



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2019, č. j. MV-78406-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2020, č. j. 11 A 121/2019 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2020, č. j. 11 A 121/2019 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo vnitra jako prvostupňový orgán (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 17. 5. 2019, č. j. OAM-14152-29/TP-2018, zamítlo 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 účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) žádost žalobce ze dne 10. 10. 2018 o vydání povolení k trvalému pobytu na území z důvodu, že do doby pobytu v délce pěti let nelze započít dobu, kdy žalobce na území pobýval v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (tzv. fikce pobytu), protože jeho žádost o prodloužení zaměstnanecké karty byla pravomocně zamítnuta. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji shledal nedůvodnou (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) a ztotožnil se se závěrem správních orgánů, že dobu pobytu na základě tzv. fikce nelze započítávat do doby nepřetržitého pobytu na území po dobu nejméně pěti let. Zdůraznil, že je nutné odlišovat pobyt na základě platného povolení k pobytu od pobytu na základě fikce. Fikce pobytu umožňuje cizinci pobývat na území České republiky do doby skončení řízení, neznamená ale automaticky, že by se ze zákona prodlužovala samotná platnost vydaného povolení k pobytu. Pobyt cizince na území na základě fikce tedy nelze stavět na roveň povolenému či oprávněnému pobytu držitele oprávnění k pobytu.

[3] Krajský soud shledal nedůvodnou rovněž námitku žalobce týkající rozporu napadeného rozhodnutí, potažmo samotného ustanovení § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců, se směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „Směrnice“). Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by podle preambule Směrnice měla být délka pobytu na území členského státu a pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý (bod 6). Pojem „oprávněný“ je podle krajského soudu nutno vykládat tak, že cizinec je oprávněn pobývat na území, tedy musí disponovat oprávněním k takovému pobytu. Za doklad o tom, že je cizinec oprávněn pobývat na území České republiky, je nutno považovat povolení, které ho k pobytu opravňuje. Žalobce však žádným oprávněním v době, kdy pobýval na území České republiky na základě fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, nedisponoval, neboť fikce pojmu oprávněný pobyt ve smyslu Směrnice neodpovídá.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[5] Stěžovatel považuje rozhodnutí za nezákonné pro jeho rozpor s čl. 4 odst. 1, 2 Směrnice, neboť dlouhodobý pobyt v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nelze zahrnout pod žádnou ze situací uvedených v čl. 3 odst. 2 Směrnice, a je proto z hlediska požadavků této Směrnice započitatelný do pěti let oprávněného a nepřetržitého pobytu na území bez ohledu na to, jak o žádosti o prodloužení povolení k pobytu bylo nakonec rozhodnuto.

[6] Soud podle stěžovatele nesprávně argumentuje tím, že Směrnice se vztahuje pouze na cizince, kteří disponují povolením k pobytu, a nikoli na cizince, jejichž povolení k pobytu není ve formě průkazu, ale je zákonnou fikcí. Pokud by však tato úvaha byla správná, znamenalo by to, že všichni cizinci pobývající na území České republiky v režimu fikce dlouhodobého pobytu nebo přechodného pobytu podle § 47 zákona o pobytu cizinců nebo § 87f odst. 5 téhož zákona, žádající o trvalý pobyt podle § 68 téhož zákona, by se

pokračování

nemohli dovolávat ochrany Směrnice. Stěžovatel má za to, že tento názor soudu je v rozporu s rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 10. 2012, C-502/10, *Staatssecretaris van Justitie vs. Mangat Singh*.

[7] Stěžovatel je toho názoru, že po dobu fikce pobývá cizinec na území oprávněně a má se za to, že jeho pobyt je pobytem dlouhodobým. Fikce pobytu slouží k překlenutí období mezi podáním žádosti a rozhodnutím o ní, přičemž jejím smyslem je umožnit cizinci pobyt na území i v tomto období, neboť takový cizinec pobývá na území dlouhodobě a má úmysl v tomto pobytu pokračovat (což je vyjádřeno už samotným podáním žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu). Čl. 3 odst. 2 písm. e) Směrnice v návaznosti na čl. 4 odst. 2 Směrnice naopak směřují na krátkodobé omezené pobyty na území členského státu, které využívají cizinci, kteří se ve státě nehodlají usídlit a integrovat. Tato ustanovení Směrnice mají zajistit, aby právo vyplývající ze Směrnice nemohli využívat cizinci, kteří formálně splňují dobu nepřetržitého pobytu v délce pěti let, ale tuto „poskládali“ za využití krátkodobých pobytových titulů, které neslouží k dlouhodobému usídlení a integraci a ani je neumožňují. Pobyt v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců však k takovým typům pobytu nepatří a jeho započitatelnost nemůže být závislá pouze na formalitě spočívající v tom, jaké bylo konečné rozhodnutí o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu (v daném případě prodloužení zaměstnanecké karty). S ohledem na účel Směrnice (např. odst. 4 a 6 její preambule) je zřejmé, že § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců není eurokonformní, stejně jako jeho výklad provedený krajským soudem v napadeném rozsudku. Tuto argumentaci stěžovatel uplatnil i v žalobě, avšak krajský soud se s ní v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nevypořádal; nabídl pouze svůj výklad Směrnice, ale neuvedl, proč považuje žalobní námitku za nedůvodnou. Napadený rozsudek je proto podle stěžovatele rovněž nepřezkoumatelný.

[8] Nesprávný je podle stěžovatele také názor krajského soudu (odst. 29. napadeného rozsudku), že držitelem povolení k dlouhodobému pobytu může být pouze cizinec, který disponuje dokladem ve fyzickém smyslu, tedy štítkem vylepeným v cestovním dokladu, průkazem nebo pobytovou kartou. Takový výklad považuje za formalistický, neboť by z působnosti Směrnice vylučoval i cizince, kteří průkaz ztratili a čekají na vydání nového průkazu ve fyzickém smyslu. Stěžovatel navíc v době podání žádosti a řízení o ní (tj. v době pobytu na území v režimu fikce) disponoval dokladem o oprávněnosti k pobytu ve formě vízového štítku podle § 47 odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Závěrem stěžovatel shrnul, že je na území České republiky usazen, pobýval zde po celou dobu (od roku 2008) oprávněně, nepřetržitě a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu. Na posouzení oprávněnosti a nepřetržitosti jeho pobytu nemůže mít vliv skutečnost, že po určitou dobu pobýval na území na základě fikce pobytu, přičemž v tomto období měl podány dvě žádosti – jednak žádost o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení s rodinou, jednak žádost o prodloužení zaměstnanecké karty (z jejíhož podání je dovozována fikce pobytu). Kladně bylo rozhodnuto o žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení, čímž došlo k ukončení pobytu v režimu fikce. Ke dni rozhodnutí žalované již stěžovatel disponoval povolením k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny a byl držitelem průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu ve fyzickém smyslu. K této skutečnosti však krajský soud nijak nepřihlédl, ačkoli byla z žalobní argumentace stěžovatele zřejmá.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na závěry napadeného rozsudku, s nimiž se plně ztotožnila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která je obecně natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikováno ve Sb. NSS pod č. 7/2004). V tomto smyslu napadený rozsudek nepřezkoumatelností netrpí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. ve Sb. NSS č. 3/2004), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. ve Sb. NSS pod č. 3/2006, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[12] Stěžovatel vznesl námitku nepřezkoumatelnosti v první řadě v souvislosti s tvrzeným nevypořádáním své žalobní argumentace týkající se výkladu § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve vztahu ke Směrnici (resp. souladu tohoto ustanovení se Směrnicí) ze strany krajského soudu. Ten podle stěžovatele uvedl pouze svůj vlastní výklad Směrnice (srov. odstavce 28. a 29. napadeného rozsudku), ale neuvedl, proč považuje žalobní námitku za nedůvodnou.

[13] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu vyplývá, že krajský soud není povinen výslovně odpovědět na každý dílčí argument, na němž je založena žalobní námitka stěžovatele, a obsáhle jej vyvracet, jestliže tuto námitku řádně vypořádá jako celek a postaví proti ní svou vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho závěrů dostatečnou argumentaci (srov. například nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS

pokračování

961/09, IV. ÚS 919/14). Těmto judikaturním požadavkům krajský soud v případě vypořádání žalobní argumentace stěžovatele týkající se výkladu § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve vztahu ke Směrnici dostál (srov. odstavce 25. až 29. napadeného rozsudku). Absence výslovné reakce krajského soudu na všechny dílčí argumenty stěžovatele tedy v daném případě nemá za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[14] Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku žádným způsobem nevypořádal jinou žalobní námitku stěžovatele, konkrétně námitku, že stěžovatel v období svého pobytu na území České republiky v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců požádal také o povolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území [§ 42a zákona o pobytu cizinců], přičemž o této žádosti bylo správními orgány rozhodnuto kladně. To považoval za skutečnost mající vliv na splnění podmínky potřebné délky oprávněného nepřetržitého pobytu na území.

[15] Při řešení otázky, zda nevypořádání této námitky ze strany krajského soudu mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, dospěl Nejvyšší správní soud k následujícím závěrům. Předmětem sporu v dané věci je, zda je období, po které stěžovatel pobýval na území České republiky na základě tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, započitatelné do období tzv. nepřetržitého pobytu, který podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců musí pro účely vydání povolení k trvalému pobytu dosáhnout k datu podání žádosti délky alespoň pěti let. Sporná je přitom pouze otázka souladu § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců se Směrnicí, neboť ze znění tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá (a stranami to není rozporováno), že doba pobytu na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 se do výše zmíněné doby nepřetržitého pobytu nezapočítává, pokud byla správním orgánem žádost zakládající oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zamítnuta.

[16] Nejvyšší správní soud ve správním spisu ověřil, že stěžovatel pobýval na území České republiky od roku 2008, nejprve na základě víza za účelem zaměstnání. Poté požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, které mu bylo uděleno s platností od 10. 12. 2008 do 9. 12. 2009 a následně prodlouženo až do 8. 6. 2015. Následně na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty s platností od 3. 6. 2015 do 2. 6. 2017. Dne 22. 3. 2017 podal stěžovatel žádost o prodloužení platnosti tohoto pobytového oprávnění, jeho žádost však byla rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 24. 1. 2018, č. j. OAM-7548-16/ZM-2017, zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel včasné odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 2. 2019, č. j. MV-40835-7/SO-2018, zamítnuto a výše uvedené rozhodnutí Ministerstva vnitra bylo potvrzeno (pravomocné ke dni 1. 3. 2019). V období od 3. 6. 2017 do 10. 10. 2018 (den podání žádosti o povolení k trvalému pobytu) tak stěžovatel pobýval na území na základě tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[17] Podle § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že cizinec je „*povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti nejpozději před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo platnosti povolení k dlouhodobému*

pobytu, nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti“. V § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je stanoveno, že „pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti“. Podle § 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“. Podle § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců se však do doby podle odstavce 1 nezapočítává mimo jiné také doba pobytu na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4; to neplatí, pokud na základě žádosti zakládající oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno.

[18] Směrnice v čl. 4 odst. 1 stanoví (podtržení doplnil Nejvyšší správní soud), že „[č]lenské 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.“ Do uvedené doby pěti let se podle odstavce 2 téhož ustanovení nezapočítávají doby pobytu z důvodů uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. e) a f) Směrnice, tedy nevztahují se na cizince, kteří „pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, např. jako au pair nebo sezónní pracovník nebo jako pracovníci vyslaní poskytovatelem služeb za účelem přeshraničního poskytování služeb nebo jako přeshraniční poskytovatelé služeb nebo tehdy, byla-li jejich povolení k pobytu formálně omezena“, a cizince, „jejichž právní postavení se řídí Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích z roku 1961, Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích z roku 1963, Úmluvou z roku 1969 o zvláštních misích nebo Vídeňskou úmluvou o zastoupení států v mezinárodních organizacích univerzálního zaměření z roku 1975“.

[19] Charakterem tzv. fikce pobytu podle zákona o pobytu cizinců se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Například již v rozsudku ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44, dovodil, že „[j]elikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky [povoleného dlouhodobého pobytu] hovořit.“ V rozsudku ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 268/2017 - 22, uvedl, že „[s]myslem této fikce je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, tedy toliko, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území. Na základě této fikce však nelze rozhodovat v dalších řízeních, čehož se stěžovatel de facto domáhal.“ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019 - 21).

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že pobyt cizince na území České republiky v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je oprávněný pouze „dočasně“, do doby právní moci rozhodnutí o jeho žádosti, na základě něhož bude teprve definitivně uděleno jeho oprávnění k dalšímu pobytu (nebo nebude). Příímým důsledkem tohoto rozhodnutí v případě zamítnutí žádosti je rovněž přerušení nepřetržitosti pobytu cizince na území České republiky ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť doba pobytu na základě fikce nemůže být podle § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců v případě záporného rozhodnutí o žádosti do pětiletého období započítána. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud shoduje se závěry krajského soudu (srov. odstavec 25. napadeného

pokračování

rozsudku) i správních orgánů. Rovněž námitka stěžovatele, že krajský soud podmínil oprávnění k dlouhodobému pobytu existencí dokladu ve fyzickém smyslu (štitku vylepeného v cestovním dokladu, průkazu nebo pobytové karty), je nedůvodná, neboť takové závěry z napadeného rozsudku (konkrétně jeho odst. 29.) nevyplývají.

[21] Nejvyšší správní soud však v napadeném rozsudku zcela postrádá posouzení důvodnosti žalobní námitky (bod 3., čtvrtý odstavec žaloby ze dne 22. 7. 2019), že stěžovatel v období, kdy na území České republiky pobýval v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, žádal také o povolení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení s rodinou, resp. o „změnu účelu“ jeho dlouhodobého pobytu. O této žádosti bylo podle tvrzení stěžovatele správními orgány rozhodnuto kladně a ke dni rozhodnutí žalované již stěžovatel disponoval povolením k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny.

[22] Podle důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců č. 222/2017 Sb., kterou citovaly správní orgány i krajský soud (srov. odst. 27 napadeného rozsudku), konkrétně k § 68 odst. 3 písm. f) (k bodu 86), měla tato novela mimo jiné za cíl „*vyjasnit také otázku započítávání doby pobytu cizince na území do doby 5 let nutné k získání povolení k trvalému pobytu v případě cizince, který podal žádost o prodloužení povolení k pobytu a po uplynutí platnosti povolení (za situace, kdy žádost ještě není vyřízena) pobývá na území v rámci tzv. fikce platnosti povolení k pobytu*“. Dále je v ní uvedeno, že „[z] rozhodnutí státu, kterým se pobyt na území nepovoluje, logicky však vyplývá, že fikce platnosti povolení k pobytu zůstává fikcí, na kterou nelze pohlížet jako na „legální pobyt“ podle směrnice 2003/109/ES. Navrhovaný koncept je plně v souladu nejen s výše uvedenou evropskou judikaturou, ale odpovídá i textu směrnice – ta totiž ve svém úvodním ustanovení (rec. 2) explicitně zmiňuje osobu, která je „držitelem povolení k dlouhodobému pobytu“. Osoba pobývající na území na základě fikce pobytu však držitelem povolení k dlouhodobému pobytu není.“

[23] Správní orgány ani krajský soud však žádným způsobem nevzaly v úvahu, že v závěru citované pasáže důvodové zprávy je následně konstatováno (podtržení doplnil Nejvyšší správní soud), že „*[j]ak vyplývá již z výše uvedeného, navrhovaná úprava nemá vliv na započitatelnost doby trvání řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu (i v případě, že by došlo k průtahům v řízení), pokud cizinec splní podmínky pro požadované prodloužení platnosti povolení. Do doby pětiletého legálního a nepřetržitého pobytu se stejným způsobem započítá doba pobytu na povolení k dlouhodobému pobytu i doba pobytu na fikci platnosti povolení k pobytu (bez ohledu na délku řízení) – pro posouzení je rozhodující pouze to, zda cizinec splňuje podmínky pro vyhovění žádosti. Pokud cizinec v době pobytu na fikci platnosti povolení k pobytu přestane plnit účel povoleného pobytu, může i v této fikci požádat o povolení k pobytu za jiným účelem. Cizinec tak vždy, když přestane plnit účel pobytu, může tuto situaci zhojit, obdržet povolení k dlouhodobému pobytu a dosáhnout tak započitatelnosti doby pobytu na tzv. fikci.*“

[24] Z výše uvedeného je nutné dovodit, že podmínku uvedenou v § 68 odst. 3 písm. f) („to neplatí, pokud na základě žádosti zakládající oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 [...] bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno nebo byla prodloužena jeho platnost [...]“) nelze vztahovat striktně pouze na žádost, v souvislosti s níž tzv. fikce pobytu vznikla, ale že trvání „oprávněnosti“ pobytu cizince na území za období této fikce se považuje za zachované i tehdy, jestliže cizinec v jeho průběhu požádá o povolení dlouhodobého

pobytu za jiným účelem a povolení mu bude pravomocně uděleno. Tomuto závěru nasvědčuje také výklad čl. 3 odst. 2 písm. e) Směrnice, konkrétně pojmu „formálně omezený pobyt“, kterým se podrobně zabýval Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku SDEU C-502/10 (na nějž odkazovala žalovaná i stěžovatel). V odstavci 43. tohoto rozsudku konstatoval, že *„[a]čkoli znění čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109 neupřesňuje, jak je třeba chápat výraz „byla-li jejich povolení k pobytu formálně omezena“, tato směrnice v otázce významu tohoto výrazu neodkazuje ani na vnitrostátní právní řády. Z toho vyplývá, že tento výraz musí být chápán tak, že pro účely použití uvedené směrnice označuje autonomní pojem unijního práva, který musí být na území všech členských států vykládán jednotně.“* Dále v odstavci 51. uvedl (podtržení doplnil Nejvyšší správní soud), že *„[f]ormálně omezené povolení k pobytu ve smyslu vnitrostátního práva, jehož formální omezení však nebrání dlouhodobému pobytu dotyčného státního příslušníka třetí země, tak nelze kvalifikovat jako formálně omezené povolení k pobytu ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109, neboť v opačném případě by tím bylo ohroženo dosažení cílů posledně uvedené směrnice, jež by tím byla zbavena užitečného účinku (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Komise v. Nizozemsko, bod 65 a citovaná judikatura).“*

[25] Správní orgány konstatovaly (srov. str. 5 napadeného rozhodnutí), že pobyt cizince v režimu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je nutné podřadit pod formálně omezené oprávnění k pobytu na území ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. e) Směrnice, neboť trvání tohoto oprávnění je formálně omezeno pouze na dobu řízení o žádosti o vydání nebo prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Bez ohledu na to, zda byla jejich kvalifikace správná, by však musely z výše uvedeného dovodit, že formální omezení pobytu stěžovatele v režimu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců s ohledem na potvrzení (udělení) pobytového oprávnění stěžovatele (ačkoliv za jiným účelem) bezprostředně navazující na tuto fikci nebránilo za daných konkrétních okolností, v nichž se stěžovatel nacházel, dlouhodobému pobytu stěžovatele na území České republiky. V případě, že by zánik účelu pobytu stěžovatele spočívajícího v zaměstnání (zaměstnanecké karty) byl po dobu trvání fikce zhojen žádostí o dlouhodobý pobyt za jiným účelem, která byla úspěšná, nemohly by správní orgány v souladu s výše uvedenými závěry konstatovat nepoužití Směrnice z důvodu vyloučení oprávnění stěžovatele k pobytu na základě tzv. fikce pobytu z působnosti této Směrnice podle jejího čl. 3 odst. 2 písm. e).

[26] Ministerstvo i žalovaná přitom ve svých rozhodnutích shodně dospěly k závěru, že skutečnost, že stěžovatel v mezidobí podal rovněž žádost o změnu účelu dlouhodobého pobytu na sloučení rodiny, nemá na posouzení věci žádný vliv (zjevně ani pokud by jí bylo vyhověno), neboť pro rozhodnutí o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu byl rozhodný jediné výsledky řízení o žádosti stěžovatele o prodloužení zaměstnanecké karty ze dne 22. 3. 2017. Pouze na tomto výsledku podle správních orgánů záviselo ve smyslu § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců to, zda bude období od 3. 6. 2017 do dne podání žádosti o trvalý pobyt započitatelné do doby nepřetržitého pobytu na území bezprostředně před podáním této žádosti podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, potažmo čl. 4 odst. 1 Směrnice.

[27] Ze správního spisu je nyní zřejmé pouze to, že stěžovatel měl ke dni podání žádosti o trvalý pobyt (10. 10. 2018) podanou rovněž žádost o povolení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území podle § 42a zákona o pobytu cizinců (viz Výpis

pokračování

z evidence cizinců s povoleným pobytem na území ČR ke dni 10. 10. 2018). Správní orgány považovaly tuto skutečnost pro otázku započitatelnosti doby, po niž stěžovatel pobýval na území na základě fikce pobytu, za irrelevantní. Ze správního spisu již ale není patrné, jak bylo o této souběžné žádosti stěžovatele pravomocně rozhodnuto. Z výše uvedeného je dobře patrné, že vypořádání předmětného žalobního bodu ze strany krajského soudu bylo pro rozhodnutí v dané věci směřodonné, resp. bez toho nelze dospět k závěru, zda je napadené rozhodnutí nezákonné, či ne. Krajský soud měl (po ověření tvrzení stěžovatele o vyhovění žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny) na základě řádně uplatněného žalobního bodu posoudit, zda jde v případě stěžovatele o skutečnost, která je relevantní pro započtení s tím související doby trvání fikce oprávněného pobytu do pětileté doby nutné pro udělení povolení k trvalému pobytu, a vyvodit z toho důsledky ve vztahu závěru o zákonnosti napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, shrnutým zejména v závěru odstavce 27 (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[29] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu