

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **S. A. Z. B.,** zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem Žitná 45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2010, č. j. 8 A 76/2010 – 102,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2010, č. j. 8 A 76/2010 - 102, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 13. 11. 2007, č. j. VS-321/RK/3-2007, ministr vnitra zamítl rozklad žalobce podaný proti rozhodnutí odboru azylové a migrační politiky žalovaného ze dne 27. 6. 2007, č. j. OAM-354-7/TP-2007. Tímto rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu na podkladě § 75 odst. 1 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že žalovaný nesprávně vyložil § 67 zákona o pobytu cizinců, který upravuje podmínky pro udělení trvalého pobytu. Žalobce uvedl, že dne 28. 5. 2001 požádal v České republice o udělení azylu (mezinárodní ochrany), řízení o této žádosti bylo ukončeno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 Azs 105/2005 - 46, které nabylo právní moci dne 15. 3. 2006. Dne 9. 4. 2006 podal opakovanou žádost o mezinárodní

ochranu a toto řízení bylo ukončeno usnesením Krajského soudu v Hradci králové ze dne 25. 5. 2007, č. j. 28 Az 11/2007 - 33, jímž bylo zastaveno přezkumné řízení soudní v důsledku zpětvzetí žaloby; usnesení nabylo právní moci dne 1. 6. 2007. Žalobce zdůraznil, že na území ČR pobývá již od roku 2001 a ke dni 26. 6. 2007, kdy podal žádost o povolení k trvalému pobytu, tak činila doba jeho pobytu na území České republiky téměř 6 let. Žalobce označil za chybný názor žalovaného, že mezi prvým a druhým řízením o udělení mezinárodní ochrany byl pobyt žalobce na území České republiky přerušen, neboť platnost žalobcova víza nad 90 dnů za účelem strpění, uděleného z důvodu podané kasační stížnosti, ukončením tohoto řízení ze zákona zanikla. Vyjádřil přesvědčení, že splnil podmínky pro udělení trvalého pobytu vymezené ustanovením § 67 zákona o pobytu cizinců. Podle žalobce žalovaný jeho žádost o udělení trvalého pobytu zamítl bez provedení dalšího dokazování a pouze účelově a restriktivně vyložil zákon o pobytu cizinců. Použité ustanovení zákona, ani žádné jiné zákonné ustanovení, přitom nevymezuje pro účely tohoto zákona pojem řízení o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaný měl zohlednit skutečnost, že žalobce v České republice pobývá již od 28. 5. 2001, byl účastníkem řízení o udělení mezinárodní ochrany po dobu přesahující 4 roky a po ukončení opakovaného řízení o udělení mezinárodní ochrany požádal žalovaného o udělení trvalého pobytu, přičemž doložil všechny zákonem požadované dokumenty. Postupem žalovaného se žalobce cítí poškozen a považuje jej za nezákonný. Navrhl, aby městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 8/2008 – 39, žalobu zamítl, a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Konstatoval, že z pravomocných soudních rozhodnutí zjistil, že žalobce, který dne 26. 6. 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, nesplnil ani jednu ze zákonných podmínek stanovených v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podmínku čtyř let nepřetržitého pobytu na území České republiky nesplnil proto, že se od 15. 3. 2006 do 26. 3. 2006 na území České republiky zdržoval bez platného oprávnění k pobytu, tedy v rozporu se zákonem. Nesplnil ani druhou podmínku, aby řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, trvalo nejméně dva roky, neboť toto řízení bylo zahájeno dne 9. 4. 2006 a trvalo do 1. 6. 2007, tedy 1 rok, 1 měsíc a 23 dnů. Žalobce tak nemohl splnit conditio sine qua non, když byly zjištěny skutečnosti, které znemožňují jeho žádosti ze dne 26. 6. 2007 vyhovět. Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobce na území České republiky v období od 15. 3. 2006 do 26. 3. 2006 zdržoval bez platného oprávnění k pobytu, tedy v rozporu se zákonem, nepřisvědčil městský soud ani žalobní námitce o splynutí obou řízení o udělení mezinárodní ochrany zahájených na základě žádostí žalobce ze dne 28. 5. 2001 a 9. 4. 2006. K tvrzení žalobce uvedenému v replice k vyjádření žalovaného, že měl převzít rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 Azs 105/2005 – 46, od své zástupkyně až několik dnů poté, co nabyl právní moci, městský soud uvedl, že tento problém musí žalobce řešit ve vztahu ke své právní zástupkyni.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce včas kasační stížnost, v níž uvedl, že se v době od 15. 3. 2006 do 26. 3. 2006 zdržoval na území České republiky v dobré víře a legálně - v té době měl platné vízum pro strpění. Do tvrzeného prodlení se navíc dostal vinou advokátní kanceláře. Právní zástupkyně žalobce neupozornila řádně a včas na následné důsledky. Bohužel právní moc daného rozhodnutí byla vyznačena ke dni, kdy tato

obdržela rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci mezinárodní ochrany. Chyba v postupu předchozí zástupkyně žalobce vedla k jeho poškození. Také druhá zástupkyně žalobce pochybila, když si neuvědomila důsledky uvedeného přerušení a dokonce „zastavila kasační řízení", aby žalobce mohl podat žádost o trvalý pobyt. Shodou náhod při výběru právních zástupců tak došlo k této nezáviděníhodné situaci žalobce. Žalobce požádal o individuální přístup k odstranění tvrdosti zákona a v této souvislosti poukázal na to, že o jeho důvodech žádosti o udělení azylu (dnes mezinárodní ochrany) nebylo dosud nikdy rozhodováno. Konstatoval, že rozsudek Městského soudu v Praze napadá v celém rozsahu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 2. 2010, č. j. 4 As 30/2009 – 67, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 8/2008 – 39, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje 4 kumulativně stanovené podmínky, při jejichž splnění se na základě žádosti vydá cizinci povolení k trvalému pobytu, a to:
1. nepřetržitý pobyt na území v délce alespoň 4 let,
2. pobyt na území v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany,
3. podání žádosti neprodleně po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany,
4. toto řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti muselo trvat nejméně 2 roky.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem žalovaného a městského soudu, že žalobce nesplnil první a čtvrtou z výše uvedených podmínek. Žalobce totiž požádal o udělení mezinárodní ochrany dne 28. 5. 2001, přičemž toto řízení skončilo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 Azs 105/2006 - 46, které nabylo právní moci dne 15. 3. 2006. Z uvedeného je zřejmé, že žalobce na území České republiky v souladu se zákonem pobýval nepřetržitě po dobu více jak 4 let již v průběhu prvého řízení o udělení azylu (mezinárodní ochrany), které probíhalo v období od 28. 5. 2001 do 15. 3. 2006. Doba pobytu cizince po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany se podle § 67 odst. 2 zákona o pobytu cizinců započítává do doby nepřetržitého pobytu na území České republiky. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že žalobce podmínku nepřetržitého pobytu na území České republiky o délce alespoň 4 let splnil. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o azylu totiž vyžaduje ve vztahu k délce nepřetržitého pobytu cizince na území České republiky pouze splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území v délce 4 let a nijak tuto podmínku dále nespecifikuje. Jinými slovy, rozhodující je to, zda nepřetržitý pobyt cizince na území České republiky trval 4 roky, přičemž tato podmínka není vázána na jakoukoli jinou skutečnost. Pokud je tato podmínka splněna, není již rozhodující, zda po jejím splnění došlo či nikoliv, ať již k faktickému či pouze zákonem netolerovanému přerušení pobytu.

Nejvyšší správní soud tak popřel závěr žalovaného, že žalobce uvedenou podmínku nesplnil, s odůvodněním, že na území České republiky pobýval v době od 15. 3. 2006 do 26. 3. 2006 bez platného oprávnění a tedy v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, když tato skutečnost nastala až po uplynutí zákonem požadovaného nepřetržitého pobytu. Žalobce totiž podmínku nejméně čtyřletého nepřetržitého pobytu na území České

republiky splnil již v průběhu prvního řízení o udělení mezinárodní ochrany, konkrétně ku dni 28. 5. 2005.

Další dvě podmínky (pobyt na území v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, podání žádosti o udělení trvalého pobytu neprodleně po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany) nebyly mezi účastníky řízení sporné, a proto Nejvyšší správní soud pouze stručně poznamenal, že žalobce splnil i tyto dvě podmínky, neboť žádost o udělení trvalého pobytu podal v době, kdy na území České republiky pobýval v rámci pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, a to dne 26. 6. 2007, tj. 25 dní po skončení druhého řízení o udělení mezinárodní ochrany, které bylo zahájeno na základě jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 9. 4. 2006 a skončilo dne 1. 6. 2007 nabytím právní moci usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2007, č. j. 28 Az 11/2007 - 23. Žádost o udělení trvalého pobytu podanou 25 dní po skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, lze i podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za žádost podanou neprodleně, což ostatně ani žalovaný nezpochybňoval.

Další podmínka, kterou podle žalovaného žalobce nesplnil, spočívala v tom, že řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, po jehož ukončení žádá cizinec o udělení mezinárodní ochrany, musí trvat nejméně dva roky. Žalovaný při posouzení této podmínky zohlednil pouze délku trvání druhého řízení o udělení mezinárodní ochrany, které, jak již bylo uvedeno výše, bylo zahájeno na základě stěžovatelovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany ze dne 9. 4. 2006 a skončilo dne 1. 6. 2007 nabytím právní moci usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2007, č. j. 28 Az 11/2007 - 23. Dospěl přitom k závěru, že žalobce podmínku délky předchozího řízení o udělení mezinárodní ochrany nesplnil, neboť toto řízení trvalo pouze 1 rok, 1 měsíc a 21 dnů.

Nejvyšší správní soud připustil, že ustanovení § 67 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je sice možné prostřednictvím jazykového výkladu vyložit způsobem užitým žalovaným, ovšem tento výklad neshledal s ohledem na okolnosti posuzovaného případu a účel vykládané právní normy za správný, neboť je příliš formální. Jazykový výklad je totiž výkladem prvotním, kterým se interpret poprvé seznamuje s obsahem právní normy, který je upraven ve vykládaném právním předpisu. V posuzovaném případě bylo pro správné posouzení věci nutné zohlednit všechny okolnosti ve vzájemných souvislostech a aplikovat také ostatní výkladové metody - především výklad teleologický. Ostatně obecně platí, že to zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.

V posuzované věci probíhala dvě řízení o udělení azylu (mezinárodní ochrany). První řízení trvalo od 28. 5. 2001 do 15. 3. 2006, přičemž dne 26. 3. 2006 bylo žalobci vydáno vízum k pobytu, poté probíhalo druhé řízení o udělení mezinárodní ochrany, které trvalo od 9. 4. 2006 do 1. 6. 2007. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zjevně nepočítá se situací, kdy cizinec žádal opakovaně o udělení azylu, neboť mluví o řízení o udělení mezinárodní ochrany v jednotném čísle. Jednoznačně však pro udělení

trvalého pobytu cizinci stanoví podmínku, že řízení o udělení mezinárodní ochrany musí trvat alespoň dva roky. Úmyslem zákonodárce tedy zjevně bylo, při splnění dalších podmínek uvedených v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, udělit trvalý pobyt na území České republiky cizincům, kteří zde nepřetržitě pobývají po delší dobu (4 roky) a jejichž řízení o udělení mezinárodní ochrany na základě žádosti trvalo několik let (2 roky). Nejvyšší správní soud připomněl, že žalobce na území České republiky pobýval v souvislosti s dvěma řízeními o udělení mezinárodní ochrany téměř 6 let, a celková délka jeho pobytu na území ČR přesahovala ke dni jeho rozhodnutí 8 let. Žalobce tedy téměř trojnásobně překročil délku řízení o udělení mezinárodní ochrany, kterou zákon požaduje jako nezbytnou k udělení trvalého pobytu; délku nepřetržitého pobytu ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území ČR pak překročil dvojnásobně.

Nejvyšší správní soud dovodil, že podmínky, které je nutno splnit pro udělení trvalého pobytu stanovené v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stěžovatel splňoval již po ukončení prvního řízení o udělení mezinárodní ochrany a nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že stěžovatel se s ohledem na to, že je cizinec i s ohledem na jazykové důvody nemusí příliš dobře orientovat v právní úpravě týkající se pobytu cizinců. S přihlédnutím k výše uvedeným okolnostem posuzovaného případu a při zohlednění toho, že mezi oběma zmíněnými řízeními o udělení azylu byla velmi krátká časová prodleva (která navíc nebyla způsobena nedbalostí samotného stěžovatele), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že uvedená řízení o udělení mezinárodní ochrany je třeba ve vztahu k posouzení toho, zda stěžovatel splnil podmínky pro udělení trvalého pobytu považovat za jeden celek a nelze je od sebe oddělovat. Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že žalobce splnil i podmínku uvedenou v § 67 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, neboť řízení o udělení mezinárodní ochrany, jichž byl účastníkem, trvala téměř 6 let. Žalobce tudíž podmínky stanovené § 67 odst. 1 zákonem o pobytu cizinců splnil a jeho námitce na nesprávné posouzení věci městským soudem, který se v napadeném rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného, bylo přisvědčeno.

Nejvyšší správní soud městskému soudu v Praze uložil, aby se v dalším řízení věcí znovu zabýval a vycházel z toho, že jak žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2007, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 6. 2007 jsou nezákonná, neboť správní orgány obou stupňů nesprávně vyložily a aplikovaly § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Městský soud v Praze následně rozsudkem ze dne 23. 9. 2010, č. j. 8 A 76/2010 – 102, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 600 Kč k rukám jeho zástupkyně. Konstatoval, že v posuzované věci je nesporné, že žalobce žije na území České republiky od 28. 5. 2001, přičemž ve dnech 15. 3. 2006 až 26. 3. 2006 se zde zdržoval bez platného oprávnění k pobytu, tedy v rozporu se zákonem. Dále soud vzal za prokázané, že žalobce dne 26. 6. 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Tato žádost byla posuzována podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Městský soud zopakoval, že podle § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění platném v době rozhodování správních orgánů (tj. dle právní úpravy platné do 20. 12. 2007) povolení k trvalému pobytu se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá

cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany a: a) o vydání tohoto povolení žádá neprodleně po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, b) toto řízení, včetně případného řízení o kasační stížnosti trvalo nejméně 2 roky. Dále městský soud poukázal i na současné znění § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Je nesporné, že nezákonný pobyt žalobce spadá do období, kdy platila podmínka deseti let nepřetržitého pobytu na území České republiky s povolením dlouhodobého pobytu. Podle městského soudu je tak v posuzované věci zřejmé, že žalobce v době svého prvního legálního pobytu, tj. od 28. 5. 2001 do 14. 3. 2006 nesplnil žádný z předpokladů pro povolení k trvalému pobytu, především proto, že v této době neměl povolen dlouhodobý pobyt na území České republiky.

Městský soud v Praze dále konstatoval, že z pravomocných rozhodnutí soudů České republiky zjistil, že žalobce, který dne 26. 6. 2007 podal žádost o povolení k trvalému pobytu na území České republiky, nesplnil ani jednu ze zákonných podmínek § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Poukázal na závěry žalovaného, že žalobce nesplnil podmínku čtyř let nepřetržitého pobytu na území České republiky, neboť se od 15. 3. 2006 do 26. 3. 2006 na území České republiky zdržoval bez platného oprávnění k pobytu, tedy v rozporu se zákonem. Nesplnil ani druhou podmínku, aby toto řízení, včetně případného řízení o kasační stížnosti, trvalo nejméně dva roky, když toto řízení bylo zahájeno dne 9. 4. 2006 a trvalo do 1. 6. 2007, tedy 1 rok, 1 měsíc a 23 dnů. Žalovaný dospěl sice k závěru, že žalobce nemohl splnit conditio sine qua non, když byla zjištěna skutečnost, která znemožňuje vyhovět jeho žádosti ze dne 26. 6. 2007. Žalovaný správní orgán nicméně v napadeném rozhodnutí tyto skutečnosti a souvislosti s ohledem na měnící se právní úpravu řádně nevysvětlil a tím zatížil své rozhodnutí nesrozumitelností.

Městský soud v Praze uvedl, že byl při svém rozhodování vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem a proto ve věci rozhodl tak, že žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a), odst. 3 s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel v prvé řadě vyjádřil přesvědčení, že kasační stížnost je přípustná, neboť Městský soud v Praze se odchýlil od právního závěru vyjádřeného v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu, když dal opět plně za pravdu názoru stěžovatele vyjádřeného ve správním rozhodnutí. Městský soud doplnil navíc další relevantní argumenty, avšak v důsledku vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu rozhodnutí žalovaného zrušil, avšak z důvodů, které Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku nezmínil – kvůli údajné nesrozumitelnosti spočívající v nedostatečném osvětlení skutečností a souvislostí s ohledem na měnící se právní úpravu.

Stěžovatel se připojil k právnímu názoru Městského soudu v Praze týkajícího se výkladu ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Zdůraznil, že různá řízení o udělení mezinárodní ochrany, mezi nimiž dojde k přetržení legálního pobytu nelze sčítat a pro účely citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců se tak posuzuje pouze doba nepřetržitého pobytu. Podle stěžovatele to vyplývá nejenom z tohoto ustanovení, ale

uvedená skutečnost byla i úmyslem zákonodárce a lze ji dovodit ze smyslu a účelu zmiňovaného ustanovení zákona. V této souvislosti stěžovatel upozornil na svou jednotnou rozhodovací praxi při aplikaci § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a konstantní judikaturu soudů. K přerušení čtyřleté doby nelegálním pobytem stěžovatel odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2009, č. j. 8 Ca 185/2008 – 69, k nutnosti nepřetržitého pobytu po dobu čtyř let na rozsudek téhož soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 8 Ca 261/2007 – 34. K závěru, že nelegální pobyt je závažným narušením veřejného pořádku a není tedy možno ho přehlédnout stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 4 As 66/2008 – 124.

Stěžovatel upozornil, že Městský soud v Praze sice rozhodnutí žalovaného zrušil, avšak v odůvodnění rozsudku právní názor Nejvyššího správního soudu zcela popřel. Stěžovatel se ztotožnil s výkladem Městského soudu v Praze, přičemž za nezákonný označil rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým byl městský soud vázán.

Závěr Nejvyššího správního soudu, že jednou splněná podmínka nepřetržitého čtyřletého pobytu musí být správním orgánem uznána i poté, co se cizinec nacházel na území České republiky nelegálně a v opakovaném řízení o udělení mezinárodní ochrany nepobýval po zákonem stanovenou dobu, je podle stěžovatele v rozporu se smyslem a účelem zákona o pobytu cizinců, nepřihlíží k porušení zákona ze strany cizince (nelegální pobyt takovým porušením nepochybně je) a bez opory v zákoně sčítá dvě nenavazující správní řízení, což nelze dle názoru stěžovatele označit za nepřetržitý pobyt. Podle stěžovatele jakékoliv přetržení legálního pobytu cizince v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany pobytem nelegálním dle ustálené správní i soudní praxe vyvolává nutnost počítání zmíněné čtyřleté doby až v opakovaném řízení o udělení mezinárodní ochrany. Pro ilustraci faktu, že i bez přetržení doby legálního pobytu jsou na sebe navazující řízení o udělení mezinárodní ochrany v praxi zneužívána, stěžovatel upozornil na v současné době projednávanou novelizaci zákon o pobytu cizinců, v níž je navrhováno, aby se do doby dvou let řízení o mezinárodní ochraně započítávalo pouze poslední řízení o mezinárodní ochraně, pokud jich cizinec absolvoval více.

Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas s údajnou nesrozumitelností svého rozhodnutí. Konstatoval, že v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů je obsaženo řádné odůvodnění, je z nich patrné, kdo rozhodl, jak bylo rozhodnuto a na jakém zákonném základě, takže není tak dán žádný z důvodů nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Své rozhodnutí označil stěžovatel za zákonné, řádné a bezvadné a k jeho zrušení tudíž nebyl dán zákonný důvod. Stěžovatel konstatoval, že Městský soud v Praze patrně volil cestu zrušení rozhodnutí stěžovatele pro nesrozumitelnost jen jako možnost, jak se vypořádat se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu označujícího správní rozhodnutí obou stupňů za nezákonná a přitom respektovat zákon o pobytu cizinců, což se odrazilo v odůvodnění napadeného soudního rozhodnutí, v němž byl správní orgán vyzván toliko k preciznějšímu odůvodnění svého správného právního názoru na pozadí měnící se zákonné úpravy.

Stěžovatel uzavřel, že rozhodl na základě platného a účinného zákona, své závěry označil za plně odůvodněné, podložené, vycházející z obsahu spisu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2010, č. j. 8 A 76/2010 – 102,

zrušil, věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení a uložil mu, aby rozhodl, že JUDr. Irena Straková, advokátka je povinna stěžovateli vrátit náhradu nákladů řízení v částce 14 600 Kč.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem Městského soudu v Praze. Argumenty stěžovatele označil za účelové a navrhl odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje námitky, které je podle jejich obsahu možno subsumovat pod důvody kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Vzhledem k tomu, že obsahem kasační námitky je tvrzení, že Městský soud v Praze ve svém novém rozhodnutí nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku, jímž bylo zrušeno předchozí rozhodnutí Městského soudu v Praze jež bylo shledáno Nejvyšším správním soudem zcela důvodným, je kasační stížnost přípustná i z hlediska ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek Městského soudu v Praze v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vedly ho k tomu následující úvahy a důvody:

Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku, jímž zrušil předcházející rozhodnutí Městského soudu v Praze, vyslovil závazný právní názor, že žalobce splnil všechny čtyři kumulativně stanovené podmínky ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, při jejichž splnění se na základě žádosti vydá cizinci povolení k trvalému pobytu. Nejvyšší správní soud uložil Městskému soudu v Praze, aby vycházel z toho, že jak žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2007, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 6. 2007 jsou nezákonná, neboť správní orgány obou stupňů nesprávně vyložily a aplikovaly § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Městský soud v Praze, jak bylo výše v rekapitulaci uvedeno, dospěl k závěru, že žalobce nesplnil ani jednu ze zákonných podmínek § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud poukázal na závěry žalovaného, že žalobce nesplnil podmínku čtyř let nepřetržitého pobytu na území České republiky, neboť se ve dnech 15. 3. 2006 až 26. 3. 2006 na území České republiky zdržoval bez platného oprávnění k pobytu, tedy v rozporu se zákonem, čímž porušil podmínku nepřetržitosti pobytu. Konstatoval, že nesplnil ani druhou podmínku, aby toto řízení, včetně případného řízení o kasační stížnosti, trvalo nejméně dva roky, když toto řízení bylo zahájeno dne 9. 4. 2006 a trvalo do 1. 6. 2007, tedy 1 rok, 1 měsíc a 23 dnů. Rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost

spočívající v nesrozumitelnosti s tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí tyto skutečnosti a souvislosti nevysvětlil ve vztahu k měnící se právní úpravě a tím zatížil své rozhodnutí nesrozumitelností.

Městský soud v Praze závěry zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu respektoval pouze potud, že rozhodnutí žalovaného zrušil, z odůvodnění jeho rozsudku je však zřejmé, že tak učinil ze zcela jiného důvodu (nesrozumitelnost rozhodnutí žalovaného) než z důvodu, který předestřel Nejvyšší správní soud ve svém předcházejícím rozsudku (nesprávné právní posouzení věci ze strany žalovaného v důsledku nesprávné aplikace zákona o pobytu cizinců). Městský soud výslovně konstatoval, že žalobce nesplnil ani jednu ze zákonných podmínek § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, navzdory tomu, že Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku, jehož závěry byl uvedený soud vázán, dospěl k opačnému závěru, že žalobce splnil všechny zákonné podmínky uvedené v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Nezbývá tak než přisvědčit stěžovateli, že Městský soud v Praze se odchýlil od právního závěru vyjádřeného v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Městský soud v Praze tedy nesplnil povinnost, která mu byla uložena již v předchozím rozsudku zdejšího soudu, nerespektoval tudíž závazný právní názor Nejvyššího správního soudu a již jen z toho důvodu musí být jeho rozsudek zrušen.

Za této procesní situace by se již Nejvyšší správní soud nemusel zabývat dalšími námitkami stěžovatele, neboť je zřejmé, že v posuzované věci je kasační stížností stěžovatele napadený rozsudek Městského soudu v Praze stižen jinou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud však považuje za vhodné se ke kasačním námitkám stěžovatele alespoň stručně vyjádřit, s ohledem na to, že městský soud v přezkoumávaném rozsudku zvlášť zřetelným způsobem nerespektoval právní závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v předcházejícím rozsudku.

Z přezkoumávaného rozsudku městského soudu je zřejmé, že městský soud spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatele (žalovaného) spočívající v nesrozumitelnosti v tom, že žalovaný neposoudil skutkové okolnosti případu žalobce ve vztahu k měnící se právní úpravě (zákonu o pobytu cizinců). Tento závěr městského soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud za správný, neboť má za to, že v posuzované věci nebyl žádný důvod k tomu, aby žalovaný posuzoval skutkové okolnosti případu s ohledem na měnící se právní úpravu, neboť je naprosto zřejmé, podle jaké právní úpravy žalovaný postupoval - rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno dne 13. 11. 2007, žalovaný (stěžovatel) musel případ žalobce posuzovat podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném k tomuto datu. Z rozhodnutí stěžovatele je evidentní, že takto postupoval a stěžovateli lze přisvědčit také v tom, že jeho rozhodnutí není nesrozumitelné. Napadené rozhodnutí je řádně odůvodněno, je patrné, kdo rozhodl, jak bylo rozhodnuto a na jakém zákonném základě a není tak dán žádný z důvodů nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Nezákonnost rozhodnutí stěžovatele tedy nespočívá v nesrozumitelnosti, ale jak již bylo uvedeno výše, v nesprávném způsobu aplikace právního předpisu.

K námitce stěžovatele, že různá řízení o udělení mezinárodní ochrany, mezi nimiž dojde k přetržení legálního pobytu nelze sčítat a pro účely § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se tak posuzuje pouze doba nepřetržitého pobytu, Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že v posuzované věci žalobce splnil podmínku nepřetržitého pobytu na území v délce alespoň 4 let již v průběhu prvého řízení o udělení azylu (mezinárodní ochrany), neboť o udělení azylu požádal dne 28. 5. 2001 a toto řízení skončilo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 Azs 105/2006 – 46, které nabylo právní moci dne 15. 3. 2006. Nejvyšší správní soud trvá na správnosti svého předchozího závěru, neboť ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyžaduje pouze splnění podmínky nepřetržitého pobytu v délce 4 let a nijak tuto podmínku dále nespecifikuje ani ji neváže na jinou skutečnost. Ohledně hodnocení splnění podmínky nepřetržitého pobytu v délce 4 let na území České republiky k žádnému sčítání dob správních řízení nedošlo, neboť jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel podmínku nepřetržitého čtyřletého pobytu na území České republiky splnil již v průběhu prvého řízení o udělení azylu.

Stěžovatel dovozuje, že nepřetržitý pobyt na území v délce alespoň 4 let musí bezprostředně předcházet žádosti cizince o povolení k trvalému pobytu. Podle stěžovatele totiž jakékoliv přetržení legálního pobytu cizince v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany pobytem nelegálním dle ustálené správní i soudní praxe způsobuje počítání zmíněné čtyřleté doby až v opakovaném řízení o udělení mezinárodní ochrany.

Uvedený závěr však z ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu nevyplývá a je tak zřejmé, že předmětná úvaha stěžovatele není správná a jde nad rámec zákona o pobytu cizinců. Jak již bylo uvedeno výše, žalobce v období od 28. 5. 2001 do 25. 1. 2006 splnil uvedenou podmínku nepřetržitého pobytu v délce 4 let, a Nejvyšší správní soud proto považuje argumentaci stěžovatele rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2009, č. j. 8 Ca 185/2008 – 69, který se týkal přerušení čtyřleté doby nelegálním pobytem za nepřiléhavou a na posuzovanou věc nedopadající, neboť v posuzované věci žalobce nejprve podmínku nepřetržitého čtyřletého pobytu na území splnil a až poté došlo k tomu, že pobýval na území České republiky (v době od 15. 3. 2006 do 26. 3. 2006) bez platného oprávnění. Tato skutečnost však již nemohla nic změnit na tom, že žalobce podmínku čtyřletého nepřetržitého pobytu na území České republiky již dříve splnil.

Také poukaz stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 261/2007 – 34, ze dne 30. 9. 2010, není pro posuzovanou věc relevantní, neboť ve věci sp. zn. 8 Ca 261/2007, posuzoval Městský soud v Praze skutkově zcela odlišný případ, kdy žalobce (cizinec) pobýval na území České republiky 3 roky, 1 měsíc a 12 dnů a bylo tedy zjevné, že podmínka čtyřletého nepřetržitého pobytu na území v tomto poukazovaném případě splněna být nemohla.

To samé pak platí v případě rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 4 As 66/2008 – 124, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval přezkumem rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno žádosti žalobce o povolení trvalého pobytu na podkladě § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky s odůvodněním, že na území České republiky pobýval nelegálně v letech 2002 až 2003. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 4 As 66/2008, shledal, že žalovaný správně uvedl, že za závažné narušení veřejného pořádku je třeba považovat porušování právních předpisů, jehož se stěžovatel

dopustil nelegálním pobytem na území České republiky v období od 8. 1. 2002 do 13. 3. 2003. V posuzované věci však podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců vůbec rozhodováno nebylo a důvod na straně žalovaného pro zamítnutí žádosti stěžovatele o udělení trvalého pobytu nepředstavovalo závažné narušení veřejného pořádku, ale nesplnění podmínek uvedených v § 76 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále upozornil na projednávanou novelizaci zákona o pobytu cizinců, v níž je navrhováno, aby se do doby dvou let řízení o mezinárodní ochrany započítávalo pouze poslední řízení o mezinárodní ochraně, pokud jich cizinec absolvoval více. Stěžovatel má patrně na mysli zákon č. 427/2010 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, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kdy § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců po novele provedené tímto zákonem (s účinností od 1. 1. 2011) zní takto: *Povolení k trvalému pobytu se po 4 letech nepřetržitého pobytu na území vydá na žádost cizinci, který na území pobývá v rámci přechodného pobytu po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany za podmínky, že nejméně poslední dva roky probíhalo poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti, pokud tato stížnost byla podána v zákonné lhůtě. Do doby pobytu podle věty první se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a doba pobytu po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany, včetně případného řízení o kasační stížnosti. Nepřetržitost pobytu na území je zachována, pokud cizinec podal žádost o udělení mezinárodní ochrany nejpozději do 7 dnů po skončení přechodného pobytu na dlouhodobé vízum nebo na povolení k dlouhodobému anebo trvalému pobytu; to neplatí, pokud platnost těchto pobytových oprávnění byla zrušena*.

Jedna z podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu stanovená v ustanovení § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců po výše uvedené novele vskutku spočívá v tom, že poslední řízení o udělení mezinárodní ochrany musí probíhat alespoň dva roky. Nejvyšší správní soud má však za to, že tato změna právní úpravy nevyvrací závěr, k němuž dospěl Nejvyšší správní soud ve svém předcházejícím rozhodnutí. Jestliže totiž novela zákona o pobytu cizinců uvedeným způsobem pozměnila § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pak je zřejmé, že zákonodárce se patrně snažil tímto způsobem odstranit předchozí výkladové možnosti (nejasnosti), týkající se tohoto ustanovení, na které ostatně Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku upozornil. V posuzované věci však k uvedené novele zákona o pobytu cizinců nelze přihlížet, neboť podle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu* a je tedy třeba vycházet z právní úpravy, která byla platná a účinná v době kdy rozhodoval žalovaný správní orgán.

Nejvyšší správní soud tak shledal, že městský soud pochybil, když nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v předchozím zrušovacím rozsudku a zatížil tak řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí. Kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak byly prokázány, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2010, č. j. 8 A 76/2010 - 102, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V dalším řízení bude na městském soudu, aby se věcí znovu zabýval, přičemž při rozhodování se bude řídit závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeném již v předchozím rozsudku ze dne 23. 2. 2010, č. j. 4 As 30/2009 – 67, že správní rozhodnutí orgánů obou stupňů jsou nezákonná, neboť správní orgány nesprávně vyložily a aplikovaly § 67 zákona o pobytu cizinců. Bude tedy na městském soudu, aby rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a uložil správním orgánům, aby při rozhodování o žádosti žalobce vycházely z právního názoru Nejvyššího správního soudu, který předestřel Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku sp. zn. 4 As 30/2009.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak Městský soud v Praze podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu