



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **D. K. O.**
státní občan X

zastoupený Mgr. Tomášem Verčimákem, advokátem
se sídlem Praha 1, 28. října 1001/3

proti

žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 16343

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2021 č.j. MV-13938-5/SO-2021

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 11. 2020 č.j. MV-64625-5/OAM-2020 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva bylo podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) zastaveno řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb. (dále též „žádost o trvalý pobyt“), neboť žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území ČR, ač k tomu nebyl oprávněn.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul průběh řízení o žádosti, nosné důvody rozhodnutí ministerstva a žalobcem uplatněné odvolací námitky. Konstatoval, že žalobce pobýval na území od 3. 5. 2010 na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU (dále též „povolení k přechodnému pobytu“) na základě uzavření registrovaného partnerství s panem V. D. dne 24. 4. 2010. Rozsudkem ze dne 21. 3. 2019 zrušil Obvodní soud pro Prahu 2 registrované partnerství žalobce s panem V. D., žalobce poté dne 12. 4. 2019 podal žádost o ukončení povolení k přechodnému pobytu. O této žádosti správní orgán rozhodl pravomocně ke dni 18. 5. 2019. Řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana EU bylo poté zastaveno usnesením ze dne 20. 5. 2019. Téhož dne podal žalobce žádost o vydání zaměstnanecké karty, přičemž toto řízení bylo zastaveno, neboť žalobce vzal žádost zpět a rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 5. 2020. Povolení k přechodnému pobytu tedy bylo ukončeno ke dni 18. 5. 2019. Žalobce však ve lhůtě 60 dnů stanovené k vycestování podal ve smyslu § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., pouze žádost o zaměstnaneckou kartu, žádost o vydání povolení k trvalému pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu podal až 21. 1. 2020. V době podání žádosti o trvalý pobyt žalobce pobýval na území na základě přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU, tudíž ve smyslu § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., nepobýval na území ani na základě dlouhodobého pobytu, ani na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu a ani během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU uvedené v § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., neboť tato lhůta marně uplynula (po uplynutí 60 dnů po nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení povolení k přechodnému pobytu) dne 17. 7. 2019. Žalobce tedy v době podání žádosti o trvalý pobyt nepobýval na území oprávněně ve smyslu § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., a z tohoto důvodu nebyl oprávněn podat žádost na území. Správní orgán I. stupně tak nepochybil, když shledal, že v případě žalobce byl dán důvod pro zastavení řízení o jeho žádosti o trvalý pobyt z důvodu podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb.
3. Žalovaný dále uvedl, že řada námitek žalobce se týkala implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/109/ES o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice č. 2003/109/ES“). Správní orgány jsou však povinny postupovat v souladu se zákonem č. 326/1999 Sb., kam byla směrnice implementována, a nejsou příslušné posuzovat otázku eventuálního rozporu směrnice a aplikovaného zákona č. 326/1999 Sb.
4. Žalobce v žalobě uplatnil dva okruhy žalobních námitek. V prvním žalobním bodě namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Uvedl, že v rámci doplnění odvolání uplatnil detailní argumentaci brojící proti aplikaci dotčených ustanovení § 169r odst. 1 písm. c), § 68 odst. 1 a § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., s poukazem na nedostatečnou transpozici unijní úpravy, především čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES a čl. 13, 16-18 směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. [1612/68](#) a o zrušení směrnic [64/221/EHS](#), [68/360/EHS](#), [72/194/EHS](#), [73/148/EHS](#), [75/34/EHS](#), [75/35/EHS](#), [90/364/EHS](#), [90/365/EHS](#) a [93/96/EHS](#) č. 2004/38/ES (dále jen „směrnice č. 2004/38/ES“). Žalovaný se však nemůže s uvedenou argumentací vypořádat tak, že není oprávněn posuzovat případný rozpor unijní a vnitrostátní úpravy. S odkazem

na judikaturu Nejvyššího správního soudu, například rozsudek ze dne 21. 6. 2017 č.j. 4 Azs 103/2017-27, žalobce uvedl, že po správních orgánech je nutno požadovat znalost unijních předpisů a správnou aplikaci a interpretaci právních předpisů v jednotlivých případech, tedy i respektování přímého účinku, pokud jsou dány důvody pro jeho uplatnění. Jakkoli tedy ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) ve spojení s § 65 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., přikazovalo předmětné řízení zastavit, správní orgány měly být znalé možnosti nediskriminačně se dovolávat práva trvalého pobytu žalobcem jakožto bývalým rodinným příslušníkem občana ČR, který i v době podání žádosti o trvalý pobyt pobýval na území nepřetržitě v režimu platnosti svého dosavadního povolení k pobytu. Žalovaný aproboval diskriminační odepření možnosti, aby správní orgán I. stupně vůbec meritorně posoudil žalobcovu žádost o trvalý pobyt dle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Z napadeného rozhodnutí není znám náhled žalovaného na žalobcem předloženou právní argumentaci k nutné přednosti unijní úpravy, která se jeví rozpornou s dotčenými ustanoveními zákona č. 326/1999 Sb. Odmítnutím přezkumu postupu správního orgánu I. stupně stran uplatněných námitek žalovaný popřel uplatnění principu dvojinstančnosti předmětného správního řízení coby širšího projevu práva na spravedlivý proces v čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

5. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl nesprávné právní posouzení věci oběma správními orgány. Uvedl, že v dané věci je potřeba vycházet ze čl. 13 a 16-18 směrnice č. 2004/38/ES, přičemž klíčovým pramenem práva je v tomto případě též čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES. Žalobce pobýval na území legálně na základě povolení k přechodnému pobytu. Od 19. 5. 2019, resp. od 20. 6. 2019 na území pobýval na základě výjezdního příkazu v rámci lhůty stanovené k vycestování. Podáním žádosti o vydání zaměstnanecké karty dne 20. 5. 2019 došlo k založení zvláštního pobytového režimu, jehož základem byl přechod z pobytového oprávnění vázaného na občana ČR coby původního nositele oprávnění k pobytu na pobytové oprávnění udělované cizincům ze třetích zemí bez rodinné vazby na občany EU – povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Platnost tohoto režimu skončila až nabytím právní moci usnesení o zastavení řízení o zaměstnanecké kartě dne 8. 5. 2020, jež bylo vydáno na základě zpětvzetí žádosti o zaměstnaneckou kartu. Žalobce po celou dobu pobýval na území na základě odpovídajícího oprávnění, tedy zcela legálně, jak předpokládá čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES, a to i v době, kdy mu z nesankčního důvodu správní orgán I. stupně zrušil platnost dosavadního povolení k přechodnému pobytu. Ukončením přechodného pobytu žalobce nedošlo ke skončení či přetrhnutí jeho nepřetržitého 5letého předchozího pobytu podle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., jelikož v rámci zákonné lhůty navázal fikcí platnosti (stejného) povolení k přechodnému pobytu. Dle žalobce platnost této fikce vzniká v důsledku pozdějšího podání žádosti o zaměstnaneckou kartu *ex tunc* ke dni, kdy již přestalo platit dosavadní povolení k pobytu, tedy od 19. 5. 2019. V opačném případě by nedávalo smysl, aby se pobyt žalobce považoval za pobyt na základě „povolení k přechodnému pobytu“, který je svým obsahem stejný jako povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU.

6. Za rozhodné považuje žalobce to, že jeho pobytové oprávnění nebylo přerušeno a že bylo kontinuální. Pakliže správní orgány kladou jako další podmínku započtení tohoto pobytu, aby nejprve došlo k pravomocnému vyhovění jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty [§ 68 odst. 2 písm. c) bod 1 zákona č. 326/1999 Sb.], činí tak nad rámec

čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES a čl. 13, 16-18 směrnice č. 2004/68/ES. Žalobce má za to, že současné znění § 68 a § 69 zákona č. 326/1999 Sb., nedostatečně reflektuje požadavky uvedených směrnic, které ukotvují automatické právo bývalých rodinných příslušníků občanů EU na trvalý pobyt na území, přičemž jedinou podmínkou z hlediska přípustnosti žádosti ve vztahu k jejímu podávání může být toliko nepřetržitost legálního pobytu na území. Obdobná východiska skýtá též čl. 18 směrnice č. 2004/38/ES.

7. Ustanovení § 87f odst. 5 zákona ve spojení s § 69 č. 326/1999 Sb., nelze vykládat tak, že bývalý rodinný příslušník občana EU, byl-li mu ukončen pobyt z nesankčního důvodu, mohl poté požádat na území o vydání povolení k trvalému pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu toliko ve lhůtě 60 dnů. Dle žalobce je nutno uvedené ustanovení vykládat toliko jako poslední možnost požádat o povolení k trvalému pobytu pouze pro ty bývalé rodinné příslušníky občanů EU, kteří již nehodlají žádat o vydání povolení k dlouhodobému pobytu v režimu cizinců ze třetích zemí.
8. Pakliže dotčená ustanovení směrnic v otázce práva na trvalý pobyt nerozlišují mezi legálním pobytem na základě platného povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU či snad povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU založeného na základě zákonné fikce nebo výjezdního příkazu v souvislosti s lhůtou k vycestování, nelze ani žalobci odejmout právo domáhat se přiznání povolení k trvalému pobytu. Ze znění dotčených ustanovení obou směrnic vyplývá deklaratorní účinek rozhodnutí o trvalém pobytu, jelikož toto právo již vzniklo na základě splnění nepřetržitého 5letého pobytu. Uvedené články směrnic ani nijak nenaznačují, že by snad předchozí legální pobyt byl přerušen tím, že cizinec byl v procesu přechodu z režimu rodinných příslušníků občanů EU do režimu cizinců ze třetích zemí na základě řádně podané žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
9. Výkladová vodítka k aplikaci § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., lze podle názoru žalobce najít i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018 č.j. 9 Azs 316/2018-50 a v další tam uvedené judikatuře.
10. Žalobce má rovněž za to, že pravomocně došlo k formálnímu ukončení dosavadního pobytového oprávnění na základě předchozí rodinné vazby až ke dni 19. 6. 2019, kdy správní orgán rozhodl o zastavení řízení o prodloužení povolení k přechodnému pobytu. V tomto řízení navíc nebyla žalobci stanovena lhůta k vycestování a tím dána zákonná možnost využít právo podat žádost o povolení k trvalému pobytu. Přesto se ke dni podání žádosti o trvalý pobyt hledělo na pobyt žalobce na území jako na pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu.
11. Na okraj žalobce poznamenal, že přetrvávající volný vstup na trh práce pro bývalé rodinné příslušníky občanů EU v režimu přechodu z povolení k přechodnému pobytu na povolení k dlouhodobému pobytu v recentní aplikační praxi potvrdilo i Ministerstvo práce a sociálních věcí jako ústřední orgán státní správy na úseku zaměstnávání cizinců. To svůj postoj opřelo o připodobnění pobytového oprávnění bývalého rodinného příslušníka občana EU dle § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., oprávnění vzniklému rodinnému příslušníku občana EU na základě § 87y věty první téhož zákona.

12. Ve světle účelu obou směrnic, kdy hlavním smyslem práva trvalého pobytu je integrace cizinců v hostitelském státě, přičemž v případě rodinných příslušníků občanů EU by toto právo nemělo být svázáno s dalšími podmínkami, je třeba pro posuzování nároků především zkoumat oprávněnost předchozího pobytu a skutečnou délku tohoto pobytu, což žalobce bezezbytku splnil. Zákonná ustanovení, která upravují konkrétní pobytové tituly, by měla být vykládána jako upřesňující a neměla by znemožňovat získání povolení k trvalému pobytu cizinci, jehož záměrem je integrace v daném státě a který splní hlavní podmínku spočívající v legálnosti a dlouhodobosti pobytu. Žalobce v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017 č.j. 4 Azs 103/2017-27 a nutnost zkoumat, zda ustanovení evropského práva má přímý účinek, na základě, kterého jím lze nahradit vnitrostátní pravidlo, které je v rozporu s dotčenou směrnicí. Shrnutí, že oba správní orgány na eurokonformní výklad dotčených ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., rezignovaly a řízení o žádosti žalobce formalisticky zastavily bez hlubší reflexe dotčených ustanovení a všech skutkových okolností. Podle žalobce jsou splněny všechny podmínky pro přímý účinek čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES ve světle čl. 17 směrnice č. 2004/38/ES, jelikož minimálně úprava § 69 odst. 2 a 5 zákona č. 326/1999 Sb., nedostatečným způsobem reflektuje všechny možné případy postavení žadatelů o povolení k trvalému pobytu po 5 letech jejich předchozího nepřetržitého pobytu na území. S poukazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 8. 2017 č.j. 3 A 26/2015-70 žalobce zdůraznil, že aplikací ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., nelze vytvářet překážku pro žadatele, který by jinak splňoval podmínky pro přiznání trvalého pobytu. Zásada legality nebude nijak porušena, uznají-li oba správní orgány, že žádost o trvalý pobyt byla podána oprávněně a v souladu se zákonem, potažmo uvedenou unijní úpravou, která má v případě rozporu dostat přednost. Dodal, že je nutno odlišit situaci, kdy cizinci platí fikce povolení k dlouhodobému pobytu dle § 47 zákona č. 326/1999 Sb. V případě pouhého prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za stejným účelem totiž mohou být později shledány věcné překážky prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, byť nastaly dřív, případně by jinak mohlo docházet k účelovému řetězení další a další žádosti o nové povolení k dlouhodobému pobytu či jeho prodloužení. V případě žalobce ovšem nic takového shledáno nebylo.
13. Žalobce současně navrhl, aby v případě, kdy nebude možné uspokojivě vyložit výklad dotčených ustanovení čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES a čl. 13, 16-18 směrnice č. 2004/38/ES, byl aktivován institut předběžné otázky a Soudnímu dvoru Evropské unie položena následující předběžná otázka: *„Je dle směrnice č. 2003/109/ES překážkou, aby cizinec ze třetí země získal právo trvalého pobytu po 5 letech, pokud podal žádost o tento pobyt po více než 6 měsících od doby, co mu bylo na jeho žádost ukončeno povolení k přechodnému pobytu založené na rodinné příslušnosti k občanovi EU (manžel/registrovaný partner), přičemž od ukončení tohoto pobytu pokračuje v legálním pobytu na území stejného hostitelského státu za účelem vyřízení žádosti o zaměstnaneckou kartu dle směrnice č. 2011/98?“*
14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí setrvává. Žalobní námitky shledal nedůvodnými a v podrobnostech odkázal na obsah napadeného rozhodnutí v části III, kde se k podstatě věci dostatečně podrobně vyjádřil.

15. V replice k vyjádření žalovaného žalobce konstatoval, že žalovaný nijak zásadně nezpochybnil žalobní body směřující k výkladu právní otázky oprávněnosti podání předmětné pobytové žádosti za poněkud ojedinělých skutkových okolností. Vzhledem k vyvíjející se praxi, judikatuře a legislativním návrhům ve věci oprávněnosti podávání žádostí o povolení k trvalému pobytu po 5 letech v rámci fikce dlouhodobého pobytu podle § 47 zákona č. 326/1999 Sb., je dle žalobce nutno odlišit tuto problematiku od případu již nabytého práva k trvalému pobytu bývalého rodinného příslušníka občana EU a uplatněného v rámci procesního přechodu z režimu rodinných příslušníků občanů EU do režimu cizinců ze třetích zemí. Žalobce dále odkázal na již uplatněnou žalobní argumentaci s důrazem na nutnost eurokonformního výkladu dotčených norem zákona č. 326/1999 Sb., resp. přímého účinku relevantních unijních předpisů.
16. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 15. 6. 2023, právní zástupce žalobce plně odkázal na žalobní argumentaci, přičemž vyzdvihl nutnost posouzení procesní otázky, zda žalobce byl oprávněn podat žádost o trvalý pobyt na území. V této souvislosti poukázal na právní úpravu zakotvenou v ustanovení § 69 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb. Žalovaný při jednání navrhl zamítnutí žaloby a v podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
17. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Při rozhodování vycházel zejména z následující právní úpravy:
18. Podle § 87f odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., *ministerstvo ukončí rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie, přechodný pobyt na území, pokud o to rodinný příslušník občana Evropské unie požádá. (...)*
19. Podle § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., *pokud ministerstvo ukončí rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie přechodný pobyt na území z důvodu uvedeného v odstavci 1, stanoví lhůtu k vycestování vždy 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu na území; cizinec je v této lhůtě oprávněn podat ministerstvu na území žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo, jde-li o cizince, který na území pobývá nepřetržitě 5 let, o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68. Pokud cizinec podá ve lhůtě podle věty první žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území nadále považuje za pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu. (...)*
20. Podle § 69 odst. 5 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., *žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti pobývá na území během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5.*
21. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice č. 2003/109/ES *členské 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.*

22. Soud nepřisvědčil námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. [2 Azs 391/2004 - 62](#), ze dne 21. 8. 2008, č. j. [7 As 28/2008 - 76](#), či ze dne 21. 5. 2015, č. j. [7 Afs 69/2015 - 45](#)). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. [7 Afs 212/2006 - 74](#)). Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vypořádal, byť stručně, s argumentací žalobce brojící proti aplikaci dotčených ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., s poukazem na nedostatečnou transpozici unijní úpravy, pakliže konstatoval, že *„Komise, stejně jako správní orgán prvního stupně, je povinna postupovat v souladu se zákonem o pobytu cizinců, kam byla Směrnice implementována a není příslušná posuzovat otázku eventuálního rozporu Směrnice a zákona o pobytu cizinců.“* Z napadeného rozhodnutí lze tedy seznat důvod, který žalovaného vedl k odmítnutí uvedené odvolací námítky, neboli žalovaný tuto námitku neopomenul reflektovat. Posouzení správnosti takto žalovaným učiněného závěru je pak otázkou věcného přezkumu napadeného rozhodnutí a nikoli jeho přezkoumatelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Na tomto místě soud pro úplnost dodává, že předmětný závěr žalovaného skutečně správný není, jak namítl žalobce, neboť správní orgány nejsou vyjmuty z povinnosti řádně interpretovat a aplikovat právní předpisy na vnitrostátní nebo unijní úrovni, tj. včetně případných přímých účinků směrnice EU (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009 č. j. 5 Afs 53/2009-63). Jak však bude rozvedeno dále, tato dílčí nesprávnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož soud nesdílí názor žalobce, že aplikovaná (vnitrostátní) právní úprava je v rozporu se směrnicí č. 2003/109/ES či směrnicí č. 2004/38/ES.
23. V rámci vypořádání druhého žalobního bodu je zapotřebí nejprve zdůraznit, že správní orgány v nyní projednávané věci neposuzovaly žádost o trvalý pobyt meritorně, nýbrž pouze vyhodnotily, že nejsou splněny procesní podmínky pro vedení řízení o této žádosti. Touto optikou je proto nutno nahlížet na žalobní argumentaci zejména v té její části, kde se žalobce dovolává oprávněnosti svého předchozího pobytu a jeho délky. Ze spisového materiálu vyplývá (a mezi stranami není sporné), že žalobce pobýval na území od 3. 5. 2010 na základě povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU. Tento pobyt byl pravomocně ukončen ke dni 18. 5. 2019 na podkladě žádosti žalobce, a to v návaznosti na zrušení registrovaného partnerství žalobce s panem V. D. rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 21. 3. 2019. Žalobce pak byl ve smyslu § 87f odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., oprávněn podat ve lhůtě k vycestování stanovené v délce 60 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o ukončení jeho přechodného pobytu na ministerstvu vnitra žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., tj. v obou případech za předpokladu, že na území bezprostředně před podáním žádosti pobýval nepřetržitě 5 let. Lhůta k vycestování počala plynout dnem 19. 5. 2019 a uplynula dnem 17. 7. 2019, jak

správně konstatoval správní orgán I. stupně, jehož závěr žalovaný v napadeném rozhodnutí aproboval.

24. Na tomto místě je nutno odmítnout tvrzení žalobce, že k formálnímu ukončení jeho pobytového oprávnění na základě předchozí rodinné vazby došlo až ke dni 19. 6. 2019, kdy bylo zastaveno řízení o jeho žádosti o prodloužení povolení k přechodnému pobytu. Skutečnost, že v souběžně vedeném řízení o prodloužení povolení k přechodnému pobytu bylo vydáno rozhodnutí o zastavení řízení až poté, co bylo pravomocně rozhodnuto o ukončení přechodného pobytu žalobce, nic nemění na tom, že žalobci běžela lhůta k vycestování od právní moci rozhodnutí, kterým byl formálně-právně ukončen přechodný pobyt žalobce na území podle § 87f odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Řečeno jinak, lhůta k vycestování nemohla být stanovena v rámci rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení povolení k přechodnému pobytu, neboť takový postup ustanovení § 87f zákona č. 326/1999 Sb., nepředpokládá. Pokud tedy žalobce namítal, že v řízení o prodloužení povolení k přechodnému pobytu mu nebyla stanovena lhůta k vycestování v souvislosti se zastavením tohoto řízení, je tato námitka irelevantní, jelikož nemá zákonné opodstatnění.
25. Měl-li žalobce v úmyslu na území (legálně) setrvat, bylo jeho povinností podat před uplynutím lhůty k vycestování žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu, pakliže na území pobýval nepřetržitě 5 let. Zároveň a pouze za splnění podmínky podání žádosti v uvedené lhůtě vzniklo žalobci oprávnění podat takovou žádost na ministerstvu, neboli na území. Žalobce však žádost o trvalý pobyt podal (na území) až dne 21. 1. 2020, ačkoliv mu lhůta k vycestování uplynula již dnem 17. 7. 2019. Těžiště žalobcovy argumentace leží v tom, že včas (tj. před uplynutím lhůty k vycestování) podal žádost o vydání zaměstnanecké karty, a na území tudíž v době podání žádosti o trvalý pobyt pobýval na základě povolení k přechodnému pobytu. S žalobcem lze souhlasit, že ke dni podání žádosti o trvalý pobyt na území pobýval oprávněně. Nelze však přehlížet, že toto oprávnění se odvíjelo od skutečnosti, že žalobce zahájil řízení o vydání zaměstnanecké karty. Na území proto žalobce pobýval na základě tzv. fikce oprávnění k pobytu (viz § 87f odst. 5 věta druhá za středníkem zákona č. 326/1999 Sb.), jejímž smyslem je pouze vytvoření dočasné kontinuity mezi jednotlivými pobytovémi tituly po dobu vedení řízení o žádosti (zde žádosti o vydání zaměstnanecké karty). Nejedná se tedy o „skutečné“ povolení k pobytu, jak se snaží žalobce tvrdit, nýbrž jde o pobytové oprávnění *sui generis*, které cizinci zaručuje toliko možnost setrvat na území do rozhodnutí o své žádosti, a chrání jej tak před nutností opustit území, než je s konečnou platností rozhodnuto o jeho žádosti. Na základě této fikce však nelze rozhodovat v dalších řízeních, čehož se žalobce nyní *de facto* domáhal, neboť je nepřipustné, aby došlo k procesnímu „zacyklení“ pobytovéch žádostí a prakticky neukončitelnému pobytovému oprávnění (k výše uvedenému viz. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017 č.j. 8 Azs 11/2017-32, ze dne 21. 3. 2018 č.j. 1 Azs 54/2018-27, ze dne 19. 4. 2016 č.j. 3 Azs 96/2015-44 nebo ze dne 24. 4. 2019 č.j. 6 Azs 36/2019-19).
26. Soud nesdílí názor žalobce, že aplikovaná právní úprava [zakotvená v § 69 odst. 5 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb.] nedostatečně reflektuje požadavky obou výše uvedených směrnic, resp. že stanovení lhůty 60 dní je nutno vykládat jen „jako poslední možnost požádat o povolení k trvalému pobytu pouze pro ty bývalé rodinné příslušníky občanů EU, kteří již

nehodlají žádat o vydání povolení k dlouhodobému pobytu v režimu cizinců ze třetích zemí.“ Je třeba konstatovat, že směrnice č. 2003/109/ES jakožto komunitární právní předpis závazný pro Českou republiku ve věci úpravy právního postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, neupravuje, které vnitrostátní orgány mají být příslušné k vyřizování žádostí spadajících do oblasti její působnosti. Podle bodu 10 recitálu směrnice č. 2003/109/EU, který má povahu výkladových vodítek pro vlastní normativní část směrnice, *„je třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotou. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.“* Soud neshledal jakýkoli rozpor se směrnicí č. 2003/109/ES, pakliže právní úprava zákona č. 326/1999 Sb., vychází z premisy, že fikce oprávněného pobytu nemůže sloužit k tomu, aby cizinec mohl podávat další žádosti o povolení jiného pobytového titulu. Nutno opět připomenout, že soud může napadené rozhodnutí přezkoumat pouze z hlediska, zda byly naplněny (procesní) důvody pro zastavení řízení či nikoli. Nemůže však přezkoumávat otázku, zda žalobce splnil hmotněprávní podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 68 zákona č. 326/1999 Sb., neboli to, zda žalobce na území pobýval nepřetržitě 5 let a zda tuto dobu lze započítat do rozhodné doby pobytu. V tomto ohledu je proto zcela irelevantní žalobcem nastíněná otázka, zda ve světle uvedených směrnic byl jeho předchozí legální pobyt přerušen tím, že žalobce byl v procesu přechodu z režimu rodinných příslušníků občanů EU do režimu cizinců ze třetích zemí na základě řádně podané žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Pro přezkum napadeného rozhodnutí není podstatné, zda ukončením přechodného pobytu (ne)došlo ke skončení či přerušení nepřetržitého 5letého pobytu žalobce na území dle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., neboť se jedná o posouzení hmotněprávních podmínek pro vydání povolení k trvalému pobytu, nikoli o posouzení procesních podmínek, za kterých je žádost věcně projednatelná. Stanovení časového mezníku pro podání žádosti o trvalý pobyt na ministerstvu, tj. na území, není nikterak excesivní a svou podstatou nepřesahuje mantinely, které směrnice č. 2003/109/ES nastavila. Žalobce měl možnost v souladu se základními východisky, které směrnice č. 2003/109/ES vytyčila, požádat o povolení k trvalému pobytu, přičemž bylo jen na jeho rozhodnutí, zda lhůtu 60 dnů, v níž tuto žádost mohl účinně podat na území, využije. Optikou unijní úpravy tedy žalobce nebyl nijak zkrácen na svých právech. Nemůže si však zároveň vynucovat možnost podání této žádosti na území, jestliže nerespektuje podmínky, které zákon č. 326/1999 Sb., za tímto účelem stanoví. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že napadeným rozhodnutím nebyla vytvořena překážka *rei iudicatae*, která by definitivně žalobci znemožnila získat povolení k trvalému pobytu. Zbývá dodat, že směrnice č. 2004/38/ES upravuje právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, neboli zakotvuje právo volného pohybu uvedených osob s cílem zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu. Proces přijímání žádostí o trvalý pobyt není v této směrnici upraven, resp. není jejím předmětem.

27. Pro úplnost soud doplňuje, že odkaz žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018 č.j. 9 Azs 316/2018-50 není přílehlavý. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozhodnutí zabýval posouzením skutkového podstatení cizince, který požádal o trvalý pobyt před novelou zákona č. 326/1999 Sb., provedenou zákonem č. 314/2015 Sb.

Výslovně konstatoval, že správní orgán, jehož rozhodnutí zrušil, má znovu posoudit, zda je cizinec osobou oprávněnou k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu a dospěje-li k závěru, že tomu tak je, má žádost věcně projednat. Ze závěrů tohoto rozhodnutí však nikterak nevyplývá, že fikce pobytového oprávnění cizince opravňuje k podání další žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu.

28. O jistém nepochopení výše uvedeného postavení cizince, který na území pobývá na základě fikce pobytového oprávnění, svědčí i žalobcova námitka, že správní orgány si nad rámec čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES a čl. 13, 16-18 směrnice č. 2004/38/ES jako další podmínku započtení přechodného pobytu žalobce kladly, aby nejprve došlo k pravomocnému vyhovění jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Správní orgán I. stupně však pouze konstatoval, že žalobce podal žádost o trvalý pobyt v době, kdy nebylo pravomocně rozhodnuto o jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu (vydání zaměstnanecké karty), resp. v době, kdy by již disponoval povolením k dlouhodobému pobytu. Řečeno jinak, pokud by žalobce získal pobytové oprávnění ve formě zaměstnanecké karty, byl by splněn předpoklad pro podání žádosti o trvalý pobyt na ministerstvu ve smyslu § 69 odst. 5 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb. Skutečnost, že žalobce vzal žádost o vydání zaměstnanecké karty zpět, jde výhradně k jeho tíži a nemění nic na tom, že žádost o trvalý pobyt nemohl podat na území, pakliže mu svědčila pouze fikce pobytu.
29. Nepřípadný je též poukaz žalobce na situaci cizince, který žádá o vydání povolení v době fikce povolení k dlouhodobému pobytu dle § 47 zákona č. 326/1999 Sb. V této souvislosti je třeba zmínit, že zákonodárce v ustanovení § 69 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., výslovně zakotvil, že fikce pobytového oprávnění podle § 47 odst. 4, 6, 8, 9 nebo 10 zákona č. 326/1999 Sb., nebrání cizinci podat žádost podle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., na území. Význam této právní úpravy spočívá v tom, že cizinec pobývající na území z titulu povolení k dlouhodobému pobytu může požádat o vydání povolení k trvalému pobytu v situaci, kdy podmínku nepřetržitého pobytu na území v trvání 5 let splní až v okamžiku, kdy (ještě) probíhá řízení o prodloužení stávajícího (dlouhodobého) pobytu či o udělení jiného oprávnění k dlouhodobému pobytu. Jde o výjimku z výše uvedeného výkladového pravidla, že fikce pobytového oprávnění zásadně nemůže sloužit k tomu, aby cizinec před skončením řízení o vydání povolení k pobytu mohl řetězit další žádosti o jiné pobytové tituly. Důvodem této úpravy je reflexe základního východiska směrnice č. 2003/109/ES, která ve svém čl. 2 preambule explicitně uvádí osobu, která je „držitelem povolení k dlouhodobému pobytu“, jakožto osobu, jíž by měl být „přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaným občanům Evropské unie“. Zároveň je třeba dodat, že ve smyslu § 68 odst. 3 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., je zápočet rozhodné doby pobytu dle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., možný pouze za předpokladu, že povolení k dlouhodobému pobytu bylo v takovém řízení (nakonec) vydáno, resp. byla prodloužena platnost dlouhodobého pobytu. Řečeno jinými slovy, nebude-li cizinci dlouhodobý pobyt prodloužen, či – řečeno slovy žalobce - budou-li „*později shledány věcné překážky prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, byť nastaly dříve*“, nebude možné vyhovět žádosti o trvalý pobyt podané cizincem podle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Cizinci v takovém případě nebude možné započítat do celkové doby jeho pobytu na území tu část, která se vztahuje až k období, kdy cizinec pobýval na území (toliko) na základě fikce pobytového oprávnění. Další účelové řetězení žádostí o

nová pobytová oprávnění však již zákon č. 326/1999 Sb., nepřipouští. Uvedené však soud dodává pouze *obiter dictum* a pro dokreslení celkového právního rámce týkajícího se integrace státních příslušníků mezi občany EU, neboť žalobce nebyl v pozici cizince, jemuž by svědčilo oprávnění k dlouhodobému pobytu (viz též výše).

30. Lze shrnout, že žalobce nebyl oprávněn podat žádost o trvalý pobyt ve smyslu § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., na ministerstvu, neboť na území v době podání této žádosti pobýval toliko na základě tzv. fikce pobytového oprávnění, která cizinci neumožňuje podat další žádost o povolení jiného pobytového titulu, pouze mu zaručuje možnost setrvat na území do skončení řízení o žádosti, od jejíhož podání se fikce trvání legálního pobytu na území odvíjí.
31. Vzhledem k tomu, že soud neshledal jakýkoli rozpor aplikované zákonné úpravy se směrnicí č. 2003/109/ES, nepřistoupil k položení žalobcem navržené předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie a tento žalobcův návrh při ústním jednání zamítl. Zároveň soud podotýká, že samotná formulace předběžné otázky míří na posouzení hmotněprávních podmínek, za kterých může cizinec získat povolení k trvalému pobytu, a mýlí se tak s mezemi, ve kterých může soud přezkoumat toliko procesní rozhodnutí o zastavení řízení.
32. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
33. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

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

Praha 15. června 2023

Mgr. Martin Kríž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.