ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. Y.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2017, č. j. 11 A 36/2016 - 34,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2017, č. j. 11 A 36/2016 - 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 4. 2015, č. j. OAM-13751-37/TP-2013, byla žádost podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců zamítnuta pro nesplnění podmínky nepřetržitého pobytu na území po dobu pěti let ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[3] Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2016, č. j. MV-93907-4/SO-2015, žalovaná zamítla odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně a jeho rozhodnutí potvrdila.

II.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Městský soud se ztotožnil se správními orgány, že žadatel o povolení k trvalému pobytu musí podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu splňovat jak k datu podání žádosti, tak i k datu vydání rozhodnutí (městský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79). Správní orgán totiž musí přihlédnout i ke skutečnostem, které nastaly v mezidobí mezi podáním žádosti a rozhodnutím o ní. Výjezdní příkazy (vydané po podání žádosti) však pobyt žalobce přerušily. K datu rozhodování správního orgánu o žádosti o trvalý pobyt tak žalobce nesplňoval podmínku nepřetržitého pobytu na území ČR v délce pěti let. Žalobními námitkami týkajícími se nezákonnosti výjezdního příkazu vydaného před podáním žádosti o trvalý pobyt se soud nezabýval, neboť ani případná důvodnost těchto námitek by nemohla zvrátit závěr, že žalobci nemohlo být vydáno povolení k trvalému pobytu, když v mezidobí mezi podáním žádosti a rozhodnutím o ní mu byly uděleny další dva výjezdní příkazy. Ze stejného důvodu podle městského soudu nevedla k nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí procesní vada spočívající v tom, že žalovaná neseznámila žalobce s argumentací týkající se výjezdního příkazu vydaného před datem podání žádosti o trvalý pobyt (uvedenou poprvé v rozhodnutí o odvolání). Další námitky soud shledal nedůvodnými a žalobu zamítl.

III.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[6] V kasační stížnosti zejména uvedl, že jeho žádost byla zamítnuta s odkazem na § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců pro nesplnění podmínky uvedené v § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť nebyla zachována nepřetržitost pobytu žalobce z důvodů udělení výjezdních příkazů vydaných po podání žádosti. S tímto názorem se ztotožnil i Městský soud v Praze, dle kterého musí být podmínka 5 let nepřetržitého pobytu splněna jak v době podání žádosti, tak v době vydání rozhodnutí. Podle stěžovatele takový výklad § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemá oporu v zákoně; zákon takový rozhodný okamžik neurčuje. Takový výklad je proto i nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Dle čl. 4 odst. 1 Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále též „směrnice 2003/109/ES“) „[č]*lenské 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.*“ Stěžovatel tak má za to, že podmínka nepřetržitosti pobytu musí být splněna ke dni podání žádosti. Tomuto výkladu nasvědčuje i to, že § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byl ke dni 15. 8. 2017 novelizován a zní: „*Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let.*“ Stěžovatel přitom podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky dne 3. 7. 2013, tedy v době, kdy splňoval podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území České republiky.

[7] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem městského soudu. Dále odkázala na spisový materiál a své vyjádření k žalobě.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti 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.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku městského soudu jednoznačně vyplývá, z jakých důvodů se ztotožnil s výkladem správních orgánů stran § 68 a § 75 zákona o pobytu cizinců. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[13] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami stěžovatele poukazujícími na nesprávné právní hodnocení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že se ztotožnil s výkladem správních orgánů, že podmínka 5 let nepřetržitého pobytu musí být splněna jak v době podání žádosti, tak v době vydání rozhodnutí. Podle stěžovatele takový výklad § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemá oporu v zákoně; zákon takový rozhodný okamžik neurčuje.

[14] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel podal dne 3. 7. 2013 u správního orgánu I. stupně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců (tj. z důvodu nepřetržitého pobytu na území ČR po dobu 5 let). Správní orgán I. stupně této žádosti nevyhověl, neboť zkonstatoval existenci skutečností vylučujících udělení trvalého pobytu dle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, podle kterého

ministerstvo zamítne žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, jestliže je důvodné nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto nebezpečí podle správního orgánu spočívalo v tom, že stěžovatel se již v minulosti dopustil obcházení zákona s cílem získání povolení k trvalému pobytu, když neplnil účel povoleného pobytu. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že udělením výjezdního příkazu č. X s platností do 2. 7. 2014 byla narušena podmínka nepřetržitosti pobytu stěžovatele.

[15] Žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 2. 2015, č. j. MV-150437-5/SO-2014, citované rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila. Neztotožnila se s výkladem § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců provedeným správním orgánem I. stupně a dále správnímu orgánu vytkla procesní vadu spočívající ve shromažďování podkladů týkajících se výjezdního příkazu až po vydání výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí.

[16] Správní orgán I. stupně následně rozhodnutím ze dne 29. 4. 2015, č. j. OAM-13751-37/TP-2013 (tj. nyní přezkoumávaným rozhodnutím), opětovně žádost stěžovatele o udělení povolení k trvalému pobytu zamítl. Uvedl, že správní orgán je povinen vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodování. Stěžovateli byly dne 20. 3. 2014 a dne 19. 4. 2014 (tj. po datu podání jeho žádosti) uděleny výjezdní příkazy. Výjezdní příkazy nelze započítat do doby nepřetržitého pobytu ve smyslu § 68 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel proto nesplňuje podmínku pěti let nepřetržitého pobytu na území České republiky.

[17] Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím žalované ze dne 23. 2. 2016, č. j. MV-93907-4/SO-2015. Žalovaná uvedla, že § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců musí být vykládán tak, že doba pětiletého nepřetržitého pobytu musí bezprostředně předcházet podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, a současně musí být nepřetržitost zachována v okamžiku vydání rozhodnutí. Udělení trvalého pobytu totiž předpokládá určitý stupeň integrace žadatele do společnosti, kdy jednou z podmínek takové integrace je i splňování podmínek pro získání pobytového oprávnění. Žalovaná dále uvedla, že výjezdní příkaz nespadá pod žádný z druhů pobytů, které lze podle § 68 zákona o pobytu cizinců započítat do doby nepřetržitého pobytu. Výjezdní příkaz pak mezi zákonem vyjmenované druhy pobytu nespadá ani svojí povahou. Jde o institut sloužící k poskytnutí doby, během které si cizinec zorganizuje svůj odjezd z území ČR a s ním spojené věci. Žalovaná v rozhodnutí také konstatovala, že jakkoli tuto skutečnost správní orgán I. stupně přehlédl, stěžovatel podmínku nepřetržitosti pobytu nesplňoval ani před podáním žádosti, neboť mu byl udělen výjezdní příkaz č. X s platností od 5. 12. 2009 do 3. 1. 2010.

[18] Žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí žalované zamítl městský soud výše rekapitulovaným rozsudkem, ve kterém se ztotožnil se základní právní úvahou správních orgánů, že podmínka nepřetržitosti pobytu žadatele o trvalý pobyt musí být zachována ke dni rozhodování o jeho žádosti. Na tomto východisku pak městský soud vystavěl svoji další argumentaci (zejména se z tohoto důvodu odmítl zabývat okolnostmi týkajícími se vydání výjezdního příkazu vydaného před podáním žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu a také touto optikou posuzoval namítané procesní pochybení žalované

spočívající v neseznámení stěžovatele s nově uplatněnou argumentací týkající se předmětného výjezdního příkazu).

[19] Znění § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (v rozhodném znění) bylo následující: „*Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území*".

[20] Podle čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2003/109 „[č]*lenské 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*."

[21] Právní otázkou, zda musí být podmínka nepřetržitosti pobytu na území ČR dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zachována i k datu rozhodování o žádosti o povolení k trvalému pobytu, se zdejší soud již zabýval. Učinil tak v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016 - 21, kterým zamítl kasační stížnost současné žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 48 A 47/2015 - 58, jímž byla zrušena rozhodnutí žalované a správního orgánu I. stupně založená na stejném výkladu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců jako je tomu v nyní projednávané věci (skutkově se nadto daná věc velmi podobala nyní přezkoumávanému případu).

[22] Soud v uvedeném rozsudku (ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 234/2016 - 21) odkázal na svou předchozí judikaturu týkající se výkladu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, která sice výslovně na předmětnou otázku neodpovídá, nicméně vymezuje určitá základní východiska zkoumaného problému (zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 - 29, č. 3448/2016 Sb. NSS). Dále uvedl, že řízení o povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců musí být vedeno v souladu s požadavky směrnice Rady 2003/109. Vnitrostátní právní normy je proto nutno vyložit eurokonformně. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud „[p]*řisvědčil krajskému soudu v závěru, že žádné ustanovení směrnice 2003/109/ES neupravuje situaci, kdy osoba, která v době podání žádosti splňuje podmínku předchozího nepřetržitého a oprávněného pětiletého pobytu tuto přestane splňovat v průběhu řízení o žádosti. Na tuto situaci nepamatuje ani zákon o pobytu cizinců. Stěžovatelka* (žalovaná – pozn. soudu) *pro tento případ aplikovala obecnou zásadu správního řízení, podle které je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, nikoliv v době zahájení řízení. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však tuto zásadu na v projednávané věci spornou právní otázku není možné použít. Především ze směrnice 2003/109/ES, jakož i judikatury Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že podmínka oprávněného a nepřetržitého pětiletého pobytu musí být splněna již před podáním žádosti, a to bezprostředně před jejím podáním. V takovém případě je evidentní, že zmíněná obecná zásada správního řízení je pro danou věc zcela nepoužitelná, neboť eventuální splnění této podmínky teprve v průběhu správního řízení je zcela nerozhodné. (...) Pokud by zákon o pobytu cizinců, případně procesní předpis s ním související (v projednávané věci správní řád) výslovně stanovily, že správní orgán při posuzování žádosti cizince o trvalý pobyt vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí, nemohl by být eurokomformní výklad nepřímého účinku Směrnice aplikován. Nic takového však zákon o pobytu cizinců nestanoví. Nejvyšší správní soud připouští, že text § 68 zákona o pobytu cizinců z hlediska naplnění časové podmínky umožňuje*

sporné výklady. Lze jej totiž vyložit tak, že zákonná podmínka pětiletého nepřetržitého pobytu na území může být splněna kdykoliv v průběhu řízení o žádosti cizince, a to až do okamžiku vydání rozhodnutí. Umožňuje však i výklad opačný, tj. že tato podmínka musí být splněna před podáním samotné žádosti, neboť již v žádosti by měl cizinec doložit splnění zákonem stanovených podmínek pro přiznání trvalého pobytu. Za této situace musí soud aplikovat ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího ustanovení Směrnice, jak bylo výše uvedeno. Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu v tom, že právní posouzení sporné otázky stěžovatelkou je v rozporu s cíli a smyslem směrnice 2003/109/ES; ta totiž vyžaduje, aby podmínka předchozího pobytu byla splněna bezprostředně před podáním žádosti. Je-li tomu tak (a v projednávané věci o jejím splnění v době podání žádosti není sporu) a jsou-li splněny rovněž další hmotněprávní a procesní podmínky, vychází směrnice 2003/109/ES z domněnky integrace cizince. Tomu pak vzniká právní nárok na udělení postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (povolení k trvalému pobytu)."

[23] Z uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud odmítl výklad zákona o pobytu cizinců (který provedl městský soud i v nyní projednávané věci), podle kterého lze zamítnout žádost o trvalý pobyt z důvodu, že ke dni rozhodování o této žádosti nebyla splněna podmínka nepřetržitosti pobytu na území České republiky. Na tom nemůže ničeho změnit ani odkaz městského soudu na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79. V uvedeném rozhodnutí sice skutečně zdejší soud dospěl k závěru, že pro rozhodování správního orgánu v prvním stupni je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, a nikoliv v době zahájení řízení. Tento závěr byl ovšem vysloven v řízení týkajícím se povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (nikoliv v řízení týkajícím se povolení k trvalému pobytu dle § 68 a násl. uvedeného zákona, jak je tomu v nyní projednávané věci). Současně v tomto rozsudku zdejší soud zdůraznil, že nejsou vyloučeny situace, kdy bude namístě se od uvedeného pravidla odchýlit. Takovým případem je podle výše citovaného rozsudku č. j. 5 Azs 234/2016 - 21 právě posuzování nepřetržitosti pobytu žadatele o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[24] Městský soud tedy provedl nesprávný výklad § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Současně pak městský soud (veden uvedenou nesprávnou právní úvahou) pochybil i co se týče výjezdního příkazu vydaného v roce 2009 (před datem podání žádosti o povolení k trvalému pobytu). Svoji argumentaci stran žalobních námitek ohledně tohoto výjezdního příkazu totiž městský soud založil výhradně na (nesprávném) závěru, že nepřetržitost pobytu je nutno hodnotit až k datu rozhodování o žádosti, což je však v rozporu se shora citovanou judikaturou.

[25] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Na městském soudu tedy bude znovu posoudit důvodnost podané žaloby, resp. zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Přitom bude vycházet ze shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Závěry městského soudu naleznou srozumitelný a přezkoumatelný odraz v novém rozhodnutí, ve kterém vypořádá všechny uplatněné

námitky. Důkladně vypořádá i poukaz na existenci výjezdního příkazu vydaného před datem žádosti stěžovatele o trvalý pobyt, přičemž zohlední i další relevantní judikaturu. V této souvislosti lze připomenout, že Nejvyšší správní soud se k problematice oprávněnosti podání žádostí o trvalý pobyt již opakovaně vyjádřil. Viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44, ve kterém se zdejší soud zabýval oprávněností správního vyhoštění stěžovatele a vyjádřil se zde i k žádosti o trvalý pobyt podané v době fikce oprávněnosti pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[27] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. dubna 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu