



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **I. P.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 8. 2014, č. j. MV-39888-12/SO-2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 1. 2015, č. j. 52 A 69/2014 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“), rozhodnutím ze dne 8. 2. 2012, č. j. OAM-14155-10/TP-2011, podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítlo žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu. Dospělo totiž k závěru, že žalobce nesplnil jednu z podmínek pro vydání povolení, a to nepřetržitý pobyt na území České republiky po dobu pěti let podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Žalobce sice pobýval na území České republiky od 17. 1. 2005 na základě povolení k dlouhodobému pobytu, účel pobytu podnikání – OSVČ, a pobyt byl řádně prodlužován, nicméně během sledované doby z území opakovaně vycestoval, celkem na 363 dnů. Podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se do doby pobytu podle odst. 1 téhož ustanovení započítávají mj. i období nepřítomnosti cizince na území v průběhu doby pobytu, pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu

nepřesáhla 10 měsíců. Celková doba pobytu žalobce mimo území byla delší než 10 měsíců, proto žalobce uvedenou podmínku nesplnil.

[2] Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku. Ztotožnila se s napadeným rozhodnutím a vyjádřila se k námitce žalobce, že se Ministerstvo vnitra nezabývalo charakterem jeho zahraničních cest, které byly pracovní a dopadalo na ně tak jiné pravidlo pro zápočet dob nepřítomnosti cizince na území. Žalovaná zdůraznila, že řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu je řízením na návrh žadatele dle § 44 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nejedná se tedy o řízení vedené z moci úřední a neřídí se vyšetřovací zásadou. Bylo v zájmu žalobce, aby poskytl správnímu orgánu veškerou součinnost ke zjištění rozhodných skutečností pro udělení povolení k trvalému pobytu. Žalovaná odkázala na § 82 odst. 4 správního řádu, který upravuje koncentraci řízení, dle kterého nemohla přihlídnout ke skutečnostem tvrzeným až v odvolání.

[3] Rozhodnutí žalované napadal žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), který žalobu zamítl rozsudkem citovaným v záhlaví. S ohledem na obsah žaloby se zabýval zejména výkladem § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a dovodil, že z hlediska zápočtu období nepřítomnosti cizince na území rozlišuje tři způsoby. První z nich se týká nepřítomnosti bez určení důvodu, které může být započítáno, pokud jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla šest po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu deset měsíců. Druhý obsahuje pravidla pro dobu nepřítomnosti z důvodu pracovního vyslání do zahraničí. Toto období může být započítáno, pokud nepřesáhlo dvanáct po sobě jdoucích měsíců. Třetí způsob zápočtu se vztahuje k nepřítomnosti delší než dvanáct měsíců, avšak pouze ze závažných důvodů, kterými jsou např. těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění anebo studium či odborné školení.

[4] Krajský soud se ztotožnil s názorem žalované, že bylo na žalobci, aby předložil tvrzení a označil důkazy, kterými by konkretizoval své cesty. To však neučinil a správní orgán musel vycházet jen z těch podkladů, které mu byly dostupné. Z těch nevyplývalo, že by cesty žalobce byly pracovní, proto správní orgán správně aplikoval první variantu zápočtu doby nepřítomnosti na území a shledal, že nebyly splněny podmínky pro vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[5] Proti rozsudku krajského soudu nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[6] Stěžovatel v první řadě rozporoval závěry ohledně důkazního břemene. Správní orgán má podle § 3 správního řádu povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podle § 4 odst. 1 a 2 téhož zákona je správní orgán při své činnosti povinen zohlednit, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, je povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile, podle možností jim vycházet vstříc a současně jim poskytovat přiměřená poučení o jejich právech a povinnostech. Správní orgán se proto měl zabývat charakterem cest žalobce a případně jej vyzvat, aby se vyjádřil k jeho zjištění. Na opačný názor

pokračování

krajského soudu stěžovatel reagoval konstatováním, že správní orgán nemusel zkoumat charakter zahraničních cest bez jeho součinnosti. Pokud k nim však chtěl přihlédnout, musel zjišťovat jejich povahu a důvody, což se nejčastěji děje výsledkem účastníka řízení.

[7] Dále stěžovatel namítl nesprávný výklad zákonných ustanovení, provedený oběma správními orgány i krajským soudem. Doba pobytu na území se vypočte jako součet všech započítatelných období pobytu cizince na území republiky. Stěžovatel uvedl, že pokud cizinec pobýval mimo území republiky více než šest po sobě jdoucích měsíců, aniž byl do zahraničí vyslán pracovně, nebo činí-li součet období pobytu mimo území více než deset měsíců, toto období nelze započíst, nicméně dle čl. 4 odst. 3 Směrnice Rady (EHS) č. 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice“), nedojde k přerušení doby a tím jejímu přetržení. Je třeba rozlišovat mezi přerušením a stavěním lhůt a dob.

[8] Stěžovatel navázal popisem konkrétních variant, které mohou nastat při započítávání období podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a to s ohledem na běh lhůt a dob. Dále zmínil úpravu uvedené směrnice a vyjádřil se k ústavní konformitě interpretace § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Uzavřel, že jediným možným výkladem je takový, dle kterého se do doby pobytu na území započítává každé období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo dvanáct po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovně vyslán do zahraničí, bez omezení celkové doby nepřítomnosti na území. Správní orgány postupovaly v rozporu s § 2 odst. 1 a 2 správního řádu a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čímž došlo k porušení práv stěžovatele.

[9] Rozsudek krajského soudu je dle stěžovatele nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky. Rozhodnutími byl porušen zákon, zejména § 2 odst. 1 a 2 správního řádu ve spojení s čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), a čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalované a věc žalované vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s rozhodnutími obou správních orgánů i rozsudkem krajského soudu. Uvedla, že stěžovatel nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by zpochybňovala správnost jejího rozhodnutí. Proto uzavřela, že kasační stížnost je nedůvodná a navrhla, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je ve smyslu § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), řádně zastoupen advokátem. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, že napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Stěžovatel uplatnil kasační důvod spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tj. kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Označením kasačních důvodů však není Nejvyšší správní soud vázán.

[13] V kasační stížnosti stěžovatel rozporoval názor krajského soudu, že správní orgány nebyly povinny z moci úřední zjišťovat charakter jeho zahraničních cest. Dle jeho názoru správní orgány porušily § 3 a § 4 odst. 1 a 2 správního řádu (obsahující zákonné zakotvení zásad materiální pravdy a veřejné správy jako služby) a následkem toho řádně nezjistily skutkový stav. Dále stěžovatel nesouhlasil s výkladem § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který zpochybnil z více důvodů.

[14] První z námitek lze podle jejího obsahu podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., dle kterého lze kasační stížnost podat pro tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Druhá námitka spadá pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak je uvedeno výše.

[15] K namítanému porušení zákona při zjišťování skutkového stavu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná i krajský soud dostatečně zdůvodnily, z jakých důvodů se správní orgány nezabývaly charakterem zahraničních cest, a Nejvyšší správní soud se s jejich hodnocením zcela ztotožňuje. Podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. V řízení před Ministerstvem vnitra stěžovatel k charakteru svých cest nepřinesl žádná tvrzení ani k nim nepředložil důkazy, přitom však o těchto skutečnostech musel vědět již při podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[16] Pro doplnění uvedeného zákonného ustanovení je výstižná i citace žalované a krajského soudu z judikatury soudu zdejšího, konkrétně z rozsudku ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 – 60. Řízení zahajovaná na návrh, tedy i řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, nejsou ovládána zásadou vyšetřovací a koncentrace řízení je v nich namístě. Je zejména v zájmu žadatele (zde stěžovatele), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti; správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici. Při zkoumání doby nepřítomnosti na území vycházelo Ministerstvo vnitra z cestovního dokladu, ze kterého důvod zahraničních cest nevyplývá. Pokud stěžovatel chtěl, aby Ministerstvo vnitra zohlednilo účel jeho cest, měl jej v první řadě tvrdit a v druhé řadě měl ke svým tvrzením předložit důkazy. K věci lze pouze dodat, že dle správního spisu měl stěžovatel možnost seznámit se s podklady rozhodnutí Ministerstva vnitra před jeho vydáním a k těmto podkladům se vyjádřit. Prvého z těchto práv využil, druhého nikoliv.

[17] Zjištěný skutkový stav správní orgány podřadily pod příslušné právní normy, obsažené v § 68 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců. Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu cizinci vydá na žádost po 5 letech nepřetržitého pobytu na území. Podle § 68 odst. 3 se do doby pobytu podle odstavce 1 započítávají i období nepřítomnosti cizince na území v průběhu této doby pobytu, pokud tato jednotlivá

pokračování

období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 10 měsíců, a dále období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovně vyslán do zahraničí. Nepřetržitost pobytu je dále zachována, pokud jedno období nepřítomnosti cizince na území nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění anebo studium nebo odborné školení, přičemž toto období se do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává.

[18] Na základě zjištěných skutečností správní orgány aplikovaly tu část § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, dle které se do doby podle odstavce 1 téhož ustanovení započítávají období nepřítomnosti cizince na území v průběhu této doby pobytu, pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla šest po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla deset měsíců. Jak uvedla žalovaná i krajský soud, nebylo důvodu k užití jiného způsobu zápočtu doby nepřítomnosti cizince na území. Vzhledem k tomu, že délka nepřítomnosti na území byla ve sledovaném období delší než deset měsíců, nemohla být započítána, doba pobytu stěžovatele na území nebyla po dobu pěti let nepřetržitá a Ministerstvo vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítlo.

[19] Z výše uvedených důvodů se rozsáhlá argumentace stěžovatele, vztahující se k závěru, že: *„do doby pobytu na území se započítává každé období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovně vyslán do zahraničí, bez omezení celkové doby nepřítomnosti cizince na území,“* míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu i žalované. Z výše uvedeného je zřejmé, proč nemohl být brán zřetel na tvrzený charakter cest stěžovatele. Proto také nebylo aplikováno pravidlo zápočtu doby nepřítomnosti cizince, pracovně vyslaného do zahraničí, a veškerá tvrzení stěžovatele, kterými namítá související porušení různých právních norem (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), nejsou relevantní.

[20] Stěžovatel také namítal, že správní orgány i krajský soud nesprávně vyložily § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců z důvodu směšování institutů přerušení a stavění lhůt a dob. Tato námitka se vztahovala i k aplikované části citovaného ustanovení, neboť dle názoru stěžovatele v případě, kdy nelze předmětnou dobu do celkové doby pobytu na území započíst (protože je delší, než je zákonem předvídáno), nedojde dle čl. 4 odst. 3 směrnice k přerušení doby. Běh doby se dle stěžovatele v takovém případě staví na dobu pobytu cizince mimo území.

[21] Tuto námitku však Nejvyšší správní soud nemohl přezkoumat, neboť stěžovatel ji neuplatnil v řízení před krajským soudem, přestože tak mohl učinit. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. je kasační stížnost přípustná jen z důvodů tam taxativně vymezených, jež jsou svojí povahou vždy důvody právními. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba proti rozhodnutí správního orgánu obsahovat mj. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* tedy brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové

námítky jsou nepřijatelné (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publikovaný pod č. 419/2004 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalované v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec její úřední činnosti.

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

V Brně dne 12. března 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu