



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **V. B.**, zast. advokátem Mgr. Vratislavem Polkou, se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 48 A 47/2015 – 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované (dále „stěžovatelka“) ze dne 7. 4. 2015, č. j. MV-84270-3/SO-2014, jímž zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 26. 5. 2014, č. j. OAM-3325-16/TP-2013, a toto rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutím ministerstva byla 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 zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínky uvedené v § 68 zákona o pobytu cizinců.

I. Vymezení věci a její posouzení krajským soudem

Žalobce pobýval na území České republiky od 11. 7. 2006 na základě dlouhodobého víza za účelem zaměstnání a od 15. 3. 2007 pobýval na území na základě povolení dlouhodobého pobytu, jehož platnost byla následně prodlužována, a to za různými účely (zaměstnání, podnikání).

Řízení o jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podané dne 12. 1. 2011 bylo usnesením ministerstva ze dne 8. 6. 2011, č. j. OAM-05194-8/DP-2011, zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Toto usnesení bylo žalobcem napadeno odvoláním a žalobce tak dále pobýval na území nadále na základě fikce pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka rozhodnutím ze dne 7. 10. 2013, č. j. MV-84994-4/SO/sen-2011, toto odvolání zamítla a usnesení ministerstva ze dne 8. 6. 2011 potvrdila. Dne 7. 3. 2014 byl žalobci vydán výjezdní příkaz a žalobce tentýž den podal žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpení, které bylo vyhověno.

Dne 7. 3. 2014 zároveň podal žalobce v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu ze dne 20. 2. 2013 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Opatřením ze dne 21. 3. 2014 ministerstvo žalobce informovalo o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Svým opatřením proti nečinnosti ze dne 1. 4. 2014 stěžovatelka přikázala ministerstvu, aby do 30 dnů o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu rozhodlo. Rozhodnutím ze dne 26. 5. 2014 pak ministerstvo podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu zamítlo. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné uvedlo, že nebyla zachována nepřetržitost pobytu žadatele ke dni vydání rozhodnutí, neboť ten byl ukončen nabytím právní moci rozhodnutí ministerstva ze dne 8. 6. 2011, tj. dne 29. 1. 2014. Podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu žádná fikce pobytu nevzniká. Doby pobytu žalobce na výjezdní příkaz nelze podle ministerstva považovat za standardní dobu oprávněného a legálního pobytu na území podle čl. 4 směrnice 2003/109/ES a žalobce v období od 29. 1. 2014 do 7. 3. 2014 pobýval na území nelegálně. Protože byla narušena nepřetržitost pobytu žalobce, nesplňuje tento podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání, které stěžovatelka zamítla a rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 5. 2014 potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, které krajský soud vyhověl a rozhodnutí stěžovatelky ze dne 7. 4. 2015, č. j. MV-84270-3/SO-2014 a současně i rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 5. 2014, č. j. OAM-3325-16/TP-2013, zrušil. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, v němž soud dospěl k závěru, že směrnice 2003/109/ES „*váže splnění pětileté podmínky nepřetržitého pobytu na období bezprostředně před podáním žádosti.*“

Krajský soud se podrobně v intencích mantinelů vymezených citovaným rozsudkem zabýval především tím, zda směrnice 2003/109/ES upravuje bližší podmínky pro získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Dospěl přitom k závěru, že nikoli; je-li splněna podmínka pětiletého oprávněného a nepřetržitého pobytu a žadatel předložil doklad o příjmech, zdravotním pojištění, eventuálně o splněných integračních

pokračování

opatřeních, cestovní doklad a doklad o přiměřeném ubytování, má členský stát povinnost přiznat postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Jinými slovy „pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené v této směrnici, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení“ (rozsudek SDEU ve věci *Evropská komise vs. Nizozemsko*, bod 68). Skutečností, která by to vylučovala a která tedy představuje negativní podmínku, je ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Členský stát přitom toto postavení musí žadateli přiznat v maximální lhůtě 6 měsíců, která může být prodloužena pouze ve výjimečných případech, s tím, že vnitrostátní právní předpisy mají upravovat důsledky toho, že tato lhůta nebyla dodržena. Přitom v rozsahu sporu mezi žalobcem a žalovanou nelze o žalobci říci, že by podmínky nesplnil.

Krajský soud konstatoval, že podle Soudního dvora EU „systém zavedený touto směrnicí jasně značí, že získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznaného na základě této směrnice podléhá zvláštnímu postupu a mimo jiné povinnosti splnit podmínky stanovené v kapitole II této směrnice“ (rozsudek SDEU ze dne 24. 4. 2012, C-571/10 *Kamberaj*, bod 66). Již její preambule však dle krajského soudu hlavní kritéria naznačuje; tím hlavním má být délka pobytu na území členského státu, který by měl být oprávněný a nepřetržitý (bod 6); žadatelé by zároveň měli prokázat, že mají přiměřené příjmy a zdravotní pojištění (bod 7), a neměli by představovat ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti (bod 8). V bodě 10 preambule pak evropský normotvůrce stanovil, že „[j]e třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i průhledné a spravedlivé, aby dotýčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotu. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.“ Tyto zásady obsažené v preambuli směrnice 2003/109/ES se pak projeví i v jejích normativních ustanoveních. Její čl. 4 upravuje jako nezbytnou podmínku (srov. rozsudek ve věci *Tahir*, bod 30) pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta délku pobytu a mimo jiné stanoví, že členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně (*sic!*) před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let (odst. 1) s tím, že ustanovení následujících odstavců tuto podmínku upřesňují. Další podmínky (srov. rozsudek SDEU ve věci *Kamberaj*, bod 67) jsou pak upraveny v čl. 5 až 7 směrnice 2003/109/ES. Článek 5 jako obligatorní podmínky stanoví stálé a pravidelné příjmy a zdravotní pojištění; fakultativní podmínku pak představuje dodržování integračních opatření. Negativní podmínkou, kterou musí žadatel o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta splňovat, je neexistence ohrožení veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti, které představují důvody, pro které mohou členské státy žádost zamítnout (čl. 6).

Krajský soud dále poukázal na to, že procesní podmínky pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta upravuje čl. 7 směrnice 2003/109/ES. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení je mimo jiné třeba k žádosti přiložit písemné doklady stanovené vnitrostátními právními předpisy, z nichž vyplývá, že žadatel splňuje podmínky podle článků 4 a 5, eventuálně platný cestovní doklad (jeho ověřený opis) nebo doklady o přiměřeném ubytování. Podle odstavce 2 mimo jiné příslušné vnitrostátní orgány žadateli písemně oznámí rozhodnutí co nejdříve, v každém případě však nejpozději šest měsíců ode

dne podání žádosti. Ve výjimečných případech souvisejících s obtížností posouzení žádosti může být lhůta uvedená v prvním pododstavci prodloužena. Důsledky vyplývající z toho, že rozhodnutí nebylo učiněno ve lhůtě stanovené v tomto ustanovení, musí být určeny vnitrostátními právními předpisy příslušného členského státu. Odstavec 3 uvedeného ustanovení pak stanoví, že jsou-li podmínky stanovené články 4 a 5 splněny a příslušná osoba nepředstavuje ohrožení ve smyslu článku 6, přizná (sic!) dotčený členský stát státnímu příslušníkovi třetí země právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Dle názoru krajského soudu z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že směrnice 2003/109/ES pojem „oprávněný pobyt“ nevymezuje (rozsudek ze dne 18. 10. 2012, C-502/10 *Singh*, bod 39) a v tomto ohledu tak mají členské státy určitou volnost. Na druhou stranu však členské státy „nemohou použít vnitrostátní právní úpravu, která může ohrozit dosažení cílů směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku“ (rozsudek ze dne 26. 4. 2012, C-508/10 *Komise vs. Nizozemsko*, bod 65). Hlavním cílem je přitom v případě směrnice 2003/109/ES „integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou trvale usazeni v členských státech.“ (rozsudek ze dne 2. 9. 2015, C-309/14 *CGIL a INCA*, bod 21). Integrace státních příslušníků třetích zemí je v systému směrnice 2003/109/ES obecným pravidlem a výjimky z tohoto pravidla musí být vykládány restriktivně (srov. rozsudek ve věci *Kamberaj*, bod 86).

Krajský soud současně konstatoval, že je nedůvodná námitka žalobce, že postačí jednou splnit podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu a jeho následné přetržení již nemůže mít žádný vliv, neboť Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku jednoznačně uvedl (a vyplývá to ostatně ze směrnice samotné), že tato podmínka musí být splněna ke dni podání žádosti. Uvedený závěr přitom vyplývá rovněž z judikatury Soudního dvora EU, podle které musí být pro přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta splněna podmínka oprávněného a nepřetržitého pobytu již bezprostředně před podáním žádosti (rozsudek ze dne 17. 7. 2014, C-469/13 *Tahir*, zejména body 29 a 34). Současně však dodal, že tato žalobní námitka není pro projednávanou věc rozhodná, neboť žalobce ke dni podání žádosti podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu splňoval. Uvedl rovněž, že tím, že zákonodárce zákonem č. 161/2006 Sb. instituty trvalého pobytu a postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta provázal, musí být řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců v souladu s požadavky směrnice 2003/109/ES a § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat za použití nepřímého účinku směrnice 2003/109/ES (citovaný rozsudek, body 21 až 28).

Krajský soud shledal nesprávnost aplikace § 75 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v předcházejícím správním řízení, a to na základě skutečnosti, že interpretace žalované a ministerstva je v rozporu s cíli a duchem směrnice 2003/109/ES. Směrnice 2003/109/ES 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). Soud zde upozorňuje na skutečnost, že v projednávané věci ministerstvo nesplnilo povinnost rozhodnout o žádosti žalobce v předepsané lhůtě. Zákon o pobytu cizinců přitom vedle toho, že neupravuje důsledek nedodržení lhůty, neupravuje

pokračování

ani případ, kdy cizinec přestane splňovat podmínku oprávněného a nepřetržitého pobytu až v průběhu řízení a až po uplynutí této lhůty. Z judikatury Soudního dvora EU však vyplývá, že „systém procesních pravidel upravující posuzování žádostí o získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by se neměl stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu“ (rozsudek ve věci *Komise vs. Nizozemsko*, bod 71) a že „[v] souladu se zásadou proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, musí být [...] prostředky zavedené vnitrostátní právní úpravou, která provádí směrnici 2003/109, s to uskutečnit cíle sledované touto právní úpravou a nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení“ (rozsudek ve věci *Evropská komise vs. Nizozemsko*, bod 75). Důsledek nedodržení lhůty ze strany ministerstva nemůže jít k tíži žalobce, který v období od 20. 2. 2013 do 29. 1. 2014 podmínku oprávněného a nepřetržitého pobytu splňoval, neboť takový výklad vnitrostátní úpravy by nejen že nebyl proporcionální, ale umožňoval by podle okolností členskému státu dokonce popřít nárok založený státním příslušníkům třetích zemí v důsledku splnění podmínek předepsaných evropskou úpravou, a to v důsledku vlastního porušení směrnici uložené povinnosti včas rozhodnout.

Krajský soud na základě úvah výše predestinovaných dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí stěžovatelky, jakož i rozhodnutí ministerstva, byla vydána v rozporu s § 75 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců interpretovaných v kontextu se Směrnicí 2003/109/ES, neboť jestliže žalobce ke dni podání žádosti podmínku předchozího pobytu splňoval, a to platilo i v nejzazší den lhůty pro vydání rozhodnutí ministerstva, nemohlo již ministerstvo svým (opožděným) rozhodnutím žádost žalobce zamítnout pro nesplnění podmínky předchozího oprávněného a nepřetržitého pobytu. Směrnice 2003/109/ES totiž vyžaduje splnění podmínky předchozího pobytu bezprostředně před podáním žádosti a zamítnutí takové žádosti z důvodu přetržení doby pobytu, ke kterému došlo až poté, co uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí, by bylo ve zjevném rozporu s cíli směrnice 2003/109/ES a jejím duchem.

Nad rámec uvedeného soud uvedl, že v případě žalobce došlo k přetržení jeho oprávněného pobytu na území v důsledku neexistence fikce pobytu v případě podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalobce nebyl úspěšný se svou žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Po dobu řízení o této své žádosti však mohl na území pobývat a jeho pobyt se až do pravomocného skončení věci (do 29. 1. 2014) považoval za oprávněný (srov. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). V průběhu tohoto pobytu přitom podal žádost o povolení k trvalému pobytu. S podáním této žádosti však zákon o pobytu cizinců nespojuje fikci dalšího oprávněného pobytu, nýbrž umožňuje cizinci za zákonem stanovených podmínek požádat o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území [srov. § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Kdyby zákon o pobytu cizinců upravoval fikci pobytu, k přetržení doby pobytu, v němž ministerstvo a žalovaná spatřovaly důvod pro zamítnutí žádosti žalobce, by nedošlo. Fikce pobytu by v takovém případě měla totiž dva důsledky. Jedním je možnost setrvat na území po dobu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu, druhým je nepřetržení doby pobytu. Z žádného ustanovení směrnice podle soudu nevyplývá, že by podání žádosti mělo mít za následek možnost po dobu řízení pobývat na území. Krajský soud podotknul, že vnitrostátní právní úpravy členských států se v tomto ohledu liší. Z informací zveřejněných Evropskou komisí vyplývá, že „ve většině členských států je dlouhodobě pobývajícím rezidentovi povoleno pobývat v druhém členském státě až do

vyřízení žádosti o povolení k pobytu“ [viz Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty, KOM(2011) 585 final, bod 3.10]. Jako příznivá pro žadatele se v tomto ohledu jeví kupříkladu úprava slovenská či polská. Podle § 53 odst. 7 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobytu cizinců a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov) se pobyt udělený podle tohoto zákona považuje po skončení jeho platnosti za platný na území Slovenské republiky až do doručení rozhodnutí o žádosti o udělení dlouhodobého pobytu. Stejně tak podle čl. 223 ve spojení s čl. 206 odst. 1 bod 2 polského zákona o cizincích platí, že pokud žádost o udělení povolení k pobytu dlouhodobě pobývajících rezidenta EU byla podána v době oprávněného pobytu na území a tato žádost neobsahuje formální vady nebo tyto vady byly ve lhůtě odstraněny, považuje se pobyt cizince na území za oprávněný ode dne podání žádosti do dne, ve kterém se rozhodnutí ve věci udělení povolení k pobytu dlouhodobě pobývajících rezidenta EU stane konečným (ustawa o cudzoziemcach, Dz. U. 2013, poz. 1650). Naproti tomu kupříkladu chorvatská a slovinská úprava vyžadují, aby byl cizinec po dobu řízení o žádosti o udělení trvalého pobytu držitelem platného povolení k dlouhodobému/přechodnému pobytu (srov. čl. 92 odst. 3 chorvatského zákona o cizincích, ve znění pozdějších předpisů – zakon o strancima, NN 130/11; čl. 52 odst. 1 slovinského zákona o cizincích, ve znění pozdějších předpisů – zakon o tujcih, Uradni list RS, št. 50/11). V tomto ohledu se tak požadavek českého zákona, že žalobce měl, chtěl-li i v průběhu žádosti pobývat na území, mít buďto nadále platné povolení k dlouhodobému pobytu, nebo si požádat za tímto účelem o vízum za účelem strpění, nelze považovat za nikterak vybočující. Problém však krajský soud shledal v důsledku, kterým je přetržení doby pobytu nezbytného pro udělení povolení k trvalému pobytu. Neboť v situaci, ve které se nacházel žalobce, by v intencích právního názoru ministerstva a žalované žalobce pro to, aby k přetržení doby jeho pobytu nedošlo, musel v tentýž den, kdy mu bylo doručeno konečné rozhodnutí ve věci jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, požádat o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění, což se jeví jako požadavek takřka nerealizovatelný. Evropská komise přitom v citované zprávě hovoří o možnosti pobývat po dobu řízení na území, což česká právní úprava s ohledem na institut dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu splňuje; druhou otázkou však je ono přetržení pobytu, které v takových situacích v některých případech (včetně případu žalobce) nastane.

Výklad ministerstva a stěžovatelky dle krajského soudu tak nutně vede k tomu, že ačkoliv žalobce v době podání žádosti podmínku oprávněného a nepřetržitého pětiletého pobytu splňoval, nemohl si být s ohledem na výše uvedené vůbec jist, zda k přetržení jeho pobytu dojde, či nikoliv. Takový výklad nemůže být akceptován již jen z toho důvodu, že žalobce byl právní úpravou ponechán ve stavu právní nejistoty, která tak mohla vést až k libovůli správních orgánů, neboť pouze na nich záleželo, zda k přetržení tohoto pobytu dojde. I tyto úvahy vedly soud k závěru, že k přetržení doby pobytu žalobce za výše uvedených skutkových okolností nebylo možné přihlížet a z tohoto důvodu žádost zamítnout.

Krajský soud rovněž poukázal na to, že ministerstvo bylo povinno o žádosti žalobce rozhodnout „co nejdříve, v každém případě však nejpozději šest měsíců ode dne podání

pokračování

žádosti“ (čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/109/ES; tomu odpovídá datum 20. 8. 2013), resp. bezodkladně, nejpozději však ve lhůtě 180 dnů [§ 169 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců; tomu odpovídá datum 19. 8. 2013], ode dne podání žádosti nebyl (vyjma založení kopie pojistné smlouvy předložené dne 24. 4. 2013) až do dne 4. 3. 2014 v řízení ministerstvem učiněn žádný úkon. Po celou tuto dobu (od 21. 8. 2013 zcela v rozporu s ustanovením směrnice 2003/109/ES) však nečinilo žádné kroky k posouzení, zda žalobce splnil všechny zákonem o pobytu cizinců a směrnicí 2003/109/ES předpokládané podmínky, a zda mu vznikl nárok na přiznání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, resp. udělení povolení k trvalému pobytu. Ze správního spisu nevyplývá, že by byly nějaké závažné okolnosti umožňující prodloužit tuto dobu. Pokud by byly kromě doby pobytu v případě žalobce splněny rovněž další podmínky pro přiznání postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, resp. udělení povolení k trvalému pobytu, vznikl by žalobci právní nárok na vyhovění jeho žádosti. Ministerstvo však protiprávně nečinilo žádné kroky k tomu, aby splnění uvedených podmínek posoudilo a povolení k trvalému pobytu vydalo.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem. Nesouhlasí s interpretací § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ke které dospěl krajský soud.

Stěžovatelka má za to, že § 68 zákona o pobytu cizinců je zcela jasný a z hlediska jazykového výkladu zcela jednoznačný. Dle stěžovatelky není sporné, že žalobce splnil podmínku dobu pěti let nepřetržitého pobytu na území dle § 68 odst. 1 cit. zákona, a to ke dni podání žádosti. Nicméně tvrdí, že tato podmínka nepřetržitého pobytu musí být splněna rovněž k okamžiku vydání správního rozhodnutí. Takový výklad je dle jejího názoru v souladu se smyslem cit. ustanovení, neboť stanovení určité doby pobytu na území vychází právě z potřeby dosažení nezbytného stupně integrace cizince do společnosti. Dané ustanovení předvídá, že v době, kdy je žádáno o trvalý pobyt na území, dosáhl cizinec již určitého stupně integrace do společnosti, přičemž jedním z projevů takové integrace je nepochybně splňování podmínek pro získání pobytového oprávnění. Tak tomu však nebylo v případě žalobce, který na území pobýval v období 7. 3. 2014 do 6. 4. 2014 na základě výjezdního příkazu, což není pobytové oprávnění, které se započítává do doby pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Pokud by byl uznán názor krajského soudu, že by cizinec měl splnit podmínku nepřetržitosti pobytu na území pouze ke dni podání žádosti, nikoli ke dni vydává rozhodnutí, pak by takový výklad § 68 bylo nutné analogicky aplikovat i na další ustanovení zákona o pobytu cizinců; pak by mohla nastat situace, že by cizinec, který ke dni podání žádosti splňoval podmínku trestní zachovalosti, což je zákonná podmínka pro udělení povolení k trvalému pobytu, a následně ke dni vydání rozhodnutí by měl záznam ve výpise z evidence Rejstříku trestů, tedy by již nebyl trestně zachovalým, mohl získat pobyt na území, neboť jeho žádosti by bylo nutné vyhovět. Tím by byl zcela popřen smysl zákona.

Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předmětem sporu je výklad § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Spornou otázkou je, k jakému okamžiku má být podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území splněna, zda ke dni podání žádosti, k čemuž dospěl krajský soud či rovněž i ke dni vydání rozhodnutí, jak tvrdí stěžovatelka.

Dle stěžovatelky z § 65 odst. 5 zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že cizinec v době podání žádosti již nemusí mít platný pobyt; v případě žalobce nebyla splněna podmínka § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spočívající v 5 letech nepřetržitého pobytu na území, a byl tak naplněn důvod pro zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Přetržení délky pobytu v průběhu řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu má dle stěžovatelky za následek nesplnění podmínky pro vyhovění žádosti.

Jak správně poukázal již krajský soud, Česká republika závazky ze Směrnice transponovala do zákona o pobytu cizinců novelou č. 161/2006 Sb., která nabyla účinnosti 27. 4. 2006; přitom provázala rozhodování o trvalém pobytu dle tehdejšího § 67 (po novele § 68 zákona o pobytu cizinců), který zároveň novelizovala dle požadavků Směrnice s nově zavedeným institutem „Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Evropském společenství na území“ (§ 83 - § 85 zákona o pobytu cizinců). O provázání těchto dvou institutů v jednom jediném řízení svědčí zejména uvozovací věta § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a rovněž tak i skutečnost, že dle § 85 odst. 3 téhož zákona *[p]latnost rozhodnutí o přiznání právního postavení rezidenta na území zaniká zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu.*

Tím, že zákonodárce tyto dva instituty vzájemně propojil, musí být i samotné řízení o trvalém pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců vedeno v souladu s požadavky Směrnice. Pokud by tomu tak nebylo, mohl by zákon stanovit podmínky pro přiznání trvalého pobytu prakticky libovolně, neboť jde o vnitrostátní institut. Jestliže však zákon pro přiznání postavení rezidenta stanoví podmínku získání trvalého pobytu, musí být i podmínky trvalého pobytu vykládány eurokonformně, resp. v souladu s požadavky Směrnice a judikaturou Soudního dvora. V těchto intencích je nutno přistupovat i k interpretaci § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, který stanoví důvody pro nevydání, zánik platnosti a zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu (mj. nesplnění podmínek stanovených v § 68 uvedeného zákona). Tyto důvody, včetně § 68 zákona o pobytu cizinců, musí být aplikovány v souladu s důvody pro nepřiznání postavení rezidenta dle Směrnice.

pokračování

Projednávaná věc spadá již do období po vstupu České republiky do Evropské unie, a současně se jedná o výklad unijního práva; je proto nutno při výkladu českého zákona o pobytu cizinců vycházet z principu eurokonformního výkladu. Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení.

Zásada eurokonformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané tak, aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem stanoveným směrnicí (srov. rozsudek Soudního dvora Pfeiffer C-397/01). Současně však soudy dle judikatury Soudního dvora musí vycházet z předpokladu, že účelem a smyslem předpisu, jehož měl v úmyslu zákonodárce dosáhnout, je plná implementace směrnice.

Krajský soud prostřednictvím právě takového výkladu, který podrobně a vyčerpávajícím způsobem v napadeném rozsudku předestřel, dospěl k závěru, s nímž se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Azs 95/2016 stran sporného výkladu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, konstatoval: *„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 eurokonformní výklad nepřímého účinku Směrnice aplikován, neboť by již šlo o nepřípustný výklad contra legem. Ustanovení § 68 odst. 1 žádné časové podmínky, v rámci kterých musí být nepřetržitá pětiletá délka pobytu na našem území splněna, nestanoví. Zásadu, dle které správní orgán posuzuje soulad rozhodnutí podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, správní řád obsahuje jen v ustanoveních týkajících se přezkumného řízení a obnovy řízení. Ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců tak z hlediska naplnění časové podmínky umožňuje oba 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. Žadatel ani sám přesně neví, v jakém časovém horizontu správní orgán o jeho žádosti rozhodne, neboť ten je sice vázán lhůtami, ve kterých tak musí učinit nejpozději, nic mu však nebrání rozhodnout i dříve. Za této situace musí soud aplikovat ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího ustanovení Směrnice (...) Nepřetržitý pobyt dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je tak třeba chápat ve smyslu Směrnice jako oprávněnou fyzickou přítomnost cizince na území. Tomuto výkladu svědčí mimo jiné bod č. 6 preambule Směrnice, který uvádí, že pobyt cizince by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že dotyčná osoba se v zemi usídlila. Je zřejmé, že důraz je kladen především na existenci úzkého vztahu mezi cizincem a státem, který může vzniknout jen v důsledku dlouhodobého a oprávněného pobytu cizince na území a pouze za splnění této podmínky má možnost požádat o trvalý pobyt. Oprávněnost pobytu je zapotřebí rozumět takovou přítomností cizince na území, kterou zákon předvídá a dovoluje (např. na základě vydaného platného povolení k pobytu). Nepřetržitost pobytu se pak v souladu s čl. 4 Směrnice zkoumá ke dni podání*

žádosti a může být pochopitelně za určitých podmínek zachována i v době faktické nepřítomnosti cizince. Ustanovení čl. 4 odst. 3 pododst. 2 Směrnice umožňuje členským státům, aby ve zvláštních nebo výjimečných případech dočasné povahy a v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy připustily, že delší období nepřítomnosti, než jaké stanoví směrnice, nebude znamenat přerušení nezbytné pětileté doby pobytu.“

Citovaný rozsudek zdejšího soudu fakticky na spornou otázku stran výkladu § 68 zákona o pobytu cizinců neodpověděl, ale zavázal krajské soudy, aby posoudily, zda kromě toho, že Směrnice váže splnění pětileté podmínky nepřetržitého pobytu na období bezprostředně před podáním žádosti, požaduje splnění jakékoliv další podmínky. Jinými slovy, je-li v souladu s eurokonformním výkladem podstatné či nepodstatné, zda po splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území (ke dni podání žádosti) došlo, ať již k faktickému či pouze zákonem netolerovanému přerušení pobytu.

Krajský soud se v dané věci v intencích závěrů výše uvedených s nastolenou otázkou náležitě a přesvědčivým způsobem vypořádal.

Nevyšší správní soud přisvědčil 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 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.

Nevyšší správní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci krajský soud správně vyložil § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za použití doktríny nepřímého účinku Směrnice.

Sporné ustanovení totiž okamžik, ke kterému má být podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území splněna, neupravuje. 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 eurokonformní výklad nepřímého účinku Směrnice aplikován. Nic takového však zákon o pobytu cizinců nestanoví.

Nevyšší 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

pokračování

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).

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů jí proto nenáleží.

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

V Brně dne 12. ledna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu