



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně: **V. P.**, zastoupené Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/S0, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 20. 10. 2010, čj. MV-70655-2/VS-2010,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2010, čj. OAM-3704-10/TP-2010, zamítlo Ministerstvo vnitra žádost žalobkyně o vydání povolení k trvalému pobytu. Žalobkyně totiž nesplnila podmínky uvedené v ustanovení § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), konkrétně podmínku pěti let nepřetržitého pobytu na území České republiky.

Rozklad žalobkyně zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 20. 10. 2010, čj. MV-70655-2/VS-2010; ve všem se přitom ztotožnil s rozhodnutím správního orgánu I. stupně.

V žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu žalobkyně uvedla, že je občankou Ruské federace, v České republice pobývala od ledna 2000 do října 2004, následně z pracovních důvodů odcestovala do Ruské federace, v roce 2007 se vrátila a od té doby zde nepřetržitě pobývá. Dne 19. 4. 2010 podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu a požádala o přerušování řízení, aby mohla doplnit další náležitosti žádosti. Žalobkyni měla být s odvoláním na ustanovení čl. 4 odst. 3 pododst. 2 směrnice Rady 2003/109/ES, o právním

postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice“), uznána nepřetržitost jejího pobytu na území České republiky i během pobytu na území Ruské federace. Mimořádný důvod, pro který měla být žalobkyni tato nepřetržitost uznána, spatřuje žalobkyně v tom, že se stala obětí nesprávného postupu orgánů Polské republiky, v důsledku čehož jí nebyl prodloužen dlouhodobý pobyt v České republice. Správní orgán I. stupně žádost zamítl, aniž zkoumal oprávněnost aplikace ustanovení směrnice a aniž reagoval na žádost o přerušení řízení. Žalobkyně namítla, že žalobou napadené rozhodnutí je v rozporu s § 2, § 68 odst. 3 a § 90 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) a § 68 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně měl dle § 64 odst. 2 správního řádu k žádosti žalobkyně přerušit řízení. Nesprávný postup shledala žalobkyně také v tom, že správní orgán postupoval podle § 51 odst. 3, a nikoli dle § 45 odst. 2 a § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Dále žalobkyně namítla chybnou interpretaci pojmu „nepřetržitý pobyt“. Nepřetržitý pobyt žalobkyně na území České republiky trvá od ledna 2000 dosud; z tohoto pobytu se jí započítává pouze doba od ledna 2000 do října 2004 a následně doba od roku 2007 dosud, přibližně tedy 8 let. Směrnice ukládá členským státům, aby jakýkoli jiný pobyt, kromě pobytu z důvodů uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. e) a f) směrnice, byl do pětileté lhůty nepřetržitého pobytu započítán. Pokud tedy § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců určité typy pobytu *a priori* vylučuje, je v rozporu se směrnicí. Jelikož má právo Evropské unie přednost před právem národním, je třeba, aby soud postupoval dle práva Evropské unie. Dle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že nepřítomnost cizince ze závažných důvodů neznamená přerušení běhu pětileté lhůty, přičemž dle okolností se období nepřítomnosti buď započítávají, nebo nezapočítávají. Podle žalobkyně proto její nepřítomnost v letech 2004 až 2007 nepřerušila běh pětileté lhůty. Žalobkyně pokládá za nesmyslný požadavek, aby během své nepřítomnosti dle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců musela mít stále povolen pobyt v České republice; toto jde nad rámec zákona i směrnice. Vzhledem k tomu, že je stanovisko žalovaného v rozporu s českým i evropským právem, dala žalobkyně soudu podnět, aby požádal Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) o rozhodnutí o předběžné otázce. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení.

Žalovaná se ve svém vyjádření k podané žalobě ztotožnila se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací rozhodnutí správních orgánů obou instancí, uvedla, že žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, a navrhla soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žaloba není důvodná.

Novelou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. byla s účinností od 1. ledna 2011 zřízena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která je dle § 170a tohoto zákona nadřízeným orgánem ministerstva vnitra ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců se tudíž v daném případě dle § 69 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“) stala pasivně legitimovaným subjektem.

Neopodstatněná je námitka o tom, že měl správní orgán řízení k žádosti žalobkyně přerušit. Podle § 64 odst. 2 správního řádu je správní orgán v zásadě povinen řízení o žádosti na návrh žadatele přerušit; tato povinnost však nemůže být vykládána mechanicky, ale v souladu se svým účelem, tj. umožnit žadateli „přestávku“ v řízení a poté z jeho popudu opět v řízení pokračovat. V projednávaném případě nebyl dán reálný důvod pro přerušení řízení; nebylo třeba k žádosti doplňovat další náležitosti, neboť správní orgán zjistil skutečnost, která dle § 51 odst. 3 správního řádu znemožňovala žádosti vyhovět. Požadovaná přestávka by neměla smysl, ať by trvala jakkoli dlouho, protože ani po jejím skončení by nebyl důvod v řízení pokračovat. Nepřetržitý pětiletý pobyt na území je nezbytnou podmínkou, bez níž

nelze povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců vydat. Prerušení řízení by tedy nemělo žádné opodstatnění; v tomto ohledu lze § 51 odst. 3 považovat za ustanovení speciální k § 64 odst. 2 správního řádu. Správní orgán proto postupoval v souladu se zákonem, když ve věci rozhodl meritorně a žádost zamítl s odkazem na § 75 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010. Pro úplnost soud dodává, že ve správním řízení o vydání povolení k trvalému pobytu se subsidiárně aplikují ustanovení správního řádu; zákon o pobytu cizinců však v daném případě stanovil správnímu orgánu jediný možný postup, a to žádost zamítnout.

S ohledem na výše uvedené nemůže uspět ani žalobní bod, podle nějž měl správní orgán řízení o žádosti zastavit v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) a § 45 odst. 2 správního řádu. Správní orgán řízení nemohl zastavit, poněvadž žalobkyni neurčil žádnou lhůtu k odstranění vad žádosti; ostatně ani doložení dalších náležitostí by nezměnilo nic na faktu, že žalobkyně nesplnila hlavní podmínku – pětiletý nepřetržitý pobyt, a její žádosti proto nebylo možné vyhovět. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nesplnila podmínky stanovené v § 68 zákona o pobytu cizinců, byl správní orgán povinen její žádost zamítnout.

Soud nepřisvědčil námitce žalobkyně o chybné interpretaci pojmu „nepřetržitý pobyt“, v souvislosti s níž žalobkyně tvrdila, že její nepřetržitý pobyt na území České republiky trvá od ledna 2000 doposud (tzn. do dne podání žaloby) a že z tohoto pobytu se jí pro účely vydání povolení k trvalému pobytu započítává doba přibližně 8 let. Nepřetržitý pobyt dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je třeba chápat ve smyslu směrnice, tedy jako oprávněnou fyzickou přítomnost cizince na území. Tomuto výkladu svědčí mimo jiné bod č. 6 preambule směrnice, který uvádí, že pobyt cizince by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba se v zemi usídlila. Je zřejmé, že důraz je kladen především na existenci úzkého vztahu mezi cizincem a státem, který může vzniknout jen v důsledku dlouhodobého a oprávněného pobytu cizince na území. Oprávněností pobytu je zapotřebí rozumět takovou přítomnost cizince na území, kterou zákon předvídá a dovoluje (např. na základě vydaného platného povolení k pobytu). Nepřetržitost pobytu však může být za určitých podmínek zachována i v době faktické nepřítomnosti cizince. Ustanovení čl. 4 odst. 3 pododst. 2 směrnice umožňuje členským státům, aby ve zvláštních nebo výjimečných případech dočasné povahy a v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy připustily, že delší období nepřítomnosti, než jaké stanoví směrnice, nebude znamenat přerušení nezbytné pětileté doby pobytu. Jelikož nelze interpretovat jednotlivá ustanovení směrnice izolovaně, nýbrž je zapotřebí vykládat je v jejich vzájemné souvislosti, i za této situace (v době nepřítomnosti cizince, která však nezpůsobuje přerušení doby pobytu) musí být stále naplněna podmínka oprávněnosti – pobyt cizince na území musí být zákonem povolen.

Ustanovení § 68 odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců, z něhož žalobkyně usoudila, že jí pětiletá lhůta běží od roku 2000 a nepřerušila ji ani její nepřítomnost v letech 2004 až 2007, však zaručuje, že nepřetržitost pobytu cizince bude ze závažných důvodů zachována, pokud jedno období nepřítomnosti cizince na území nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců. Česká republika tím vymezila další případy, kdy nedojde k přerušení běhu doby i při nepřítomnosti cizince na území členského státu po dobu delší, než stanoví směrnice.

Z vyjádření žalobkyně plyne, že v České republice nepobývala od roku 2004 do roku 2007, tzn. déle než 12 po sobě jdoucích měsíců. Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem na území České republiky soud dále zjistil, že žalobkyni nebylo v období před 4. 12. 2007, tj. v době její nepřítomnosti, vydáno povolení k pobytu, a žalobkyně tedy na území České republiky neměla oprávněný pobyt.

S ohledem na vše výše uvedené je závěr žalobkyně, že její nepřítomnost nepřerušila běh pětileté doby a její nepřetržitý pobyt trvá, nesprávný. Pobyt žalobkyně v České republice v období od ledna 2000 do října 2004, který trval 4 roky a 9 měsíců, nelze sčítat s jejím následným pobytem od roku 2007, jelikož v daném případě nebyla naplněna podmínka nepřetržitého a oprávněného pobytu. Odvolací orgán nepochybil, když konstatoval, že žalobkyně nesplnila základní podmínku pro vydání povolení k trvalému pobytu dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tzn. dobu pěti let nepřetržitého pobytu na území; svůj závěr přitom řádně a logicky odůvodnil.

Nedůvodný je žalobní bod, v němž žalobkyně namítala rozpor ustanovení § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se směrnicí z důvodu, že zákon určité typy pobytu (např. pobyt na základě výjezdního příkazu) nad rámec výjimek uvedených ve směrnici nezapočítává do výpočtu doby pěti let nepřetržitého pobytu na území. V rozsudku ze dne 28. 12. 2011, čj. 6 As 37/2011-69, k této otázce Nejvyšší správní soud vyložil, že v souladu se směrnicí „*je započítatelnou dobou oprávněný pobyt s vyloučenou dobou pobytu po přechodnou dobu nebo po dobu formálně omezeného pobytu*“. Zákon o pobytu cizinců rozumí započítatelnou dobou pouze taková pobytová oprávnění, která znamenají dlouhodobé sepětí cizince s územím České republiky a představují stabilitu tohoto vztahu i do budoucna. Oproti tomu pobyt na základě výjezdního příkazu je pobytem přechodným, jehož obnovení se nepředpokládá a po jehož skončení má následovat výjezd cizince z území České republiky. Nejvyšší správní soud shrnul, že konstrukce § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vychází z intencí směrnice, a citované ustanovení tedy nemůže být se směrnicí v rozporu.

K blíže neupřesněnému návrhu žalobkyně na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru soud uvádí, že jeho úkolem není z uplatněných žalobních námitek dovozovat, k čemu přesně by měl Soudní dvůr podat svůj výklad a vyjasnění jaké otázky se žalobkyně domáhá. Žalobkyně svůj podnět v průběhu řízení nijak nespecifikovala a formulaci předběžné otázky nedoplnila. Soud nepovažuje rozhodnutí Soudního dvora za nutné k tomu, aby mohl ve věci rozhodnout, a proto mu předběžnou otázku nepoložil, přestože to žalobkyně navrhovala. Rozpor s právem Evropské unie soud neshledal.

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, soud zamítl žalobu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : 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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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. ledna 2015

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková