobyt je oprávněný do doby skončení správního řízení; samo o sobě žádná práva nezakládá. Městský soud v odůvodnění odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Azs 132/2015 – 39, kterým bylo rozhodováno ve věci skutkové i právně obdobné.

Při posouzení důvodnosti námitky, že stěžovatelka podávala svou žádost v době, kdy měla v cestovním dokladu stále vylepen překlenovací štítek, který potvrzoval její oprávnění k pobytu na území, vycházel soud z judikatury Nejvyššího správního soudu, ze které mimo jiné vyplývá, že osvědčení v podobě překlenovacího štítku nemůže zhojit

pokračování

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 (viz rozsudky NSS ze dne 18. 8. 2015, č. j. 2 Azs 12/2015 – 64 nebo ze dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 – 32, či rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Azs 1/2009 - 71).

Pokud jde o tvrzené porušení legitimního očekávání, které stěžovatelka spatřovala v tom, že „nalézací správní orgán nejprve tvrdil v rámci řízení to, že její pobyt je oprávněný“, zdůraznil soud, že v době podání žádosti dne 16. 4. 2013 nebylo potvrzení ministerstva dosud vydáno, neboť to je datováno až dne 9. 5. 2013, a není tedy pravdivé tvrzení, že stěžovatelka měla v době podání žádosti vydané potvrzení o tom, že její pobyt na území je oprávněný. V žádném případě proto není možné dospět k závěru, že měla v době podání žádosti legitimní očekávání, že její žádosti bude vyhověno, neboť nemohla předpokládat vydání onoho potvrzení, které bylo vydáno až cca 3 týdny po podání žádosti. Naopak v době podání žádosti jí bylo známo, že dne 7. 4. 2013 nabylo právní moci rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání ve věci její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, z čehož jí muselo být jasné, že předchozí řízení bylo tímto dnem pravomocně ukončeno a že v souladu s § 44a odst. 3 ve spojení s § 47 zákona o pobytu cizinců skončila k tomuto datu platnost jejího předchozího oprávnění k pobytu na území ČR.

Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť soud se nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě, neboť prakticky pouze převzal argumentaci žalovaného a jeho postup bez dalšího aproboval. Vzhledem k tomu, že správní rozhodnutí jsou nezákonná, zatížil tak i městský soud svůj rozsudek nezákonností.

Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že žádost podala po uplynutí pobytového oprávnění, a tvrdí, že žádost podala řádně a poukazuje na to, že tuto skutečnost následně potvrdil nalézací správní orgán přímo svým aktem - potvrzením a zdůrazňuje, že žádost byla podána za situace, v níž měla v cestovním dokladu stále vylepen překlenovací štítek, tedy akt, potvrzující oprávnění k pobytu.

Stěžovatelka dále tvrdí, že správní orgány rozhodly na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu v rozporu s § 3 správního řádu; žalovaným i správním orgánem I. stupně je neustále podsouváno, že stěžovatelka podala žádost až dne 16. 4. 2013, tedy po uplynutí pobytového oprávnění. Stěžovatelka tvrdí, že žádost podala řádně, což následně správní orgán potvrdil. Nelze souhlasit se závěry městského soudu, který uvedl, že toto potvrzení o podání žádosti nemohlo ve vztahu k žádosti o pobyt ze dne 10. 3. 2010 nabýt účinnosti, neboť toto řízení bylo již pravomocně ukončeno. Soud rovněž nedostatečně vypořádal námitky stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu a legitimního očekávání.

Stěžovatelka rovněž namítá nedostatečné vypořádání námitky směřující k nezákonnému zastavení řízení; v žalobě, jakož i předtím v odvolání tvrdila, že správní orgán měl o věci rozhodnout meritorně, neboť k tomu byly splněny podmínky. Správní orgán totiž zjevně v řízení činil úkony, řízení zahájil a následně stěžovatelku též vyzval k odstranění vad žádosti.

Dle stěžovatelky městský soud zatížil svůj rozsudek nezákonností a nepřezkoumatelností, jestliže potvrdil nesprávná a nezákonná rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti a přípustnosti kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelkou uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka namítla v kasační stížnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů; Nejvyšší správní soud se proto musel nejdříve zabývat vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti. Shledal-li by ji důvodnou, již sama tato skutečnost by bránila věcnému přezkoumání napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud již opakovaně konstatoval, že rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. V intencích výše uvedeného zdejší soud napadené rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Ostatně stěžovatelka se závěry městského soudu polemizuje, resp. se proti nim ohrazuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku zcela jistě bylo vyloučeno.

Skutečnost, že stěžovatelka nesouhlasí s argumentací soudu, resp. má na určitou právní otázku odlišný názor, nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu nezakládá. Městský soud se vypořádal se všemi námitkami, které stěžovatelka ve zcela obecné rovině v žalobě uplatnila. Nejvyšší správní soud se v tomto směru zcela ztotožňuje s konstatováním městského soudu, že námitky stěžovatelky uplatněné v žalobě byly zcela obecné a nekonkrétní a na samé hranici přezkoumatelnosti, přitom ani v rámci probíhajícího ústního jednání nebyly nijak upřesněny. Pro řízení před soudem nepostačuje, pokud stěžovatelka v žalobě pouze zopakovala své odvolací námitky, aniž by

pokračování

konkretizovala, v čem žalovaný těmto jejím námitkám nevyhověl nebo v čem spatřuje pochybení žalovaného při jejich posouzení. Namítala-li stěžovatelka obecně nedostatečně zjištěný skutkový stav, není patrné, jaké skutečnosti měly být doplňovány a zjišťovány.

Nejvyšší správní soud na tomto místě musí konstatovat, že stejným obsahovým deficitem trpí i námitky uplatněné nyní v kasační stížnosti, které jsou pouze opakováním námitek uplatněných v žalobě a odvolání. Nadto stěžovatelka zřejmě zaměnila část kasační stížnosti s jiným řízením, neboť v doplnění kasační stížnosti uvádí, že napadá rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 9. 2016, č. j. 30 A 96/2015 – 71, na několika místech kasační stížnosti potom namísto stěžovatelky se zmiňuje stěžovatel a namísto městského soudu krajský soud. Z uvedeného je zjevné, že byl zřejmě použit jakýsi „universální“ vzor kasační stížnosti s tomu odpovídající obecností uplatněných kasačních námitek. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v blanketní kasační stížnosti napadený rozsudek správně označila a doložila, Nejvyšší správní soud nepovažoval na nutné tyto nesrovnalosti v doplnění kasační stížnosti odstraňovat, neboť je zřejmé, které rozhodnutí má být předmětem kasačního řízení.

Podstatou sporu je určení doby, ve které byla stěžovatelka oprávněna podat novou žádost o dlouhodobý pobyt za jiným účelem. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem žalovaného, kterému přisvědčil městský soud, že žádost nepodala řádně a poukazuje na to, že tak učinila v době, kdy měla překlenovací štítek opravňující ji k pobytu.

Jak správně podotkl městský soud, z vydaného potvrzení vyplývá, že se vztahovalo k žádosti ze dne 10. 3. 2010, ve které stěžovatelka žádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V době, kdy bylo toto potvrzení vydáno, již ale nemohlo ve vztahu k této žádosti nabýt účinnosti, neboť řízení o této žádosti již bylo pravomocně skončeno. To však nic nemění na tom, že ani toto vydané potvrzení nemohlo založit fikci oprávněnosti pobytu žalobkyně v době podání žádosti dne 16. 4. 2013.

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. Dle odst. 2 tohoto ustanovení pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím o 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.

Stěžovatelka žádost o povolení vydání k dlouhodobému pobytu za jiným účelem ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců podala po ukončení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a to i s přihlédnutím k fikci platnosti povolení k pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (která trvala do 7. 4. 2013), tedy v době, kdy k tomu nebyla oprávněna.

Ustanovení § 47 zákona o pobytu cizinců stanoví fikci legálního pobytu 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 dovodila, 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, a tuto skutečnost nečiní spornou ani stěžovatelka, že fikce legálního pobytu svědčila stěžovatelce do 7. 4. 2013, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno její žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu na základě žádosti ze dne 10. 3. 2010. Okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o této žádosti tato fikce zaniká *per se*, a to bez ohledu na to, zda byl stěžovatelce v průběhu tohoto řízení 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 po právní moci rozhodnutí o zamítnutí odvolání. V době podání žádosti dne 16. 4. 2013 neměla stěžovatelka příslušné pobytové povolení a nesvědčila jí již ani fikce pobytu. Na tom nemohlo nic změnit ani vydané potvrzení ministerstva ze dne 9. 5. 2013.

Pokud se stěžovatelka dovolává důvěry v legálnost svého pobytu na základě vydaného překlenovacího štítku, Nejvyšší správní soud odkazuje na své rozhodnutí ze dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 - 32, v němž mimo jiné 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.“* Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, dospěl k závěru, že tzv. překlenovací štítek je osvědčením vydaným podle § 155 správního řádu, ale současně také uvedl, že tento typ aktů veřejné správy nezakládá (resp. neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí.

Ani nesprávně vydaný překlenovací štítek tak s ohledem na svůj charakter není způsobilý založit práva (tj. v daném případě existenci fikce platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a právo podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu), která stěžovatelce podle zákona nenáleží. Osvědčení v podobě překlenovacího štítku nemůže zhojit nedostatek, spočívající na straně stěžovatelky v tom, že podala žádost opožděně, resp. v době, kdy k tomu nebyla oprávněna. Tento štítek nezakládá ani nemění právo pobytu, které je založeno rozhodnutím o povolení pobytu cizince.

Námítka stěžovatelky o její dobré víře v legálnost pobytu a oprávněnosti podat novou žádost o dlouhodobý pobyt v důsledku vydaného tzv. překlenovacího štítku není proto důvodná.

pokračování

Pokud stěžovatelka dovozuje, že ve věci mělo být rozhodnuto meritorně, protože nalézací správní orgán činil v řízení úkony, řízení zahájil a následně ji vyzval k odstranění vad žádosti, nelze jí přisvědčit. Skutečnost, že správní orgán provedl určité úkony směřující k odstranění vad podání stěžovatelky (nedoložení dokladu o cestovním zdravotním pojištění), neznamená, že by ve věci nemohl následně vydat usnesení o zastavení řízení, pokud v průběhu řízení zjistí, že nastaly zákonné podmínky pro určitý způsob rozhodnutí, v daném případě - zastavení řízení. Závěr o tom, že by po provedení jednotlivých úkonů ve věci nemohl správní orgán řízení zastavit, z žádného ustanovení správního řádu nevyplývá, což ostatně stěžovatelka ani netvrdí.

Podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v ustanovení § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v odst. 42 odst. 2 téhož zákona. V zákoně není stanovena doba, ve které by měla být žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu podána, nicméně z dikce § 45 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že žádost za jiným účelem, než který byl cizinci povolen, musí být podána v době, kdy je dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu platné, nebo se za platné dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců považuje. Stěžovatelka byla proto povinna podat žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu nejpozději dne 7. 4. 2013, kdy bylo pravomocně ukončeno řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, podané dne 10. 3. 2010 za účelem podnikání. Žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu ale byla podána až po uplynutí této doby, a to dne 16. 4. 2013.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud postup správního orgánu I. stupně, který vydal usnesení o zastavení řízení, potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný vypořádal rovněž všechny stěžovatelkou vznesené námitky.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodné ani námitky stěžovatelky směřující k rozsudku městského soudu. Městský soud řádně vypořádal všechny žalobní námitky, které stěžovatelka zcela obecně uplatnila a řádně své závěry odůvodnil. Pokud městský soud v tomto směru použil rovněž části odůvodnění žalovaného, nelze z uvedeného dovozovat, že závěry žalovaného pouze bez dalšího převzal, aniž by se námitkami věcně zabýval. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zcela zřejmé, z jakých důvodů soud žalovanému přisvědčil; nadto svoji argumentaci městský soud podpořil i odkazy na ustálenou a ve věci relevantní judikaturu zdejšího soudu.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jí proto nenáleží. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 17. ledna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu