

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **X. Q. N.,** zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 4. 2022, č. j. MV-54998-4/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2022, č. j. 18 A 30/2022-25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 17. 2. 2022, č. j. OAM-15210-20/TP-2021, a toto rozhodnutí potvrdila. Ministerstvo zamítlo žádost žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu, jelikož nesplnil podmínku nepřetržitého přechodného pobytu na území České republiky v délce pěti let podle § 87h odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Žalobce rozhodnutí žalované napadl žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Uvedl, že z rozhodnutí jsou seznatelné jeho nosné důvody a je zřejmé, z jakých zjištění žalovaná vycházela. Žalobce měl za to, že do doby oprávněného pobytu lze započítat dobu tzv. fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců. Městský soud však odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu

(dále též „NSS“), podle které takový zápočet není možný. Dále žalobce tvrdil, že možnost započtu fikce pobytu plyne přímo ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území (dále jen „Směrnice“). Směrnice v čl. 16 říká, že „[p]*rávo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let* “. Žalobce však zaměnil fikci pobytu za „legální nepřetržitý pobyt“. Fikce pobytu se však stává legálním nepřetržitým pobytem, pouze jestliže je žádosti cizince o povolení k přechodnému pobytu vyhověno. Žalobce dále argumentoval čl. 10 odst. 1 a čl. 25 odst. 1 Směrnice. Ty se ovšem věnují osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu, které není totožné s oprávněním k pobytu. K tomu městský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 Azs 413/2020 - 45. Z něj a další judikatury soud dovodil, že osvědčení o podání žádosti o pobytové oprávnění není kvalitativně shodné se samotným pobytovým oprávněním. Podle městského soudu je účelem této fikce ochrana cizince na území České republiky po dobu rozhodování o jeho žádosti. To ostatně plyne také z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb. Uvedené závěry sice byly vysloveny ve vztahu ke směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, což však nebrání jejich použití na nynější věc. Ze znění Směrnice nicméně neplyne, že by osvědčení o podání žádosti o pobytové oprávnění bylo postaveno naroveň „plnohodnotnému“ pobytovému oprávnění.

[3] Žalobce také tvrdil, že § 87y zákona o pobytu cizinců stanoví podmínky, na jejichž základě je cizinec oprávněn pobývat na území České republiky bez víza. Dle jeho názoru se tedy jedná o přechodný pobyt bez víza ve smyslu § 17 písm. a) tohoto zákona. Městský soud uvedl, že podmínky bezvízového pobytu jsou stanoveny v § 18 zákona o pobytu cizinců. Ze systematiky zákona však nelze dovodit návaznost § 87y na § 17 písm. a) tohoto zákona. Žalobce navíc svou úvahu tímto směrem nijak nekonkretizoval. V tomto ohledu také žalobce uvedl, že pokud by skutečně podmínkou započitatelnosti pobytu bez víza v režimu § 87y zákona o pobytu cizinců bylo kladné rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu, jednalo by se o předběžnou otázku podle § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Toto ustanovení však pamatuje na situaci, kdy *vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, jíž nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto* [...]. Z užití slova „závisí“ plyne, že jde o otázku, bez jejíhož vyřešení nelze pokračovat v řízení. Jestliže správní orgány shledaly, že žalobce nesplnil podmínku podle § 87k zákona o pobytu cizinců, nebyl dán důvod k postupu naznačenému žalobcem.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel má nadále za to, že fikce pobytu je započitatelná do pěti let nepřetržitého přechodného pobytu. Ze Směrnice ani zákona o pobytu cizinců nelze dovodit, že by tomu bylo jinak. Současně má za to, že jde o pobyt bez víza ve smyslu § 17 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Městský soud zejména v bodech 34. a 35. napadeného rozsudku odkázal na judikaturu, která se ovšem věnuje započitatelnosti fikce pobytu podle § 47 zákona o pobytu cizinců do pětiletého nepřetržitého legálního pobytu pro účely povolení k trvalému pobytu podle § 68 téhož

zákona. Stěžovatel však argumentoval ve vztahu k započitatelnosti fikce pobytu podle § 87y zákona o pobytu cizinců pro účely povolení k trvalému pobytu podle § 87h téhož zákona. Jde tak o dva různé druhy trvalého pobytu vycházející ze dvou různých směrnic Evropské unie. Na započitatelnost v těchto dvou případech nelze nahlížet identicky. Navíc podle čl. 25 odst. 1 Směrnice je osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu považováno za povolení k pobytu. Zákon o pobytu cizinců tak nahlíží na pobyt stěžovatele jako na fikci, zatímco Směrnice jako na pobyt na základě povolení k pobytu. Městský soud nijak nevysvětlil, proč se domnívá, že na dobu fikce pobytu lze nahlížet jako na legální pobyt až v okamžiku kladného rozhodnutí o vlastním pobytovém oprávnění. Městský soud dále argumentoval důvodovou zprávou, avšak jím uvedená citace se opírá o směrnici 2003/109/ES. Pojem „legální pobyt“ může mít různý obsah v různých předpisech. Směrnice přitom obsahuje pojem „legální pobyt“ v čl. 18 a neobsahuje žádná jeho omezení. Městský soud neměl vycházet z důvodové zprávy, ale ze skutečného obsahu směrnic a vzájemně je porovnat.

[5] Navíc, i kdyby měly správní orgány pravdu v tom, že není možné započítat trvání fikce pobytu do doby pěti let nepřetržitého pobytu, byla by jejich rozhodnutí nezákonná. Řízení o stěžovatelově žádosti o povolení k přechodnému pobytu trvá již 13 let a doposud pravomocně neskončilo. Pokud by kladné rozhodnutí o žádosti bylo podmínkou započitatelnosti doby fikce pobytu, jednalo by se o předběžnou otázku podle § 57 správního řádu. Ministerstvo tak mělo řízení přerušit a nemělo meritorně rozhodnout. Závěry městského soudu ohledně použití § 57 správního řádu odporují praxi správních orgánů i soudů. Stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ans 8/2012 - 50, body 23. až 26. V tomto případě přerušil správní orgán řízení z důvodu probíhajícího trestního řízení s ohledem na otázku trestní zachovalosti cizince, přestože se patrně nejednalo o otázku, bez jejíhož vyřešení by nebylo možné ve věci rozhodnout. Cizinec byl totiž v době rozhodování trestně zachovalý. Šlo přitom o obdobnou situaci, jako je situace stěžovatele. Neexistuje tedy žádný rozumný důvod, aby byl v nynější věci zvolen jiný postup. Postup ministerstva je navíc v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel proto navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti a ztotožnila se s názorem městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud úvodem upozorňuje, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozhodnutí a postup krajských soudů, stěžovatel je proto v kasační stížnosti povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném

rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 - 38, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351). Část nynější kasační argumentace pouze opakuje žalobní námitky, s nimiž se městský soud neztotožnil.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k námitce nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelný je také rozsudek, ve kterém soud opřel své rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 4. 12 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Stěžovatel má za to, že názor městského soudu o nemožnosti započtu fikce pobytu do doby pěti let nepřetržitého pobytu není řádně zdůvodněn. Taková úvaha je však lichá, neboť městský soud vyšel z ustálené judikatury a současně také z důvodové zprávy, z níž dovodil úmysl zákonodárce. Podle NSS tedy napadený rozsudek výše uvedenými vadami netrpí.

[11] Podle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců [m]*inisterstvo vydá rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie na jeho žádost povolení k trvalému pobytu po 5 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území*.

[12] Podle § 87y odst. 1 písm. a) téhož zákona je rodinný příslušník občana Evropské unie oprávněn pobývat na území České republiky do *dne nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti, jde-li o rodinného příslušníka občana Evropské unie podle § 15a odst. 1 nebo 2*.

[13] Podle § 15a odst. 1 písm. b) téhož zákona je rodinným příslušníkem *rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje*.

[14] Podle čl. 25 odst. 1 Směrnice [d]*ržení osvědčení o registraci podle článku 8, dokladu osvědčujícího trvalý pobyt, osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka, pobytové karty nebo karty trvalého pobytu nesmí být za žádných okolností podmínkou výkonu práva nebo splnění správních formalit, může-li být existence práv prokázána jinými doklady.*

[15] Stěžovatel svou žádost o povolení k trvalému pobytu opřel o vyjádření, v němž uvedl, že je rodičem nezletilé dcery (nar. 19. 2. 2007), která je občankou ČR a s níž žije ve společné domácnosti. Jádrem sporu je v projednávaném případě možnost započtení fikce pobytu podle § 87y odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců do doby nepřetržitého přechodného pobytu podle § 87h odst. 1 téhož zákona.

[16] Nejvyšší správní soud se k charakteru fikce pobytu již v minulosti vyjádřil. Uvedl, že „*smyslem této fikce je ochrana cizince po dobu rozhodování o jeho žádosti. Na základě této fikce však nelze rozhodovat v dalších řízeních* [...]“(viz rozsudek ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 Azs 268/2017 - 22). V rozsudku ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44, pak NSS dovodil, že „[j]*elikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky* [povoleného dlouhodobého pobytu] *hovořit*.“ Je tak zřejmé, že smyslem institutu fikce pobytu je zabránit situaci, kdy by cizinec sice řádně o pobytové oprávnění požádal, avšak dokud o něm nebylo rozhodnuto, nacházel by se v právním vakuu, resp. by na území České republiky pobýval neoprávněně. Závěry vyslovené kasačním soudem v dřívějších

rozhodnutích jsou tak platné i nadále a soud nevidí důvodu se od nich v této věci odchýlit. Stěžovatel namítal, že citované závěry NSS vyslovil ve vztahu k jinému institutu, a nejsou tak přenositelné na nynější věc. Účel institutu fikce pobytu se však v tomto případě nemění a není důvod, aby to, co by bylo v řízení o určitém pobytovém oprávnění nepřípustné, bylo v řízení o jiném pobytovém oprávnění naopak zcela akceptovatelné. Ostatně NSS již dříve uvedl, že se hodnocení povahy fikce pobytu uplatní i v případě fikce podle § 87y zákona o pobytu cizinců (rozsudek ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 Azs 413/2020 - 45).

[17] Nejvyšší správní soud se tedy shoduje s městským soudem, že tuto dobu fikce pobytu lze i pro účely povolení k trvalému pobytu dle § 87h odst. 1 zákona o pobytu cizinců započíst pouze v případě, že o cizincově žádosti je rozhodnuto kladně. Upřednostnění stěžovatelova výkladu by znamenalo, že cizinec může svůj pobyt zde legalizovat pouhým podáním žádosti a plynutím času (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2013, č. j. 5 As 121/2011 - 60). Takový však účel uvedeného institutu zjevně není. Námitce, že měl městský soud porovnat znění dotčených směrnic Evropské unie, nemůže NSS přitakat. V této věci totiž není sporu o transpozici směrnic do českého právního řádu. Ani to, že městský soud přihlédl ke znění důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb., nečiní jeho rozhodnutí bez dalšího nezákonným.

[18] Stěžovatel také dovozoval, že pokud by byl čl. 25 Směrnice aplikován přímo, mělo by na něj být nahlíženo jako na držitele povolení k přechodnému pobytu. Již městský soud uvedl, že ze znění tohoto článku nelze dovodit, že by osvědčení o podání žádosti bylo možné považovat za rovnocenné samotnému pobytovému oprávnění pro účely nynějšího řízení. Tomuto posouzení nelze ničeho vytknout. Čl. 25 Směrnice zjevně na nynější situaci nemíří.

[19] Dále stěžovatel uvedl, že byl na místě postup podle § 57 a § 64 odst. 1 písm. c) bod 3 správního řádu. Městský soud tento názor nesdílel a NSS mu dává za pravdu. Městský soud se zabýval slovem „závisí“ v § 57 odst. 1 správního řádu a dovodil, že pamatuje pouze na otázky, bez jejichž vyřešení nelze v řízení pokračovat. Započtení fikce pobytu však takovou otázkou není. Řízení o udělení trvalého pobytu podle § 87h zákona o pobytu cizinců navíc není typem řízení, které by předpokládalo bezprostřední a bezodkladné vydání rozhodnutí a v němž by samotné rozhodnutí bylo prvním úkonem v řízení, jako je tomu například u rozhodnutí o povinnosti opustit území. V takovém případě totiž NSS připustil posouzení oprávněnosti pobytu na území na základě fikce pobytu jako předběžné otázky podle § 57 správního řádu (srov. rozsudek ze dne 5. 5. 2022, č. j. 2 Azs 249/2021 - 28).

[20] Co se týče odkazu na rozsudek č. j. 8 Ans 8/2012 - 50, není tato námitka důvodná. Stěžovatel uvádí, že v této věci správní orgány přerušily řízení z důvodu posouzení trestní zachovalosti. Domnívá se, že jde o obdobnou věc, a její řešení je tak zcela použitelné na jeho případ. NSS však tento pohled nesdílí. V této věci především správní soudy neposuzovaly žalobu proti rozhodnutí, ale žalobu proti nečinnosti. Dospěly k tomu, že žalovaný nebyl nečinný, jestliže řízení o žádosti o pobytové oprávnění žalobce přerušil, aby vyčkal na výsledek trestního řízení, ačkoli podle tehdejšího žalobce nebylo takové přerušení nezbytné. Navíc podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že otázku, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá, si nemůže správní orgán posoudit sám.

Z těchto důvodů tak nelze stěžovatelem zmíněný rozsudek považovat za přiléhavý na nynější věc.

[21] Stěžovateli lze přitakat, že délka řízení o žádosti stěžovatele dle § 87y zákona o pobytu cizinců je značná. Současně však NSS souhlasí s městským soudem a žalovanou, že stěžovateli se nabízí možnosti, jak dosáhnout vydání rozhodnutí v tomto řízení. V nynějším řízení naopak námitka týkající se délky řízení v jiné věci nemůže založit důvodnost kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná měla ve věci plný úspěch, nicméně jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 13. října 2022

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu