



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **V. R.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 3. 2013, čj. MV-4830-5/SO/sen-2013, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2016, čj. 15 A 40/2013 – 43,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2016, čj. 15 A 40/2013 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 10. 11. 2012, čj. OAM-3634-16/TP-2012, jímž byla podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žalobcova žádost o povolení k trvalému pobytu podaná podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ten rozsudkem ze dne 20. 1. 2016, čj. 15 A 40/2013 - 43, zrušil rozhodnutí žalované i správního orgánu prvního stupně z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávné aplikaci § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Namítala nezákonnost rozsudku krajského soudu, kterou spatřovala v nesprávném výkladu § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem, že pro zachování nepřetržitosti pobytu lze ze závažných důvodů prominout nepřítomnost cizince na území republiky opakovaně, není-li tato nepřítomnost delší než 12 měsíců. Naopak měla za to, že z § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců plyne, že v průběhu rozhodného období 5 let předcházejících žádosti o povolení k trvalému pobytu, lze zohlednit pouze jedno takové období nepřítomnosti cizince na území republiky. To stěžovatelka dovozuje z jazykového výkladu sporného ustanovení, v němž je užito jednotné číslo. Tedy nepřítomnost pobytu cizince na území republiky, má-li být zachována nepřetržitost doby jeho pobytu, lze ze závažných důvodů zohlednit pouze jedinkrát za dobu 5 let nepřetržitého pobytu, který je pro udělení povolení k trvalému pobytu vyžadován podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[5] Výklad předestřený krajským soudem je podle stěžovatelky v rozporu s účelem povolení k trvalému pobytu, neboť cizinec by v takovém případě nemusel na území republiky v posuzovaném období 5 let před podáním žádosti fakticky pobývat, pokud by k tomu měl závažné důvody. Stěží by potom bylo možno dojít k závěru, že se v zemi usídlil. Právě k tomu však požadavek nepřetržitého pětiletého pobytu směřuje, což plyne z bodu 6 odůvodnění směrnice č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice“).

[6] Stěžovatelka měla za to, že v důsledku nesprávného výkladu § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců krajský soud chybně dovodil, že při posouzení doby trvání nepřetržitého pobytu cizince na území republiky je třeba se zabývat i dobou hlouběji v minulosti, než jen dobou 5 let bezprostředně předcházejících podání žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[7] Stěžovatelka proto navrhla rozsudek krajského soudu jako nezákonný zrušit a současně navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek s ohledem na skutečnost, že má podle napadeného rozsudku povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč.

IV.

[8] Žalobce navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou. Souhlasil s výkladem § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců, jak je provedl krajský soud. Měl za to, že v jeho případě nemůže být pochyb o závažnosti důvodů nepřítomnosti na území republiky, neboť byly doloženy lékařskými zprávami. Žalobce tedy splnil podmínku, že byl v některých případech na území republiky nepřítomen ze závažných důvodů, ale také podmínku nepřetržitosti pobytu na území po dobu pěti let. K návrhu na odkladný účinek žalobce uvedl, že se jedná o výjimečný institut, jehož by mělo být využito pouze k tomu,

aby se předešlo vzniku nepoměrně větší újmy stěžovatelce, nikoliv z důvodu, že má stěžovatelka podle napadeného rozsudku povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Jejich zaplacení pro stěžovatelku výraznou újmu nepředstavuje.

[9] Nejvyšší správní soud samostatným usnesením přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

V.

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

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Mezi účastníky řízení je sporný výklad § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců. V důsledku toho je sporné, zda žalobce splnil zákonnou podmínku nepřetržitosti pobytu na území republiky po dobu 5 let před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve rekapituluje pro věc podstatné skutečnosti, jež vyplývají ze správního spisu. Žalobce podal dne 14. 3. 2012 žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Zde pobýval od 23. 5. 2006 do 15. 3. 2007 na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, od 16. 3. 2007 do 13. 6. 2010 na základě povolení dlouhodobému pobytu za stejným účelem, od 14. 6. 2010 do 30. 6. 2012 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Ke dni podání žádosti doba jeho oprávněného pobytu na území České republiky činila 5 let a 9 měsíců (podle rozhodnutí správního orgánu prvního stupně 6 let a 5 měsíců – poznámka soudu). Ze záznamů v cestovním dokladu žalobce vyplynulo, že v průběhu této doby v 10 případech území republiky dočasně opustil. Doba nepřítomnosti v žádném z těchto případů nebyla delší než 6 měsíců. Celková doba nepřítomnosti žalobce na území republiky činila 438 dnů (více než 10 měsíců). Ve dvou z těchto případů nepřítomnosti pobýval žalobce mimo území republiky ze zdravotních důvodů. V prvním případě se jednalo o nepřítomnost v době od 2. 10. 2008 do 18. 1. 2009 (108 dnů), z toho v období od 12. 10. 2008 do 15. 1. 2009 byla důvodem virová hepatitida C a chronická reaktivní pankreatitida, jak se podává z potvrzení lékaře V.V. D. č. 194. Ve druhém případě byl žalobce nepřítomen na území v době od 22. 11. 2009 do 6. 3. 2010 (104 dnů). Z toho od 30. 11. 2009 do 1. 3. 2010 byla podle lékařského potvrzení č. 282, vystaveného stejným lékařem, důvodem jeho nepřítomnosti léčba zlomeniny kostí pravého bérce.

[14] Na základě uvedených skutkových okolností případu správní orgán prvního stupně žalobcovu žádost o vydání povolení trvalému pobytu zamítl pro nesplnění podmínky nepřetržitosti pobytu po dobu 5 let. Dovodil, že lékařské zprávy dokládající ve dvou případech důvod žalobcovy nepřítomnosti na území republiky, byly vystaveny „zřejmě účelově“ právě na nejdelší období jeho nepřítomnosti. Současně uvedl, že pokud by byly tyto doby nepřítomnosti ze zdravotních důvodů uznány, žalobce by podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území republiky splnil.

[15] Stěžovatelka, která rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila, uvedla, že při posouzení doby nepřetržitého pobytu žalobce na území republiky lze zohlednit

pouze jedno z období jeho nepřítomnosti ze závažných důvodů. I kdyby tedy za takový důvod považovala nejdelší období žalobcovy nepřítomnosti ze zdravotních důvodů doložené potvrzením lékaře, stále by doba jeho nepřítomnosti v České republice v součtu přesahovala povolených 10 měsíců. I podle stěžovatelky tedy žalobce nesplnil podmínku nepřetržitého pobytu v délce 5 let předcházejících podání žádosti, byť tento závěr opřela o odlišné důvody, než správní orgán prvního stupně.

[16] Krajský soud s výkladem § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců predestinovaným stěžovatelkou nesouhlasil. Vyslovil, že nepřítomnost žadatele o povolení k trvalému pobytu, která není delší než 12 po sobě jdoucích měsíců a která je vyvolána závažnými důvody na jeho straně, může být v průběhu doby trvání pobytu opakovaná, nikoliv jen jediná. Do doby pobytu se sice nezapočítává, ale nepřerušuje její běh.

[17] Nejvyšší správní soud tomuto výkladu § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců nepřisvědčil. Právní úprava týkající se trvalého pobytu cizince vychází ze směrnice, která v bodě 6 odůvodnění stanoví, že *„[h]lavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu. Pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba v zemi usídlila. Zajištěna by měla být také určitá pružnost s ohledem na okolnosti, za nichž může být osoba nucena území dočasně opustit.“*

[18] Článek 4 odstavec 3 druhý pododstavec směrnice dále uvádí, že *„ve zvláštních nebo výjimečných případech dočasné povahy a v souladu s vnitrostátními právními předpisy mohou členské státy připustit, že delší období nepřítomnosti, než je uvedeno v prvním pododstavci (doba nepřítomnosti nepřesahující 6 po sobě jdoucích měsíců a nepřekračující úhrnem 10 měsíců), neznamená přerušování doby uvedené v odstavci 1.“*

[19] Při výkladu § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců je třeba mít na zřeteli účel a smysl právní úpravy, jenž zdůrazňuje délku, oprávněnost a také nepřetržitost pobytu cizince na území státu, v němž o povolení k trvalému pobytu žádá (mimo další požadavky – srov. např. bod 7 a 8 odůvodnění směrnice). Cizinec žádající o vydání povolení k trvalému pobytu má i nepřetržitost svého pobytu na území po stanovenou dobu prokázat svůj zájem na usídlení ve státě, v němž o trvalý pobyt žádá. Vymezení předpokladů, za nichž je zachována nepřetržitost pobytu na území, jak jsou obsaženy v § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, k uvedenému smyslu a účelu právní úpravy směřuje.

[20] Právní úprava v § 68 zákona o pobytu cizinců proto v souladu se směrnicí (srov. bod 6 jejího odůvodnění s požadavkem na zajištění pružnosti) předvídá situace, kdy cizinec bude nucen dočasně území republiky opustit. Za tím účelem vymezuje doby nepřítomnosti, které se do období nepřetržitého pobytu cizince na území započítávají (nepřesahující 6 po sobě jdoucích měsíců) a které mohou nastat opakovaně, aniž je rozhodující důvod nepřítomnosti cizince na území. Ve svém souhrnu však tyto opakované doby nepřítomnosti nemohou překročit 10 měsíců, aby byl zachován požadavek nepřetržitosti pobytu.

[21] Zákon o pobytu cizinců v § 68 odst. 3 ale předvídá i další případy nepřítomnosti cizince na území, které toleruje jako doby nepřerušující běh nepřetržitého pobytu. Tyto další případy musí být odůvodněny určitými, v zákoně uvedenými, důvody.

[22] Jde jednak o případy, kdy je cizinec vyslán pracovně do zahraničí. Z uvedeného důvodu je možná nepřítomnost cizince po dobu delší než 6 po sobě jdoucích měsíců, avšak nepřesahující 12 po sobě jdoucích měsíců. Ta se započte do doby nepřetržitého pobytu a nepřerušuje ji. Tento důvod nepřítomnosti ale v případě žalobce nenastal.

[23] Případy odůvodněné nepřítomnosti, které nepřerušují nepřetržitost pobytu cizince na území, jsou i ty, odůvodněné závažnými důvody na straně cizince (jež zákonodárce příkladmo vyjmenovává jako těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění a další), jež žalobce tvrdil v nynější věci. V podstatě se tedy jedná o mimořádné, výjimečné či v životě cizince natolik zásadní životní situace, pro něž zákonodárce poskytuje cizinci dobrodiní spočívající v tom, že nastanou-li, nepůsobí přetržku doby jeho pobytu na území. Na druhou stranu se však nezohlední v době trvání nepřetržitého pobytu. O tuto dobu musí cizinec pobývat na území republiky déle, hodlá-li splnit podmínku nepřetržitosti pobytu po dobu 5 let vyplývající z § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[24] Uvedená úprava zcela zřejmě směřuje k tomu, aby cizinec prokázal, že se na území státu, v němž o trvalý pobyt žádá, skutečně usídlil. Takový požadavek může cizinec stěží splnit, nachází-li se opakovaně po delší dobu (nepřevyšující 12 po sobě jdoucích měsíců) mimo území státu, v němž o trvalý pobyt žádá, byť by pro to měl závažné důvody. Těmito delšími opakovanými nepřítomnostmi by naprosto rozmělnil dobu pobytu na území republiky, který má trvat nepřetržitě 5 let před podáním žádosti (protože nepřítomnost ze závažných důvodů se do této doby nezapočte). Byl by tedy popřen požadovaný princip „nepřetržitosti“ pobytu. Ten je však jedním z klíčových požadavků směrnice a ve shodě s ní i právní úpravy zákona o pobytu cizinců týkající se vydání povolení k trvalému pobytu. Doba nepřítomnosti delší než šest po sobě jdoucích měsíců (nepřevyšující 12 po sobě jdoucích měsíců) je již natolik dlouhá, že přistoupit na výklad, podle nějž lze zohlednit tuto dobu opakovaně, by znamenalo prolomení zásad, z nichž uvedená právní úprava vychází (v požadavku na nepřetržitost pobytu). Cizinec by tak svůj úmysl usídlit se na území státu, v němž o povolení k pobytu žádá, neprokázal (srov. bod 6 odůvodnění směrnice). Naopak by takto mohl dobu „nepřetržitého“ pobytu neúměrně prodlužovat svými opakovanými nepřítomnostmi na území, pokud by je doložil závažnými důvody. K tomu však právní úprava obsažená v § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nesměřuje.

[25] Ačkoliv se dikce § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců může jevit ne zcela jednoznačná (čehož důkazem je i projednávaná věc), při použití teleologického výkladu lze dospět k závěru, o nějž stěžovatelka opírá důvody své kasační stížnosti a jenž vyjádřila i ve svém rozhodnutí. Nepřítomnost cizince na území republiky ze závažných důvodů, není-li delší než 12 po sobě jdoucích měsíců, může být v průběhu trvání pobytu na území republiky pouze jediná, nikoliv opakovaná.

[26] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil při výkladu § 68 odst. 3 věty poslední zákona o pobytu cizinců, a proto dospěl k nesprávnému právnímu závěru při posouzení splnění podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu. Bude proto jeho povinností se věcí znovu zabývat a vyjít přitom ze závazného právního názoru vysloveného soudem v tomto rozsudku.

[27] Aniž to ovlivňuje závěry, k nimž Nejvyšší správní soud v posuzované věci dospěl, považuje tento soud za potřebné doplnit následující. Krajský soud v napadeném rozsudku správně vyslovil, že v případě, kdy doba nepřítomnosti cizince na území nepřesahuje 12 po

sobě jdoucích měsíců a je odůvodněna závažnými důvody, je na místě zkoumat dobu nepřetržitého pobytu cizince hlouběji do minulosti, než jen 5 let bezprostředně předcházejících podání žádosti. Je tomu tak proto, že uvedená doba se podle § 68 odst. 3 věty třetí zákona o pobytu cizinců do doby pobytu na území republiky nezapočítává. Stále však platí, že k zachování požadavku na nepřetržitý pobyt může být zohledněno pouze jedno jediné delší (než 6 po sobě jdoucích měsíců, ne však delší než 12 po sobě jdoucích měsíců) období nepřítomnosti cizince na území ze závažných důvodů. A v náhledu na tuto právní otázku krajský soud naopak pochybil.

VI.

[28] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a rozsudek krajského soudu je nezákonný. Proto jej Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem, vysloveným v tomto rozsudku Nejvyšším správním soudem. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s.

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

V Brně 15. července 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu