ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **I. R.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2015, č. j. MV-76415-5/SO - 2015, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále „prvoinstanční orgán“) ze dne 31. 3. 2015, č. j. OAM-1251-15/TP-2015. Naposledy uvedeným rozhodnutím prvoinstanční orgán zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky 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 účinném do 16. 8. 2015, pro nesplnění podmínky podle § 68 téhož zákona. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na záznamy v žalobcově cestovním dokladu a konstatoval, že v období pěti let od podání žádosti pobýval mimo území České republiky v součtu 434 dní, tedy více jak 14 měsíců. Vzhledem k tomuto zjištění prvoinstanční orgán dovodil, že žalobci nelze vydat povolení k trvalému pobytu, neboť nesplnil podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu ve smyslu § 68 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců. K výhradám žalobce prvoinstanční orgán uvedl, že kopii jeho cestovního pasu založil do spisové dokumentace. Konstatoval, že cestovní doklad je veřejná listina a ve smyslu § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve

znění pozdějších předpisů, není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost i toho, co je v něm osvědčeno nebo potvrzeno. Nadto, otisky razítek v cestovním dokladu na sebe logicky navazují a žalobce nepředložil žádné tvrzení či doklad, kterým by vyvrátil jejich pravdivost.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o odvolání odmítla, že prvoinstanční orgán posuzoval otázku nepřetržitosti žalobcova pobytu na území České republiky podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v nesprávném období, přičemž své úvahy opřela o čl. 4 odst. 1 směrnice Rady Evropské unie č. 2003/109/ES, ze dne 25. 11. 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. K další námitce žalovaná konstatovala, že prvoinstanční orgán v průběhu řízení o žádosti upozornil žalobce na nesplnění podmínky podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a žalobci tak umožnil vyjádřit se ke zjištěným skutečnostem. Prvoinstanční orgán do správního spisu sice nezaložil přehled jednotlivých období nepřítomnosti žalobce na území České republiky, to však podle žalované nezaložilo vadu řízení, neboť prvoinstanční orgán do spisu založil kopii žalobcova cestovního dokladu, z něhož předmětné údaje vyplývají. V této souvislosti se žalovaná ztotožnila s hodnocením právní povahy cestovního dokladu, které provedl prvoinstanční orgán. Nadto konstatovala, že řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nepodléhá vyšetřovací zásadě a správní orgány tedy nelze vinit za pasivitu žalobce.

Rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 48, Krajský soud v Plzni zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění rozsudku se neztotožnil s námitkou, že žalovaná zatížila rozhodnutí nezákonností, neboť žalobce neidentifikovala v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu a § 18 odst. 2 téhož zákona, když neuvedla adresu jeho trvalého bydliště. Přitom konstatoval, že žalobce lze na základě rozhodnutí identifikovat zcela nezaměnitelným způsobem. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že správní orgány porušily § 51 odst. 1 správního řádu, neboť kopii cestovního dokladu nebylo možné použít jako důkazní prostředek bez souhlasu žalobce podle § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Připomněl, že podle § 70 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl žalobce při podání žádosti o povolení k trvalému pobytu povinen předložit svůj cestovní doklad a správní orgány proto z povahy věci byly oprávněny využít údaje uvedené v cestovním dokladu jako důkaz o nesplnění podmínek k povolení trvalého pobytu. V posuzované věci nebyl důvod, aby správní orgány žalobci zadržovaly cestovní doklad, bylo však nutné, aby do správního spisu založily jeho kopii. Krajský soud připomněl, že cestovní doklad je veřejnou listinou ve smyslu § 108 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 109 odst. 3 téhož zákona a ve smyslu § 53 správního řádu tak prokazuje skutečnosti, které jsou v něm uvedené, není-li prokázán opak. K námitce, že správní orgány porušily § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů, krajský soud připomněl, že podle § 5 odst. 2 písm. a) tohoto zákona může správce zpracovávat osobní údaje, jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce. Správní orgány přitom zpracovaly údaje uvedené v cestovním dokladu žalobce právě proto, aby dostály své povinnosti a rozhodly o jeho žádosti o povolení k trvalému pobytu v souladu se zákonem. Vzhledem k těmto závěrům krajský soud odmítl, že by správní orgány postupovaly v rozporu s § 51 odst. 1 správního řádu. Na podporu svých tvrzení krajský soud poukázal na čl. 10 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), a čl. 11 odst. 1 a 2 téhož nařízení. V této souvislosti krajský soud uvedl, že

žalobce nenavrhl žádný důkaz a brojil toliko proti pořízení kopie jeho cestovního dokladu. Žalobce netvrdil, že by v cestovním dokladu byly uvedeny nesprávné údaje. K námitce žalobce krajský soud určil období rozhodné pro posouzení podmínek k vydání povolení k trvalému pobytu shodně jako správní orgány a uzavřel, že žalobce nesplnil podmínku podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, protože doba jeho nepřítomnosti na území České republiky v období pěti let před podáním žádosti v souhrnu přesáhla 10 měsíců. Ke zbylým námitkám krajský soud uvedl, že jsou prostým obecným výčtem porušení právních předpisů a nelze je považovat za řádně formulované žalobní body, které by bylo možné soudně přezkoumat. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní uvedl, že se krajský soud nevypořádal s žalobními námitkami a bez dalšího převzal argumentaci žalovaného. Namítl, že správní orgány zcela nesprávně smísily pojem „nepřetržitost pobytu na území“ a „dobu započitatelnou do doby pěti let pobytu na území“. Uvedl, že „[z]*e znění zákonného ustanovení* [pozn. soudu: § 68 zákona o pobytu cizinců] *je zjevné, že neplatí, že cizinec nesplňuje podmínky pro vydání povolení k pobytu, pokud období jeho nepřítomnosti na území přesáhla 10 měsíců, ale toliko fakt, že tato období se do doby nepřetržitého pobytu na území nezapočítávají. I pokud bychom přijali náhled správních orgánů a krajského soudu, tedy že je nutno vycházet z přechodových razítek tak, jak jsou, je nutno poznamenat, že správní orgány nezjistily správně skutkový stav věci.* […] *Stěžovatel je tedy přesvědčen, že v jeho případě je splněna zákonná podmínka pro vydání povolení k trvalému pobytu již na základě skutečnosti, že účastník řízení v rozhodném období pobýval na území ČR nepřetržitě, přičemž období jeho nepřítomnosti, i kdyby překročila dobu 10 měsíců, což však žalobce odmítá, tedy dané období nebylo započitatelné, žalobce však nadále splňuje podmínku nepřetržitosti pobytu, a tudíž má nárok na vydání povolení k pobytu.*“ Stěžovatel proto uzavřel, že správní orgány vyšly z nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť nezohlednily celé období jeho pobytu na území České republiky, přičemž krajský soud nesprávně interpretoval § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud podle stěžovatele rovněž nevypořádal námitku, že prvoinstanční orgán opomněl navrhovaný důkaz a nezabýval se ani námitkou k dopadům rozhodnutí správního orgánu do soukromého a rodinného života stěžovatele. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na žalobou napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatel podal z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový

stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze 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.*“

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud přisvědčil tvrzení stěžovatele, že krajský soud nevypořádal žalobní námitku o zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele. Krajský soud výslovně uvedl, že námitku považuje za nekonkrétní a proto nezpůsobilou soudního přezkumu. Z obsahu žaloby však Nejvyšší správní soud zjistil, že podle stěžovatele správní orgány pochybily, protože se nezabývaly přiměřeností zásahu způsobeného zamítnutím žádosti o povolení k trvalému pobytu do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovatel sice v rámci žalobních námitek nevysvětlil konkrétní podobu tohoto zásahu, vysvětlil ji však v návrhu na přiznání odkladného účinku, který podal současně s žalobou. Uvedl, že jeho rodina tj. manželka a dvě děti, mají v České republice veškeré zázemí. Synové navštěvují školu v Karlových Varech a stěžovatel provozuje fungující obchodní společnost. V důsledku realizace správního rozhodnutí podle stěžovatele dojde k nucenému odloučení od rodiny popř. k přemístění rodiny a k faktické ztrátě kontroly nad jeho společností (stěžovatel sice v návrhu na přiznání odkladného účinku, který je součástí žaloby, poukázal na správní rozhodnutí, kterým mu nebyl prodloužen dlouhodobý pobyt, nicméně z kontextu je zřejmé, že měl na mysli rozhodnutí žalovaného v nyní posuzované věci). Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil se závěrem krajského soudu, že uvedená žalobní námitka není způsobilá soudního přezkumu, a proto mu nezbylo než napadený rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106). Tato nepřezkoumatelnost však zatěžuje rozsudek krajského soudu pouze částečně a Nejvyšší správní soud tak mohl přezkoumat závěry krajského soudu k nepřetržitosti a délce pobytu stěžovatele na území České republiky ve smyslu § 68 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel v kasační stížnosti odmítl, že období jeho nepřítomnosti na území České republiky překročilo 10 měsíců. Nejvyšší správní soud konstatuje, že prvoinstanční orgán k prokázání uvedené skutečnosti, v souladu například s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 Azs 240/2015 - 35, provedl důkaz veřejnou listinou, tj. cestovním pasem stěžovatele, ze kterého zjistil, že stěžovatel nepobýval na území České republiky po dobu 14 měsíců. Stěžovatel přitom neuvedl žádná konkrétní tvrzení, která by zpochybňovala, že údaje uvedené v jeho cestovním pase odpovídají skutečnosti, ačkoliv k tomu měl příležitost v prvoinstančním řízení, v řízení o odvolání i v žalobním řízení. Tento závěr nikterak nesnižuje, že stěžovatel ve vyjádření k podkladům rozhodnutí navrhl, aby jej prvoinstanční orgán vyslechl, neboť neuvedl žádné skutkové tvrzení, které mělo být prostřednictvím výslechu prokázáno. Správní orgány tedy neměly důvod, aby nabyly pochybnosti o skutečném stavu věci, který prokázaly prostřednictvím veřejné listiny, a aby přistoupily k výslechu stěžovatele. V tomto smyslu již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77, konstatoval, že „ […] *v případě, že správní orgán určité pochybnosti o skutečném stavu věci má, posoudí v rámci své diskreční pravomoci, zda*

provede důkazy navrhované účastníkem řízení, může-li jejich provedení přispět ke zjištění skutečného stavu věci, nebo zda účastníka řízení vyslechne“. V této souvislosti rovněž Nejvyšší správní soud konstatuje, že se neztotožnil s tvrzením stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Podle stěžovatele krajský soud nevypořádal námitku, že správní orgány opomněly důkaz, který navrhl v prvoinstančním řízení, tj. účastnický výslech. Tak tomu ovšem není. Krajský soud v odstavci 29 na deváté straně napadeného rozsudku vysvětlil, že stěžovatel žádným tvrzením nezpochybnil správnost razítek ve svém cestovním dokladu a neuvedl žádné vážné důvody, proč se nemohl zdržovat na území České republiky. Krajský soud tedy implicitně přisvědčil závěru, který vyplývá i z rozhodnutí správních orgánů, že stěžovatel v řízení před správními orgány neučinil skutkové tvrzení, které by bylo třeba navrženým důkazem prokázat. V takovém případě ovšem nelze dospět k závěru, že správní orgány opomněly navržený důkaz a že krajský soud opomněl žalobní námitku.

Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil s námitkou, že správní orgány vyšly z nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť neposuzovaly celé období pobytu stěžovatele na území České republiky.

Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 16. 8. 2015, „[p]*ovolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území.*“

Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty „[č]*lenské 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.*“

Podle § 68 odst. 3 téhož zákona „[d]*o doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají i období nepřítomnosti cizince na území v průběhu této doby pobytu, pokud tato jednotlivá 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.*“

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 Azs 148/2015 - 37, (obdobně také v rozsudku ze dne 11. 12. 2015, č. j. 5 Azs 157/2015 - 31, a ze dne 31. 3. 2016, č. j. 8 Azs 35/2016 - 36) konstatoval, že na základě § 68 zákona o pobytu cizinců „[...] *do doby pobytu se započítávají i období nepřítomnosti cizince na území ČR v průběhu této doby pobytu, za předpokladu, že tato jednotlivá období nepřítomnosti ve svém souhrnu nepřesáhla deset měsíců. Období delší než deset měsíců nejen že se do pětileté nepřetržité lhůty nezapočítávají, ale rovněž nepřetržitost pobytu nezachovávají, tedy „přetrhávají“ dobu nepřetržitého pobytu cizince a tato doba začíná běžet znova, jak plyne z další věty předmětného ustanovení: „Nepřetržitost pobytu je dále zachována....*“ Ve smyslu citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy správní orgány v souladu se zákonem zjišťovaly, zda

stěžovatel bezprostředně před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu pobýval nepřetržitě pět let na území České republiky, přičemž zcela správně vycházely z předpokladu, že součet jednotlivých období nepřítomnosti stěžovatele delší než deset měsíců přetrhává dobu jeho nepřetržitého pobytu na území České republiky a ta proto začíná běžet znova. Vzhledem k tomu správní orgány nebyly oprávněny zjišťovat celou dobu pobytu stěžovatele na území České republiky. Námitce stěžovatele, že správní orgány vycházely z nesprávně zjištěného skutkového stavu a že krajský soud posoudil uvedenou otázku nesprávně, proto nelze přisvědčit.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť rozsudek krajského soudu je v uvedené části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a tím je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 48, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. V novém rozhodnutí krajský soud znovu posoudí žalobní námitku ohledně zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele. Soud také podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. září 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu