



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a Mgr. Ing. Petra Šuránka, ve věci

žalobkyně: **S. V.**, narozena dne x, státní příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupena Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem
sídlem Ječná 7/548, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2016, č. j. MV-161259-3/SO-2015,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2016, č. j. MV-161259-3/SO-2015, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce Mgr. Pavla Čížinského, na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odeslanou dne 14. 3. 2016 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 9. 2015, č. j. OAM-6200-17/TP-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím jí byla dle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 203/2015 Sb., (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

o povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

2. Žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném vyhodnocení podmínek pro vznik jejího nároku na trvalý pobyt jakožto rodinné příslušnici občana Evropské unie (*žalobkyně uvedla, že je manželka státního příslušníka Slovenské republiky, upřesnění srov. v odstavci 5 tohoto rozsudku – pozn. soudu*) dle § 87h odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalované, že jakékoli přetržení časové souslednosti má za následek „přetržení pobytu“. Tento právní názor považuje žalobkyně za chybný a nevyplývající z ustanovení § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců ani ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38/ES“). Dle žalobkyně je možné za přerušení pobytu považovat pouze nepřítomnosti přesahující doby stanovené v § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců nebo v čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38/ES.
3. Žalobkyně dále namítá, že se žalovaná vůbec nevypořádala s dobou, kterou pobývala na území České republiky před údajným přerušением pobytu a která byla dostatečná pro vznik nároku na trvalý pobyt dle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Dle žalobkyně ze zákona nevyplývá, že by přerušением pobytu propadla předchozí doba strávená na území České republiky.
4. Žalovaná ve vyjádření uvedla, že se ztotožňuje se skutkovými zjištěními a právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a s ohledem na to, že žalobkyně uvedla jako žalobní body argumenty totožné s námitkami uplatněnými v odvolání, odkázala na III. část napadeného rozhodnutí, ve které potvrdila názor správního orgánu I. stupně, že pobyt žalobkyně na území České republiky lze počítat až od 3. 3. 2014, čímž je prokázáno, že žalobkyně pobývala na území České republiky ke dni podání žádosti pouze 1 rok, 1 měsíc a 20 dní, a nebyla proto splněna podmínka pro udělení trvalého pobytu ani dle § 87h odst. 1 písm. b), ani dle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout a nepřiznat žádnému z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala dne 22. 4. 2015 žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců. Jako přílohy žádosti předložila cestovní doklad se dvěma fotografiemi, doklad o zajištění ubytování a oddací list ze dne 7. 3. 2014, ze kterého vyplývá, že se žalobkyně provdala za státního příslušníka České republiky, čímž je potvrzena informace, že je příslušnicí občana Evropské unie, nikoli však příslušníka Slovenské republiky, jak uváděla v žalobě. V souvislosti s prokázáním doby přechodného pobytu na území České republiky odkázala jednak na databázi správního orgánu a dále na vstupní a výstupní razítka v cestovním dokladu č. xx vydaného s dobou platnosti od 29. 3. 2007 do 29. 3. 2017.
6. Součástí spisu je i rozhodnutí žalované ze dne 9. 6. 2014, č. j. MV-58582-3/SO/sen-2014 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“), kterým bylo dle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 4. 2014, č. j. OAM-9693-5/DP-2014, jímž bylo zastaveno řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Z rozhodnutí o odvolání vyplývá, že Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

žalobkyně podala dne 3. 3. 2014 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a společně s touto žádostí předložila správnímu orgánu I. stupně i žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání této žádosti. Jak správní orgán I. stupně, tak žalovaná neuznaly důvody pro prominutí zmeškání lhůty. Částečně proto, že žalobkyně ani na výzvu svá tvrzení nijak nedoložila (tvrzení o opakovaném kontaktování příslušných úřadů za účelem podání žádosti), a částečně proto, že se nejednalo o důvod na vůli cizince nezávislý (příprava na svatbu).

7. Dále je ve spise založen výpis z cizineckého informačního systému ze dne 10. 6. 2015 (dále jen „CIS“), který obsahuje soupis 22 řízení, v nichž bylo rozhodováno o různých typech pobytů žalobkyně, přičemž první správní řízení bylo zahájeno dne 12. 7. 2007.
8. Z uvedeného výpisu CIS vychází i prvostupňové rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně projednal žádost o povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a tu dle ustanovení § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců zamítl. Dle správního orgánu I. stupně z CIS vyplývá, že žadatelka měla povolený dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání od 19. 12. 2012 do 31. 8. 2013 a následně jí byl prodloužen s platností od 1. 9. 2013 do 28. 2. 2014. Tím, že žadatelka požádala o prodloužení dlouhodobého pobytu až dne 3. 3. 2014 a nebyly jí uznány důvody pro prominutí zmeškání lhůty, měl správní orgán I. stupně za prokázané, že minimálně ve dnech 1. 3. 2014 a 2. 3. 2014 pobývala žalobkyně na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Žadatelka tak nesplňovala podmínku nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky po dobu dvou let potřebnou k podání žádosti o trvalý pobyt ve smyslu ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť se její nepřetržitý pobyt mohl počítat až od 3. 3. 2014, tedy činil v době podání žádosti pouze 1 rok, 1 měsíc a 20 dní. Dle správního orgánu I. stupně tak byla zjištěna skutečnost, která dle § 51 odst. 3 správního řádu znemožňuje žádosti vyhovět, a proto správní orgán I. stupně neposuzoval splnění dalších podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu podle ustanovení § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání ze dne 28. 9. 2015, ve kterém upozornila na skutečnost, že žádala o trvalý pobyt i dle § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a ne pouze dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, o kterém správní orgán I. stupně rozhodl. Zároveň vyjádřila nesouhlas s právním názorem správního orgánu I. stupně, dle kterého dojde jakýmkoli (byť i jednodenním) pobytem bez víza k přerušení pobytu a vzniku překážky pro uznání dříve strávené doby na území České republiky. Žalobkyně vyjádřila názor, že krátkodobý pobyt bez povolení k pobytu nezpůsobuje překážku pro započítání předchozí legálně strávené doby na území České republiky. Dále uvedla, že na území České republiky pobývala již od roku 2006, že její pobyt bez víza byl pouhé dva dny, a navíc za toto opomenutí nebyla ani nikdy postižena.
10. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaná ztotožnila s právním názorem správního orgánu I. stupně a má za to, že lze nepřetržitost pobytu žalobkyně na území České republiky počítat až od 3. 3. 2014, kdy žalobkyně podala opožděnou žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu. Žalovaná neuznala důvodnou ani námitku, ve které žalobkyně upozorňovala na to, že nedisponovala oprávněním k pobytu pouhé dva dny, avšak jinak od roku 2006 měla pobyt vždy řádně povolený. Žalovaná uvedla, že svou povinnost žalobkyně nesplnila déle než po dobu dvou dnů, neboť byla povinna si o prodloužení pobytu požádat nejdříve 90 dní a nejméně 14 dní před skončením platnosti oprávnění k dlouhodobému pobytu. Zároveň je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že dne 20. 3. 2015 bylo žalobkyni uděleno povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie s platností od 3. 3. 2015 do 29. 3. 2020. Pobyt lze uznat jako přechodný ve Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

smyslu ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců od podání žádosti, tj. ode dne 3. 3. 2014. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 11. 2. 2016.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu:

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladné. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
12. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
13. Soud rozhodl o žalobě bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení žalobních bodů:

14. Žalovaná uplatňuje dle žalobkyně nesprávný právní výklad ustanovení § 87h odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců, když pobyt ve smyslu těchto ustanovení chápe jako nepřetržitou časovou návaznost platnosti jednotlivých oprávnění k pobytu a jakékoli přetržení této časové souslednosti považuje za „přetržení pobytu“. Žalobkyně má za to, že se nepřetržitost pobytu nemůže přerušit, když cizinci pobývajícím v hostitelském státě na sebe nenavazují jednotlivá oprávnění k pobytu.
15. Ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu dle ustanovení § 87h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců po 5 letech jeho nepřetržitého pobytu na území, případně dle ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců po 2 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného členského státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území.
16. Dle ustanovení § 87h odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na nepřetržitost přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie vztahuje obdobně ustanovení § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců a zároveň dle tohoto ustanovení platí, že se do doby nepřetržitého pobytu podle odstavce 1 písm. a) započítává i doba pobytu na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, pokud se na rodinného příslušníka občana Evropské unie tento zvláštní právní předpis již nevztahuje. Do doby pobytu podle odstavce 1 písm. a) nebo b) se nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody; dnem nástupu cizince do výkonu trestu odnětí svobody se přerušuje i doba jeho nepřetržitého pobytu na území, a to až do doby jeho propuštění z výkonu tohoto trestu.
17. Na základě ustanovení § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců je zachována podmínka nepřetržitého přechodného pobytu, pokud nepřítomnost občana Evropské unie na území nepřesáhne celkem 6 měsíců ročně, nebo přesáhne-li tuto dobu a) z důvodu vojenské služby, nebo b) pokud jedna nepřítomnost nebude delší než 12 po sobě jdoucích měsíců, a to ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění, studium nebo odborné školení, anebo z důvodu pracovního vyslání do zahraničí.
18. Dle článku 16 odst. 1 směrnice 2004/38/ES mají právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Toto právo není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III. Dle čl. 16 odst. 2

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

směrnice 2004/38/ES se odstavec 1 vztahuje rovněž na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a s občanem Unie v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Dle čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38/ES není nepřetržitost pobytu dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

19. Článek 21 směrnice 2004/38/ES stanovuje, že nepřetržitost pobytu může být pro účely této směrnice doložena jakýmkoli důkazními prostředky, které se používají v hostitelském členském státě. Nepřetržitost pobytu se přerušuje řádně vykonaným rozhodnutím o vyhoštění dotyčné osoby.
20. Dle článku 37 směrnice 2004/38/ES nejsou touto směrnicí dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice.
21. Pro obě ustanovení, podle kterých žalobkyně žádala o trvalý pobyt, je charakteristické, že musí být ze strany žadatele splněny dvě podmínky pobytu, pobyt musí být *nepřetržitý* a *přechodný* zároveň. Pod pojmem *nepřetržitý* pobyt přitom nelze rozumět pouze situaci, že je cizinec přítomen výhradně na území České republiky. Zákon o pobytu cizinců definuje i konkrétní výjimky, kdy se na cizince i přes nepřítomnost na území České republiky hledí, jako by pobyt na území České republiky pro účely vzniku nároku na trvalý pobyt nepřerušil (§ 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců). V případě žalobkyně není pochyb o tom, že ve sporném období nevycestovala mimo území České republiky.
22. *Přechodnost* pobytu pak musí být vykládána v souladu se směrnicí 2004/38/ES jako podmínka *legálního* pobytu, tedy že cizinec disponuje takovým oprávněním, na jehož základě může na území České republiky pobývat oprávněně. Je tak vyloučeno, aby vznikl nárok na udělení trvalého pobytu osobě, která by na území České republiky pobývala pouze fakticky a bez příslušného oprávnění. V souvislosti s touto podmínkou zákon o pobytu cizinců neobsahuje žádnou výjimku, na jejímž základě by bylo možné na cizince nelegálně pobývajícího na území České republiky hledět, jako by zde pobýval legálně. Soud nepřisvědčuje argumentu žalobkyně, dle které postačuje, aby byl cizinec pro uplatnění § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, případně článků 16 a 18 směrnice 2004/38/ES, na území přítomen pouze *fyzicky*. Odkazuje-li žalobkyně na text článků 16 a 18 směrnice 2004/38/ES, pak oba stanovují, že pro vznik nároku na trvalý pobyt musí cizinec v hostitelském státě nepřetržitě *legálně* pobývat po dobu pěti let, přičemž pojmem *legálně* se podrobněji zabýval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 21. 12. 2011 ve spojených věcech č. j. C-424/10 a č. j. C-425/10, ve kterém konstatoval, že „[p]řestože znění *uvedeného ustanovení směrnice 2004/38/ES neposkytuje žádné upřesnění toho, jak je třeba chápat výraz „legálně pobývají“ na území hostitelského státu, neodkazuje tato směrnice – pokud jde o význam, který je tomuto výrazu třeba přiznat – ani na vnitrostátní právo. Z toho vyplývá, že tento výraz je pro účely použití uvedené směrnice třeba chápat jako výraz označující autonomní pojem unijního práva, který musí být na území všech členských států vykládán jednotně. (...) Pokud jde konečně o zvláštní kontext, v němž je směrnice 2004/38/ES z hlediska práva trvalého pobytu zasazena, je třeba uvést, že sedmáť bod odůvodnění této směrnice upřesňuje, že takové právo je třeba stanovit pro všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají, v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí nepřetržitě po dobu pěti let, aniž by byla vůči nim vydána opatření směřující k ukončení jejich práva pobytu. Toto upřesnění bylo do uvedeného bodu odůvodnění vloženo* Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

v průběhu legislativního procesu. Podle sdělení Evropského parlamentu ze dne 30. prosince 2003 bylo uvedené upřesnění vloženo za účelem vyjasnění obsahu pojmu „legální pobyt“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 uvedené směrnice.“ Z uvedeného je zřejmé, že nepostačuje, aby byl cizinec na území hostitelského státu pouze fyzicky přítomen, jak tvrdí žalobkyně, ale pro vznik nároku na udělení trvalého pobytu je nutné, aby byl tento pobyt legální.

23. Soudní dvůr Evropské unie pojem *legálnosti* pobytu dále rozvíjel, když dovodil, že pro vznik práva k trvalému pobytu nepostačuje oddělené naplnění formálních nebo materiálních zákonných podmínek, ale že tyto podmínky musí být splněny zároveň. Cizinci se nezapočítává do doby potřebné pro vznik nároku na trvalý pobyt doba, po kterou sice formálně disponuje platným povolením k pobytu, ale materiálně tyto podmínky pro jeho vydání nenaplněval (*srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-325/09 Dias*).
24. V případě žalobkyně mohl být nedostatek opožděného podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zhojen tehdy, pokud by žalobkyně prokázala, že jí ve včasném podání žádosti zabránily vážné a na její vůli nezávislé důvody. Jak vyplývá z rozhodnutí o odvolání (odst. 6 tohoto rozhodnutí), žalovaná a ani správní orgán I. stupně nepřisvědčily tvrzení žalobkyně, že jí ve včasném podání žádosti zabránily vážné a na její vůli nezávislé důvody, a proto nedošlo ke zpětné legalizaci jejího pobytu na území České republiky ve dnech 1. 3. a 2. 3. 2014 a nebyla tak v těchto dnech zachována nepřetržitost přechodného pobytu žalobkyně na území hostitelského státu, a to z důvodu jeho neoprávněnosti.
25. Právo na trvalý pobyt zásadně vzniká po splnění podmínky, že se cizinec na území daného státu zdržuje na základě *nepřetržitého přechodného* pobytu po dobu stanovenou zákonem. Správní orgány nedisponují pravomocí, na jejímž základě by mohly konkrétní osobě prominout být i třeba jen jeden týden chybějící do doby potřebné ke vzniku práva na udělení trvalého pobytu. Právo trvalého pobytu nevzniká rozhodnutím správního orgánu, ale vzniká po splnění zákonných podmínek. To ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 161/2006 Sb., kterým byl novelizován § 87g zákona o pobytu cizinců, v níž je uvedeno: „[N]ově se v souladu se Směrnicí Rady 2004/38/ES upravuje oblast povolování trvalých pobytů občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků na území. (...) „Povolení k trvalému pobytu“ je pouze terminus technicus – jeho získání nepodléhá správnímu uvážení a nepředstavuje povolovací režim.“ Má-li cizinec zájem na získání práva trvalého pobytu, platí, že si musí toto své právo střežit a musí řádně dbát na splnění podmínek pro jeho vznik. Právo trvalého pobytu je výsledkem integrace cizince v zemi, ve které se zdržuje, přičemž zákonodárce stanovil takové podmínky, po jejichž splnění by nemělo být pochyb o tom, že se cizinec v příslušném hostitelském členském státě řádně integroval. Zároveň jsou v zákoně stanoveny i podmínky hraničních případů, u nichž lze mít důvodně za to, že k integraci cizince došlo i přesto, že nebyla dodržena podmínka nepřetržitého pobytu na území. V tomto ohledu se jedná o výjimky stanovené v ustanovení § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, který za nepřetržitý pobyt považuje i takový pobyt, kdy se cizinec po zákonem předpokládanou dobu sice zdržuje mimo území České republiky, avšak vedou ho k tomu zákonem předvídané a zpravidla závažné důvody.
26. Zákon zároveň stanovuje, které okolnosti mají za následek přerušení pobytu. Zpravidla se jedná o situace, kdy nepřítomnost cizince na území České republiky přesáhne dobu stanovenou v § 87g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, případně dochází k přerušení pobytu i dnem nástupu do výkonu trestu odnětí svobody dle § 87h odst. 3 poslední věty zákona o pobytu cizinců. Je však třeba odlišovat *nesplnění podmínky* pro vznik práva na trvalý pobyt dle § 87h odst. 1 písm. a) nebo b) zákona o pobytu cizinců a *přerušení* pobytu ze zákonem Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

stanovených důvodů.

27. Nesplnění podmínek nepřetržitého přechodného pobytu má za následek, že cizinci nevzniklo právo na trvalý pobyt, protože nesplnil zákonem stanovené podmínky. Jedná se tak o případ, kdy cizinec zanedbá své povinnosti a během určitého období pobývá na území hostitelského státu, aniž by disponoval řádnými povoleními. Takovýmto pobytem se sám vystavuje riziku, že jeho pobyt bude obsahovat pouze taková časově ohraničená nepřetržitá období přechodného pobytu, která nezakládají vznik práva na trvalý pobyt. Obdobné následky bude mít i vycestování z území hostitelského členského státu na dobu delší, než je pro zachování práva na trvalý pobyt ze zákona možné.
28. Zákonodárce zároveň výslovně definoval i některé situace, kdy dochází k *přerušení* doby potřebné pro vznik nároku na trvalý pobyt. Učinil tak proto, že v některých případech by mohlo dojít k formálnímu naplnění podmínek pro vznik práva na trvalý pobyt, avšak cizinec svým jednáním zpochybnil dostatečnou míru integrace v členském hostitelském státě tak, že nelze vznik práva na trvalý pobyt bez dalšího připustit. Není pochyb o tom, že cizinec, který nastoupil výkon trestu odnětí svobody, může disponovat řádným povolením k pobytu a zároveň, že se bude po dobu výkonu trestu zdržovat na území členského hostitelského státu, avšak lze mít důvodné pochybnosti o tom, že došlo k jeho řádné integraci do prostředí hostitelského členského státu. Proto je třeba dnem nástupu do výkonu trestu *přerušit* jeho nepřetržitý pobyt, čímž je zamezeno započtení doby výkonu trestu do doby potřebné pro vznik nároku na trvalý pobyt.
29. Je třeba uvést, že zákon o pobytu cizinců a ostatně ani směrnice 2004/38/ES neumožňují sčítání jednotlivých období pobytu cizince. Cizinec buď splnil podmínku nepřetržitého přechodného pobytu a vznikl mu nárok na trvalý pobyt, anebo některé své povinnosti zanedbal, a pak mu tento nárok nevznikl. Správní orgány nerozhodují o míře integrace cizince v hostitelském členském státě, ale vydáním dokladu o trvalém pobytu pouze deklarují, že nastaly zákonem předvídané okolnosti, za nichž cizinci nárok na trvalý pobyt vznikl.
30. Důvodem pro zamítnutí žádosti dle § 87k odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců je skutečnost, že cizinec nesplní podmínky uvedené v § 87g nebo § 87h. Výhradně se tak musí jednat o situaci, v níž cizinec nemůže v souladu se zákonem prokázat, že na území České republiky pobývá legálně nepřetržitě po dobu pěti let, případně po dobu dvou let, pokud je zároveň jeden rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky, který je na území přihlášen k trvalému pobytu, nebo rodinným příslušníkem občana jiného státu Evropské unie, kterému bylo vydáno povolení k trvalému pobytu na území.
31. Žalovaná správně dospěla v případě žalobkyně k závěru, že vlivem pobytu na území bez příslušného oprávnění ve dnech 1. 3. a 2. 3. 2014 došlo k přetržení resp. rozdělení doby pobytu potřebné ke vzniku nároku na trvalý pobyt a že v období od 3. 3. 2014 nebyly naplněny podmínky pro vznik práva na trvalý pobyt. Ovšem žalovaná nepostupovala správně, když se nezabývala i období, po které se žalobkyně zdržovala na území České republiky před 1. 3. 2014 legálně, a nevyhodnotila, zda mohlo na základě tohoto pobytu žalobkyni vzniknout právo trvalého pobytu.
32. V napadeném rozhodnutí je lakonicky konstatováno, že žalovaná souhlasí s názorem správního orgánu I. stupně, že nepřetržitost pobytu odvolatelky na území lze počítat nejdříve od 3. 3. 2014, což ke dni podání žádosti odvolatelky činí pouze 1 rok, 1 měsíc a 20 dní. Žalovaná se však nikde nevypořádala s argumentem žalobkyně, proč není možné přihlédnout i k době, po kterou na území České republiky legálně pobývala před 1. 3. Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

2014, přičemž tato doba počala běžet již v r. 2006. Žalovaná byla povinna v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu uvést v odůvodnění úvahy, kterými se řídila při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádala s návrhy a námitkami účastníků. Z napadeného rozhodnutí a ani z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, z jaké právní úpravy žalovaná dovozuje, že v okamžiku přerušení pobytu nemůže být započítán resp. zohledněn pobyt předcházející, který by celkem splňoval podmínku pěti let nepřetržitého přechodného pobytu. V napadeném rozhodnutí není nikde uvedeno, z jakého důvodu považuje žalovaná námitky žalobkyně za nedůvodné. Nevypořádal-li se pak správní orgán s námitkami účastníka řízení, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publ. č. 1350/2007 Sb. NSS, a ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Soud je povinen k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí přihlédnout z moci úřední, neboť mu brání ve věcném posouzení žalobního bodu, zda je právní posouzení věci žalovanou správné (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84).

33. S ohledem na aplikovaný, avšak neodůvodněný postup žalované, která nepřihlédla k době pobytu žalobkyně na území České republiky před 1. 3. 2014, považuje soud za nutné ještě vysvětlit rozdíl mezi ustanovením § 68 a § 83 zákona o pobytu cizinců a hlavou IVa zákona o pobytu cizinců.
34. Dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci, který *ke dni podání žádosti* pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let. V tomto ustanovení je explicitně řečeno, že cizinec musí *ke dni podání žádosti* splňovat lhůtu nepřetržitého pobytu 5 let. Dle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 222/2017 Sb., kterým byl novelizován § 68 (a § 83) zákona o pobytu cizinců, se uvádí, že „[c]ílem navrhované úpravy § 68 a § 83 je odstranit přetrvávající nejasnosti ohledně výkladu výše uvedených ustanovení. V praxi dochází k rozdílné interpretaci okamžiku, k jakému mají být splněny podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území. V návrhu novelizovaného ustanovení se konkretizuje, že podmínka 5 let nepřetržitého pobytu na území musí být splněna ke dni podání žádosti. Navrhovaná úprava tak má vést k větší přesnosti zákona i k větší právní jistotě jeho adresátů. V uvedených případech je nutné zohlednit zejména směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“). V článku 4 odst. 1 směrnice se uvádí, že: „Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří **bezprostředně před podáním příslušné žádosti** pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.“ Doba pobytu jako základní předpoklad pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by tedy měla být cizincem splněna při podání žádosti. Uvedený princip podporuje i Veřejný ochránce práv. Ve své rozhodovací činnosti se otázkou, k jakému dni se má posuzovat splnění podmínek pro získání práva trvalého pobytu, zabývala i Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, přičemž dospěla ke stejnému závěru jako Veřejný ochránce práv. Ve svém rozhodnutí ze dne 29. května 2015 (č. j. MV-124452-4/SO-2014, str. 3) tak komise konstatuje, že: „Doba 5 let nepřetržitého pobytu tak nemůže být splněna kdykoliv v minulosti, ale nepřetržitý pobyt cizince musí bezprostředně předcházet podání žádosti dle § 68 zákona o pobytu cizinců, tzn. stanovená doba nepřetržitého pobytu musí být dosažena nejpozději ke dni podání žádosti.“
35. Pro výše uvedené ustanovení § 68 resp. § 83 zákona o pobytu cizinců je tak zcela zřejmá vůle zákonodárce, aby se doba potřebná pro vznik nároku na trvalý pobyt počítala za Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

období bezprostředně přecházející podání žádosti o trvalý pobyt s tím, že v den podání žádosti o udělení trvalého pobytu již musí cizinec minimální dobu nepřetržitého pobytu na území České republiky splňovat. Jak je ovšem dále zřejmé, zákonodárce neupravil v podobném duchu úpravu vzniku nároku na trvalý pobyt v souvislosti s občany Evropské unie a jejich rodinnými příslušníky, který je zakotven v hlavě IVa zákona o pobytu cizinců. Zákonodárce tak ostatně ani učinit nemohl, protože na rozdíl od ustanovení § 68 a § 83 zákona o pobytu cizinců, která provádějí směrnici 2003/109/ES, je hlava IVa včleněna do zákona o pobytu cizinců na základě směrnice 2004/38/ES a tato směrnice neobsahuje žádné ustanovení obdobné čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/ES, tedy neobsahuje podmínku započítání pobytu pouze bezprostředně předcházejícího podané žádosti.

36. V tomto kontextu soud odkazuje i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 1. 2014 ve věci č. j. C-400/12 G., ve kterém k aplikaci směrnice 2004/38/ES soud uvádí, že „[n]a rozdíl od doby vyžadované pro nabytí trvalého pobytu, **která začíná legálním pobytem dotyčné osoby v hostitelském členském státě**, doba deseti let vyžadovaná pro poskytnutí zvýšené ochrany stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vypočítána nazpět ode dne, kdy bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění této osoby. Soudní dvůr Evropské unie tak při řešení jiné otázky, a to otázky počítání doby pro vznik ochrany před vyhoštěním, konstatoval, odkdy se počítá doba vyžadovaná pro nabytí trvalého pobytu rodinným příslušníkem občana státu Evropské unie, tedy od zahájení legálního pobytu dotyčné osoby na území hostitelského státu, nikoli pouze za bezprostředně přecházející období před podáním žádosti. Počítáním rozhodné doby vyžadované pro vznik nároku na trvalý pobyt na základě aplikace směrnice 2004/38/ES se zabýval Soudní dvůr Evropské unie i v rozsudku ze dne 7. 11. 2010 ve věci č. j. C-162/09. Pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky platí na základě aplikace směrnice 2004/38/ES mírnější pravidla, tedy že je třeba zohlednit dobu jejich legálního pobytu na území hostitelského státu od samého počátku (dokonce i dobu před nabytím účinnosti směrnice 2004/38/ES), nikoli pouze za období bezprostředně přecházející podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

37. Vzhledem ke shora uvedenému soud zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení musí žalovaná vycházet z toho, že na žalobkyni jako na rodinnou příslušnici občana EU se vztahuje, pokud jde o počítání délky nepřetržitého oprávněného pobytu na území, směrnice 2004/38/EU, tedy že doba vyžadovaná pro splnění podmínky pro získání trvalého pobytu, začíná legálním pobytem v hostitelském členském státu, tedy v případě žalobkyně na území ČR.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměla ve věci úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů v celkové částce 11 228 Kč. Tuto částku tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náhrada nákladů právního zastoupení advokátem ve výši 8 228 Kč, jež zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) ve spojení s § 35 odst. 2 *in fine* s. ř. s.] a dvě paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek (vyjma soudního poplatku).

Shodu s prvopisem potvrzuje B. K.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 30. května 2018

Olga Stránská v. r.
předsedkyně senátu