



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: I. T., nar. ..., st. přísl. Ruská federace
bytem M. 2469/16, P. 8

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SO, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 2. 2016, č. j. MV-125634-4/SO-2015,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 8.7.2015, č.j. OAM-4683/TP-2014 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č.

326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu podaná podle § 68 tohoto zákona.

2. Žalobce v žalobě uvedl, že v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně doložil potvrzení o služebních cestách v souladu s § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a dále byl vyzván k doložení letenek, účtů z hotelů a dalších dokladů. Tyto doklady nebyly žalobci uznány z důvodu nepředložení smluv, které byly při služebních cestách uzavřeny. Správní orgán prvního stupně neakceptoval ani doložená potvrzení, která podepsala manželka žalobce jako jednatelka vysílající společnosti. Žalobce dále poukázal na to, že výzva k předložení relevantních dokladů byla zmatečná, což potvrdil i odvolací orgán.
3. Žalobce nesouhlasí s výkladem § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak jej provedla žalovaná. Do doby nepřetržitého pobytu na území totiž započítala pouze jedno období jeho nepřítomnosti. Zákon nestanoví, že by cizinec mohl být v průběhu 5 let vyslán pracovním do zahraničí pouze jednou, nýbrž stanoví, že jedno období nepřítomnosti nesmí být delší než 12 měsíců.
4. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů zakotvenými v § 2 a § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a § 68 odst. 3 ve spojení s § 93 zákona o pobytu cizinců. Dále namítl, že žalovaná porušila zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí.
5. Žalovaná navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že pro zachování požadavku na nepřetržitost pobytu z důvodu pracovního vyslání do zahraničí vyplývá z § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, že se musí jednat o jedno období nepřítomnosti cizince na území, které nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců. Více než jedno období nepřítomnosti cizince na území ČR nelze omluvit. Tento závěr nejen že vyplývá explicitně ze znění zákona („*období nepřítomnosti, ... které nepřesáhlo*“), ale je též v souladu se smyslem zákona. Podle žalované vychází stanovení podmínky určité doby pobytu na území podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců z potřeby dosáhnout nezbytného stupně integrace cizince do společnosti. Pokud by byl uznán výklad žalobce, byl by dán nepřiměřený prostor pro nepřítomnost cizince na území, protože v takovém případě by se cizinec nemusel na území nacházet téměř vůbec, neboť by vždy stačilo, aby se na území dostavil pouze jednou za 12 měsíců mezi jednotlivými obdobími nepřítomnosti z důvodu pracovního vyslání do zahraničí.
6. Žalovaná dále uvedla, že dne 18.12.2015 vstoupil v účinnost zákon č. 314/2015 Sb., kterým se změnil zákon o pobytu cizinců, přičemž došlo ke změně dotčené právní úpravy. Novelizovaná právní úprava změnila podmínky nepřítomnosti z důvodu pracovního vyslání do zahraničí, a sice právě v té skutečnosti, že se může jednat o více jednotlivých období nepřítomnosti na území, která nepřesáhla 10 po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu nepřesáhla 560 dnů; tato právní úprava se však na posouzení této věci nevztahuje, neboť podle přechodných ustanovení zákona č. 314/2015 Sb., se řízení zahájená podle dosavadní právní úpravy dokončí podle této dosavadní úpravy.

7. Pokud žalobce namítal porušení § 2 a § 3 správního řádu a § 68 odst. 3 ve vazbě na § 93 zákona o pobytu cizinců, žalovaná odkázala a citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3.2.2016, č.j. 1 Azs 340/2015-35, podle něhož obecně formulované žalobní námítky, které jsou prostým výčtem porušení právních předpisů, nelze považovat za řádně formulované žalobní body.
8. K námitce napadající nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí žalovaná uvedla, že lhůta pro vydání rozhodnutí je lhůtou pořádkovou. Porušení povinnosti rozhodnout v této lhůtě proto zásadně nezpůsobuje nezákonnost následně vydaného rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.8.2013, č.j. 1 Ans 11/2013-51). Pokud však správní orgán nedodrží lhůtu bezdůvodně, může být toto pochybení vyhodnoceno jako nečinnost.
9. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce na území České republiky pobýval od 11.5.2009 na základě platných pobytových oprávnění. Z cestovního dokladu žalobce bylo zjištěno, že vycestoval do zahraničí několikrát (celkem 33krát), přičemž jeho nepřítomnost na území České republiky činila v souhrnu 465 dní, tedy více jak 10 měsíců. Správní orgán provedl dne 13.4.2015 záznam do spisu č.j. OAM-4683-7/TP-2015, ve kterém uvedl jednotlivá období nepřítomnosti žalobce na území. Žalobce byl následně vyzván *k doložení listinných dokladů prokazujících vycestování mimo území ČR (např. letenek, palubních lístků, hotelových účtů) v tomto období*, avšak v napadeném rozhodnutí žalovaná tuto výzvu označila za nadbytečnou, neboť skutečnost, že žalobce vycestoval mimo území, vyplynula z cestovního dokladu žalobce. Žalobce přesto potvrzení o svých služebních cestách s odkazem na § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců doložil; vyplývá z něho, že na služební cestu do zahraničí byl vyslán v době: 7.11.2011-17.12.2011, 4.6.2012-22.6.2012, 8.10.2012-22.10.2012, 13.5.2013-2.6.2013, 6.11.2013-26.12.2013, 19.5.2014-2.7.2014. K následné výzvě správního orgánu prvního stupně, kterou žalovaná v napadeném rozhodnutí rovněž vyhodnotila jako nadbytečnou, resp. zmatečnou, pak žalobce předložil letenky od roku 2012.
10. Žalovaná k postupu správního orgánu prvního stupně v napadeném rozhodnutí uvedla, že *„Ministerstvo vnitra odvolatele řádně nevyzvalo k odůvodnění jeho nepřítomnosti na území, nicméně ze spisového materiálu vyplývá, že si odvolatel byl této možnosti vědom, neboť doložil s odkazem na ustanovení § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců doklady, které měly odůvodnit jeho nepřítomnost na území“*. V odvolání pak žalobce namítal, že se na něj vztahuje výjimka podle ust. § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť byl v uvedených dobách své nepřítomnosti vyslán na pracovní cestu do zahraničí. Žalovaná k tomu v napadeném rozhodnutí uvedla, že *„i pokud by do doby pobytu žalobce na území bylo započítáno nejdelší období odvolatelovy nepřítomnosti z důvodu pracovní cesty, tedy období od 6.11.2013 do 26.12.2013 (50 dnů), přesto by nebyla podmínka nepřetržitosti pobytu na území splněna. Celková doba nepřítomnosti odvolatele na území by tak činila 415 dnů, což je více než 10 měsíců, a tím nelze tato období nepřítomnosti započítat do celkové doby pobytu, čímž je narušena nepřetržitost pobytu jako jedna z podmínek ustanovení § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců“*.
11. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní

řád správný, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.

12. Pro posouzení věci je stěžejní výklad § 68 odst. 3 ve spojení s odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17.12.2015; tato ustanovení zní následovně (pozn.: zvýraznění provedeno soudem):

(1) Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.

*(3) Do doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají i období nepřítomnosti cizince na území v průběhu této doby pobytu, pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 10 měsíců, a dále **období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovním vyslán do zahraničí**. Nepřetržitost pobytu je dále zachována, pokud jedno období nepřítomnosti cizince na území nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění anebo studium nebo odborné školení, přičemž toto období se do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává.*

13. Žalobce zastává takový výklad § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který by umožnil do doby jeho nepřetržitého pobytu na území započítat více než jedno období jeho nepřítomnosti na území České republiky z důvodu pracovní cesty do zahraničí, žalovaná však s odkazem na výklad jazykový a teleologický, jakož i za pomoci odkazu na novelu předmětného ustanovení, tento požadavek nesdílí.
14. Pro účely interpretace právní normy je jazykový výklad zásadně první volbou. Tento výklad názoru žalobce nesvědčí. Zákon totiž jednak hovoří o „**období nepřítomnosti..., které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců**“, což je textace zřetelně směřující k jednomu období nepřítomnosti, a dále je nutno zohlednit porovnání dikce první části věty, z níž je zřejmý jiný způsob textace v případech, kdy se do doby pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců započítává vícero období nepřítomnosti (použití slov „**pokud ve svém souhrnu nepřesáhla**“). Je však již výkladovou notorií, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, když je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399, 30/1998 Sb.) či ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87, 63/1997 Sb.)]. Povinností soudu je tak k námitce žalobce ověřit, zda výklad žalované odpovídá též dalším výkladovým metodám, z nichž stěžejní je výklad teleologický, tj. výklad, jímž se seznává smysl a účel právní normy.
15. Lze souhlasit s názorem žalované, že stanovení podmínky určité doby pobytu na území dle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců má za cíl dosáhnout nezbytného stupně integrace cizince do společnosti. Tento požadavek je racionální a legitimní, neboť trvalý pobyt na území v určité délce je mj. jednou z podmínek pro udělení státního občanství (viz § 14 odst. 1 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Získání povolení k trvalému pobytu tak lze považovat za určitý integrační předstupeň státního občanství jakožto kvalitativně nejvyššího vztahu mezi jednotlivcem a státem. Požadavek na jistý

stupeň integrace cizince pro vydání povolení k trvalému pobytu na území je proto nutné považovat za důležité interpretační vodítko.

16. Naposled uvedený požadavek je stěžejní pro úvahu, že využití výjimek upravených v § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. stanovení časově omezených období, která se do doby „nepřetržitého pobytu“ na území rovněž započítají, nemůže ve výsledku vést k faktickému vyprázdnění požadavku zakotveného v § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. k tomu, že by se cizinec na území České republiky fakticky nemusel zdržovat vůbec. S přihlédnutím k obecné interpretační zásadě, že výjimky mají být vykládány restriktivně, tak lze uzavřít, že výklad zastávaný žalobcem je v rozporu se smyslem a účelem aplikované právní normy.
17. Tento závěr podporuje i žalovanou zmíněná novela č. 314/2015 Sb., která dotčenou právní úpravu změnila. Podle § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců se tak od 18.12.2015 do doby nepřetržitého pobytu na území započítávají *období nepřítomnosti cizince na území v průběhu doby pobytu podle písmen a) až d), pokud byl cizinec svým zaměstnavatelem pracovním vyslán do zahraničí a pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 10 po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu nepřesáhla 560 dnů*. Lze přisvědčit žalované, že touto novelizací došlo ke změně dotčené právní úpravy, kdy namísto možnosti započítání jednoho období nepřítomnosti z důvodu pracovního vyslání do zahraničí v maximální délce 12 po sobě jdoucích měsíců je nyní nově zakotvena možnost započítání vícero období nepřítomnosti, která jsou však časově limitována, a to jak jednotlivě, tak ve svém souhrnu. Tato právní úprava se nicméně, jak uvedla již žalovaná ve vyjádření k žalobě, na posuzovaný případ nevztahuje, a to s ohledem na čl. IV zákona č. 314/2015 Sb., podle něhož *řízení podle zákona č. 326/1999 Sb., zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*.
18. Soud proto uzavírá, že ust. § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17.12.2015 je třeba vykládat tak, že do doby pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se započítává toliko jedno období nepřítomnosti cizince na území, byl-li cizinec pracovním vyslán do zahraničí, a to za předpokladu, že toto období nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců. Vzhledem k tomu, že i po započítání nejdelšího období žalobcovy nepřítomnosti (6.11.2013-26.12.2013, tj. 50 dnů) by celková doba jeho nepřítomnosti na území činila 415 dnů, tj. přes deset měsíců, není splněna ani podmínka uvedená v první části první věty ust. § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. že se započítávají i období nepřítomnosti, pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 10 měsíců. Ostatně proti nesplnění této podmínky žalobce nic nenamítal. Závěr žalované, že v případě žalobce nebyla podmínka nepřetržitosti pobytu na území splněna, je tedy v souladu se zákonem.
19. Co se týká obecných námitek žalobce, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 2 a § 3 správního řádu, tyto námitky nejsou řádně uplatněnými žalobními body, neboť z nich není patrné, jaké konkrétní nezákonnosti se měla žalovaná dopustit (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb.); proto se jimi soud nezabýval.

20. K námitce žalobce, že žalovaná porušila zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí, je nutno uvést, že lhůty pro vydání rozhodnutí jsou lhůtami pořádkovými a jejich nedodržení není samo o sobě důvodem ke kasaci rozhodnutí, jež bylo ve věci samé vydáno. Soud k tomu dodává, že proti případným průtahům v řízení před správním orgánem se mohl žalobce bránit prostřednictvím žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, případně též žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou u správního soudu.
21. Z výše popsaných důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Učinil tak bez jednání, neboť s tímto postupem účastníci řízení souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
22. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná byla ve věci úspěšná, avšak žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti jí v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. srpna 2018

Mgr. Martin Kríž
předseda senátu