



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: J. A. Y., nar. X,
st. příslušnost X,
v ČR bytem X,
zastoupen Mgr. Nad'ou Smetanovou, advokátkou,
se sídlem 28. října 1001/3, 110 00 Praha,

proti

žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2022, č. j. MV-189601-7/SO-2022,

takto:

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

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Usnesením Ministerstva vnitra (dále také: „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 8. 2022, č. j. OAM-2026-56/TP-2017 (dále také: „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) bylo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále také: „ZPC“) zastaveno řízení o žalobcově žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, neboť žádost podal na území, ač k podání žádosti na území nebyl oprávněn. Napadeným rozhodnutím ze dne 14. 12. 2022, č. j. MV-189601-7/SO-2022 (dále také: „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí potvrdila.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

2. Napadené rozhodnutí je již třetím rozhodnutím žalované ve věci; obě její předchozí rozhodnutí (ze dne 26. 6. 2017, č. j. MV-62107-5/SO-2017, a ze dne 15. 10. 2019, č. j. MV-127115-4/SO-2019), jimiž byla rovněž zamítnuta žalobcová odvolání a potvrzena prvostupňová rozhodnutí, kterými byla řízení o žalobcově žádosti ze shodného důvodu zastavena, byla zrušena správními soudy (prvé zmíněné rozhodnutí rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, a druhé pak rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 8. 2021, č. j. 77 A 9/2019-77). Z toho je patrné, že projednávaná věc má poměrně dlouhou procesní historii. Žalobce svou žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 68 odst. 1 ZPC podal již dne 8. 2. 2017. Důsledkem této skutečnosti je pak to, že je nutno vycházet ze znění ZPC účinného do 31. 5. 2017.

Obsah žaloby

3. V úvodu žaloby vymezil žalobce dvě klíčové sporné otázky projednávané věci. Jedná se o to, že správní orgány ve svých rozhodnutích dospěly k závěru, jednak že žalobce dne 8. 2. 2017 nebyl oprávněn k podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, neboť na něm pobýval nelegálně ode dne 19. 1. 2017, a jednak že ke dni podání žádosti nedosáhl potřebné délky nepřetržitého pobytu na území.
4. Závěr o neoprávněnosti pobytu žalobce opírají správní orgány o rozhodnutí žalované ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526-5/SO-2011, jímž bylo rozhodnuto o ukončení přechodného pobytu žalobce na území ČR a které nabylo právní moci dne 16. 7. 2013. Podle správních orgánů od tohoto data začala žalobci plynout 60denní lhůta k vycestování z území, na čemž nic nemění ani skutečnost, že žalobce proti tomuto rozhodnutí podal správní žalobu, již byl přiznán odkladný účinek. Žaloba byla poté rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2017, č. j. 10 A 170/2013-50, zamítnuta.
5. Podle rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemá vliv na běh lhůty stanovené k vycestování přiznání odkladného účinku, neboť počátek běhu lhůty je vázán na právní moc předmětného rozhodnutí správního orgánu, která nastala dne 16. 7. 2013. Lhůta k vycestování z území tudíž měla žalobci uplynout dne 16. 9. 2013. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tento závěr korigoval tak, že přiznáním odkladného účinku žalobě došlo k přerušení běhu této lhůty, a lhůta opět začala plynout po právní moci rozsudku Městského soudu v Praze, přičemž měla skončit dne 26. 1. 2017. V každém případě měl žalobce dne 8. 2. 2017 podle správních orgánů pobývat na území ČR neoprávněně.
6. Žalobce nesouhlasí ani s jedním z citovaných závěrů. Přiznáním odkladného účinku žalobě došlo k sistaci účinků obou výroků tehdy žalobou napadeného rozhodnutí, což mělo za následek, že na žalobcovo povolení k přechodnému pobytu se po dobu vedení soudního řízení hledělo jako na platné a že mu po tuto dobu neplynula lhůta k vycestování z území. Ta mu počala znovu plynout až po zamítnutí žaloby. Takový výklad jako jediný odpovídá smyslu ustanovení, kterým je cizinci ukládána povinnost k vycestování z území. Stanovení lhůty k vycestování slouží k tomu, aby byl cizinci poskytnut přiměřený časový prostor k zařizení si záležitostí, jež ho spojují s územím ČR a osobami zde žijícími, aby se na vycestování připravil a území dobrovolně opustil.
7. Výklad žalované týkající se účinků přiznaného odkladného účinku na běh lhůty k vycestování naopak smysl a účel stanovení lhůty k vycestování popírá. Až rozhodnutím o žalobě je totiž postaveno najisto, zda má cizinec povinnost vycestovat z území či nikoli. V případě, že by žalobce připustil správnost výkladu správních orgánů, také by to

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

znamenal, že délka lhůty k vycestování z území je v tom kterém případě do značné míry závislá od náhody, tedy primárně od toho, kdy je soudem o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodnuto.

8. V této souvislosti je dle žalobce třeba poukázat na související zákonná ustanovení. Lhůta pro podání správní žaloby v pobytových věcech činí 30 dnů, podle § 73 odst. 4 s. ř. s. soud rozhodne o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě bezodkladně, nejvýše ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho podání. Typická délka lhůty stanovená Ministerstvem vnitra je 30 dnů.
9. Výklad žalované by znamenal, že většina cizinců, kteří podali ve své pobytové věci žalobu, již byl přiznán odkladný účinek, ale byla následně zamítnuta, by se po doručení rozsudku ocitla na území neoprávněně. Tímto výkladem je také popírán smysl ustavení ZPC, kterým je poskytnutí časového prostoru k zařizení nezbytných záležitostí a dobrovolnému vycestování z území. V zájmu zachování právní jistoty adresátů správních aktů je jediným přípustným výkladem, že v tomto případě začíná cizinci plynout lhůta k vycestování dnem následujícím po právní moci rozsudku.
10. Žalobce poukázal na to, že sám správní orgán I. stupně ve svém usnesení o zastavení řízení ze dne 19. 7. 2019, č. j. OAM-2026-33/TP-2017, vydaném v této věci, zastával stejný názor. Žalobce si přitom není vědom žádných skutkových zjištění, která by mohla správní orgán I. stupně vést k jinému posouzení této otázky.
11. Žalobce se neztotožňuje ani se závěrem správních orgánů, že v době podání žádosti nemohl čerpat ani bezvízový styk. Žalovaná v napadeném rozhodnutí tvrdí, že úprava ZPC byla ve vztahu k nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, speciální úpravou. Pokud byla žalobci stanovena lhůta k vycestování, nemohl mu svědčit bezvízový styk. Žalovaná dodala, že i kdyby tomu tak bylo, bezvízový styk by byl zkonsumován dne 13. 10. 2013, neboť žalobci byl dne 16. 7. 2013 pravomocně ukončen přechodný pobyt. Žalovaná také poukázala na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob, dle kterého začne držitel dlouhodobého pobytu či víza konzumovat bezvízový pobyt až v okamžiku skončení platnosti tohoto povolení k pobytu nebo víza, přičemž pobyt na území na základě odkladného účinku není pobytem ve smyslu ZPC.
12. Žalobce zdůraznil, že po dobu přiznaného odkladného účinku mu zůstalo zachováno právo přechodného pobytu, bezvízový styk tudíž v této době konzumovat nemohl. Bezvízový styk mohl začít konzumovat až poté, co došlo k pravomocnému zamítnutí žaloby dne 20. 1. 2017. O oprávněnosti jeho pobytu na území ČR ke dni 8. 2. 2017 tak nemůže být sporu.
13. Žalovaná ve svém rozhodnutí ze dne 15. 10. 2019, č. j. MV-127115-4/SO-2019, zaujala právní názor, podle něhož žalobci započal běh 90denní doby pro bezvízový pobyt na území po nabytí rozsudku Městského soudu v Praze dne 19. 1. 2019 a že žalobce během této doby podal žádost o trvalý pobyt na území ČR.
14. Žalobci nejsou známy jakékoli skutkové závěry, které by odůvodňovaly změnu právního názoru žalované na konzumaci bezvízového styku. Žalobce v těchto názorových obratech

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

musí spatřovat jistou účelovost, která je odrazem snahy správních orgánů o zpochybnění oprávněnosti jeho pobytu.

15. V návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, se správní orgány zabývaly přímou aplikací čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále také: „*směrnice 2003/109/ES*“). Správní orgán I. stupně na případ žalobce aplikoval čl. 4 zmíněné směrnice, dle něž 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 5 let. Správní orgán I. stupně ale došel k závěru, že žalobce na území nepobýval oprávněně, neboť jeho pobyt byl od 8. 2. 2017 nelegální a že ani bezprostředně před podáním žádosti na území nepobýval nepřetržitě po dobu 5 let. Za rozhodné posuzované období správní orgán I. stupně označil období od 8. 2. 2012 do 8. 2. 2017. Nepřetržitost pobytu byla dle názoru správního orgánu I. stupně narušena jednak neoprávněným pobytem na území po 19. 1. 2017, zároveň dle jeho názoru nelze považovat pobyt po dobu přiznaného odkladného pobytu za započitatelný. K tomuto závěru správní orgán I. stupně dle odůvodnění jeho usnesení vede jak ustálená judikatura správních soudů, ze které je patrné, že odkladný účinek žaloby nemá vytvářet prostor pro podávání dalších pobytových oprávnění, dále pak tento pobyt považuje za pobyt formálně omezený, přičemž směrnice 2003/109/ES v čl. 3 odst. 2 písm. e) formálně omezené pobyty neumožňuje započítat.
16. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce upozornil na to, že neměl před účinností novely ZPC zákonem č. 314/2015 Sb., možnost podat žádost o povolení k trvalému pobytu na základě ZPC. Došlo k tomu z důvodu nedostatečné transpozice směrnice 2003/109/ES. Pokud by byla tato směrnice řádně transponována a ZPC by zároveň obsahoval nyníjší § 87 odst. 5, žalobce by mohl předmětnou žádost o povolení k trvalému pobytu podat ještě v roce 2013.
17. Žalovaná k této odvolací námitce uvedla, že žalobce měl předmětnou žádost o povolení k trvalému pobytu podat do 14. 9. 2013 a domáhat se přímé aplikace směrnice 2003/109/ES. Žalobce se tímto vypořádáním jeho odvolací námítky nemůže ztotožnit, neboť opomíjí jak závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, tak i skutečnost, že žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu ještě dne 6. 10. 2010. Tato žádost ale byla zamítnuta a rozhodnutím žalované ze dne 24. 7. 2013, č. j. MV-127939-4/SO-2011, bylo toto rozhodnutí potvrzeno. Důvodem neudělení povolení k trvalému pobytu měla být skutečnost, že žalobce již není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, přičemž se žalovaná v této věci unijní úpravou žádným způsobem nezabývala. Pokud tedy žalovaná tvrdí, že žalobce měl podat svou žádost o povolení k trvalému pobytu před 14. 9. 2013, musí žalobce důvodně pochybovat o úspěšnosti takto podané žádosti, když je patrné, že jak správní orgán I. stupně tak žalovaná vycházejí primárně z vnitrostátní úpravy a přímým případně nepřímým účinkem směrnic se nezabývají.
18. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, a z judikatury, na kterou toto rozhodnutí odkazuje, je nutné při výkladu ZPC vycházet z principu eurokonformního výkladu. K nepřetržitosti pobytu dále Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku uvedl, že je třeba jej chápat ve smyslu směrnice 2003/109/ES jako oprávněnou fyzickou přítomnost cizince na území.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

19. O usídlení žalobce na území ČR a jeho vazbách na ČR přitom nelze mít spor. Žalobce zde vlastní nemovitost, řádně tu podniká, plní veškeré své povinnosti, které ve vztahu k ČR a jejím státním orgánům má. Integroval se nejenom socioekonomicky ale i kulturně. Ostatně, ani správní orgány ve svých rozhodnutích žalobcův pobyt na území od června 2008 nezpochybňují.
20. S tím přímo souvisí závěr správních orgánů, že pobyt žalobce byl v době soudního řízení na základě přiznaného odkladného účinku formálně omezen, a že jej tudíž nelze považovat za pobyt započitatelný. S tím žalobce nemůže souhlasit.
21. Je zcela zřejmé, že žalobce na území ČR nepobýval výhradně po přechodnou dobu, ale zde vedl plnohodnotný život, a to již od roku 2004, vyjma jednoletého pobytu v Norsku, kam následoval svou tehdejší družku, přičemž ani tento pobyt nemůže být bez významu. Výklad čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/ES provedený správními orgány tak žalobce považuje za restriktivní. Pokud by měl být tento článek, resp. celá směrnice podrobena teleologickému výkladu, nebylo by možné dospět k závěru jinému, než že smyslem směrnice 2003/109/ES je řádná integrace cizinců, kteří prokazatelně v členském státě žijí minimálně po dobu 5 let, jak je také výslovně uvedeno v jejich úvodních ustanoveních.
22. Žalobce je přesvědčen, že se z materiálního hlediska ve smyslu směrnice 2003/109/ES pro získání trvalého pobytu nesporně kvalifikoval. Eurokonformním způsobem pak měla být vykládána i příslušná ustanovení ZPC, zejména § 68 odst. 1 a § 69 odst. 5. Správní orgány ale naopak interpretací a aplikací těchto ustanovení vytvářejí formální překážky k tomu, aby žalobce mohl svůj faktický a dlouholetý pobyt v ČR stvrdit nabytím povolení k trvalému pobytu. Směrnice 2003/109/ES přitom nerozlišuje legalitu předchozího pobytu na základě přiznaného povolení k pobytu, víza či jiného statusu, a rozhodně explicitně nevylučuje oprávnění k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu jen pro to, že cizinec na území pobývá na základě odkladného účinku podané žaloby, ačkoliv požívá veškeré výhody z dosavadně platného pobytového oprávnění, a navíc se jeho integrace do společnosti po tuto dobu nadále prohlubuje.
23. Minimálně do 18. 12. 2015, kdy nabyl účinnosti zákon č. 314/2015 Sb., byl žalobce fakticky diskvalifikován z možnosti takovou žádost podat. Tuto formální nemožnost a její následky ale nelze přičítat žalobci k tíži. V žádném případě proto žalobce nemůže přisvědčit ani závěru správních orgánů o tom, že by snad přiznaný odkladný účinek vytvářel prostor pro podání nového pobytového oprávnění.
24. Hmotněprávní podmínky pro udělení trvalého pobytu splňuje žalobce minimálně od června 2013. Jelikož došlo v jeho věci k přiznání odkladného účinku, lze uzavřít, že všechny účinky pravomocného rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu (včetně práva podat žádost o povolení k trvalému pobytu po pěti letech) byly odloženy, a to nejméně do 18. 1. 2017. Přiznání odkladného účinku žalobě rozhodnutím soudu má za následek, že se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí. Žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu po pěti letech tedy byla podána včas, neboť byla podána v době jeho oprávněného pobytu na území, přičemž podání této žádosti předcházela nepřetržitý pobyt žalobce na území delší osmi let. V důsledku oprávněného pobytu žalobce na území na základě přiznaného odkladného účinku podané žaloby nedošlo k zániku splnění podmínky bezprostředně předcházejícího pobytu v délce 5 let.
25. Jestliže došlo k mimořádnému pozastavení účinků pravomocného rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU, nemohla být již splněná

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

podmínka předchozí délky oprávněného pobytu na území ke dni 8. 2. 2017 ani nikterak oslabena, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že právo bývalých rodinných příslušníků občanů EU na trvalý pobyt poté, co zanikla jejich rodinná vazba na nositele oprávnění k pobytu na základě čl. 4 směrnice 2003/109/ES, nebylo v českých podmínkách dostatečně implementováno, a to přinejmenším v době nabytí účinnosti zákona č. 314/2015 Sb.

Správní orgány tak vycházely z nesprávných skutkových zjištění, když zcela nesprávně uvádí, že žalobce pobýval na území ČR ke dni 8. 2. 2017 neoprávněně. Nadto se dopustily nesprávného právního posouzení věci ve vztahu posouzení charakteru žalobce a pobytu po dobu přiznaného odkladného účinku. Následně správní orgány nepodrobily ustanovení § 68 odst. 1 a § 69 odst. 5 ZPC eurokonformnímu výkladu, a dopustily se nesprávného právního posouzení podmínek pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

Vyjádření žalované

26. Žalovaná námitky formulované v žalobě odmítla a odkázala na napadené rozhodnutí a na spisový materiál. V napadeném rozhodnutí jsou přezkoumatelně popsány důvody, pro které bylo odvolání žalobce zamítnuto a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
27. Žalobce v den podání žádosti nepobýval na území na základě žádného pobytu uvedeného v § 69 odst. 5 ZPC, a proto bylo řízení o jeho žádosti zastaveno.
28. V době podání žádosti žalobci neběžela lhůta k vycestování z území, neboť ta byla vázána na předchozí rozhodnutí, kterým mu byl ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka EU na území, a byla mu stanovena 60denní lhůta k vycestování z území. Během této lhůty, která uplynula dne 16. 9. 2013, mohl žalobce požádat o povolení k trvalému pobytu, tedy se mohl jako státní příslušník třetí země s ohledem na dobu svého pobytu domáhat přímé aplikace směrnice 2003/109/ES. Žalobce tak ale neučinil a podal žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526/SO-2011, kterým mu byl přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU na území ukončen, neboť přestal splňovat podmínku rodinného příslušníka občana EU. Žaloba v této věci byla pravomocně zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 A 170/2013-53.
29. K žalobní námitce, že žádost o povolení k trvalému pobytu žalobce podal již dne 6. 10. 2010 a tato žádost byla rozhodnutím žalované ze dne 24. 7. 2013, č. j. MV-127939-4/SO-2011, pravomocně zamítnuta, žalovaná uvedla, že v případě této žádosti se jednalo o žádost, kterou žalobce podal v době, kdy měl na území stále platný přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU a domáhal se vydání povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 1 písm. b) ZPC. Nejednalo se tedy o rozhodnutí žalované vydané ve věci žádosti žalobce po ukončení přechodného pobytu na území a ve lhůtě stanovené k vycestování z území.
30. Takovou žádost měl žalobce možnost podat právě v návaznosti na rozhodnutí žalované ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526/SO-2011, kterým byl pobyt žalobce jako rodinného příslušníka EU na území pravomocně ukončen v řízení zahájeném z moci úřední. Případně tak žalobce mohl učinit i dříve, pokud by o ukončení přechodného pobytu z důvodu zániku jeho vazby na občana EU požádal sám.
31. S ohledem na § 68 ve spojení s § 69 odst. 5 ZPC je zřejmé, že žalobce dne 8. 2. 2017 nesplnil podmínky pro podání žádosti. Důvod pro zastavení řízení podle § 169 odst. 8 písm. c) je proto dán.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Žalovaná dále dodala, že v době podání žádosti žalobce neměl na území povolený nepřetržitý oprávněný pobyt v trvání alespoň 5 let, tudíž nenaplnil podmínku čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/ES. Od 16. 7. 2013, kdy byl pravomocně ukončen jeho přechodný pobyt, pobýval žalobce na území na základě výjezdního příkazu, a to do 10. 9. 2013. Od 10. 9. 2013 do 19. 1. 2017 na území setrval na základě přiznaného odkladného účinku žaloby, která byla dne 19. 1. 2017 pravomocně zamítnuta. Takový pobyt není oprávněným pobytem dle uvedené směrnice a nejedná se o pobyt započitatelný ve smyslu § 68 ZPC.

Posouzení věci

32. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s tím žalobce i žalovaný výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.)
33. Ačkoliv je v žalobě uplatněna námitka jak námitka nesprávného zjištění skutkového stavu tak nesprávného právního posouzení, z jejího obsahu je patrné, že ve skutečnosti jde v žalobě jen o jeden žalobní bod, a to nesprávného právního posouzení. Jde-li o tvrzené nedostatečné či nesprávné zjištění skutkového stavu, žalobce je spatřuje naplněné tím, že správní orgány nesprávně uzavřely, že dne 8. 2. 2017 na území ČR pobýval neoprávněně. To však evidentně není skutkový, ale právní závěr. Proto soud i tuto námitku projedná jako součást žalobního bodu týkajícího se nesprávného právního posouzení věci.
34. Podle § 68 odst. 1 ZPC v rozhodném znění: *„Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.“*
35. Dle § 69 odst. 1 ZPC v rozhodném znění: *„Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se podává na zastupitelském úřadu, pokud není dále stanoveno jinak.“* Podle pátého odstavce tohoto ustanovení v rozhodném znění: *„Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu, na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, nebo během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5, jde-li o cizince, který na území pobývá nepřetržitě 5 let; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu.“* Podle šestého odstavce téhož ustanovení v rozhodném znění pak: *„Žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 nebo 6; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68.“*
36. Podle § 169 odst. 8 písm. c) ZPC v rozhodném znění: *„Usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.“*
37. Z citované právní úpravy vyplývá, že oprávněnost podání žádosti o trvalý pobyt v žalobcově případě je závislá na tom, zda byla žalobcem podána po 5 letech nepřetržitého pobytu na území. V projednávané věci je také nesporné, že žalobce svou žádost o vydání povolení k trvalému pobytu skutečně dne 8. 2. 2017 podal na území ČR, jasně to ostatně plyne z obsahu správního spisu. Sporné však mezi účastníky je, zda tak byl oprávněn učinit, nebo zda tak učinit oprávněn nebyl. O posléze uvedený závěr se přitom opírá napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které z toho důvodu probíhající správní řízení o žalobcově žádosti zastavilo.
38. Aby bylo možno přehledným a přezkoumatelným způsobem posoudit tuto klíčovou otázku, je třeba alespoň telegraficky konstatovat procesní průběh věci. Není třeba jej

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rekapitulovat v celé jeho šíři, neboť ani on netvoří mezi účastníky spor (to až závěry, které z něho podle toho kterého účastníka vyplývají).

39. Žalobce disponoval od 10. 12. 2008 povolením k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU na základě svého družského vztahu s občankou ČR. Po skončení tohoto vztahu bylo žalobci povoleno k přechodnému pobytu podle § 87f odst. 1 ve spojení s § 87e odst. 1 a § 87d odst. 1 písm. a) ZPC ve znění účinném do 31. 12. 2010 ukončeno, a to rozhodnutím žalované ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526-5/SO-2011. Tímto rozhodnutím bylo částečně změněno prvostupňové rozhodnutí Policie ČR, inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 11. 11. 2010, č. j. CPPH-046312/CI-2009-60, jež rovněž ukončilo platnost jeho povolení k přechodnému pobytu, byť za použití jiné právní kvalifikace. Současně byla citovaným rozhodnutím žalované stanovena žalobci lhůta k vycestování v délce 60 dnů od nabytí právní moci daného rozhodnutí, tedy od 16. 7. 2013. Žalobce však toto rozhodnutí žalované napadl správní žalobou u Městského soudu v Praze. Ten žalobě usnesením ze dne 10. 9. 2013, č. j. 10 A 170/2013-25, přiznal žalobě odkladný účinek. Nakonec však podanou žalobu rozsudkem ze dne 18. 1. 2017, č. j. 10 A 170/2013-53, zamítl.
40. Správní orgány obou stupňů vyšly ve svých rozhodnutích z toho, že z hlediska § 68 odst. 1 ZPC v rozhodném znění je klíčové zabývat se otázkou oprávněnosti a nepřetržitosti pobytu žalobce na území ČR v období 5 let před podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Odkázaly přitom na čl. 4 odst. 1 směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty, podle něhož: *„Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.“* Žalobcová žádost byla podána dne 8. 2. 2017, jde tu tedy o období od 8. 2. 2012 do 8. 2. 2017. Podstatnými pro výsledek řízení se však jeví dopady odkladného účinku, který byl přiznan Městským soudem v Praze žalobcově žalobě směřující proti rozhodnutí žalované o ukončení jeho předchozího pobytového oprávnění. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 7. 2013. V něm stanovená 60denní lhůta k vycestování by tedy uplynula dne 16. 9. 2013. Usnesením ze dne 10. 9. 2013, č. j. 10 A 170/2013-25, však Městský soud přiznal žalobcově žalobě odkladný účinek.
41. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. platí: *„Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.“* (pouze pro pořádek soud konstatuje, že toto znění ustanovení § 73 odst. 3 s. ř. s. bylo aktuální i dne 10. 9. 2013). Pozastavením účinků napadeného rozhodnutí se rozumí, že nenastávají jeho důsledky; adresáti žalobou napadeného rozhodnutí jsou přiznáním odkladného účinku žalobě postaveny do takové právní situace, jako by ono napadené rozhodnutí žádné účinky nemělo. Jde tu fakticky o sistaci správního rozhodnutí, které sice z formálního hlediska zůstává pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat, odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07). V poměrech projednávaného případu to znamená, že žalobcovo povolení k přechodnému pobytu zůstalo díky přiznanému odkladnému účinku jeho žalobě proti němu směřující zachováno, a to až do doby uplynutí jeho platnosti (to v daném případě nastalo 10. 12. 2013, jak plyne z rozhodnutí žalované ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526-5/SO-2011), případně do dne skončení řízení před soudem, s nímž je spojen zánik přiznaného odkladného účinku, podle toho, co nastane dříve (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2020, č. j. 1 Azs 512/2019-50). Žalobcová žaloba

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

proti rozhodnutí o ukončení jeho přechodného pobytu byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2017, č. j. 10 A 170/2013-53, který nabyl právní moci dne 19. 1. 2017. Současně je nutno poukázat na to, že stav, ve kterém došlo v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě k pozastavení účinků žalobou napadeného rozhodnutí, působí pouze *pro futuro*, a to počínaje okamžikem přiznání odkladného účinku žalobě; odkladný účinek však nepůsobí zpětně, neovlivňuje to, co již podle vykonatelného správního rozhodnutí mezitím nastalo, nijak tento stav ve vztahu k uplynulému období zpětně nemění (srov. Kocourek, T. in: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2019, str. 582-583).

42. Z těchto skutkových okolností a právních úsudků je v poměrech nyní řešeného případu nutno vyvodit tyto závěry: ode dne právní moci rozhodnutí o ukončení jeho přechodného pobytu na území ČR žalobci (16. 7. 2013) do dne přiznání odkladného účinku jeho žalobě (10. 9. 2013) byl žalobci ukončen přechodný pobyt a plynula mu stanovená lhůta k vycestování v délce 60 dnů. Z této lhůty do dne přiznání odkladného účinku žalobě uplynulo 55 dní. Ode dne 10. 9. 2013 došlo v důsledku přiznaného odkladného účinku žalobcově žalobě k tomu, že až do dne 10. 12. 2013 plynul žalobci povolený přechodný pobyt; ten tedy skončil v průběhu soudního řízení toho dne, do kterého byl původně povolen. Ode dne 11. 12. 2013 až do dne právní moci zamítavého rozsudku Městského soudu v Praze, tj. do dne 19. 1. 2017 byl žalobce oprávněn na území ČR pobývat toliko na základě přiznaného odkladného účinku. Takový pobyt neměl kvality původně povoleného přechodného pobytu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28, bod 22), a tedy ani kvality povoleného pobytu podle ZPC, neboť toto povolení již v mezidobí uplynulo a přiznaný odkladný účinek žalobě sice pro cizince znamená ochranu před nuceným vycestováním z území, ale nijak neprodlužuje stávající pobytové oprávnění ani nevytváří fikci povoleného pobytu. Současně ale žalobci v této době nadále neplynula stanovená lhůta k vycestování, a to právě v důsledku přiznaného odkladného účinku žalobě, který i tento účinek rozhodnutí o ukončení jeho přechodného pobytu sistoval. Odkladný účinek žaloby však pominul dne 19. 1. 2017, tedy dnem právní moci zamítavého rozsudku Městského soudu v Praze. Jelikož shora již bylo zdůvodněno, že odkladný účinek nijak neovlivňuje to, co již podle vykonatelného správního rozhodnutí mezitím nastalo, je nutno učinit závěr, že ode dne 20. 1. 2017 pokračovalo plynutí lhůty k vycestování uložené rozhodnutím o ukončení žalobcova přechodného pobytu. Z ní zbývalo 5 dní. Uplynula tedy 25. 1. 2017 a ode dne 26. 1. 2017 se žalobce na území ČR zdržoval neoprávněně. Nelze tedy přisvědčit žalobci, podle něhož by měla lhůta k vycestování počít plynout po právní moci zamítavého rozsudku znovu. Takový důsledek přiznaný odkladný účinek nemá.
43. Na tomto závěru nic nemůže změnit ani argumentace žalobce, podle něhož je tímto způsobem délka lhůty k vycestování závislá na náhodě. Tak tomu však není. Lhůta k vycestování je vždy dlouhá právě tak, jak byla stanovena. V důsledku přiznaného odkladného účinku žalobě se tato lhůta nijak neprodlužuje ani nezkracuje; toliko se na konkrétní dobu staví její plynutí. Jedná se tu v podstatě o důsledek nastavení systému správního soudnictví, resp. řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V něm jsou přezkoumávána již pravomocná rozhodnutí, tedy rozhodnutí, která jsou způsobilá vyvolat sebou předjímané právní důsledky. Odkladný účinek, jenž může být žalobě proti takovému rozhodnutí přiznán, je toliko výjimečným opatřením, kterým jsou dočasně tyto účinky napadeného rozhodnutí sistovány (ne přerušovány či rušeny). O tom ostatně svědčí i textace ustanovení § 73 odst. 3 s. ř. s., v němž se hovoří o *pozastavení* účinků napadeného

rozhodnutí. Soud si je vědom toho, že v konkrétní situaci může být následně obtížné pro cizince realizovat své vycestování např. ve lhůtě několika málo dní, ale i těmto potížím lze předejít aktivním jednáním cizince, např. prostřednictvím žádosti o vydání nového rozhodnutí (nového stanovení lhůty k vycestování), jak o tom hovořil Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32. Nic takového však v posuzované věci žalobce neučinil a sotva se tak může ve svůj prospěch dovolávat případných negativních důsledků plynoucích ze své procesní neaktivity. Nadto je třeba konstatovat, že v nyní řešené věci se ani nejedná o otázku podstatnou pro rozhodnutí soudu, neboť je patrné, že žalobce stejně ve stanovené lhůtě ani potom území ČR neopustil a žádným problémům v důsledku relativně krátkého zbytku lhůty k vycestování po pravomocném skončení soudního řízení rozhodně nečelil.

44. Lze tedy souhlasit se žalovaným, pokud v napadeném rozhodnutí (str. 7) konstatuje, že žalobce neměl dne 8. 2. 2017 na území ČR žádný povolený pobyt. Stejně tak je nutno souhlasit se žalovaným, pokud tamtéž konstatuje, že pobyt, který žalobce na území ČR realizoval toliko na základě přiznaného odkladného účinku žalobě (od 11. 12. 2013 do 19. 1. 2017) není započitatelný do období pěti let nepřetržitého pobytu podle § 68 odst. 1 ZPC. Jak už soud uvedl shora, nejednalo se totiž o pobyt, který by byl realizovaný na základě některého z titulů upravených v § 68 odst. 2 ZPC, ani žádného jiného titulu upraveného ZPC, ale toliko o pobyt oprávněný jen z titulu přiznaného odkladného účinku žalobě. Stejně tak se tedy nejednalo ani o oprávněný a nepřetržitý pobyt předpokládaný čl. 4 odst. 1 směrnice č. 2003/109/ES. Zcela jednoznačná je pak situace i ve vztahu k období po právní moci rozsudku Městského soudu v Praze (19. 1. 2017), respektive po uplynutí zbytku stanovené lhůty k vycestování (25. 1. 2017). Jelikož den podání žádosti o povolení k trvalému pobytu (7. 2. 2017) spadá právě do tohoto období, je nutno uzavřít, že žalobce skutečně podal tuto žádost v době, kdy na území ČR nebyl oprávněn pobývat. Nebyly proto splněny ani podmínky ustanovení § 69 odst. 5 ZPC v rozhodném znění, na jejichž základě by byl žalobce oprávněn podat žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR.
45. Soud se dále zabýval otázkou možného čerpání bezvízového styku žalobcem. I v jejím řešení se v zásadě (s drobnou korekcí) ztotožňuje se závěry, ke kterým dospěly správní orgány. Vyjít lze z toho, že mezi účastníky není sporu, že žalobce coby australský státní příslušník je oprávněn na základě nařízení č. 1806/2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, vstupovat a krátkodobě (do 90 dnů) pobývat na území států Schengenského prostoru bez víza. Toto oprávnění žalobci v relevantní době pro tento rozsudek zakládalo i nařízení č. 539/2001. Soud dále souhlasí se závěrem správních orgánů, podle nichž udělení výjezdního příkazu konkrétnímu cizinci vylučuje, aby tento cizinec ještě před zahájením plynutí lhůty k vycestování konzumoval právo na krátkodobý pobyt na území na základě bezvízového styku. Takový závěr by skutečně odporoval účelu stanovení lhůty k vycestování. Ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32, konstatoval Nejvyšší správní soud, že smyslem stanovení lhůty k vycestování je vytvoření časového prostoru, v němž může cizinec dobrovolně vycestovat z území. Je však nutno přisvědčit žalovanému, že i pokud by se tento závěr měl akceptovat, nijak by se to na výsledku tohoto řízení neprojeвило. Jak již soud uvedl výše, v žalobcově případě je nutno vycházet z toho, že jeho povolení k přechodnému pobytu uplynulo dne 10. 12. 2013 (ne tedy až právní mocí rozsudku Městského soudu v Praze, jak tvrdí žalovaný). Poté již na území pobýval do skončení

soudního řízení vedeného Městským soudem v Praze jen na základě přiznaného odkladného účinku jeho žalobě. Podle čl. 6 odst. 1 písm. b) nařízení 2016/399, kterým se stanoví Schengenský vízový kodex, platí: „Pro předpokládané pobyty na území členských států, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházející každému dni pobytu, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky: mají platné vízum, pokud je požadováno na základě nařízení Rady (ES) č. 539/2001, ledaže jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo platného dlouhodobého víza.“ Žalobce však dlouhodobým vízem či platným povolením k pobytu přestal disponovat právě dne 10. 12. 2013, kdy jeho povolení k přechodnému pobytu skončilo uplynutím doby (a to jen v důsledku přiznaného odkladného účinku jeho žalobě). Poté již na území ČR pobýval toliko na základě tohoto odkladného účinku, který ovšem nelze považovat za platné povolení k pobytu či platné dlouhodobé vízum. Z toho plyne, že pro žalobce by bylo nejvýše možné argumentovat, že právě od 11. 12. 2013 počal konzumovat své právo na bezvízový pobyt na území ČR v délce 90 dní. Je na první pohled zřejmé, že ani z pohledu této (nesprávné, viz shora) argumentace nelze dospět k závěru, že žalobce podal svou žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dne 8. 2. 2017 v rámci oprávněného bezvízového pobytu.

46. Konečně se soud zabýval i žalobcovou možností požádat o vydání povolení k trvalému pobytu před účinností novely ZPC provedené zákonem č. 314/2015 Sb., která opravňuje cizince podat žádost o povolení k trvalému pobytu během 60denní lhůty k vycestování ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu, pokud cizinec na území pobývá nepřetržitě 5 let (§ 69 odst. 5 a § 87f odst. 5 ZPC). Na tuto otázku však dává jednoznačnou odpověď již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50. Kasační soud v něm dospěl k závěru, že z důvodu nikoli řádné implementace směrnice 2003/109/ES domácím zákonodárcem, měl žalobce možnost usilovat o vydání povolení k trvalému pobytu i před novelizací ZPC provedenou zákonem č. 314/2015 Sb., a to s odkazem na přímý účinek této směrnice. Ve věci však není sporné, že tak žalobce neučinil. Již proto nelze souhlasit se žalobní tezí, podle níž byl žalobce před dnem 18. 12. 2015, kdy nabyla citovaná novelizace ZPC účinnosti, diskvalifikován z možnosti takovou žádost podat. Tato teze totiž přímo odporuje závěrům citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu. Na druhou stranu však nelze z tohoto rozsudku dovozovat, že mohl-li se žalobce v určitém okamžiku v minulosti dovolat ve svůj prospěch přímého účinku směrnice, je mu taková možnost zachována i do budoucna, a to dokonce bez ohledu na to, jaké podmínky tato směrnice sama stanoví. Jakmile nabyla účinnosti novelizace ZPC, která transponovala právní úpravu dopadající na žalobce, nebylo již možno se přímého účinku směrnice dovolat. Souhlasit se žalobcem je tak sice možno potud, pokud tvrdí, že smyslem citované směrnice je integrace cizinců, kteří ve členském státě prokazatelně žijí minimálně po dobu 5 let, ale k tomu je dlužno dodat, že tato integrace je ovšem podmíněna splněním předepsaných podmínek. Konkrétně čl. 4 odst. 1 této směrnice stanoví, že (podtržení připojil soud) „Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.“, takže ani cestou přímého účinku směrnice by se nebylo možno dovolat jakéhosi materiálního posouzení dlouhodobosti žalobcova pobytu na území, pokud by nebyla splněna podmínka oprávněnosti a nepřetržitosti jeho pobytu na území ČR bezprostředně před podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Jak už soud shora uvedl, tyto podmínky v projednávaném případě splněny nebyly. Žalobce totiž v době podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu v ČR pobýval zcela bez jakéhokoli oprávnění

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

k pobytu, tedy nelegálně. Žalobcem namítaný eurokonformní výklad relevantní domácí úpravy (§ 68 odst. 1 a § 69 odst. 5 ZPC) nemůže sloužit k obcházení zákona, resp. odhlížení od toho, že konkrétní zákonné podmínky podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu zkrátka v dané věci nebyly splněny, tím méně tehdy, pokud dané podmínky obsahuje i samotná směrnice, prostřednictvím níž se žalobce eurokonformního výkladu dovolává.

47. Soud tedy souhlasí se žalovaným, že žalobce měl možnost usilovat o přímou aplikaci směrnice 2003/109/ES (tj. v době, kdy by snad splňoval shora citované podmínky stanovené samotnou touto směrnicí), pokud nebyla řádně transponována do českého právního řádu. Tvrzení o tom, že by to bylo bezúspěšné, je nyní pouhou spekulací, která nemůže ovlivnit právní závěry soudu.

Nad rámec uvedeného soud podotýká, že nepřehlédl, že žalobce je t. č. v České republice poživatelem povolení k dlouhodobému pobytu s platností do 9. 9. 2024. Žalobce tak bude mít možnost usilovat o vydání povolení k trvalému pobytu ihned po dosažení stanovené doby započitatelného pobytu na území. Jeho pobytové oprávnění v České republice tedy není nijak ohroženo.

Závěr a náklady řízení

48. Soud dospěl závěru, že žaloba, jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná, výrokem I. tohoto rozsudku ji tak podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaná, neboť žaloba byla soudem zamítnuta. Žalovaná je nicméně správním orgánem, který podle příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem její běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaná v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložila. Proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 31. července 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.