



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **R. R.**, státní příslušnost X
v ČR bytem X
zastoupený JUDr. Matějem Šedivým, advokátem
sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2020, č. j. MV - 28751-4/SO-2020

takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále též "OAM") ze dne 24. 1. 2020, č. j. OAM-29403-6/DP-2019, jímž bylo podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen "zákon o pobytu cizinců") zastaveno řízení o jeho žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podané dne 2. 9. 2019 podle § 45 zákona o pobytu cizinců (dále též „žádost“), a prvostupňové rozhodnutí OAM potvrzeno.

2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a obsahu spisového materiálu vyplynulo, že žalovaná nevešla na odvolací námitky žalobce a přisvědčila zjištěnému skutkovému stavu a právnímu posouzení OAM, který řízení o žádosti žalobce podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zastavil, neboť žalobce podal žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn.
3. Z popisu skutkového stavu vyplynulo, že žalobci bylo v minulosti uděleno tzv. D/VR vízum s platností od 1. 9. 2014, tedy vízum za účelem převzetí povolení k pobytu, kdy po přicestování na území České republiky je nutno dostavit se do 3 pracovních dnů na příslušné pracoviště OAM k dalším úkonům. Žalobce tedy byl na základě tohoto víza oprávněn vstoupit na území České republiky již dne 1. 9. 2014, na území EU však žalobce vstoupil dne 2. 9. 2014. Správní orgán ze své úřední činnosti dále zjistil, že žalobce následně pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu za účelem studia s platností od 17. 9. 2014 do 31. 8. 2015. V době podání žádosti v nyní projednávané věci žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní s platností od 1. 2. 2019 do 12. 9. 2019. Žádost podal dne 2. 9. 2019. Je tak zřejmé, že ke dni podání žádosti žalobce pobýval na území České republiky pouze dobu 4 let a 351 dnů. Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ale váže podmínku pobytu po dobu delší než 5 let k dlouhodobému pobytu, nikoliv k D/VR vízu, na základě kterého žalobce přicestoval. Žalovaná se tak ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobce byl oprávněn podat předmětnou žádost až dne 17. 9. 2019. Žádost podaná dne 2. 9. 2019 tak byla podána v době, kdy k tomu žalobce nebyl oprávněn.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v žalobě tvrdil, že žádost nepodal předčasně. K tomu odkázal na ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kde se mj. uvádí, že: "Cizinec, který hodlá pobývat na území České republiky za účelem podnikání, může o takovouto změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 5 let." Žalobce tak měl za to, že obě podmínky splnil, neboť v době podání žádosti byl držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a rovněž na území České republiky pobýval po dobu delší, než 5 let, když na území EU vstoupil dne 2. 9. 2014 na podkladě víza D/VR s platností od 1. 9. 2014. Vzhledem k tomu, že ke dni podání žádosti disponoval platným pobytovým oprávněním, vztahovala se na něj podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců tzv. fikce pobytu i při projednání žádosti o změnu účelu pobytu. Žalobce má rovněž za to, že se i v tomto jeho případě započítává do nepřetržitosti pobytu i doba dopadající na dlouhodobé vízum, jak je uvedeno v ustanovení § 68 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců upravující povolení k trvalému pobytu.
5. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

6. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná setrvala na závěrech žalobou napadeného rozhodnutí. Konstatovala, že o základní dataci rozhodných skutečností není ostatně mezi žalobcem a žalovanou sporu. Nesouhlasila s tím, jak žalobce interpretuje ustanovení § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, neboť toto ustanovení je určeno pro případy cizinců, kteří disponují již vydaným povolením k dlouhodobému pobytu, kteří následně čekají na vyřízení svých dalších žádostí, aby se předešlo nežádoucímu stavu jejich setrvání na území České republiky bez pobytového oprávnění. Žalobce však pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu vydaného za účelem jiné/ostatní, přičemž

rozhodnou skutečností je nabytí právní moci rozhodnutí o vydání tohoto povolení, nikoliv vydání předchozího víza. Rovněž za zcela nepřipadný žalovaná považovala odkaz na ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující povolení k trvalému pobytu, neboť se jedná o speciální úpravu vztahující se k nejvyššímu pobytovému oprávnění, které Česká republika cizinci uděluje. Podmínky vztahující se k jeho vydání tak nelze bez dalšího „přenášet“ na jiná pobytová oprávnění, která nadto mají svou vlastní specifickou úpravu (§ 45 zákona o pobytu cizinců).

7. Žalovaná žádala, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

8. Soud jednal o žalobě postupem podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci takový postup soudu akceptovali. O důkazech soud nerozhodoval, neboť je účastníci nenavrhovali.
9. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
10. Podstatou sporu je posouzení, zda rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobce podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle kterého *„se také usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na území na dlouhodobé vízum, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn; to neplatí, pokud je o dříve podané žádosti rozhodováno poté, co začala běžet lhůta, v níž byl cizinec oprávněn tuto žádost podat“* bylo vydáno v souladu se zákonem či nikoliv, tedy jinými slovy zda byl žalobce dne 2. 9. 2019 oprávněn k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ podle § 45 zákona o pobytu cizinců.
11. Soud z obsahu spisového materiálu, odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, podané žaloby, jakož i vyjádření žalované k žalobě ověřil skutkový stav tak, jak byl účastníky tvrzen a dospěl k závěru, že správní orgány obou stupňů zjistily skutkový stav bez důvodných pochybností podle § 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), a posoudily jej v souladu se zákonem. Je tomu tak proto, že žalobce poprvé pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu za účelem studia s platností od 17. 9. 2014 do 31. 8. 2015 a v době podání předmětné žádosti (tj. žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ podle § 45 zákona o pobytu cizinců) pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem jiné/ostatní s platností od 1. 2. 2019 do 12. 9. 2019. Správní orgán I. stupně ze své úřední činnosti zjistil, že ke dni podání předmětné žádosti pobýval žalobce na území České republiky po dobu 4 let a 351 dnů. Do doby pobytu se totiž nezapočítává doba, po kterou měl žalobce udělené tzv. D/VR vízum (od 1. 9. 2014), ale pouze dlouhodobý pobyt, který však byl žalobci udělen až dne 17. 9. 2014.
12. Z výše uvedeného je tak zřejmé, že neobstojí námitka žalobce, že žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nepodal předčasně. Z takto zjištěného skutkového stavu totiž jednoznačně vyplývá, že žalobce nebyl dne 2. 9. 2019 k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ podle § 45 zákona o pobytu cizinců

oprávněn, neboť k tomuto dni nepobýval na území České republiky 5 let, jak to vyžaduje zákon, ale pouze po dobu 4 let a 351 dnů. Žalobce na území České republiky pobýval ode dne 17. 9. 2014 a tuto skutečnost ani nikterak nerozporoval, když sám ve své žalobě tvrdí, že 2. 9. 2014 vstoupil na území EU, a z rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zjištěno, že tento den vstoupil na území Polska. Celkovou dobu pobytu tak nelze počítat od data 2. 9. 2014, když tento den žalobce vstoupil na území Polska a nikoliv na území České republiky. Předmětnou žádost tak žalobce mohl podat nejdříve až dne 17. 9. 2019.

13. Současně nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že se i na jeho případ vztahovalo ustanovení § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců upravující tzv. fikci pobytu, neboť věta čtvrtá odstavce 1 ustanovení § 45 zákona o pobytu cizinců obsahuje přesné podmínky pro cizince, kteří žádají o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, kdy tyto podmínky je nezbytné splnit kumulativně. První podmínkou je, že cizinec musí být držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu, druhou podmínkou je, že cizinec musí na území České republiky pobývat po dobu delší pět let. Ze systematického a logického výkladu tohoto ustanovení vyplývá, že se jedná o dobu, která počíná běžet právní mocí rozhodnutí o povolení k pobytu, nikoli udělením tzv. D/VR víza, které je pouze jakýmsi „předkrokem“ udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Z tohoto důvodu je nezbytné nahlížet na ustanovení § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců v souladu s těmito výše uvedenými podmínkami, a je tak zřejmé, že podmínky pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nejsou v daném případě splněny, pročez odvolací správní orgán (žalovaná) správně nepřisvědčil odvolání žalobce a řízení zastavil.
14. K fikci pobytu se také vyjadřuje judikatura, jejíž závěry lze aplikovat i na danou situaci. Závěry judikatury Nejvyššího správního soudu v rozsudcích ze dne 12. 3. 2021, č. j. 2 Azs 377/2020 - 29 a ze dne 29. 4. 2021, č. j. 10 Azs 414/2020 - 41, lze použít i ve věci žalobce. Nejvyšší správní soud uvedl *„stěžovatel se mylí, pokud tvrdí, že fikce oprávněnosti pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců postačuje k tomu, aby splnil podmínku nepřetržitého pobytu na území ve smyslu § 68 téhož zákona. Dva instituty cizineckého práva – nepřetržitý pobyt na území dle § 68 a fikce oprávněného pobytu dle § 47 odst. 4, jakkoli je stěžovatel považuje za stejné či zaměnitelné, mají rozdílný smysl;“* (bod 12. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2020, č. j. 10 Azs 414/2020 - 41.). V bodech 13. až 15. téhož rozsudku pak NSS uvedl *„Účelem fikce povoleného pobytu je totiž ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, konkrétně to, aby mohl do rozhodnutí o žádosti setrvat na území ČR. Na základě této ochrany ovšem nelze předjímat výsledek řízení o samotné žádosti. Fikci oprávněného pobytu nelze řádně zohlednit v dalších řízeních (cizinci ulehčuje situaci v tom, že mu umožňuje podat žádost na území ČR, a nenutí ho tak vycestovat za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadu; § 69 odst. 5 až 7 zákona o pobytu cizinců). Fikce působí jen tak, jak fikce má působit. Vytváří podmínky, aby cizinec mohl na území ČR legálně setrvat do rozhodnutí o své žádosti. Fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců tedy není skutečným povolením k pobytu. „Takový pobyt na území však – ač oprávněný – není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly“* (viz rozsudky ze dne 29. 3. 2017, č. j. 8 Azs 11/2017-32, bod 20, či ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019-19, bod 17). 10 Azs 414/2020 [14] Rovněž by bylo proti smyslu shora cit. právní regulace, pokud by se v řízení o žádosti o pobytový titul stavěla na roveň fikce oprávněného pobytu a skutečně povolený pobyt. Na rozdíl od pobytového titulu nezakládá fikce oprávněného pobytu dlouhodobé sepětí cizince se státem, na jehož území pobývá. Fikce vychází z existence řízení, ve kterém se rozhoduje o tom, zda bude povolení k pobytu přiznáno. Pokud by však podání žádosti vyvolávalo stejné účinky

jako pobytový titul přiznaný na základě této žádosti, toto řízení by ztrácelo smysl. [15] V průběhu trvání fikce povoleného pobytu dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, tj. v době trvání řízení o žádosti stěžovatele ze dne 13. 2. 2012 o povolení k dlouhodobému pobytu, nebylo možno tuto fikci považovat za nepřetržitý pobyt na území na základě pobytového oprávnění, neboť stěžovatelova žádost o dlouhodobý pobyt byla později zamítnuta [§ 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. Jinými slovy podmínka nepřetržitosti pobytu na území dle cit. § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nebyla splněna (srov. podobně rozsudek ze dne 22. 11. 2017, č. 1 Azs 268/2017-22, bod 22 a 23; nebo již cit. rozsudek 3 Azs 96/2015 ad.).“

15. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že účelem tzv. fikce pobytu je ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti. Po tuto dobu může cizinec na základě fikce pobytu setrvat na území České republiky a nemusí vycestovat za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadě. V důsledku uplatnění fikce však nelze předjímat výsledek řízení o samotné žádosti. Tato fikce pobytu tak není skutečným povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jejím smyslem je vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly (viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 8 Azs 11/2017 - 32, bod 20; ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019 - 19, bod 17). Na rozdíl od skutečného pobytového oprávnění nezakládá fikce oprávněného pobytu dlouhodobé sepětí cizince se státem, na jehož území pobývá, jak předpokládá § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
16. Také další judikatura dospěla k závěru, že je nutno 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 ve smyslu držitele oprávnění k pobytu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 Azs 268/2017, ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019 - 19, ze dne 22. 1. 2020, č. j. 7 Azs 416/2019-42).
17. Konečně nelze přisvědčit ani tvrzení žalobce ohledně aplikace ustanovení § 68 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť ustanovení §§ 66 až 68 zákona o pobytu cizinců upravují povolení k trvalému pobytu, přičemž, jak správně uvedla žalovaná ve svém vyjádření, tato ustanovení se týkají povolení k trvalému pobytu, nikoli pobytu dlouhodobého, jak je tomu v případě žalobce. Pokud zákon nestanoví, jaká doba se započítává dle § 45 zákona o pobytu cizinců, je nutné vycházet z toho, že se oproti úpravě trvalého pobytu nezapočítává nic. Toto je podloženo jak systematikou zákona, který odlišuje trvalý pobyt a pobyt dlouhodobý, tak i rozdílným účelem a významem, resp. dopadem těchto institutů do sféry osob, kdy s ohledem na rozdílný význam institutu trvalého pobytu a pobytu dlouhodobého není možná *analogie legis*, tak, jak se domnívá žalobce. Výše uvedené implicitně také vyplývají ze stanoviska ombudsmana [In: POHOŘELÁ, Jaroslava, Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2017 – XXVII. Podmínky pro podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným než povoleným účelem pobytu na území České republiky. In: Knihy VOP rok: 2018].
18. Soud proto nedůvodnou žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
19. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci procesně úspěšný, žalovanému správnímu orgánu, který měl úspěch, však důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Praha 23. února 2022

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu