ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného, v právní věci žalobkyně: **A. V.**, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 10. 2013, čj. MV-27533-4/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2016, čj. 11 A 173/2013-54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 4. 9. 2012, čj. OAM-57351-11/DP-2011, zastavilo podle § 169 odst. 8 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě (dále také jen „povolení k pobytu“). Důvodem bylo, že si žalobkyně ve lhůtě vyplývající z § 44a odst. 13 uvedeného zákona nepřevzala průkaz o povolení k pobytu, ani v této lhůtě nesdělila, že jí v převzetí brání důvody na její vůli nezávislé.

[2] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji shledal důvodnou, shora označeným rozsudkem napadené rozhodnutí zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že v případě žalobkyně nebyl důvod pro zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Sice připustil, že žalobkyně nesplnila svou povinnost dostavit se v zákonem stanovené lhůtě k převzetí průkazu o povolení k pobytu, avšak současně dovodil, že splnění podmínek pro zastavení řízení je nutné posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu. V tomto směru poukázal na skutečnost, že žalobkyně po pořízení biometrických údajů požádala o vystavení tzv. překlenovacího štítku; této žádosti nebylo vyhověno. Jelikož se chtěla vyhnout nelegálnímu pobytu na území České republiky, vycestovala žalobkyně do země svého původu. Městský soud nepřisvědčil žalované, že žalobkyně vycestovala mimo území České republiky „z vlastní vůle“. Poukázal na neúspěšnou snahu žalobkyně o získání překlenovacího víza na zastupitelském úřadě v Moskvě a zdůraznil, že to byl správní orgán prvního stupně, který vytvořil překážku pro splnění povinnosti vyzvednout průkaz o povolení k pobytu. Městský soud rovněž upozornil na skutečnost, že žalobkyně podala žádost o prodloužení povolení k pobytu již 2. 8. 2011, tedy v době, kdy na území České republiky pobývala legálně. Její žádosti však správní orgán prvního stupně vyhověl až 26. 4. 2012. Podle městského soudu tedy nelze pominout, že nepřiměřená délka řízení před správním orgánem prvního stupně měla vliv na to, že žalobkyni v období mezi pořízením jejích biometrických údajů a dnem, kdy si měla vyzvednout průkaz o povolení k pobytu, uplynula doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[5] Z právě uvedených důvodů považoval městský soud za nepřípustně formalistické, aby správní orgán prvního stupně dané řízení vzhledem ke všem souvisejícím okolnostem zastavil pouze na základě nesplnění povinnosti k převzetí průkazu o povolení k pobytu coby posledního kroku v řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

III.

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítala nezákonnost napadeného rozsudku z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů, popřípadě existenci jiné vady řízení před soudem.

[7] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že její rozhodnutí bylo nepřiměřeně formalistické. Měla za to, že správní orgán prvního stupně nemohl v řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu postupovat jinak, než dané řízení zastavit. Žalobkyně nesplnila svou povinnost vyzvednout si v zákonem stanovené lhůtě průkaz o povolení k pobytu, ani správnímu orgánu prvního stupně nesdělila, že jí v převzetí brání důvody na její vůli nezávislé, a to navzdory skutečnosti, že ji správní orgán prvního stupně řádně vyzval k převzetí tohoto průkazu a poučil ji o negativních následcích nesplnění uvedené povinnosti.

[8] Stěžovatelka poukázala na to, že žalobkyně uvedla důvody, které jí bránily v převzetí průkazu o povolení k pobytu teprve až v odvolacím řízení, svá tvrzení však nijak neprokázala a neunesla důkazní břemeno. Městský soud tedy při rozhodování vycházel pouze z ničím nepodložených tvrzení žalobkyně. Stěžovatelka v dané souvislosti odkázala

na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, čj. 3 Azs 273/2015-30, v němž vyložil pojem „*důvody na vůli cizince nezávislé*“; za ty považuje objektivně dané skutečnosti zdůvodňující prominutí lhůty k převzetí průkazu o povolení k pobytu, jako jsou například nemoci či živelné pohromy. Tyto důvody je účastník řízení povinen správnímu orgánu sdělit ve lhůtě pro převzetí průkazu o povolení k pobytu.

[9] Podle mínění stěžovatelky žalobkyně ani v odvolacím řízení neuvedla žádné relevantní důvody, pro něž si nevyzvedla průkaz o povolení k pobytu v zákonné lhůtě, a které nemohla uplatnit již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Stěžovatelka proto nemohla k daným skutečnostem podle § 82 odst. 4 správního řádu přihlédnout. Žalobkyně mohla a měla písemně ve smyslu § 15 správního řádu požádat o prodloužení lhůty k převzetí průkazu a informovat správní orgán prvního stupně o jejím jednání na zastupitelském úřadě v Moskvě. Neznalost zákona jde v daném případě k tíži žalobkyně.

[10] Stěžovatelka odmítla závěr městského soudu o tom, že informaci o odjezdu žalobkyně mimo území České republiky „*z vlastní vůle*“, zjistila z jejího odvolání. To stěžovatelka v napadeném rozhodnutí neuvedla. Sousloví „*z vlastní vůle*“, použité v napadeném rozhodnutí, souviselo s jejím přesvědčením, že žalobkyně nebyla nucena území České republiky opustit. Poukázala na to, že ani po skončení doby platnosti povolení k pobytu by se pobyt žalobkyně na území České republiky nestal nelegálním. Žalobkyně by pobývala na území České republiky legálně na základě fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a to až do právní moci rozhodnutí, které mělo nabýt právě převzetím průkazu o povolení k pobytu.

IV.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Spornou byla v posuzované věci otázka, zda s ohledem na okolnosti případu došlo k naplnění předpokladů pro zastavení řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

[15] Jakkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňovala kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., bližší důvody, pro něž považovala napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost, ani konkrétní skutečnosti, v nichž spatřovala vadu řízení před městským soudem, mající vliv na zákonnost jeho rozsudku, neuvedla. Nejvyšší správní soud přesto zvažoval, zda napadený rozsudek či řízení jeho vydání předcházející netrpí některým z vytčených nedostatků; je totiž povinen k vadám podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne

4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75). Uvedené požadavky napadený rozsudek splňuje. Městský soud přehledně popsal skutkový stav, z nějž vyšel, a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal. O správnosti jeho závěrů bude pojednáno dále. Nejvyšší správní soud současně neshledal ani žádnou takovou vadu řízení před městským soudem, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Naplnění kasačního důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto nedovodil.

[17] V dalším se tudíž Nejvyšší správní soud zabýval opodstatněností námitky, týkající se nesprávného právního posouzení věci městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[18] Městský soud shledal v postupu správního orgánu prvního stupně nepřípustný formalismus a dovodil, že žalovaný *„v rozporu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu nezohlednil všechny okolnosti daného případu, tedy i skutečnost, že žalobkyně podala žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu již dne 2.8.2011, tedy v době, kdy na území pobývala legálně. Přesto bylo její žádosti vyhověno až dne 26.4.2012.“* Vyšel též z toho, že správní orgán prvního stupně měl před vydáním rozhodnutí o zastavení řízení zhodnotit tvrzení žalobkyně, že nebylo vyhověno její žádosti s odůvodněním, že jí již byly odebrány biometrické údaje. Uvedená skutečnost totiž podle městského soudu měla zásadní vliv na rozhodnutí žalobkyně vycestovat z území České republiky, aby předešla tomu, že se zde bude nacházet nelegálně.

[19] Nejvyšší správní soud poukazuje na obsah správního spisu, z nějž vyplývají pro věc významné skutečnosti, aniž je o nich mezi účastníky řízení sporu. Na základě žádosti žalobkyně ze dne 2. 8. 2011 o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu správní orgán prvního stupně dne 26. 4. 2012 rozhodl, že žádosti vyhovuje a učinil o tom záznam do spisu. Povolení k pobytu prodloužil na dobu od 24. 9. 2011 do 23. 9. 2013. Dne 21. 5. 2012 pořídil potřebné biometrické údaje a současně žalobkyni vyzval k převzetí průkazu o povolení k pobytu dne 4. 7. 2012. Žalobkyně se k převzetí průkazu ve stanovený den nedostavila, správní orgán prvního stupně řízení dne 4. 9. 2012 zastavil a usnesení žalobkyni doručil fikcí dne 17. 9. 2012. V odvolání proti uvedenému usnesení žalobkyně namítla, že žádosti o vystavení „vízového štítku“ správní orgán prvního stupně nevyhověl, ačkoliv platnost předchozího trvala jen do 15. 6. 2012 a ona musela vycestovat do země svého původu. Ani zastupitelský úřad v Moskvě, k němuž se dne 20. 6. 2012 dostavila, včas nerozhodl o její žádosti o vydání víza za účelem převzetí povolení k pobytu. Podle žalobkyně *„neudělení víza k převzetí povolení k pobytu na území ČR je důvodem nezávislým na* (její) *vůli … a zároveň tato situace vznikla především z důvodu pochybení správních orgánů.“* Žalovaná na to rozhodla napadeným rozhodnutím.

[20] Skutečnost, že po skončení platnosti „vízového štítku“ (po 15. 6. 2012) správní orgán nevystavil další, stěžovatelka nerozporuje. Tento „vízový štítek“ u žadatelů o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je osvědčením vydávaným na žádost cizince do jeho cestovního dokladu, kterým se deklaruje, že cizinec pobývá v České republice na základě povolení k (dlouhodobému) pobytu, a podal včas žádost o prodloužení jeho platnosti, o níž nebylo rozhodnuto, a přitom již skončila platnost předchozího povolení k pobytu. Nejvyšší správní soud doplňuje, že požádala-li žalobkyně o jeho vystavení, měl správní orgán této žádosti vyhovět (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 1 Ans 2/2009-71); tak se prokazatelně v posuzované věci nestalo. Po vycestování žalobkyně z České republiky (v době před termínem stanoveným pro převzetí průkazu o povolení k pobytu) nevystavil zastupitelský úřad České republiky ani vízum, které by opravňovalo žalobkyni k převzetí průkazu o

povolení k pobytu, ač z jejího cestovního dokladu (viz kopie jeho strany 19 ve správním spisu) plyne, že se dne 20. 6. 2012 k tomuto úřadu s žádostí o udělení uvedeného víza dostavila. Do doby vydání rozhodnutí ministerstva vnitra o zastavení řízení o uvedené žádosti žalobkyně zastupitelský úřad nerozhodl.

[21] Vycházeje z těchto skutkových okolností Nejvyšší správní soud přitakává závěru městského soudu, podle něhož správní orgán prvního stupně ve věci prodloužení povolení k pobytu postupoval liknavě a měl zcela zásadní vliv na situaci, do níž se žalobkyně dostala. Ta řádně a v dostatečném předstihu požádala o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které následně, avšak s velkým prodlením, správní orgán prvního stupně vyhověl. Také v dalším průběhu řízení žalobkyně činila vše, co na ní jako na cizím státním příslušníkovi bylo možno spravedlivě požadovat, aby dostála svým povinnostem a dosáhla právní moci již vydaného rozhodnutí (formou převzetí průkazu o povolení k pobytu). Takto požádala nejprve o vystavení překlenovacího štítku a poté i víza u zastupitelského úřadu v Moskvě za účelem převzetí povolení k dlouhodobému pobytu.

[22] Kasační soud proto souhlasí s přiléhavými závěry městského soudu, že to byl právě správní orgán prvního stupně, který měl učinit ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu maximum pro to, aby správní řízení bylo zdárně završeno předáním a převzetím průkazu o povolení k pobytu, nikoliv pouze formalisticky, v době, kdy sám byl ve značném prodlení s vyřizováním žádosti žalobkyně, bez dalšího vyčkat uplynutí doby a řízení podle § 44a odst. 13 zákona o pobytu cizinců zastavit.

[23] Závěr, že průtahy v řízení, jichž se správní orgán dopustil, nezakládají nezákonnost správního rozhodnutí, správně vyslovil již městský soud. To však samo o sobě neznamená, že by měl potvrdit jako zákonné, odpovídající požadavkům dobré správy, napadené rozhodnutí, jež je vystavěno na ryze formálním posouzení zákonných podmínek pro zastavení daného řízení bez zohlednění konkrétních okolností případu, které v případě žalobkyně nastaly. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se závěry obsaženými v napadeném rozsudku, že *„splnění podmínek pro zastavení řízení je nutné posuzovat s ohledem na konkrétní skutečnosti ve vztahu k účastnici řízení a na konkrétní okolnosti případu“;* těmto požadavkům správní orgány v řízení nedostály.

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že povolení k dlouhodobému pobytu se považuje podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu, uplyne-li doba jeho platnosti před rozhodnutím o ní a že pokud správní orgán žádosti vyhoví, jako tomu bylo v posuzovaném případě, platí tato fikce až do předání průkazu o povolení k pobytu. V nyní souzené věci však je třeba přihlédnout k tomu, že žalobkyně vyvinula zcela dostatečné úsilí, aby řízení o prodloužení platnosti jejího povolení k pobytu proběhlo bez průtahů a se správními orgány spolupracovala způsobem, který po ní bylo možno po právu žádat, jakkoliv pro ni byla situace i vzhledem ke složitosti právní úpravy zákona o pobytu cizinců značně nepřehledná a obtížně pochopitelná a srozumitelná.

[25] Nejvyšší správní soud tedy považuje rozsudek městského soudu za přiléhavý skutkovým okolnostem věci a v podrobnostech poukazuje na věcně správné závěry v něm uvedené. Nemá k nim žádná další doplnění a neshledává proto ani důvod je na tomto místě opakovat.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti podle obsahu soudního spisu prokazatelně žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 24. října 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu