



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., v právní věci žalobce: **U. N.**, narozen dne x, státní občan Mongolska, bytem x, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2015, č. j. MV-122921-3/SO-2014,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2015, č. j. MV-122921-3/SO-2014, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. 4. 2014, č. j. OAM-25406-22/TP-2013, **se z r u š u j í** a věc **se v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **j e p o v i n n a** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta, na náhradě nákladů řízení částku 15.342 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce 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.“), zaslanou zdejšímu soudu dne 25. 6. 2015, domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2015, č. j. MV-122921-3/SO-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 25. 4. 2014, č. j. OAM-25406-22/TP-2013, a toto rozhodnutí potvrdila. 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 zákona č. 103/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“),

zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu, neboť nesplnil podmínky uvedené v § 68 zákona o pobytu cizinců.

Žalobce v žalobě namítl, že žalovaná byla povinna posuzovat splnění podmínky 5 let nepřetržitého pobytu za celou dobu pobytu žalobce na území ČR, bez ohledu na to, zda v poslední době došlo k „porušení“ nepřetržitosti pobytu. Odkázal při tom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 4 As 30/2009-67. Žalovaná má sice pravdu v tom, že Nejvyšší správní soud zde řešil krátkou časovou prodlevu mezi dvěma řízeními o udělení mezinárodní ochrany, avšak kromě toho řešil i otázku relevantnosti přerušení pobytu po splnění podmínky 4 let nepřetržitého pobytu.

Podle žalobce z § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že cizinec po dosažení 5 let nepřetržitého pobytu zákonem požadovanou podmínku splní bez ohledu na to, jak se jeho pobytové postavení vyvine v průběhu řízení o žádosti o trvalý pobyt. Názor žalované by byl správný pouze, pokud by zákonodárce formuloval podmínku vydání povolení k pobytu takto: „...*po pěti letech nepřetržitého pobytu na území, který trvá i ke dni vydání rozhodnutí*“. Dále z § 68 odst. 5 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že žádost o trvalý pobyt je cizinec oprávněn podat i v případě, kdy po splnění 5 let nepřetržitého pobytu na území skončí platnost jeho pobytu na území. K podání žádosti má dokonce stanovenou lhůtu 6 měsíců poté, co zanikne jeho oprávnění k pobytu na území. Lze-li udělit povolení k trvalému pobytu cizinci, který v době podání žádosti neměl platné povolení k pobytu, byla-li žádost podána ve lhůtě 6 měsíců od pozbytí platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu, pak je zřejmé, že může být uděleno cizinci, jehož pobytové oprávnění skončilo po podání žádosti o trvalý pobyt.

Podle žalobce je absurdní, aby ministerstvo mělo moc zmařit získání povolení k trvalému pobytu pouhým neudělením víza za účelem strpění, na které není právní nárok a jehož neudělení není možno přezkoumat soudem, tím, že rozhodne zamítavě o žádosti o vízum podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců cizince, který v době podání žádosti splňuje podmínku nepřetržitého pobytu 5 let, pobývá na území na základě povolení, jehož platnost nelze prodloužit. Žalobce podal dne 23. 1. 2014 svoji žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území a tato žádost mu byla zamítnuta. Žalobce podle svého názoru byl oprávněn podat žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území a to mělo být uděleno s ohledem na to, že mu uplynula zákonná lhůta pro podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání a jednalo se tedy o situaci, kdy předcházející povolení k dlouhodobému pobytu nebylo možné prodloužit. K tomuto žalobce doložil výňatek z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců přijaté jako zákon č. 427/2010 Sb. Údajné přerušení pobytu žalobce, které je důvodem zamítnutí jeho žádosti o trvalý pobyt, způsobilo ministerstvo, když mu v rozporu s účelem zákona vyplývajícím z důvodové zprávy neudělilo vízum strpění.

Lhůta 5 let nepřetržitého pobytu na území má ten účel, aby trvalý pobyt byl udělen cizincům, kteří se během této doby mohli skutečně integrovat a u nichž lze předpokládat, že i v průběhu dalšího pobytu na území budou žít jako bezproblémová součást české společnosti. Na tuto integraci žalobce nemůže mít žádný reálný vliv to, že se mu ministerstvo rozhodlo neudělit vízum za účelem strpění pobytu. Pokud by mělo skutečně tu moc pouhým neudělením víza za účelem strpění pobytu zmařit pět let života žalobce, který žil řádným životem, byl zaměstnán a naučil se česky a legitimně očekával, že mu trvalý pobyt bude udělen, bylo by to v rozporu s Ústavou.

Žalovaná ve svém vyjádření stručně rekapitulovala průběh správního řízení. Dále uvedla, že trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí a odmítá námitky uvedené

v žalobě jako nedůvodné. V reakci na námitky žalobce odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79, s tím, že podmínky pro vydání správního rozhodnutí musí být splněny v době žádosti, v průběhu správního řízení i v okamžiku rozhodnutí správního orgánu. Cizinec je tak povinen plnit podmínku zákonem požadovaného pobytu podle § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců jednak v průběhu správního řízení a též v době vydání rozhodnutí. Ve zbytku žalovaná odkázala na obsah správního spisu a napadeného rozhodnutí a navrhla žalobu zamítnout. Nad rámec své obrany žalovaná uvedla, že rozhodnutím ze dne 30. 6. 2015 ministerstvo žalobci udělilo povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu z důvodů hodných zvláštního zřetele.

Žalobce ve své replice mimo jiné uvedl, že na podané žalobě nadále trvá a opětovně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 30/2009 – 67. Výklad zaujatý správními orgány označil za absurdní. Ministerstvo a žalovaná postupem odporujícím zákonu a závaznému právnímu názoru soudu zasáhly do práv žalobce. Ve vztahu k žalobci nelze zásadu, že je rozhodný stav ke dni vydání rozhodnutí, uplatnit. Odkázal přitom na § 169 ve spojení s § 72 zákona o pobytu cizinců.

Soud po zjištění, že žaloba je včasná, podána osobou oprávněnou a že jsou splněny i další podmínky jejího věcného projednání, napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů přezkoumal, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Dospěl přitom k závěru, že podaná žaloba je důvodná.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Dne 28. 11. 2013 žalobce podal u ministerstva žádost o povolení k trvalému pobytu. Žalobce pobýval na území od 17. 9. 2008 na základě dlouhodobého víza (platnost od 24. 7. 2008) za účelem zaměstnání a poté na základě dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání, jehož platnost byla prodlužována až do 30. 11. 2013. O prodloužení posledního dlouhodobého pobytu žalobce požádal dne 15. 1. 2014 a řízení o této žádosti bylo zastaveno rozhodnutím ministerstva ze dne 23. 1. 2014, které nabylo právní moci dne 8. 2. 2014. Dne 23. 1. 2014 žalobce požádal o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, žádost byla dne 8. 3. 2014 zamítnuta. Rozhodnutím ze dne 25. 4. 2014 pak ministerstvo podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítlo žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínky uvedené v § 68 zákona o pobytu cizinců.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí ministerstvo mimo jiné uvedlo, že nebyla zachována nepřetržitost pobytu žadatele ke dni vydání rozhodnutí. Celková doba pobytu žalobce podle ministerstva činila více než 5 let, avšak nepřetržitost tohoto pobytu byla přerušena uplynutím doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 30. 11. 2013, které si žalobce v zákonné lhůtě neprodloužil. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 24/2011 – 79 uvedlo, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Ke dni vydání rozhodnutí ministerstva žalobce podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu na území nesplňoval.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce 7. 5. 2014 odvolání, které doplnil svým podáním doručeným ministerstvu dne 26. 11. 2014. Obsah odvolacích námitek se v podstatě shodoval s obsahem žalobních bodů. Kromě toho žalobce namítl s ohledem na zdravotní stav své dcery zásah do práva na rodinný a soukromý život a z tohoto důvodu zároveň požádal o přednostní projednání svého odvolání.

Odvolání žalobce žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí ministerstva ze dne 25. 4. 2014 potvrdila. V jeho odůvodnění mimo jiné uvedla, že žalobce nesplňoval

podmínku nepřetržitého pobytu na území, která je nezbytná k udělení povolení k trvalému pobytu. Žalobce pobýval na území na základě výjezdního příkazu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 6 As 37/2011-69, žalovaná uvedla, že hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta je oprávněnost a nepřetržitost pobytu na území a jeho délka; zákonodárce požadavky směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“) zapracoval do úpravy započitatelné doby oprávněného pobytu, kterým není pobyt na základě výjezdního příkazu. Žalovaná dále setrvala na stanovisku ministerstva v tom, že je správní orgán povinen rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 30/2009 – 67, na který odkazoval žalobce, se týkal cizince, který na území pobývá po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany. K námitce stran zásahu do rodinného a soukromého života žalovaná uvedla, že zamítnutí žádosti žalobce neposoudila jako nerespektování čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť žalobce má možnost do budoucna upravit si pobyt na území prostřednictvím jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.

Podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68.

Podstatou projednávané žaloby je spor o to, zda přetržení doby oprávněného pobytu, ke kterému došlo v průběhu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, je bez dalšího důvodem pro zamítnutí žádosti. Skutečnost, že žalobci byl rozhodnutím ze dne 30. 6. 2015 udělen trvalý pobyt, na kterou poukazuje žalovaná ve svém vyjádření, je pro projednání žaloby nevýznamná, neboť soud při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.), žalobce na projednání žaloby nadále trvá, resp. žalobu nevzal zpět, a konečně žalobci udělený trvalý pobyt je „jiného druhu“, resp. mu byl udělen pro splnění odlišných podmínek než těch, které jsou rozhodné pro projednávanou věc.

Na úvod věcného posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí považuje soud za nezbytné připomenout, že současnou koncepci právní úpravy povolení k trvalému pobytu v zákoně o pobytu cizinců s sebou přinesla jeho novela zákonem č. 161/2006 Sb., jejímž cílem bylo mimo jiné upravit oblast povolování trvalých pobytů v návaznosti na směrnici 2003/109/ES a kterou také s ohledem na uvedenou směrnici došlo ke zkrácení požadované doby nepřetržitého pobytu, jenž je nezbytný pro udělení povolení k trvalému pobytu, na 5 let. Touto novelou byl do zákona o pobytu cizinců zaveden rovněž institut dlouhodobě pobývajících rezidenta (srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona In: Poslanecká sněmovna PČR, 2005, IV. volební období, tisk č. 1107, www.psp.cz).

Otázkou obdobnou té, která je předmětem projednávané věci, se v nedávné době zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, č. 3448/2016 Sb. NSS, a také zdejší soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2016, č. j. 48 A 47/2015-58 (dostupný na www.nssoud.cz; kasační stížnost žalované proti němu byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016 – 21). Z východisek v nich uvedených zdejší soud vycházel i při projednání věci žalobce.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. 9 Azs 95/2016 – 29 uvedl, že zákonodárce zákonem č. 161/2006 Sb. instituty trvalého pobytu a postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta provázal, proto musí být řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců v souladu s požadavky směrnice 2003/109/ES a § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat za použití nepřímého účinku směrnice 2003/109/ES (citovaný rozsudek, body 21 až 28). Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neupravuje okamžik, ke kterému má být podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území splněna (citovaný rozsudek, bod 29). Nejvyšší správní soud se zde vyjádřil k otázce, zda podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu musí být splněna ke dni podání žádosti. S ohledem na její preambuli (bod 6) a čl. 4 přitom dospěl k závěru, že směrnice 2003/109/ES „*váže splnění pětileté podmínky nepřetržitého pobytu na období bezprostředně před podáním žádosti*“ (citovaný rozsudek, bod 36). Z uvedeného tak vyplývá, že je nedůvodná námitka žalobce, že postačí jednou splnit podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu a jeho následné přetržení již nemůže mít žádný vliv. Nejvyšší správní soud totiž jednoznačně uvedl (a vyplývá to ostatně ze směrnice 2003/109/ES samotné), že tato podmínka musí být splněna ke dni podání žádosti. Uvedený závěr přitom vyplývá rovněž z judikatury Soudního dvora EU, podle které musí být pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta splněna podmínka oprávněného a nepřetržitého pobytu již bezprostředně před podáním žádosti (rozsudek ze dne 17. 7. 2014, C-469/13 *Tahir*, zejména body 29 a 34). Proto zdejší soud posoudil tento žalobní bod jako nedůvodný. Odkazuje-li v této souvislosti žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, č. j. 4 As 30/2009-67, nepovažuje zdejší soud tento odkaz za případný, neboť na rozdíl od rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 95/2016 – 29, se žalobcem zmiňovaný rozsudek týkal specifické situace a zvláštního důvodu pro udělení trvalého pobytu podle § 67, a nevztahoval se tak k obecným podmínkám pro udělení trvalého pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců. Na druhou stranu tato žalobní námitka není pro projednávanou věc rozhodná, neboť žalobce ke dni podání žádosti podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu splňoval (srov. níže).

V rozsudku ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 – 29, však Nejvyšší správní soud nezodpověděl otázku, zda má na toto řízení nějaký vliv skutečnost, že v průběhu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu dojde k přetržení doby pobytu. Uvedl, že je na krajském soudu, aby posoudil, zda směrnice 2003/109/ES „*dále ve vztahu k délce nepřetržitého pobytu cizince na území České republiky požaduje splnění jakékoliv další podmínky*“. Podle Nejvyššího správního soudu je proto na krajském soudu, aby vyhodnotil, „*je-li v souladu s eurokonformním výkladem podstatné či nepodstatné, zda po splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území došlo, ať již k faktickému či pouze zákonem netolerovanému přerušení pobytu*.“ (citovaný rozsudek, bod 36). Vzhledem k tomu, že je rovněž pro projednávanou věc rozhodné zodpovězení otázky, zda má přetržení délky pobytu až v průběhu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu za následek nesplnění podmínky pro vyhovění žádosti, bylo třeba se jí vzhledem k uvedenému zabývat v intencích právního názoru Nejvyššího správního soudu a ustanovení § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyložit za pomoci metody eurokonformního výkladu.

Bylo proto nezbytné, aby se zdejší soud zabýval tím, jak směrnice 2003/109/ES upravuje podmínky pro získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Vyšel při tom ze svých úvah uvedených již v rozsudku ze dne 27. 9. 2016.

Podle Soudního dvora EU „*systém zavedený touto směrnicí jasně značí, že získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznaného na základě této směrnice podléhá zvláštnímu postupu a mimo jiné povinnosti splnit podmínky stanovené v kapitole II*

této směrnice“ (rozsudek ze dne 24. 4. 2012, C-571/10 Kamberaj, bod 66). Již její preambule však hlavní kritéria naznačuje. Tím hlavním má být délka pobytu na území členského státu, který by měl být oprávněný a nepřetržitý (bod 6). Žadatelé by zároveň měli prokázat, že mají přiměřené příjmy a zdravotní pojištění (bod 7), a neměli by představovat ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti (bod 8). V bodě 10 preambule pak evropský normotvůrce stanovil, že „[j]e třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotu. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.“

Tyto zásady obsažené v preambuli směrnice 2003/109/ES se pak projeví i v jejích normativních ustanoveních. Její čl. 4 upravuje jako nezbytnou podmínku (srov. rozsudek ve věci *Tahir*, bod 30) pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta délku pobytu a mimo jiné stanoví, že členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně (*sic!*) před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let (odst. 1) s tím, že ustanovení následujících odstavců tuto podmínku upřesňují. Další podmínky (srov. rozsudek ve věci *Kamberaj*, bod 67) jsou pak upraveny v čl. 5 až 7 směrnice 2003/109/ES. Článek 5 jako obligatorní podmínky stanoví stálé a pravidelné příjmy a zdravotní pojištění; fakultativní podmínku pak představuje dodržování integračních opatření. Negativní podmínkou, kterou musí žadatel o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta splňovat, je neexistence ohrožení veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti, které představují důvody, pro které mohou členské státy žádost zamítnout (čl. 6). Procesní podmínky pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta pak upravuje čl. 7 směrnice 2003/109/ES.

Z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že směrnice 2003/109/ES pojem „oprávněný pobyt“ nevymezuje (rozsudek ze dne 18. 10. 2012, C-502/10 *Singh*, bod 39) a v tomto ohledu tak mají členské státy určitou volnost. Na druhou stranu však členské státy „nemohou použít vnitrostátní právní úpravu, která může ohrozit dosažení cílů směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku“ (rozsudek ze dne 26. 4. 2012, C-508/10 *Komise vs. Nizozemsko*, bod 65). Hlavním cílem je přitom v případě směrnice 2003/109/ES „integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou trvale usazeni v členských státech.“ (rozsudek ze dne 2. 9. 2015, C-309/14 *CGIL a INCA*, bod 21). Integrace státních příslušníků třetích zemí je v systému směrnice 2003/109/ES obecným pravidlem a výjimky z tohoto musí být vykládány restriktivně (srov. rozsudek ve věci *Kamberaj*, bod 86).

Na otázku nastíněnou Nejvyšším správním soudem, tedy zda směrnice stanoví ještě některé další podmínky, tak zdejší soud odpovídá záporně. Je-li splněna podmínka pětiletého oprávněného a nepřetržitého pobytu a žadatel předložil doklad o příjmech, zdravotním pojištění, eventuálně o splněných integračních opatřeních, cestovní doklad a doklad o přiměřeném ubytování, má členský stát povinnost přiznat postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Jinými slovy „pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené v této směrnici, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení“ (rozsudek ve věci *Evropská komise vs. Nizozemsko*, bod 68). Skutečností, která by to vylučovala a která tedy představuje negativní podmínku, je ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobce pobýval na území ČR na dlouhodobé vízum a následně na dlouhodobý pobyt od 17. 9. 2008 do 30. 11. 2013, tedy déle než zákonem o pobytu cizinců a směrnicí 2003/109/ES vyžadovaných 5 let. Žádost o povolení k trvalému pobytu byla podána 28. 11. 2013. Z toho tedy vyplývá (a není to mezi účastníky ani sporné), že v době podání žádosti žalobce splňoval podmínku pětiletého oprávněného a nepřetržitého pobytu ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 4 směrnice 2003/109/ES. Spor je pouze ohledně právních důsledků, které má následné přetržení doby oprávněného pobytu.

Soud uvádí, 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. Jak vyplývá z výše uvedeného, na tuto situaci nepamatuje ani zákon o pobytu cizinců. Žalovaná a ministerstvo pro tento případ aplikovaly 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 (srov. výše zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 24/2011 – 79). Zdejší soud je však v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a názorem žalobce přesvědčen, že tuto obecnou zásadu na v projednávané věci spornou právní otázku není možné použít, a to hned z několika důvodů. Ze směrnice 2003/109/ES, jakož i judikatury Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že podmínka oprávněného a nepřetržitého pětiletého 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 zcela nepoužitelná, neboť eventuální splnění této podmínky teprve v průběhu správního řízení je zcela nerozhodné.

Důvodem svědčícím o nesprávné aplikaci § 75 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v předcházejícím správním řízení je podle soudu skutečnost, že interpretace žalované a ministerstva je v rozporu s cíli a duchem směrnice 2003/109/ES. Směrnice 2003/109/ES totiž vyžaduje, aby podmínka předchozího pobytu byla splněna bezprostředně před podáním žádosti. Je-li tomu tak (a v projednávané věci 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 pak vzniká právní nárok na udělení postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (povolení k trvalému pobytu). Z judikatury Soudního dvora EU však vyplývá, že „*systém procesních pravidel upravující posuzování žádostí o získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by se neměl stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu*“ (rozsudek ve věci *Komise vs. Nizozemsko*, bod 71) a že „*[v] souladu se zásadou proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, musí být [...] prostředky zavedené vnitrostátní právní úpravou, která provádí směrnici 2003/109, s to uskutečnit cíle sledované touto právní úpravou a nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení*“ (rozsudek ve věci *Evropská komise vs. Nizozemsko*, bod 75). Důsledek následného přetržení doby pobytu po podání žádosti o povolení k trvalému pobytu nemůže jít k tíži žalobce, který v době podání žádosti podmínku oprávněného a nepřetržitého pobytu splňoval, neboť takový výklad vnitrostátní úpravy by nejenže nebyl proporcionální, ale umožňoval by podle okolností členskému státu dokonce popřít nárok založený státním příslušníkům třetích zemí v důsledku splnění podmínek předepsaných evropskou úpravou. Rovněž podle Nejvyššího správního soudu platí, že „*ze směrnice 2003/109/ES, jakož i judikatury Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že podmínka oprávněného a nepřetržitého pětiletého 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 zcela nepoužitelná, neboť eventuální splnění této podmínky teprve v průběhu správního řízení*

je zcela nerozhodné.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016-21).

Soud upozorňuje na skutečnost, že v případě žalobce došlo k přetržení jeho oprávněného pobytu na území mimo jiné v důsledku neexistence fikce pobytu v případě podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalobce nepožádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu před uplynutím doby jeho platnosti, a tedy před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu a se svou následnou žádostí o toto prodloužení nebyl úspěšný. Podle zdejšího soudu však je třeba striktně rozlišovat podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu a podmínky dalšího pobytu. Žalobce se tím, že o prodloužení svého dlouhodobého pobytu nepožádal v příslušné době, vystavil nebezpečí, že po skončení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebude držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, byť třeba v důsledku jeho fikce podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, nebo že – pokud si oprávnění k pobytu na území po dobu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu zajistí prostřednictvím jiného institutu (např. dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území) – v případě neúspěchu s touto žádostí bude muset území státu opustit (pokud si opět neupraví svůj pobytový režim pomocí jiného institutu).

S podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu zákon o pobytu cizinců nespojuje fikci dalšího oprávněného pobytu, nýbrž umožňuje cizinci za zákonem stanovených podmínek požádat o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území [srov. § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Kdyby zákon o pobytu cizinců upravoval fikci pobytu, k přetržení doby pobytu, v němž ministerstvo a žalovaná spatřovaly důvod pro zamítnutí žádosti žalobce, by nedošlo. Fikce pobytu by v takovém případě měla totiž dva důsledky. Jedním je možnost setrvat na území po dobu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, druhým je nepřetržení doby pobytu.

Na tomto místě je třeba uvést, že ze žádného ustanovení směrnice podle soudu nevyplývá, že by podání žádosti mělo mít za následek možnost po dobu řízení pobývat na území. Z informací zveřejněných Evropskou komisí vyplývá, že „ve většině členských států je dlouhodobě pobývajícím rezidentovi povoleno pobývat v druhém členském státě až do vyřízení žádosti o povolení k pobytu“ [Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, KOM(2011) 585 final, bod 3.10]. Vnitrostátní právní úpravy členských států se však v tomto ohledu liší (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu č. j. 48 A 47/2015 – 58). Proto požadavek českého zákona, že žalobce měl, chtěl-li i v průběhu řízení o žádosti pobývat na území oprávněně, mít buďto nadále platné povolení k dlouhodobému pobytu, nebo si požádat o vízum za účelem strpění, nelze považovat za nikterak vybočující. Problém však soud shledává v důsledcích, které tato úprava v některých případech (včetně případu žalobce) může mít pro otázku přetržení doby pobytu a které v ní ministerstvo a žalovaná spatřují ve vztahu k řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu. Evropská komise přitom v citované zprávě hovoří o možnosti pobývat po dobu řízení na území, což česká právní úprava s ohledem na institut dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu splňuje; druhou otázkou však je ono přetržení pobytu, které v takových situacích v některých případech nastane.

Proti závěrům ministerstva a žalované podle zdejšího soudu svědčí rovněž výklad systematický a logický. Žalobce totiž správně v tomto ohledu poukazuje na obsah § 68 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je žádost o povolení k trvalému pobytu oprávněn podat i cizinec, který v době splnění podmínek podle předchozích odstavců pobývá mimo území; jestliže platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území skončí cizinci

v době jeho nepřítomnosti na území, musí být žádost podána nejpozději do 6 měsíců od skončení platnosti tohoto povolení. V tomto ohledu žalobce trefně poukazuje na skutečnost, že zákon o pobytu cizinců sám počítá s tím, že při rozhodování o žádosti o povolení k trvalému pobytu se podmínka nepřetržitosti pobytu nemůže posuzovat ke dni vydání rozhodnutí o žádosti. V takovém případě by totiž § 68 odst. 5 zákona o pobytu cizinců neměl smysl, neboť zákon zde výslovně počítá s tím, že cizinec už nebude mít platný dlouhodobý pobyt na území ani v době podání žádosti, natož v době vydání rozhodnutí. Akceptace výkladu ministerstva a žalované by v případě žalobce znamenala, že negativnímu důsledku přetržení oprávněného pobytu by mohl zabránit pouze tím, že by před 30. 11. 2013 opustil území a žádost o povolení k trvalému pobytu by podal do 30. 5. 2014. Takový výklad se zdejšímu soudu skutečně jeví jako absurdní, zvláště když žalobce o povolení k trvalému pobytu požádal ještě v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu.

Shrnujice výše uvedené úvahy soud uvádí, že napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ministerstva, byla vydána v rozporu s § 75 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců interpretovaných v kontextu se směrnicí 2003/109/ES, neboť jestliže žalobce ke dni podání žádosti podmínku předchozího pobytu splňoval, nemohlo již ministerstvo svým rozhodnutím žádost žalobce zamítnout pro nesplnění podmínky předchozího oprávněného a nepřetržitého pobytu. Směrnice 2003/109/ES totiž vyžaduje splnění podmínky předchozího pobytu bezprostředně před podáním žádosti a zamítnutí takové žádosti z důvodu přetržení doby pobytu, ke kterému došlo až poté, co byla podána žádost, by bylo ve zjevném rozporu s cíli směrnice 2003/109/ES a jejím duchem, jakož i se systematickou samotného zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti zdejší soud rovněž uvádí, že z obdobných důvodů vyhověl žalobě manželky žalobce, když svým rozsudkem ze dne 11. 1. 2017, č. j. 46 A 65/2015 – 16, zrušil rozhodnutí ministerstva a žalované ve věci její žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu, která byla zamítnuta z totožných důvodů jako v případě žalobce.

Soud se s ohledem na uvedené závěry již nezabýval žalobními body týkajícími se řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území, požadavku aktuálnosti předkládaných dokladů nebo nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí, neboť pro rozhodnutí ve věci jsou již nadbytečné.

Vzhledem k tomu, že je napadené rozhodnutí nezákonné, soud jej podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li soud rozhodnutí, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Soud napadené rozhodnutí zrušil zejména pro nesprávné posouzení právní otázky, kterého se dopustilo již ministerstvo. Důvod pro postup podle § 78 odst. 3 s. ř. s. soud shledal rovněž v tom, že v dalším řízení bude třeba posoudit zcela nově existenci podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu. Z těchto důvodů soud společně s napadeným rozhodnutím zrušil rovněž rozhodnutí ministerstva.

Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť oba účastníci s tímto postupem vyjádřili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude ministerstvo vycházet z toho, že žalobce splnil podmínku předchozího oprávněného a nepřetržitého pětiletého pobytu, a bude se dále zabývat tím, zda žalobce splňuje další zákonné podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu. Příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců pak bude vykládat ve světle směrnice 2003/109/ES.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná v řízení úspěšná nebyla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naproti tomu plně úspěšný, neboť napadené rozhodnutí soud zrušil. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení ve výši 15.342 Kč. Tuto částku tvoří odměna za tři úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění vyhlášky č. 120/2014 Sb.], dále tři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, to vše zvýšeno o 21% DPH ve výši 2.142 Kč a soudní poplatek ve výši 3.000 Kč.

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 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.

V Praze dne 20. února 2017

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová