



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **O. V.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2016, č. j. 57 A 69/2016 – 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo vyhověno žalobě žalobkyně na ochranu proti nečinnosti.

[2] Dle napadeného rozsudku je stěžovatel povinen ve lhůtě do deseti dnů od právní moci uvedeného rozsudku osvědčit oprávnění k pobytu žalobkyně na území České republiky vízovým štítkem vyznačeným do cestovního dokladu žalobkyně podle jednotného formátu stanoveného přímo použitelným předpisem Evropské unie, a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podané 29. 2. 2016. Stěžovatel je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení k rukám jejího zástupce.

[3] Předmětem sporu je otázka, zda stěžovatel byl či nebyl povinen vydat žalobkyni osvědčení o oprávněnosti jejího pobytu na území České republiky (dále jen „ČR“) v podobě tzv. vízového štítku ve smyslu § 47 odst. 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[4] Stěžovatel se k žalobě vyjádřil. Odmítl, že by nebyl nečinný, když žádost o vydání překlenovacího víza vyřídil a žalobkyni vystavil výjezdní příkaz.

[5] Popíral oprávněnost žaloby a považoval ji za nepřipustnou, protože směřovala proti úkonu, který není rozhodnutím, a proto navrhl, aby krajský soud odmítl žalobu jako nepřipustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Krajský soud žalobě vyhověl. K namítané nepřipustnosti žaloby uvedl, že překlenovací štítek je osvědčením ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71. Dle § 79 s. ř. s. je žaloba na ochranu proti nečinnosti přípustná ve věci vydání osvědčení.

[7] Poté přezkoumal, zda žalobkyně bezvysledně vyčerpala prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k její ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Tuto podmínku naplnila, když podala dne 22. 4. 2016 žádost o vydání oprávnění k pobytu na území ČR podle § 47 odst. 4 a 8 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel jí sdělil v přípisu ze dne 3. 5. 2016, že nesplnila podmínku uvedenou v § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jelikož důvody pro pozdější podání žádosti sdělila nikoli při jejím podání, ale až o dva dny později. Následně žalobkyně podala návrh na provedení opatření proti nečinnosti ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která jejímu návrhu nevyhověla.

[8] Krajský soud dospěl k závěru, že bylo povinností stěžovatele osvědčit žalobkyni oprávnění k pobytu vízovým štítkem ve smyslu § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců, protože žalobkyně podala žádost v souladu s podmínkami uvedenými v § 47 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců, neboť dle zmíněného odst. 3 uvedla důvody pozdního podání žádosti. Z usnesení ze dne 1. 7. 2016 plyne, že stěžovatel neshledal důvody pro pozdější podání žádosti za důvody nezávislé na vůli žalobkyně, které by bylo možné posoudit dle § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a zohlednit jimi pozdní podání žádosti; zda je tento závěr v souladu se zákonem, nelze předjímat, neboť nebylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně proti tomuto usnesení, proto je nutno dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců považovat dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

pokračování

[10] Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že v daném případě byl nečinný. Citoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 Ans 1/2009, o povaze překlenovacího štítu, který je osvědčením dle části čtvrté správního řádu. V daném případě na žádost žalobkyně o vydání osvědčení reagoval způsobem předpokládaným v § 155 odst. 3 správního řádu, kdy jí sdělil důvody, pro které osvědčení nelze vydat, a proto mu není možné přičítat nečinnost.

[11] Pokud se žalobkyně v této situaci chtěla domáhat vydání osvědčení o oprávněnosti jejího pobytu na území, měla k tomu zvolit jiný prostředek ochrany práva, a to žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Teoreticky by zásah spočíval v zásahu do jejího práva na území pobývat a požívat výhod vyplývajících z oprávněného pobytu na území.

[12] Neztotožňuje se závěry krajského soudu, ke kterým dospěl výkladem § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Předpokladem pro vznik oprávnění k pobytu na území v období od uplynutí platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu do doby pravomocného rozhodnutí o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je splnění podmínek uvedených v § 47 odst. 1 nebo 3 zákona o pobytu cizinců. V případě žalobkyně nebyly naplněny podmínky uvedené v § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a proto jí nemohlo vzniknout oprávnění dle § 47 odst. 4 téhož zákona. K tomuto ve stručnosti popsal skutkový stav věci se závěrem, že svou žádost nepodala do 5 pracovních dnů od odpadnutí tvrzené překážky bránící včasnému podání žádosti, neboť o tom, že žádost nebyla podána, musela vědět již 19. 2. 2016, kdy uzavřela smlouvu o cestovním zdravotním pojištění, a její důvody není možné podřadit pod důvody nezávislé na její vůli.

[13] Pouze stěžovatel je ze zákona povinen osvědčit cizinci oprávněnost pobytu na území dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Pokud je zřejmé, jako je v tomto případě, že oprávnění nevzniklo, není povinen osvědčení vydat, a to ani v situaci, kdy řízení o jeho žádosti probíhá. Opačný postup by byl v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, neboť by byla oprávněnost pobytu na území osvědčována každému cizinci, který „nějaké“ důvody opožděného podání žádosti uvede bez ohledu na povahu těchto důvodů. Při vydání osvědčení dle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců postupuje navíc v pochybnostech o tom, zda byly zachovány lhůty a podmínky pro podání žádosti dle § 47 odst. 1 – 3 zákona o pobytu cizinců tak, že oprávnění dle § 47 odst. 4 téhož zákona osvědčuje. V případě podmínek uvedených v § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (nikoliv lhůt) jde o extenzivní výklad zákona ve prospěch adresáta právní normy.

[14] Pokud Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti zruší napadený rozsudek krajského soudu, na který se váže výrok o náhradě nákladů řízení, domnívá se, že by měla být zrušena i tato část výroku, jelikož zásahem Nejvyššího správního soudu by došlo k zásadní změně a účastník, jemuž bylo v souladu s výrokem krajského soudu plněno, by již nebyl tím, kdo má ve věci úspěch. Z těchto důvodů považuje případné zrušení obou částí výroku za konformní se zákonem.

[15] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalobkyně se v soudem poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Jak již stěžovatel ve své kasační stížnosti správně uvádí, osvědčení o oprávněnosti pobytu dle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců je osvědčením podle části čtvrté správního řádu (tzv. *překlenovací štítek*), což mimo jiné potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Ans 1/2009: „*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. Na rozdíl 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.*“

[19] Dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců *[p]okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Oprávnění k pobytu dle uvedeného ustanovení vzniká pouze za předpokladu, že uplynula platnost dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu a žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v § 47 odst. 1 až odst. 3 zákona o pobytu cizinců.*

[20] V § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je upraveno následující~~z~~*abránil-li včasněmu podání žádosti podle odstavce 1 nebo 2 nebo odstavce 6 písm. b) důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 5 pracovních dnů po zániku těchto důvodů. V odůvodněných případech může cizinec žádost podat i dříve, než je uvedeno v odstavci 1. Důvody pro pozdější podání žádosti podle věty první a pro dřívější podání žádosti podle věty druhé je cizinec povinen ministerstvu sdělit nejpozději při podání žádosti a na jeho výzvu tyto důvody prokázat. Z takto vymezeného ustanovení vyplývají následující podmínky, které musí cizinec splnit, aby mu následně mohlo být vydáno oprávnění k pobytu dle § 47 odst. 4 a 8 zákona o pobytu cizinců: (i.) důvody nezávislé na vůli cizince, (ii.) které mu zabránily v podání žádosti dle věty první téhož ustanovení, (iii.) žádost podal do pěti pracovních dnů po zániku těchto důvodů a (iv.) cizinec tyto důvody sdělí ministerstvu nejpozději při podání žádosti a na výzvu prokáže.*

pokračování

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že v případě žalobkyně po provedeném řízení neshledal jí uváděné důvody jako důvody nezávislé na její vůli a současně nebylo prokázáno, že byla žádost podána do pěti pracovních dnů po odpadnutí překážky pro podání žádosti. Soud konstatuje, že otázka existence či neexistence „důvodů na vůli cizince nezávislých bránících včasnému podání žádosti“ je otázkou, kterou jsou správní orgány povinny řešit v rámci rozhodnutí o zastavení řízení, neboť k zastavení řízení může dojít pouze tehdy, pokud je žádost opožděná a nejsou zde včasné uplatněné relevantní „důvody na vůli cizince nezávislé“ (k tomu blíže srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2016, č. j. 57 A 115/2015 – 51). Obdobně závěry je možné nalézt v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2014, č. j. 4 Azs 62/2014 – 31, z něhož plyne, že splnění podmínek pro aplikaci náhradní lhůty pro podání žádosti ve smyslu § 47 zákona o pobytu cizinců, zkoumá správní orgán v rámci meritorního rozhodnutí o žádosti, resp. usnesení o zastavení řízení, při posouzení včasnosti podání žádosti.

[22] Stejně závěry uvádí též důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., který novelizoval znění § 47 zákona o pobytu cizinců do současné podoby: *„Obdobně jako v dosavadní úpravě je rovněž připuštěna možnost podat žádost i po zákonem stanovené objektivní lhůtě, pokud cizinci v podání žádosti zabránil důvody na jeho vůli nezávislé. Na dané případy se tedy tak jako v současné úpravě neuplatní ustanovení o prominutí zmeškání úkonu ve smyslu § 41 správního řádu. Správní orgán nerozhoduje speciálním ustanovením o prominutí zmeškání lhůty, ale na základě podané žádosti posoudí včasnost podání žádosti, resp. skutečnost, zda důvody uvedené cizincem lze podřadit pod důvody na jeho vůli nezávislé, a po tomto posouzení buď žádost zastaví, nebo pokračuje v řízení a žádost se věcně zabývá... Stejně jako ve stávající úpravě i navrhovaná úprava počítá s tzv. fikcí trvání platnosti dosavadního dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu, za předpokladu včasného podání žádosti a v souladu s podmínkami uvedenými v tomto ustanovení (např. povinnost sdělit důvody na vůli cizince nezávislé, které zabránily ve včasném podání žádosti, nejpozději s podáním opožděné žádosti).“*

[23] Stěžovatel nesprávně argumentuje tím, že v případě žalobkyně došel k závěru, že neuznal jí vymezené důvody jako důvody na její vůli nezávislé, které jí bránily ve včasném podání žádosti. S odkazem na výše citovanou judikaturu a závěry důvodové zprávy již posuzoval meritum věci a nikoliv podmínky pro vydání osvědčení o oprávněnosti k pobytu. „Důvody na vůli cizince nezávislé bránící včasnému podání žádosti“ představují neurčitý právní pojem, který je vykládán až v samotném meritu věci s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu, nikoliv při vydání osvědčení o oprávněnosti k pobytu, kde takový výklad nemá místo.

[24] Z ustanovení § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců plynou jednoznačné podmínky, které musí být splněny jako předpoklad pro vydání osvědčení o oprávněnosti pobytu (tzv. překlenovací štítek), resp. pro zachování fikce platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu. Výkladem tohoto zákonného ustanovení dospěl soud k závěru, že zákon výslovně nepožaduje, aby jednotlivé podmínky uvedeného ustanovení byly splněny v určité materiální kvalitě, ale toliko vyjadřuje formální požadavky, které musí být splněny, kdy následně tyto jsou posuzovány v rámci meritorního rozhodnutí o žádosti, resp. usnesení o zastavení řízení. Krajský soud správně dospěl po provedeném dokazování k závěru, že žalobkyně splnila veškeré formální požadavky vymezené v § 47 odst. 3 zákona

o pobytu cizinců, když při podání žádosti nepochybně sdělila důvody nezávislé na její vůli, které jí bránily ve včasné podání žádosti.

[25] Stěžovatel svým výkladem zcela odhlíží od specifické povahy překlenovacího štítku jako osvědčení podle části čtvrté správního řádu. Pokud by vydání překlenovacího štítku mělo předcházet správní řízení ve smyslu části druhé uvedeného zákona, včetně dokazování, vedlo by to k faktickému popření tohoto institutu, neboť vydáním překlenovacího štítku je nepochybně sledována okamžitá ochrana právního postavení žadatele o pobyt, který jeho prostřednictvím prokazuje své legální oprávnění pobývat na území ČR; sekundárně jde jistě o nástroj usnadňující příslušným orgánům eliminaci pobytu osob nesplňujících podmínky zákona o pobytu cizinců na území ČR.

[26] Soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, dle něhož závěry stěžovatele o důvodech zastavení řízení vymezených v usnesení ze dne 1. 7. 2016 a jejich souladu se zákonem budou předmětem rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti tomuto usnesení, kdy takové rozhodnutí nelze předjímat. Z tohoto důvodu zde nebylo pravomocné rozhodnutí ve věci samé ke dni vyhlášení rozhodnutí krajského soudu, a proto dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců svědčí žalobkyni fikce trvání platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, když současně splnila podmínky uvedené v § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[27] Soud nepopírá, že stěžovatel je oprávněn na základě zákona osvědčit cizinci oprávněnost pobytu na území a jedině on může posoudit, zda v daném případě cizinci oprávnění k pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nevzniklo. Jak již uvedl výše, není možné přisvědčit stěžovateli, že u žalobkyně nebyly splněny podmínky § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[28] Pokud někdo naplní formální požadavky uvedené v § 47 odst. 3 ve vazbě na odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tak by mu mělo být vydáno osvědčení o oprávněnosti pobytu ve formě vízového štítku dle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Zákon o pobytu cizinců výslovně nepředpokládá, že důvody uváděné cizincem jako důvody nezávislé na jeho vůli musí dosahovat určité kvality či musí mít specifickou povahu. Naopak významnost těchto důvodů a včasnost podané žádosti se posuzují v meritu věci, protože se při nich aplikuje správní uvážení, a proto není možné k nim přihlížet při vydání překlenovacího štítku.

[29] V kasační stížnosti je mimo jiné uvedeno: „*Stěžovatel při vydávání osvědčení dle § 47 odst. 8 zákona o pobytu cizinců navíc postupuje v pochybnostech o tom, zda byly zachovány lhůty a podmínky pro podání žádosti dle § 47 odst. 1 – 3 zákona o pobytu cizinců tak, že oprávnění k pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců osvědčuje. V případě podmínek uvedených v § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (nikoliv lhůt) jde přitom o extensivní výklad zákona ve prospěch adresáta právní normy.*“ Tímto tvrzením se soud nezabýval, protože jej stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[30] Námitku stěžovatele, že žalobkyně měla užít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, soud odmítá, protože smyslem právní úpravy § 82 s. ř. s. není obnovit skončené řízení a zvrátit dříve vydané rozhodnutí. Úkon, kterým stěžovatel vyrozuměl žalobkyni o tom, že neshledal důvod pro vydání překlenovacího štítku, není nezákonným zásahem

pokračování

správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (k tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2015, č. j. 8 A 185/2014 – 29).

[31] V projednávané věci byly splněny podmínky pro vydání osvědčení ve formě vízového štítku, čemuž odpovídá výrok č. I napadeného rozsudku. Ačkoliv stěžovatel formálně postupoval v souladu s § 155 odst. 3 správního řádu, dopustil se nezákonného odmítnutí vydání osvědčení, přičemž došlo do zásahu práv žalobkyně, která splnila veškeré požadavky uvedené v § 47 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ans 1/2009, není možné nezákonnost spočívající v nevydání osvědčení chápat jako nezákonný zásah, ale jde o specifický postup směřující k zajištění ochrany práv žalobkyně.

[32] K námitce stěžovatele k výroku II. napadeného rozsudku soud považuje za zcela nadbytečné se vyjadřovat, a to s ohledem na to, že byla kasační stížnost zamítnuta a v souladu se zákonem rozhodl o nákladech řízení.

IV. Závěr

[33] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých 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 soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady, resp. její zástupce neučinil v průběhu řízení žádný úkon právní služby dle § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů.

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

V Brně dne 19. ledna 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu