



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **J. A. Y.**, zastoupen Mgr. Naďou Smetanovou, advokátkou se sídlem Masarykovo nábřeží 246/12, Praha 1, 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 Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2023, č. j. 77 A 4/2023-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2017, č. j. MV-62107-5/SO-2017, žalovaná zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 3. 2017, č. j. OAM-2026-19/TP-2017, kterým správní orgán I. stupně zastavil řízení o žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu. Rozhodnutí napadl žalobce žalobou, kterou zamítl Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 7. 2018, č. j. 30 A 131/2017-73, proti kterému podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, kasační stížnosti vyhověl, rozhodnutí krajského soudu a žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[2] Žalovaná v dalším řízení zrušila usnesení správního orgánu I. stupně a věc mu vrátila k novému projednání. Ministerstvo vnitra vydalo dne 19. 7. 2019 nové rozhodnutí, č. j. OAM-2026-33/TP-2017, kterým dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném

znění (dále též „zákon o pobytu cizinců“), opětovně zastavilo řízení ve věci žalobcovy žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Žalobce rozhodnutí napadl odvoláním, které žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 10. 2019, č. j. MV-127115-4/SO, zamítla. Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke krajskému soudu, který rozsudkem ze dne 20. 8. 2021, č. j. 77 A 9/2019-77, rozhodnutí žalované zrušil. Žalovaná následně rozhodnutím ze dne 7. 9. 2021, č. j. MV-127115-12/SO-2019, usnesení správního orgánu I. stupně zrušila a věc mu vrátila k novému projednání.

[3] V dalším řízení správní orgán I. stupně usnesením ze dne 29. 8. 2022, č. j. OAM-2026-56/TP-2017 (dále též „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), správní řízení o žalobcově žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu opětovně zastavil dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žalobce napadl uvedené rozhodnutí odvoláním, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalované ze dne 14. 12. 2022, č. j. MV-189601-7/SO-2022 (dále též „rozhodnutí žalované“).

II.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke krajskému soudu, který žalobu jako nedůvodnou zamítl. Přisvědčil správním orgánům, že řízení o žádosti bylo nutno zastavit, neboť v době podání žádosti pobýval žalobce na území neoprávněně. Oprávněnost pobytu žalobce nelze dovodit z toho, že žalobce napadl rozhodnutí o ukončení pobytu správní žalobou, které byl přiznán odkladný účinek. Odkladný účinek žaloby pominul dnem nabytí právní moci zamítavého rozsudku Městského soudu v Praze, tj. dne 19. 1. 2017, přičemž žádost podal žalobce až dne 8. 2. 2017. V uvedený den již žalobce neměl na území ČR žádný povolený pobyt. V této souvislosti krajský soud dále konstatoval, že ačkoliv přiznaný odkladný účinek žalobě pro cizince znamená ochranu před nuceným vycestováním z území, nijak neprodlužuje stávající pobytové oprávnění ani nevytváří fikci povoleného pobytu. Přiznáním odkladného účinku dochází pouze k sistaci (pozastavení účinků) správního rozhodnutí. Ani na základě 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 Rady 2003/109/ES“) nelze dovodit nutnost vyhovění předmětné žádosti. Žalobcem namítaný eurokonformní výklad relevantní domácí úpravy (§ 68 odst. 1 a § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců) nemůže sloužit k obcházení zákona, resp. k odhlížení od toho, že konkrétní zákonné podmínky podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu v daném případě nebyly splněny. Udělení výjezdního příkazu konkrétnímu cizinci pak vylučuje, aby tento cizinec požíval právo na krátkodobý pobyt na území na základě bezvízového styku, neboť takový závěr by odporoval účelu stanovení lhůty k vycestování. Důvodnými neshledal krajský soud ani další námitky žalobce, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

pokračování

Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud v kasační stížnosti následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatel souhrnně nesouhlasil se závěrem správních orgánů a krajského soudu, že na území ČR pobýval v době podání žádosti (dne 8. 2. 2017) neoprávněně, v důsledku čehož nebylo lze jeho žádosti vyhovět. Stěžovatel je názoru, že pobýval na území České republiky oprávněně, a proto mělo být jeho žádosti vyhověno. Krajský soud nesprávně vyložil § 73 odst. 3 s. ř. s. Podle stěžovatele je nutno uvedené ustanovení vykládat tak, že přiznáním odkladného účinku dochází k přerušení lhůty pro vycestování, nikoliv pouze k jejímu stavení. Stěžovatel se dále neztotožnil s tvrzením krajského soudu, dle kterého pobyt na základě přiznaného odkladného účinku není pobytem započitatelným do období 5 let nepřetržitého pobytu ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel je nadto názoru, že jeho žádosti mělo být vyhověno na základě čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES. V dalším okruhu námitek stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu a žalované stran bezvívového styku. Poukazoval na vady rozsudku krajského soudu. Podle stěžovatele je argumentace krajského soudu nepřezkoumatelná, resp. vadná. Polemizoval i s dílčími závěry krajského soudu a dovozoval jejich nepřítomnost. Na základě uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu i žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaná ztotožnila se závěry krajského soudu a odkázala na argumentaci vznesenou v předcházejících fázích řízení. Akcentovala, že stěžovateli bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání-OSVČ“ s platností do 9. 9. 2024.

V.

[7] 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, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasační stížnosti důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu, resp. správních rozhodnutí. S jejich nosnými závěry se ztotožnil, neboť mají oporu v právní úpravě a judikatuře. Nad rámec ke kasačním námitkám dodává soud následující.

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami dovozujícími vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení 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.

[11] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc

zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[12] Podle názoru kasačního soudu odůvodnění rozsudku dostalo požadavkům shora uvedené judikatury. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu (viz dále). Ostatně sám stěžovatel s argumentací krajského soudu zcela konkrétně polemizuje a vyvrací jeho závěry. Nejde tedy o situaci, kdy by nebylo z rozsudku seznatelné, jakými úvahami se krajský soud řídil. Krajský soud vypořádal všechny nosné žalobní námitky (vč. těch vztahujících se k bezvízovému styku). Není přitom povinností soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nejvyšší správní soud neshledal ani žádné jiné vady, pro které by bylo třeba přistoupit ke zrušení rozsudku krajského soudu. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz 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 atd.).

[13] Jádrem sporu je otázka, zda správní orgány pochybily, pokud řízení o stěžovatelově žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu zastavily dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[14] Správní orgány dovodily, že stěžovatel pobýval na území České republiky v den podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, tj. dne 8. 2. 2017, neoprávněně, a proto nebyl oprávněn předmětnou žádost podat, a dále, že ke dni podání žádosti nedosáhl potřebné délky oprávněného nepřetržitého pobytu na území.

[15] Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.*

[16] Dle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu, na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, nebo během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení*

pokračování

přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5, jde-li o cizince, který na území pobývá nepřetržitě 5 let; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat též na zastupitelském úřadu. Dle odst. 6 téhož ustanovení platí, že žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 nebo 6; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68.

[17] Řízení o žádosti se dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastaví, pokud cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.

[18] Mezi stranami není sporné, že stěžovateli byl dne 10. 12. 2008 povolen přechodný pobyt rodinného příslušníka EU na základě partnerského vztahu s občankou ČR. Tento pobytový status mu byl z důvodu skončení tohoto vztahu (na základě podnětu bývalé partnerky) dle § 87f odst. 1 ve spojení s § 87e odst. 1 a § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 pravomocně ukončen dne 16. 7. 2013, a to rozhodnutím žalované o zrušení přechodného pobytu ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526-5/SO-2011. Uvedeným rozhodnutím byla stěžovateli současně stanovena lhůta k vycestování v délce 60 dnů od nabytí právní moci daného rozhodnutí (tedy od 16. 7. 2013). Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu k Městskému soudu v Praze, který jí dne 10. 9. 2013 přiznal odkladný účinek a dne 18. 1. 2017 ji jako nedůvodnou zamítl (rozsudek nabyl právní moci dne 19. 1. 2017). Dne 8. 2. 2017 podal stěžovatel předmětnou žádost o povolení k trvalému pobytu. Řízení o této žádosti bylo správními orgány zastaveno dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, a to z toho důvodu, že stěžovatel podal na území žádost o povolení k trvalému pobytu, ač k podání žádosti nebyl dle § 69 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců oprávněn.

[19] I podle názoru kasačního soudu nebylo lze žádosti stěžovatele vyhovět. Ode dne právní moci rozhodnutí o ukončení jeho přechodného pobytu na území ČR (16. 7. 2013) do dne přiznání odkladného účinku žalobě (10. 9. 2013) uplynulo 55 dní ze stanovené 60denní lhůty k vycestování. V návaznosti na přiznání odkladného účinku žalobě byl stěžovatel oprávněn i nadále pobývat na území ČR. Po tuto dobu stěžovateli neplynula stanovená lhůta k vycestování. Ta začala plynout až v návaznosti na ukončení soudního řízení před Městským soudem v Praze (k čemuž došlo dne 19. 1. 2017). Ode dne 20. 1. 2017 tedy pokračovalo plynutí (zbývající 5denní) lhůty k vycestování uložené rozhodnutím o ukončení přechodného pobytu. Po jejím uplynutí se tedy stěžovatel zdržoval na území ČR neoprávněně, což platilo i v době podání žádosti (dne 8. 2. 2017).

[20] Z právní úpravy přitom nevyplývá, že by lhůta k vycestování započala po právní moci zamítavého rozsudku běžet znovu, jak tvrdil stěžovatel. Takový důsledek nemá ani přiznaný odkladný účinek. V důsledku přiznaného odkladného účinku žalobě se tato lhůta nijak neprodlužuje ani nezkracuje; toliko se na konkrétní dobu staví (sistuje) její plynutí. O tom ostatně svědčí i znění ustanovení § 73 odst. 3 s. ř. s., podle něhož dochází přiznáním odkladného účinku k *pozastavení* účinků rozhodnutí. Obdobně se k uvedené problematice vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval, že odklad vykonatelnosti napadeného správního rozhodnutí lze označit za jeho sistaci, tzn., že z formálního hlediska sice rozhodnutí zůstává pravomocné, avšak uložené právní povinnosti nelze vynucovat a odejmutá oprávnění zůstávají prozatím zachována (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp.

zn. II. ÚS 1260/07). Právní poměry jsou tedy po přiznání odkladného účinku upraveny tak, jako by napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno (srov. i POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol., *Soudní řád správní: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges, Praha, 2014). Smyslem odkladného účinku žaloby je ochrana stěžovatele před výkonem či jinými právními následky napadeného správního rozhodnutí, v důsledku čehož by mohla stěžovateli vzniknout nepoměrně větší újma než jiným osobám. V oblasti cizineckého práva se typicky jedná o možnost setrvat na území státu do doby, než soud rozhodne o žalobě, díky čemuž cizinec není nucen opustit toto území pro případ, že by v soudním řízení vyšlo najevo, že rozhodnutí správního orgánu bylo z jakéhokoli důvodu nesprávné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 52/2018-33, ze dne 21. 2. 2020, č. j. 1 Azs 512/2019-50 atp.). Lze dodat, že v důsledku přiznání odkladného účinku se účinky správního rozhodnutí pozastavují pouze *pro futuro*, a to od okamžiku, kdy se usnesení soudu o přiznání odkladného účinku stane vykonatelným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, č. j. 8 Afs 348/2019-35). Toto usnesení tedy nemá obecně účinky *ex tunc*, tzn. nepůsobí zpětně, neovlivňuje to, co již podle vykonatelného správního rozhodnutí mezitím nastalo a nijak tento stav ve vztahu k uplynulému období zpětně nemění (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, k § 73). Z uvedených důvodů nelze souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud nesprávně vyložil § 73 s. ř. s. Jeho výklad odpovídá smyslu a účelu daného ustanovení.

[21] S krajským soudem lze souhlasit i v tom, že pobyt, který stěžovatel na území ČR realizoval toliko na základě přiznaného odkladného účinku žalobě (od 10. 9. 2013 do 19. 1. 2017), není započítatelný do období pěti let nepřetržitého pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejednalo se totiž o pobyt realizovaný na základě některého z titulů upravených v § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ani žádného jiného titulu upraveného tímto zákonem, ale o setrvání na základě přiznaného odkladného účinku žalobě. Přiznaný odkladný účinek sice znamená pro cizince ochranu před nuceným vycestováním z území, avšak nijak neprodlužuje stávající pobytové oprávnění ani nevytváří fikci povoleného pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28). Důsledkem přiznání odkladného účinku přitom nemůže být ani prodloužení platnosti povolení k pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2020, č. j. 1 Azs 512/2019-50). Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit ani tvrzení stěžovatele, dle kterého pouhé přiznání odkladného účinku vedlo k prodloužení jeho pobytového oprávnění.

[22] S ohledem na předmět nynějšího řízení přitom soud není oprávněn posuzovat zákonnost jiných správních rozhodnutí, vysvětlovat jejich smysl, resp. vypořádávat námitky, které se vztahují k nim (povaha stěžovateli udělených povolení, kdy přesně skončilo jeho partnerské soužití, okamžik přesného ukončení pobytového titulu atp.). Soud připomíná, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí, kterým bylo zastaveno řízení z důvodu, že stěžovatel na území ČR pobýval v době podání žádosti (dne 8. 2. 2017) neoprávněně. Pro posouzení oprávněnosti podání předmětné žádosti na území je tak rozhodující, zda v době podání žádosti stěžovatel na území ČR pobýval oprávněně, či nikoliv. Uvedenou otázkou se správní orgány důkladně zabývaly. Náležitě odůvodnily, na základě čeho dovodily, že v době podání žádosti stěžovatel nedisponoval oprávněním k pobytu, přičemž řádně zdůvodnily i to, kdy skončil poslední pobytový titul stěžovatele

pokračování

(srov. mj. str. 7 rozhodnutí žalované). V nyní projednávaném případě nelze posuzovat ani zákonnost rozhodnutí o uložení povinnosti opustit území. Stran něho soud pouze v obecné rovině dodává, že stěžovateli jím byla stanovena 60denní lhůta (§ 87f odst. 5 zákona o pobytu cizinců) k opuštění území (a nikoliv lhůta v jednotkách dnů). Jak již bylo výše uvedeno, běh lhůty byl sistován po dobu soudního řízení (které trvalo několik let) a po jeho skončení stěžovateli zbývalo stále několik dnů k opuštění území. Ostatně důsledkům stanovení lhůty k vycestování lze účinně předcházet (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32). Z uvedených důvodů je nadbytečné zabývat se tím, jak by měl stěžovatel postupovat, pokud by mu soud přiznal odkladný účinek až po uplynutí stanovené lhůty k vycestování, popř. pokud by mu již žádná lhůta nezbývala atp. Nejvyšší správní soud není povolán k řešení hypotetických sporů (viz usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS). Lze dodat, že ze spisu nevyplývá, že by stěžovatel ve stanovené lhůtě území ČR opustil. K námitkám stěžovatele stran nekonzistentnosti argumentace žalované kasační soud uvádí, že v pořadí druhé rozhodnutí žalované ze dne 15. 10. 2019, č. j. MV-127115-4/SO-2019, není předmětem nyní projednávané věci, a proto se jeho zákonností zabývat nemůže. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalované (ze dne 14. 12. 2022).

[23] Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného ani na výkladu směrnice Rady 2003/109/ES provedeném krajským soudem.

[24] Uvedená směrnice Rady 2003/109/ES představuje unijní rámec úpravy postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů. Jejím hlavním cílem je integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají ve členských státech (viz odstavce 4, 6 a 12 preambule). Podmínky trvalého pobytu dle zákona o pobytu cizinců přitom musí být vykládány v souladu s požadavky směrnice Rady 2003/109/ES (srov. rozsudek ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29).

[25] Směrnice Rady 2003/109/ES v čl. 4 odst. 1 stanoví: *Členské 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* (důraz přidán soudem). Pro získání povolení k trvalému pobytu tak žadatel musí splňovat jak podmínku oprávněnosti, tak podmínku nepřetržitosti jeho pobytu na území ČR bezprostředně před podáním žádosti.

[26] Do uvedené doby pěti let se dle odstavce 2 nezapočítávají doby pobytu z důvodů uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. e) a f), tedy nevztahují se na cizince, kteří *pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, např. jako au pair nebo sezónní pracovník nebo jako pracovníci vyslaní poskytovatelem služeb za účelem přeshraničního poskytování služeb nebo jako přeshraniční poskytovatelé služeb nebo tehdy, byla-li jejich povolení k pobytu formálně omezena*; a cizince, jejichž právní postavení se řídí *Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích z roku 1961, Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích z roku 1963, Úmluvou z roku 1969 o zvláštních misích nebo Vídeňskou úmluvou o zastoupení států v mezinárodních organizacích univerzálního zaměření z roku 1975*.

[27] Přímý účinek směrnice Rady 2003/109/ES nastupuje tehdy, pokud stát neprovedl transpozici směrnice Rady 2003/109/ES vůbec nebo ji neprovedl řádně. Předpokladem

uplatnění přímého účinku směrnice Rady 2003/109/ES je, že povinnosti, jež ukládá, jsou v ní formulovány dostatečně určitě, přesně a bezpodmínečně, a že uplynula lhůta pro její transpozici. Zároveň musí platit, že přímou aplikací směrnice Rady 2003/109/ES nedojde k uložení povinnosti jednotlivci (jedná se o tzv. vertikální přímý účinek, srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, a ze dne 21. 6. 2017, č. j. 4 Azs 103/2017-27, a podrobněji viz konstantní judikatura Soudního dvora, např. rozsudky ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, bod 103; ze dne 17. 7. 2008, *Arcor a další*, C-152/07 až C-154/07, bod 40, či ze dne 12. 7. 2012, *Vodafone España SA*, C-55/11, C-57/11 a C-58/11, bod 37).

[28] Otázkou aplikace směrnice Rady 2003/109/ES (a to přímo ve vztahu ke stěžovateli) se Nejvyšší správní soud již v minulosti zabýval. V rozsudku ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, dospěl k závěru, že zákon o pobytu cizinců před novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. je v rozporu se směrnicí, neboť „*znemožňuje cizincům, nepřetržitě po dobu pěti let pobývajícím na území České republiky na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, požádat o povolení k trvalému pobytu, jež je předpokladem k získání statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, a to za situace, kdy v době podání žádosti o povolení k trvalému pobytu by již cizinec nesplňoval podmínky pro to, aby mohl být označen za rodinného příslušníka občana EU (nebo v případě, kdy žádost sice podá v době, kdy rodinným příslušníkem občana EU je, ale v průběhu řízení o žádosti tento status pozbude a v době vydání rozhodnutí by tak podmínky pro získání trvalého pobytu nesplňoval)*.“ Z uvedeného vyplývá, že před novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. zákon o pobytu cizinců neumožňoval, aby žádost o trvalý pobyt podal ve stanovené lhůtě k vycestování cizinec, který již přestal splňovat podmínky rodinného příslušníka občana EU. Z důvodu nikoliv řádné implementace směrnice Rady 2003/109/ES českým zákonodárcem tak stěžovatel měl možnost usilovat o vydání povolení k trvalému pobytu i před novelizací zákona o pobytu cizinců, a to z důvodu přímého účinku této směrnice Rady 2003/109/ES.

[29] Soud dodává, že v návaznosti na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50, se správní orgány zabývaly aplikací přímého účinku směrnice, resp. otázkou, zda lze na základě označené směrnice vyhovět žádosti stěžovatele. Správně dovodily, že směrnice Rady 2003/109/ES (podobně jako zákon o pobytu cizinců po transpozici směrnice provedené zákonem č. 314/2015 Sb.) vyžaduje, aby žadatel pobýval na území oprávněně a nepřetržitě po dobu 5 let. I podle směrnice tak žadatel musí pro získání povolení k trvalému pobytu splňovat jak podmínku oprávněnosti, tak podmínku nepřetržitosti jeho pobytu na území ČR bezprostředně před podáním žádosti. Pouze kumulativní splnění těchto podmínek může vést k závěru, že žádost o vydání povolení k trvalému pobytu byla podána oprávněně dle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve spojení s přímým účinkem směrnice Rady 2003/109/ES. K tomu však v dané věci nedošlo. Z obsahu spisu jednoznačně vyplývá, že stěžovatel v době podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu pobýval v ČR neoprávněně. Stěžovatele tak nelze bezprostředně před podáním žádosti považovat za oprávněně pobývajícího ve smyslu uvedené směrnice. Ani druhou podmínku nepřetržitosti pobytu na území přitom nelze mít ve vztahu ke stěžovateli za splněnou. Jak správně uvedl správní orgán I. stupně, období pobytu stěžovatele na základě přiznaného odkladného účinku nelze považovat za započitatelné ve smyslu směrnice. Smyslem přiznání odkladného účinku je eliminace

pokračování

negativních důsledků spojených s pravomocným správním rozhodnutím, zejména pak s nutností vycestovat. Neslouží však k prodloužení pobytového statusu stěžovatele ani k vytváření prostoru pro podávání dalších pobytových oprávnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017-28). Článek 3 odst. 2 písm. e) směrnice Rady 2003/109/ES (ve spojení s čl. 4) pak navíc neumožňuje započítat pobyty, jejichž platnost byla formálně omezena. V případě pobytu, jenž je realizován na základě přiznaného odkladného účinku, se proto nemůže jednat o plnohodnotný pobyt započítatelný do nepřetržitého pobytu na území, který vyžaduje čl. 4 směrnice Rady 2003/109/ES. I další výklad správních orgánů odpovídá účelu a smyslu směrnice Rady 2003/109/ES a nelze jej považovat za formalistický (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, a ze dne 4. 10. 2018, č. j. 9 Azs 316/2018-50). Nejvyšší správní soud na něj proto v podrobnostech odkazuje.

[30] Nejvyššímu správnímu soudu přitom není zřejmé, v čem konkrétně stanovuje zákon ve znění po transpozici směrnice Rady 2003/109/ES nepřípustné formální překážky pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, které jsou v rozporu se směrnicí. V tomto ohledu zůstal stěžovatel v rovině obecných tvrzení. Nejvyšší správní soud je povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Z procesní opatrnosti soud dodává, že není názoru, že by v dané věci správní orgány aplikovaly na případ stěžovatele nepřípustné (formální) překážky pro podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, které jsou v rozporu se směrnicí. Za takovou překážku nelze považovat podmínku pětiletého pobytu, neboť takovou podmínku stanoví i sama směrnice Rady 2003/109/ES. Členské 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 (čl. 4 směrnice Rady 2003/109/ES). Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci jiné zákonné překážky, která by v rozporu se směrnicí bránila vyhovění předmětné žádosti. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že stěžovatelem namítaný eurokonformní výklad relevantní tuzemské úpravy (§ 68 odst. 1 a § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců) nemůže sloužit k obcházení zákonných podmínek, tím méně tehdy, pokud dané podmínky obsahuje i samotná směrnice Rady 2003/109/ES, prostřednictvím níž se stěžovatel eurokonformního výkladu dovolává.

[31] Nezákonnost rozsudku, pro kterou by měl kasační soud přistoupit k jeho zrušení, nelze dovodit ani na základě argumentace krajského soudu k bezvázovému styku. Jádro věci uchopil krajský soud správně. Mezi stranami není sporné, že stěžovatel jakožto australský státní příslušník je na základě nařízení č. 1806/2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí,

jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, oprávněn vstupovat a krátkodobě (do 90 dnů) pobývat na území států Schengenského prostoru bez víza. Toto oprávnění stěžovateli v relevantní době zakládalo i nařízení č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. V dané věci však byla stěžovateli stanovena lhůta k vycestování. Ta byla stanovena v návaznosti na ukončení původního titulu, na základě kterého pobýval na území ČR; stěžovateli byl dne 10. 12. 2008 povolen přechodný pobyt rodinného příslušníka EU na základě partnerského vztahu s občankou ČR. Tento pobytový status mu byl z důvodu skončení tohoto vztahu dle § 87f odst. 1 ve spojení s § 87e odst. 1 a § 87d odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 pravomocně ukončen dne 16. 7. 2013, a to rozhodnutím žalované o zrušení přechodného pobytu ze dne 3. 7. 2013, č. j. MV-8526-5/SO-2011. Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel pobýval na území na základě povolení k přechodnému pobytu, který mu však byl ukončen, a návazně byla stěžovateli stanovena povinnost opustit území České republiky. Podstatou lhůty pro vycestování cizince z území je přimět cizince, aby v určité době dobrovolně opustil území, aniž by k tomu musel být donucován státními orgány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 7/2013-32). Bylo by proto zcela nelogické, aby po uplynutí lhůty k vycestování cizinec i nadále pobýval na území na základě bezvízového styku. Jak navíc vyplývá ze znění předmětného nařízení, bezvízový pobyt cílí na případy, kdy cizinec překročí hranice státu a nedisponuje žádným pobytovým oprávněním. Jak tedy správně uzavřel krajský soud, udělení výjezdního příkazu v dané věci vylučovalo, aby stěžovatel požíval právo na krátkodobý pobyt na území na základě bezvízového styku, neboť takový závěr by odporoval účelu stanovení lhůty k vycestování. V podrobnostech odkazuje soud i na rozhodnutí správních orgánů. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že čl. 6 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), není na danou věc zcela přílehlavý, a proto kasační soud považuje za nadbytečné se předmětným článkem zabývat. Na uvedeném článku přitom závěry o neoprávněnosti pobytu stěžovatele na území ČR ostatně ani nestojí. Nejvyšší správní soud neshledal v rozsudku krajského soudu ani v rozhodnutích správních orgánů žádnou jinou vadu s vlivem na zákonnost jejich rozhodnutí.

[32] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány nepochybily, pokud řízení o žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu ze dne 8. 2. 2017 zastavily dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud dodává, že z obsahu spisu nevyplývá, že by postup správních orgánů měl vůči stěžovateli nepřiměřené důsledky. Stěžovatel území České republiky i přes stanovenou povinnost neopustil, přičemž v současnosti pobývá na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu s platností do 9. 9. 2024.

[33] Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci ztotožnil s nosnými závěry správních orgánů a krajského soudu, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. Z uvedených důvodů nemohl soud shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jejich argumentací. Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad, pro které by bylo nutno přistoupit ke kasaci označených rozhodnutí (srov. např. § 109 s. ř. s.).

pokračování

[34] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost bez jednání zamítl (§ 109 odst. 2 a § 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jenž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. ledna 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu