



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferneckého v právní věci

žalobce: **N. X. Q.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
bytem X

zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2022, čj. MV-54998-4/SO-2022

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 22. 4. 2022 domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 21. 4. 2022, čj. MV-54998-4/SO-2022 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též „**Ministerstvo**“) ze dne 17. 2. 2022,

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

čj. OAM-15210-20/TP-2021 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím Ministerstvo podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „**zákon č. 326/1999 Sb.**“) zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínek uvedených v § 87h zákona č. 326/1999 Sb., konkrétně pak z důvodu, že žalobce dle názoru Ministerstva nesplnil podmínku nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky v délce 5 let.

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 22. 4. 2022.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí žalovaná nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení včetně obsahu spisového materiálu, reprodukovala odvolací argumentaci žalobce a sumarizovala průběh odvolacího řízení.
4. Žalovaná konstatovala, že žalobce podal dne 4. 3. 2009 žádost o povolení k přechodnému pobytu, přičemž o této nebylo dosud rozhodnuto, a žalobce tak s ohledem na znění § 87y zákona č. 326/1999 Sb. ve znění do 31. 12. 2010 pobývá na území České republiky na základě fikce.
5. Žalovaná dále poukázala na rozhodovací praxi správních soudů (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2020, čj. 9 A 176/2017 - 43 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, čj. 1 Azs 52/2018 - 33, ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 Azs 36/2019 - 19, ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020 - 45, či ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020 - 41), přičemž konstatovala, že soudní praxe je ohledně tzv. fikce pobytu a s tím souvisejícího nesplnění podmínky přechodného pobytu jednotná.
6. K odvolací námitce žalobce ohledně rozporu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 ze dne 29. 4. 2004 (dále jen „**Směrnice**“) žalovaná uvedla, že tato byla implementována do zákona a žalovaná tedy postupuje v souladu s § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), tj. v souladu se zákony. Opětovně zdůraznila, že judikatura nejen krajských soudů, ale rovněž Nejvyššího správního soudu je v otázce § 87y zákona č. 326/1999 Sb. zcela konstantní, a nelze proto přisvědčit argumentaci žalobce článkem 10 odst. 1 Směrnice. Doplnila, že žalobce pobývá na území na základě fikce a v případě, že mu bude povolen pobyt, bude doba řízení žalobci započítána do nepřetržitosti pobytu na území.
7. K námitce žalobce ohledně délky řízení o jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU žalovaná uvedla, že správní řád obsahuje ustanovení ohledně ochrany před nečinností, jež má žalobce právo využít. Nicméně ani délka řízení jako taková nemůže dle názoru žalované žádným způsobem změnit skutečnost, že žalobce nedisponuje takovým pobytem, který je ve smyslu § 17 zákona č. 326/1999 Sb. započítatelný do nepřetržitosti pobytu na území.
8. Konečně pak žalovaná doplnila, že žalobci je nadále umožněno pobývat na území na základě fikce a není nucen z území vycestovat; nebudou proto narušeny rodinné vztahy na území a Prvostupňové rozhodnutí tak není nepřiměřené z pohledu zásahu do rodinného a soukromého života žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

III. Žaloba

9. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce namítá, že úvaha žalované, že do doby nepřetržitého pobytu je započitatelná doba, po kterou žadatel pobývá na území na základě § 87y zákona č. 326/1999 Sb., tedy na základě fikce přechodného pobytu, toliko pokud je žadateli následně povolení k přechodnému pobytu vydáno, je v rozporu se Směrnicí (konkrétně s recitálem 17 a čl. 16 Směrnice). Žalobce poukázal, že podle těchto ustanovení Směrnice rodinní příslušníci získají právo trvalého pobytu, pokud v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu 5 let. Žalobce pak zdůraznil, že Ministerstvo na straně 4 Prvostupňového rozhodnutí uvedlo, že „(...) žadateli (žalobci) *však byla v rámci řízení o přechodném pobytu přiznána fikce pobytu ve smyslu § 87y zákona č. 326/1999 Sb., tudíž tento tak od této doby pobývá na území oprávněně v souladu s přiznanou fikcí*“.
10. Dle názoru žalobce je proto zřejmé, že splnil požadavky pětiletého legálního pobytu na území zcela v souladu s požadavky Směrnice, neboť z této (ani z žádného ustanovení zákona č. 326/1999 Sb.) není možno dovodit podmínku, že legální pobyt bez víza v režimu fikce je započitatelný pouze v případě, že o žádosti o povolení k přechodnému pobytu bylo rozhodnuto kladně.
11. Žalobce pak oponoval závěru žalované, že pobyt v režimu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. není přechodným pobytem podle § 17 předmětného zákona, a proto není započitatelný do doby oprávněného přechodného pobytu. Poukázal, že žalovaná opomíjí, že § 87y zákona č. 326/1999 Sb. pouze stanoví podmínky, za kterých je cizinec oprávněn pobývat na území České republiky přechodně bez víza. Dle přesvědčení žalobce se tedy v případě pobytu v režimu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. jedná o přechodný pobyt bez víza ve smyslu § 17 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., který i sama žalovaná označuje za započitatelný ve smyslu § 87h zákona č. 326/1999 Sb.
12. Žalobce uzavřel, že dle jeho názoru je Napadené rozhodnutí nezákonné.
13. Pod **druhým žalobním bodem** žalobce namítá, že podle čl. 10 odst. 1 Směrnice mu v rámci řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu bylo po dobu 13 let vydáváno osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu, které je ve smyslu čl. 25 Směrnice považováno za povolení k pobytu. Podotknul, že z hlediska zákona č. 326/1999 Sb. sice pobývá na území v režimu tzv. fikce, avšak z hlediska Směrnice byl po celou dobu řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu držitelem povolení k pobytu, tj. osvědčení o podání žádosti. Žalobce zdůraznil, že tuto argumentaci uplatnil i v třetím bodě svého odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí, přičemž na ni trvá jako na žalobní námitce. Doplnil, že vzhledem k tomu, že se žalovaná k této námitce vůbec nevyjádřila, je Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
14. Pod **třetím žalobním bodem** pak žalobce namítá, že i za předpokladu, že by byl správný názor Ministerstva a žalované, že přechodný pobyt bez víza podle § 17 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. při splnění podmínek podle § 87y předmětného zákona není započitatelný do doby pětiletého oprávněného přechodného pobytu na území, pokud o žádosti o přechodný pobyt není rozhodnuto kladně, byla by dle jeho názoru obě rozhodnutí nezákonná. Bylo-li by skutečně podmínkou započitatelnosti tohoto pobytu bez víza v režimu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. kladné rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu, jednalo by se o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu a bylo by povinností Ministerstva řízení přerušit podle § 64 odst. 1 písm. c) bod 3. správního řádu. Ministerstvo by dle názoru žalobce nebylo bez přerušení řízení oprávněno meritorně rozhodnout.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

IV. Vyjádření žalované

15. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 23. 5. 2022 setrvala na své argumentaci uplatněné v Napadeném rozhodnutí.
16. Zopakovala, že pobyt na území dle § 87y zákona č. 326/1999 Sb. lze započítat do nepřetržitosti pobytu až v okamžiku, kdy je kladně rozhodnuto o žádosti cizince, což se v případě žalobce nestalo.
17. Žalovaná pak opětovně uvedla, že co do délky řízení o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu, existují nástroje správního řádu, které umožňují brojit proti nečinnosti správního orgánu, a žalobce má též možnost obrátit se na soud.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci souhlasili (souhlas žalobce s takovým postupem byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován). Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem provedení dokazování, neboť žalobce žádné důkazní návrhy nad rámec podkladů založených ve správním spisu, kterým se podle ustálené praxe správních soudů dokazování v řízení před soudem neprovádí, nevznsl.
19. V posuzované věci žalobce brojí proti rozhodnutí, jímž správní orgány zamítly žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu. Podstatou sporu mezi účastníky je, zda žalobce splnil podmínku uvedenou v § 87h odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., tj. zda o povolení požádal po 5 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky.
20. Před vypořádáním samotných žalobních bodů se soud nejprve věnoval dílčí námitce žalobce vznesené pod druhým žalobním bodem, kterou namítal, že se žalovaná nevypořádala s jeho argumentací, že je mu podle čl. 10 odst. 1 Směrnice po dobu 13 let vydáváno osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu, které je ve smyslu čl. 25 Směrnice považováno za povolení k pobytu, tj. že sice z hlediska zákona č. 326/1999 Sb. pobýval žalobce na základě tzv. fikce, nicméně z hlediska Směrnice byl po celou dobu řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu držitelem povolení k pobytu – osvědčení o podání žádosti. S ohledem na toto tvrzené opomenutí žalované žalobce namítal nepřezkoumatelnost Napadeného rozhodnutí.
21. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené,

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

(rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

22. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala. Žalobce v podaném odvolání vznesl předmětnou námitku v podobě obsahově fakticky odpovídající žalobní námitce uplatněné pod druhým žalobním bodem (srov. odst. 13 tohoto rozsudku). Žalovaná se pak s námitkou žalobce vypořádala na str. 6 v odst. 2 Napadeného rozhodnutí (srov. odst. 6 tohoto rozsudku), přičemž soud ověřil, že žalovaná uvedla své závěry způsobem, jenž nebrání jejich věcnému přezkumu soudem v tomto řízení, a dostala v tomto ohledu zákonným a navazujícím judikatorním východiskům přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Ačkoliv lze konstatovat, že žalovaná se s námitkou žalobce vypořádala relativně úsporným způsobem, jsou podle přesvědčení soudu z Napadeného rozhodnutí seznatelné důvody, pro které námitku žalobce uplatněnou v odvolacím řízení shledala nedůvodnou. Žalovaná poukázala, že Směrnice byla implementována do zákona, kdy odkázala na rozhodovací praxi správních soudů týkající se § 87y zákona č. 326/1999 Sb., tj. rozhodovací praxi, dle které nelze považovat dobu, po kterou žadatel pobývá na území na základě tzv. fikce pobytu, za započitatelnou do nepřetržitého období pobytu na území, a shledala, že argumentaci žalobce založené na čl. 10 odst. 1 Směrnice nemůže přisvědčit. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že se žalovaná ztotožnila s argumentací rozvedenou v tam citovaných rozhodnutích, a proto uzavřela o nedůvodnosti námitky žalobce. Vznášení námitek žalobcem je dle přesvědčení soudu spíše polemikou se závěry žalované o posouzení právní otázky týkající se aplikace § 87y odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Napadené rozhodnutí tak v daném směru není zatíženo vadami, které by zakládaly jeho nepřezkoumatelnost, resp. které by bránily jeho věcnému přezkumu ze strany soudu,

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

neboť je zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaná vyšla, jak jej právně posoudila a jak se vypořádala s uplatněnými odvolacími námitkami.

23. Soud tak mohl přistoupit k posouzení jednotlivých žalobních bodů, přičemž při rozhodování vycházel z následující právní úpravy účinné ke dni Napadeného rozhodnutí.
24. Podle § 17 zákona č. 326/1999 Sb. „*[c]izinec může pobývat na území přechodně a) bez víza, b) na základě krátkodobého víza uděleného podle přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, c) na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k přechodnému pobytu, nebo d) na základě výjezdního příkazu*“.
25. Podle § 87h odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. „*Ministerstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 5 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území*“.
26. Z ustanovení § 87h odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb. se pak podává, že „*[n]a nepřetržitost přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území se § 87g odst. 7 vztahuje obdobně. Do doby nepřetržitého pobytu podle odstavce 1 se započítává i doba pobytu na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, pokud se na rodinného příslušníka občana Evropské unie tento zvláštní právní předpis již nevztahuje. Do doby nepřetržitého pobytu se dále započítává i doba, po kterou pobýval v zahraničí manžel diplomatického, administrativního nebo technického pracovníka Ministerstva zahraničních věcí doprovázející tohoto pracovníka při výkonu služby nebo práce v zahraničí podle zvláštního právního předpisu. Do doby pobytu se nezapočítává doba výkonu trestu odnětí svobody; dnem nástupu cizince do výkonu trestu odnětí svobody se přerušuje i doba jeho nepřetržitého pobytu na území, a to až do doby jeho propuštění z výkonu tohoto trestu*“.
27. Podle § 87y odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. „*[r]odinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie nebo se státním občanem České republiky, je oprávněn pobývat na území do*
a) *dne nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2, nebo*
b) *dne, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí ministerstva o jeho žádosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 3*“.¹
28. Z ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. se podává, že „*[r]odinným příslušníkem občana Evropské unie se pro účely tohoto zákona rozumí jeho rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje*“. Podle druhého odstavce předmětného ustanovení platí, že „*[r]odinným příslušníkem občana Evropské unie se dále rozumí cizinec, který je ke státnímu občanu České republiky přihlášenému k trvalému pobytu na území ve vztahu uvedeném v odstavci 1 písm. a) až d)*“.
29. Ze správního spisu soud zjistil, že žádost o povolení k trvalému pobytu žalobce podal včetně povinných náležitostí dle § 87i odst. 1 písm. a), c), d) zákona č. 326/1999 Sb. dne 17. 8. 2021, kdy jako účel resp. důvod požadovaného pobytového oprávnění uvedl: „*po 5 letech pobytu na území (soužití s dcerou, obč. CZE)*“. Ministerstvo následně Prvostupňovým rozhodnutím žádost žalobce zamítlo a své rozhodnutí odůvodnilo následujícími skutečnostmi. S ohledem na provedené dokazování Ministerstvo nespоровало, že by na

¹ Soud nepřehlédl, že ustanovení § 87y zákona č. 326/1999 Sb. doznalo ode dne 4. 3. 2009, tj. data podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu žalobcem, s ohledem na novelizace zákona č. 326/1999 Sb. změn, nicméně pro posuzovanou věc tyto změny nemají relevanci, neboť význam ustanovení zůstává totožný.

žalobce nebylo možné pohlížet jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., tedy jako na rodiče občana EU mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje. Ministerstvo pak konstatovalo, že podmínku pětiletého přechodného pobytu bylo třeba zkoumat za období od 17. 8. 2016 do 17. 8. 2021 (den podání žádosti), přičemž v této době žalobce na území pobýval na základě fikce pobytu ve smyslu § 87y zákona č. 326/1999 Sb., plynoucí z jeho žádosti o přechodný pobyt podané dne 4. 3. 2009, o které však nebylo dosud rozhodnuto. Konstatovalo, že do doby nepřetržitého pobytu je započítatelná doba, kdy žadatelé na území pobývali na základě § 87y zákona č. 326/1999 Sb., pokud těmto žadatelům bylo následně povolení k přechodnému pobytu vydáno, což však není případ žalobce, neboť mu povolení k přechodnému pobytu doposud nebylo pravomocně uděleno. S poukazem na rozhodovací praxi správních soudů pak Ministerstvo uvedlo, že dobu, po kterou žalobce pobýval na území na základě fikce pobytu, nelze započítat do pětiletého nepřetržitého přechodného pobytu žalobce, protože nebyla splněna podmínka pětiletého nepřetržitého pobytu na území dle § 87h odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.

30. V odvolacím řízení žalobce argumentoval, (1) že splnil požadavky pětiletého legálního pobytu na území zcela v souladu s požadavky Směrnice, neboť z této (ani z žádného ustanovení zákona č. 326/1999 Sb.) nevyplývá, že by legální pobyt v režimu fikce byl započítatelný pouze v případě kladného rozhodnutí o žádosti o povolení k přechodnému pobytu; (2) délkou řízení o jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu, s ohledem na kterou je zamítavé Prvostupňové rozhodnutí nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života; a (3) skutečností, že osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu je dle Směrnice považováno za povolení k pobytu.
31. Žalovaná Napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítla a Prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Závěry, o něž žalovaná své posouzení opřela, jsou rekapitulovány výše v části II. tohoto rozsudku.
32. Před samotným posouzením jednotlivých žalobních bodů soud předesílá, že žalobce v podané žalobě v zásadě zopakoval argumentaci vznesenou již v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí, kterou rozvedl a doplnil toliko kosmeticky. Soud předem vlastních závěrů k takto uplatněné žalobní argumentaci proto nejprve v obecné rovině uvádí, že žalobce při její konstrukci *de facto* ignoroval skutečnost, že se týmiž námitkami zabývala žalovaná v Napadeném rozhodnutí. Žalobce v důsledku toho v podané žalobě fakticky jen v minimálním rozsahu reagoval na závěry, které žalovaná k obsahově odpovídajícím námitkám vzneseným v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí s poukazem na ustálenou rozhodovací praxi v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vyslovila. V tomto ohledu platí, že žalobce v tom rozsahu, v němž se v žalobě omezil na reprodukci námitek vznesených již v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí, aniž by náležitě reagoval na odůvodnění Napadeného rozhodnutí, v němž se žalovaná s předmětným okruhem námitek vypořádala a přezkoumatelným způsobem popsala a vysvětlila, na základě jakých konkrétních úvah, podpořených závěry správních soudů, uzavřela o nedůvodnosti tohoto okruhu námitek, značně snížil svou šanci na procesní úspěch, neboť soud za něj nemohl domýšlet další argumenty. Městský soud se tak mohl věnovat žalobcem uváděným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Zdejší soud připomíná, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128).

33. K **prvnímu žalobnímu bodu**, tj. zda žalobce splnil požadavek pětiletého legálního pobytu na území v souladu s požadavky Směrnice, resp. zda je pobyt v režimu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. započitatelný do doby oprávněného přechodného pobytu, soud uvádí následující.
34. Zdejší soud předně zdůrazňuje, že (jak ostatně v Napadeném rozhodnutí uvedla žalovaná) otázka započitatelnosti doby fikce pobytu do doby přechodného pobytu byla správními soudy v minulosti opakovaně řešena. V rozsudku ze dne 19. 4. 2016, čj. 3 Azs 96/2015 - 44 kasační soud poukázal, že „[j]elikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (zákona č. 326/1999 Sb.) je pouze dočasnou právní fikcí legálního bytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem (povoleného dlouhodobého pobytu) hovořit“. V rozsudku ze dne 7. 3. 2018, čj. 1 Azs 268/2017 - 22, pak soud uvedl, že „smyslem fikce povoleného pobytu je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, konkrétně to, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území ČR. Nelze však předjímat výsledek řízení o žádosti, a není tedy možné na základě této fikce rozhodovat v dalších řízeních, tj. ani v nyní posuzovaném řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Postavení na roveň fikce povoleného pobytu a v řízení povoleného pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy. Ta vychází z existence řízení, ve kterém se o tom, zda bude povolení k pobytu přiznáno, rozhoduje. Pokud by však samotná žádost vyvolávala stejné účinky jako povolení přiznané na základě proběhlého řízení, toto řízení by ztrácelo smysl“ (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, čj. 1 Azs 54/2018 - 27, či ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 Azs 36/2019 - 19).
35. V rozsudku ze dne 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020 - 29, Nejvyšší správní soud konstatoval, 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 rozsudku ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020 - 45 pak soud na shora uvedené závěry navázal a doplnil, že ačkoliv se dřívější judikatura týkala nemožnosti započíst dobu fikce v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, lze tyto závěry bez dalšího aplikovat i na dobu fikce podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb.
36. S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se přitom zdejší soud plně ztotožňuje a nemá důvodu se od nich jakkoli odchylovat. Na tomto závěru přitom nemůže ničeho změnit ani argumentace žalobce stran rozporu uvedených úvah se Směrnicí.
37. Recitál 17 Směrnice deklaruje, že „[t]rvalý pobyt občanů Unie, kteří se rozhodli usadit v hostitelském členském státě dlouhodobě, by posílil pocit občanství Unie a představuje klíčový faktor podporující sociální soudržnost, která je jedním ze základních cílů Unie. Právo trvalého pobytu by tedy mělo být stanoveno pro všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí nepřetržitě po dobu pěti let, aniž by byli vyhoštěni“. Podle čl. 16 odst. 1 věty

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

první Směrnice, *„[p]rávo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.“*. Z odst. 2 předmětného článku se pak podává, že *„[o]dstavec 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a s občanem Unie v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let“*.

38. Žalobce přitom v návaznosti na výše uvedenou úpravu obsaženou ve Směrnici dovozuje, že splnil požadavky pětiletého legálního pobytu na území zcela v souladu s požadavky Směrnice, přičemž s odkazem na odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí tvrdí, že nepřetržitost jeho legálního pobytu na území nerozporují ani správní orgány. Tuto argumentaci nicméně soud neshledal příležitou. Nelze si nepovšimnout, že Směrnice v žalobcem odkazovaném článku pracuje s pojmem „nepřetržitý legální pobyt po dobu pěti let“. Žalobce pak v žalobě opakovaně nahlíží na období, po které na území pobývá na základě tzv. fikce pobytu podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., jako na legální pobyt bez víza.
39. Žalobce nicméně v tomto ohledu zcela volně zaměňuje pojem tzv. fikce pobytu ve smyslu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. s pojmem „legálního pobytu“ ve smyslu Směrnice. Jak konstatovalo Ministerstvo (přičemž toto žalobce odcitoval na str. 2 žaloby), *„[ž]adatel (žalobci) však byla v rámci řízení o přechodném pobytu přiznána fikce pobytu ve smyslu § 87y zák. č. 326/1999 Sb., tudíž tento tak od této doby pobývá na území oprávněně v souladu s přiznanou fikcí“*. Skutečnost, že se jedná o pobyt oprávněný, nicméně neznamená, že se jedná o pobyt legální ve smyslu Směrnice; za takový by jej bylo možné označit až ve chvíli, kdy by bylo o žádosti žalobce o povolení k přechodnému pobytu rozhodnuto kladně.
40. Vzhledem k tomu, že k uvedenému ke dni vydání Napadeného rozhodnutí nedošlo, nelze žalobci přisvědčit, že žalovaná postupovala v rozporu s recitálem 17 a především s článkem 16 Směrnice.
41. Soud pak v logice uspořádání žalobní argumentace přistoupil k vypořádání s tím úzce související námitky vznesené žalobcem pod **druhým žalobním bodem**; i touto totiž žalobce *de facto* namítá, že dobu řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu lze započítat do nepřetržitého legálního pobytu, neboť z hlediska Směrnice byl po celou dobu držitelem pobytového oprávnění – osvědčení o podání žádosti.
42. Soud předně připomíná, že Směrnice byla do českého právního řádu transponována zákonem č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, a to s účinností od 27. 4. 2006.
43. Podle čl. 10 odst. 1 Směrnice *„[p]rávo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, je nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti potvrzeno vydáním dokladu, který se nazývá "Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie". Osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu se vydává okamžitě“*.
44. Uvedené ustanovení stanoví lhůtu, ve které má být dotčeným osobám vydán doklad potvrzující právo pobytu těchto osob s tím, že okamžitě je vydáno osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu. Žalobci přitom „Pobytová karta rodinné příslušníka občana Unie“ (kterou lze osvědčit právo pobytu) vydána nebyla; tuto skutečnost ostatně ani netvrdí.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

45. Podle čl. 25 odst. 1 Směrnice „*držení osvědčení o registraci podle článku 8, dokladu osvědčujícího trvalý pobyt, osvědčení o podání žádosti o bytovou kartu rodinného příslušníka, bytové karty nebo karty trvalého pobytu nesmí být za žádných okolností podmínkou výkonu práva nebo splnění správních formalit, může-li být existence práv prokázána jinými doklady*“. Z odstavce druhého předmětného článku se podává, že „*všechny doklady uvedené v odstavci 1 jsou vydávány bezplatně nebo za poplatek nepřesahující poplatek vybíraný za vydání obdobných dokladů od státních příslušníků*“.
46. Jak již soud vysvětlil výše, osvědčení o podání žádosti o bytové oprávnění není z obsahového hlediska postaveno na roveň samotnému držení daného bytového oprávnění. V tomto kontextu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 Azs 11/2017 - 32, v němž soud (byť k § 47 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., nicméně jeho závěry soud považuje za přenositelné i s ohledem na rozsudek ze dne 16. 7. 2021, čj. 2 Azs 413/2020 - 45), uvedl, že „*čítované ustanovení tedy pro případy v něm uvedené zakládá tzv. fikci bytového oprávnění (jak naznačuje zákonodárcem zvolená formulace „považuje se“, jež právo spojuje s existencí právní fikce; nejedná se tedy o „skutečné“ povolení k pobytu, jak sugeruje stěžovatel), a to po dobu vedení řízení o žádosti cizince o prodloužení povolení dlouhodobého pobytu*“.
47. Z ustálené rozhodovací praxe proto jednoznačně vyplývá, že pobyt cizince na území na základě osvědčení o podání žádosti o bytové oprávnění není kvalitativně shodný se samotným oprávněním, nejedná se o samostatné povolení k pobytu. Osvědčení o podání žádosti zakládá toliko právo cizince setrvat na území, přičemž slouží k ochraně cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti. Nebylo cílem zákonodárce, aby na základě této fikce bylo možné rozhodovat o udělení bytového oprávnění v dalších řízeních.
48. Odkázat lze i na důvodovou zprávu k zákonu č. 222/2017 Sb. (účinný 15. 8. 2017; sněmovní tisk č. 990/0, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013 - 2017), kterým byl mimo jiné novelizován zákon č. 326/1999 Sb., ve které je uvedeno, že „*[n]ávrh zákona má 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. Podle rozsudku Evropského soudního dvora (dnes Soudního dvora Evropské unie) ze dne 20. září 1990 v případě C-192/89, S. Z. Sevince v. Staatssecretaris van Justitie, se doba, po kterou byl cizinec zaměstnán v době tzv. fikce platnosti dosavadního povolení k pobytu, nezapočítává, pokud pobyt nakonec nebyl povolen, do stanovené doby „legálního zaměstnání“, po jejímž uplynutí má cizinec volný přístup na trh práce podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí Rady pro přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení. Tento rozsudek se podle názoru předkladatele i podle odborné literatury [Peers, Guild, Acosta Arcarazo, Groenendijk, Moreno-Lax: EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Boston: 2012, s. 301] analogicky použije i ve vztahu k počítání „legálního pobytu“ - **tzv. fikci oprávnění k pobytu lze tedy do pětiletého nepřetržitého pobytu na území započítat pouze v případě, že stát povolení k pobytu udělil**. Jak plyne již ze zaužívaného označení, jedná se toliko o fikci oprávnění k pobytu - stát o tomto oprávnění k pobytu však nerozhodl, pouze do okamžiku svého pravomocného rozhodnutí umožnil cizinci, aby na území pobýval.*

Pokud stát cizinci povolení k pobytu udělí, jeho pobyt se bude považovat za formálně povolený od počátku cizincova pobytu na tzv. fikci platnosti povolení k pobytu (toto období se tedy započítá celé). Z rozhodnutí státu, kterým se pobyt na území nepovoluje, logicky však vyplývá,

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

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.

Cílem navržené úpravy tedy je, aby cizinci, který dovrší 5 let pobytu na území až v rámci pobytu na tuto fikci, bylo umožněno získat povolení k trvalému pobytu, za podmínky, že bude prodloužení jeho povolení k pobytu formálně potvrzeno. Cizinci pobývajícím na území v rámci fikce platnosti pobytového oprávnění bude umožněno podat žádost o povolení k trvalému pobytu, nicméně pokud 5 let pobytu na území dovrší až v rámci fikce pobytu, bude třeba řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu přerušit a vyčkat rozhodnutí o žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Nezřídka se totiž stává, že cizinci je např. zamítnuta ze závažných důvodů žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, ale s ohledem na absenci navrhované úpravy není možné zamezit získání nejvyššího pobytového statusu, tedy povolení k trvalému pobytu. To pak vede k paradoxním situacím, kdy cizinci sice není prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu, přesto získá povolení k trvalému pobytu. Uvedené se týká zejména déle trvajících a skutkově složitých případů, jako tomu je v případě cizinců, kteří během svého povolení k dlouhodobému pobytu neplnili na území účel povoleného pobytu.

Jak 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.**“ (pozn. zvýrazněno soudem). Ačkoliv se uvedená citace vztahuje k ustanovení § 68 odst. 3 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb. a to v kontextu směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je dle přesvědčení soudu základní úvaha zákonodárce navazující na shora uvedený rozsudek SDEU co do započítání období fikce, plně přenositelná i na posuzovanou věc.

49. Na těchto závěrech pak nemůže ničeho změnit ani argumentace předestřená žalobcem. Žalobci lze přisvědčit, že pokud by Směrnice stanovila opak výše uvedeného, tj. by se z ní podávalo, že osvědčení o podání žádosti o pobytové oprávnění zakládající tzv. fikci pobytu by bylo kvalitativně totožné se samotným pobytovým oprávněním, soud by k takové skutečnosti musel přihlédnout. Ze znění ustanovení připomínaných žalobcem nicméně takový závěr učinit nelze. Z čl. 25 (a čl. 10) Směrnice nelze dovodit, že by osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu bylo lze považovat pro nyní řešené otázky za kvalitativně odpovídající samotnému povolení k pobytu, článek 25 Směrnice je toliko obecným ustanovením, týkajícím se podmínek výkonu práva, resp. skutečností souvisejících s dokládáním postavení cizince (žadatele).
50. Žalobce se v podané žalobě omezil v daném směru toliko na konstatování, že z hlediska Směrnice byl po celou dobu řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu držitelem povolení k pobytu – osvědčení o podání žádosti. Nelze pominout, že žalobce v podané žalobě svou argumentaci nijak dále nerozvedl. Nevyložil konkrétní důvody, pro které byl přesvědčen o tom, že ustálená rozhodovací praxe, z níž žalovaná při vydání Napadeného rozhodnutí vycházela a jejíž závěry soud výše aproboval, neobstojí. Z pouhého odkazu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

žalobce na jím uvedená ustanovení Směrnice přitom za situace, kdy k problematice započitatelnosti doby pobytu na základě fikce pro účely posouzení naplnění podmínky pro udělení povolení k trvalému pobytu existuje ustálená a žalobcem náležitě nezpochybněná rozhodovací praxe soudů (ta se ostatně musela přinejmenším implicitně vypořádat se souladem požadavků plynoucích ze zákona č. 326/1999 Sb., jak byly ze strany soudů v daném kontextu vyloženy), nelze dovodit skutečnosti, jež by svědčily o opodstatněnosti jeho žalobní argumentace.

51. Námitku žalobce uvedenou pod druhým žalobním bodem tak soud shledal rovněž nedůvodnou.
52. Zdejší soud pak nemohl přisvědčit ani dílčí subnámitce žalobce uvedené pod **prvním žalobním bodem**, dle níž § 87y zákona č. 326/1999 Sb. stanoví podmínky, na základě kterých je cizinec oprávněn pobývat na území České republiky bez víza, kdy se tedy dle jeho názoru jedná o přechodný pobyt bez víza ve smyslu § 17 písm. a) předmětného zákona.
53. Žalobci lze přisvědčit potud, že v souladu s § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. může cizinec pobývat na území přechodně bez víza. Podmínky, na základě kterých však cizinec může na území České republiky bez víza pobývat, jsou stanoveny v § 18 zákona č. 326/1999 Sb. Z dikce ustanovení § 87y zákona č. 326/1999 Sb. (srov. odst. 27 tohoto rozsudku) a ostatně ani z žádného jiného ustanovení předmětného zákona přitom nijak nevyplývá, že by toto ustanovení systematicky navazovalo na § 17 tohoto zákona a vymezovalo by podmínky přechodného pobytu na území České republiky bez víza ve smyslu tohoto ustanovení. Žalobce pak svou argumentaci nad rámec uvedeného konstatování nijak nerozvinul, nelze přitom zcela seznat, na základě jakých konkrétních skutečností dospěl k závěru, že v případě fikce pobytu podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb. se jedná o přechodný pobyt bez víza ve smyslu § 17 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.
54. Soud na tomto místě opětovně připomíná, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobce (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78). Zdejší soud se proto uvedenou námitkou zabýval pouze v míře obecnosti odpovídající té, v jaké ji žalobce vznesl, a neshledal ji z vyložených důvodů opodstatněnou.
55. Na základě výše uvedeného zdejší soud shrnuje, že námitky žalobce uvedené pod prvním žalobním bodem neshledal důvodnými.
56. Pod **třetím žalobním bodem** pak žalobce namítal, že pokud by skutečně bylo podmínkou započitatelnosti pobytu bez víza v režimu § 87y zákona č. 326/1999 Sb. kladné rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu, jednalo by se o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu a bylo by povinností Ministerstva řízení přerušit podle § 64 odst. 1 písm. c) bod 3 správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

57. Podle § 57 odst. 1 správního řádu „*[j]estliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán*
- a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo*
 - b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo*
 - c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu“.*

Podle odstavce druhého předmětného ustanovení „*[p]robíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat“.* Z odstavce čtvrtého se pak podává, že „*[j]estliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě vyzve toho, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil“.*

58. Soud v tomto kontextu připomíná závěr č. 137 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 30. 5. 2014, dle kterého je třeba slovo „závisí“ z návěti § 57 odst. 1 správního řádu vykládat tak, že jde pouze o takové otázky, bez jejichž vyřešení nelze vůbec v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí.
59. Podle § 64 odst. 1 písm. c) bod 3 „*[s]právní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce nebo správní orgán činil úkon podle § 57 odst. 4“.*
60. Jak již bylo řečeno výše, v ustanovení § 87h zákona č. 326/1999 Sb. jsou stanoveny podmínky, při jejichž splnění vydá Ministerstvo rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie povolení k trvalému pobytu.
61. Podle § 87k odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb. Ministerstvo žádost o povolení k pobytu zamítne, jestliže nejsou splněny podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu uvedené v § 87g nebo 87h zákona č. 326/1999 Sb.
62. Vzhledem k tomu, že správní orgány dospěly k závěru, že ke dni podání žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu nebyly splněny podmínky k vydání tohoto povolení ve smyslu § 87k zákona č. 326/1999 Sb., nebyl dán důvod postupu shora předestřené žalobcem. Správní orgány konstatovaly, že fikce pobytu podle § 87y zákona č. 326/1999 Sb. nezakládá sama o sobě splnění podmínky nepřetržitého pětiletého pobytu na území (neboť se nejedná o přechodný pobyt). Podmínka stanovená zákonem k vydání povolení k trvalému pobytu tak splněna nebyla, správní orgány proto rozhodly o zamítnutí žádosti, neboť nebyl dán důvod odlišného postupu. Správní orgány nepovažovaly otázku, zda žalobce splňuje či nesplňuje podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu za spornou či nejasnou. Naopak jednoznačně seznaly, že žalobce ke dni podání žádosti o povolení k trvalému pobytu tuto podmínku nesplnil. Uvedené však nebrání tomu, aby žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

podal žádost podle § 87h opětovně, a to např. za situace, kdy mu povolení k přechodnému pobytu v souběžně běžícím řízení bude vydáno.

63. Soud na tomto místě podotýká, že souhlasí s žalobcem potud, že řízení o jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu trvá zcela zjevně neúměrně dlouhou dobu; jak však konstatovala žalovaná, žalobci byly a nadále jsou dostupné prostředky, kterých může v rámci správního řízení a v řízení před soudem využít a tím přispět k vydání rozhodnutí v předmětném řízení (srov. § 80 správního řádu a § 79 an. s. ř. s.).
64. V posuzované věci nicméně zdejší soud neshledal postup správních orgánů vadným. Podmínkou přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu je buď existence souběžného řízení o předběžné otázce podle § 57 správního řádu, nebo přinejmenším potřeba takové řízení zahájit a vést. Nutnost zodpovězení předběžné otázky pak vyvstane za situace, kdy správní orgán nemůže bez jejího vyřešení rozhodnout. Taková situace však dle názoru zdejšího soudu v nyní posuzované věci z popsanych důvodů nenastala, a soud proto neshledal důvodnou ani námitku uvedenou před třetím žalobním bodem.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

65. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
66. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, avšak žalované v řízení žádné náklady nad rámec jejich běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližze 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

v Praze dne 7. června 2022

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.