



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové ve věci

žalobce: **A. R.,**
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Novotným
se sídlem Slezská 36, 120 00 Praha 2

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 9. 2015, č. j. MV-22165-3/SO-2015

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 9. 2015, č. j. MV-22165-3/SO-2015 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2015, č. j. OAM-7307-20/TP-2014 se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Petra Novotného.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 1. 2015, č. j. OAM-7307-20/TP-2014, jímž 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 dle § 68 téhož zákona.
2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobce podal dne 24. 4. 2014 k Ministerstvu vnitra žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců, kterou správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 12. 1. 2015 podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítl pro nesplnění podmínek uvedených v § 68 téhož zákona. Správní orgán I. stupně z materiálů cizinecké evidence a Cizineckého informačního systému zjistil, že žalobce pobýval na území ČR v období od 21. 11. 2003 do vydání prvostupňového rozhodnutí na základě platných pobytových oprávnění. Dne 12. 9. 2012 podal žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Tato žádost byla pravomocně zamítnuta dne 6. 8. 2014. Do uvedeného data pobýval žalobce na území na základě fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Dne 7. 8. 2014 byl žalobci udělen cestovní příkaz s platností od 7. 8. 2014 do 5. 10. 2014. Nepřetržitost pobytu žalobce tak nebyla zachována, neboť neměl zákonným způsobem upravený pobyt na území v období od nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt, tj. ode dne 6. 8. 2014 do doby podání žádosti o vízum za účelem strpění, tj. do 4. 9. 2014. Žalobce zde pobýval legálně pouze v části této mezery v pobytu, a to od 7. 8. 2014 do 4. 9. 2014 na základě výjezdního příkazu. Tato doba se však do období pěti let nepřetržitého pobytu dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nezapočítává.
3. Proti prvostupňovému rozhodnutí, kterým byla jeho žádost zamítnuta, podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že argumentace správního orgánu I. stupně nemá žádnou oporu v zákoně. Podstatné je to, že splňoval podmínky pro povolení trvalého pobytu v době podání žádosti, tedy dne 24. 4. 2014. Obsah prvostupňového rozhodnutí si dle žalobce vzájemně odporuje, když podle něj neměl mít zákonem upravený pobyt od nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu do doby podání žádosti o vízum za účelem strpění, tj. od 6. 8. 2014 do 4. 9. 2014, přičemž správní orgán I. stupně zároveň uvedl, že žalobce pobýval na území ČR legálně pouze v části této mezery v pobytu, a to od 7. 8. 2014 do 4. 9. 2014 na základě výjezdního příkazu. Uvedená data se evidentně překrývají a uvedená část mezery pokrývá celé zmiňované období. Správní orgán I. stupně tak porušil § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu.
4. K námitce týkající se rozhodného okamžiku pro posouzení splnění podmínky pěti let nepřetržitého pobytu na území žalovaná uvedla, že § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat v první řadě tak, že doba pěti let nepřetržitého pobytu na území musí bezprostředně předcházet podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Cizinec však musí splňovat podmínku nepřetržitosti pobytu také v okamžiku vydání správního rozhodnutí. Takový výklad je v souladu se smyslem § 68 zákona o pobytu cizinců, kdy stanovené podmínky určité doby pobytu na území vychází z potřeby dosáhnout nezbytného stupně integrace cizince do společnosti, jejímž jedním z projevů je nepochybně splňování podmínek pro získání pobytového oprávnění. Tak tomu v případě žalobce nebylo, neboť ten v období od 6. 8. 2014 do 4. 9. 2014 pobýval na území na základě výjezdního příkazu. Předmětné ustanovení je tedy třeba vykládat tak, že cizinec je povinen uvedenou

podmínku splňovat jak v době před podáním žádosti, tak i v době vydání rozhodnutí. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79, dle kterého je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Rozhodnou okolností v hodnocení nepřetržitosti pětileté doby žalobcova pobytu na území byl výjezdní příkaz, jehož výkladové ustanovení je obsaženo v § 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Výjezdní příkaz opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů a k vycestování z území. Z toho plyne, že tento institut slouží cizinci v mezidobí mezi ukončením platnosti předchozího pobytového oprávnění a vycestováním, a to jako specifické pobytové oprávnění s krátkou dobou platnosti, jejímž účelem je poskytnutí přiměřeného času potřebného k zorganizování cesty z území České republiky a k vyřízení dalších záležitostí cizince.

5. To, jaké druhy pobytů ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců jsou akceptovány, stanoví § 68 odst. 2 téhož zákona. Pobyt na základě výjezdního příkazu zde uveden není a ani svým charakterem a účelem není srovnatelný s řádnými pobyty (dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu a doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany podle zvláštního právního předpisu). Žalovaná dále uvedla, že povolení k trvalému pobytu je nejvyšším možným pobytovým oprávněním, jež jeho držitele v mnohém zrovnoprávňuje se státními občany České republiky. Na splnění podmínek pro jeho udělení je proto třeba klást zvýšené nároky. Systematiku pobytových oprávnění dle zákona o pobytu cizinců lze chápat hierarchicky, kdy cizinec postupně získává dlouhodobá víza a povolení k pobytu, aby splnil podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu. Žalobci byl v době jeho fyzického pobytu na území vydán z moci úřední dne 7. 8. 2014 výjezdní příkaz po nabytí právní moci rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu na území dne 6. 8. 2014. Z tohoto důvodu nelze období, kdy žalobce pobýval na území na základě výjezdního příkazu, tj. do 7. 8. 2014 do 4. 9. 2014, započítat do celkové doby nepřetržitosti pobytu, která tím nebyla zachována. Správní orgán I. stupně tedy dle názoru žalované postupoval v souladu se zákonem, když dospěl k závěru, že udělením výjezdního příkazu byla narušena nepřetržitost žalobcova pobytu dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
6. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí ztotožnila s námitkou žalobce, že prvostupňové rozhodnutí je obsahově rozporné, když v něm správní orgán I. stupně uvedl, že žalobce neměl zákoným způsobem upravený pobyt od nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt do doby podání žádosti o vízum za účelem strpění, tj. od 6. 8. 2014 do 4. 9. 2014, přičemž v části této mezery v období od 7. 8. 2014 do 4. 9. 2014 pobýval na území legálně na základě výjezdního příkazu. Uvedená data se překrývají a je zřejmé, že v období od nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dlouhodobý pobyt do doby podání žádosti o vízum za účelem strpění pobýval žalobce na území na základě výjezdního příkazu, a v tomto období zde tedy nepobýval nelegálně. To však nemá vliv na rozhodnutí ve věci, neboť žalobce nesplňoval podmínku pro udělení trvalého pobytu z jiného důvodu, a sice z důvodu narušení nepřetržitosti pobytu udělením výjezdního příkazu.
7. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V žalobě namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v tom, že správní orgány porušily § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu. Napadené rozhodnutí

se dle žalobce opírá toliko o jeden argument, konkrétně o tvrzení, že období, kdy pobýval na území na základě výjezdního příkazu, tj. do 7. 8. 2014 do 4. 9. 2014, nelze započítat do celkové doby nepřetržitosti pobytu, která tímto nebyla zachována. Žalobce má nicméně za to, že splnil veškeré podmínky stanovené v § 68 zákona o pobytu cizinců pro udělení trvalého pobytu. Argumentace žalované obsažená v napadeném rozhodnutí nemá oporu v zákoně a je nelogická, neboť podstatné je zejména to, že žalobce po celou rozhodnou dobu svého pobytu, a to včetně období od 7. 8. 2014 do 4. 9. 2014, pobýval na území České republiky nejen fakticky, ale současně i zcela legálně, čímž splnil podmínky pro udělení trvalého pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců. K narušení nepřetržitosti jeho pobytu udělením výjezdního příkazu nedošlo fakticky (žalobce i nadále pobývá na území České republiky) a ani právně, neboť žalobce byl i v uvedeném období na území České republiky zcela legálně, a to na základě výjezdního příkazu, který je svou povahou oprávněním k pobytu na území. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřiměřený zásah do jeho práv, který neodpovídá okolnostem případu. Vede řádný život a na území České republiky se dosud nedopustil žádného trestněprávního či jiného zavrženíhodného nezákonného jednání.

8. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací věci popsanou v obou správních rozhodnutích. Žaloba nepřinesla žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybňovala.
9. Při ústním jednání před soudem setrval žalobce na svém dosavadním procesním stanovisku, přičemž v plném rozsahu odkázal na podanou žalobu. Žádné nové skutečnosti, které by byly významné pro posouzení věci, neuvedl. Žalovaná se k ústnímu jednání nedostavila, svou neúčast předem písemně omluvila.
10. V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:
11. Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015 povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.
12. Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.
13. Podle § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.
14. Podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
15. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
16. Žalobce namítá, že žalovaná nesprávně posoudila klíčovou otázku, zda splnil podmínky stanovené v § 68 zákona o pobytu cizinců pro udělení trvalého pobytu. Na rozdíl od žalované je přesvědčen, že zákonem vyžadované podmínky splnil, a za nesprávný považuje názor žalované, že udělením výjezdního příkazu došlo k narušení nepřetržitosti doby jeho

pobytu na území. Tuto žalobní argumentaci soud shledal opodstatněnou, i když nikoliv v celém jejím rozsahu.

17. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu na území splňoval ke dni podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Právě (a pouze) toto zjištění přitom bylo rozhodné pro posouzení, zda má správní orgán předmětné žádosti vyhovět. Další skutečnosti, které nastaly v době po podání žádosti, mezi něž patří i vydání výjezdního příkazu žalobci, jsou pro posouzení předmětné žádosti irelevantní. Správní orgány obou stupňů tedy postupovaly v rozporu se zákonem, pokud k těmto skutečnostem při rozhodování o žalobcově žádosti přihlížely.
18. K posouzení podmínky 5 let nepřetržitého pobytu na území stanovené v § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016 – 25, v němž „*přisvědčil krajskému soudu v závěru, že žádné ustanovení směrnice 2003/109/ES neupravuje situaci, kdy osoba, která v době podání žádosti splňuje podmínku předchozího nepřetržitého a oprávněného pětiletého pobytu, tuto přestane splňovat v průběhu řízení o žádosti. Na tuto situaci nepamatuje ani zákon o pobytu cizinců. Stěžovatelka pro tento případ aplikovala obecnou zásadu správního řízení, podle které je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však tuto zásadu na v projednávané věci spornou právní otázku není možné použít. Především ze směrnice 2003/109/ES, jakož i z judikatury Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že podmínka oprávněného a nepřetržitého pobytu musí být splněna již před podáním žádosti, a to bezprostředně před jejím podáním. V takovém případě je evidentní, že zmíněná obecná zásada správního řízení je pro danou věc nepoužitelná, neboť eventuální splnění této podmínky teprve v průběhu správního řízení je zcela nerozhodné.*“ Následně pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*právní posouzení sporné otázky stěžovatelkou je v rozporu s cíli a smyslem směrnice 2003/109/ES; ta totiž vyžaduje, aby podmínka předchozího pobytu byla splněna bezprostředně před podáním žádosti. Je-li tomu tak (a v projednávaném případě o jejím splnění v době podání žádosti není sporu) a jsou-li splněny rovněž další hmotněprávní a procesní podmínky, vychází směrnice 2003/109/ES z domněnky integrace cizince. Tomu tak vzniká právní nárok na udělení postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (povolení k trvalému pobytu).*“
19. Nejvyšší správní soud tedy ve shora citovaném rozsudku jednoznačně dovodil, že splnění podmínky oprávněného nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území České republiky je nutno posuzovat nikoliv podle skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí, ale podle skutkového a právního stavu ke dni podání žádosti. Žalovaná tak v nyní projednávané věci pochybila, neboť aprobevovala zamítnutí předmětné žádosti na základě skutečnosti (pobytu žalobce na území na základě výjezdního příkazu), která nastala až po podání žádosti, a proto k ní vůbec nelze přihlížet. Aplikace obecné zásady správního řízení, na kterou žalovaná odkázala a podle níž je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, je v tomto případě v rozporu s cíli a smyslem směrnice 2003/109/ES.
20. Lze shrnout, že žalovaná byla povinna posoudit splnění podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. podmínky oprávněného nepřetržitého pětiletého pobytu žalobce na území České republiky, výlučně podle skutkového a právního stavu ke dni podání předmětné žádosti. Protože tak neučinila, rozhodla v rozporu se zákonem, čímž zároveň porušila jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů, která jí ukládá povinnost postupovat v souladu se zákony a ostatními

právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (§ 2 odst. 1 správního řádu).

21. S přihlédnutím ke shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost zrušit (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). Protože ze stejného důvodu je nezákonné i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, soud podle § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i toto rozhodnutí. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
22. Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou předně tvořeny odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání soudu), přičemž sazba odměny za tyto úkony činí 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013). Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 2006) a částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, tedy činí 15 342 Kč. Soud proto uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalobce advokáta JUDr. Petra Novotného (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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. 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 23. března 2018

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

