ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Y. V.,** 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, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 11. 2014, č. j. MV-124463-4/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 5. 2017, č. j. 30 A 155/2014 - 89,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalované. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla odvolání stěžovatele a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. 7. 2014, č. j. OAM-8371-29/TP-2012 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta jeho žádost o povolení k trvalému pobytu pro nesplnění podmínky dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[2] Dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců [p]*ovolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území*. Dle § 68 odst. 3 zákona o pobytu

cizinců [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.*

[3] Věc byla před krajským soudem projednávána podruhé. Ke kasační stížnosti žalované byl v pořadí první rozsudek krajského soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 30 A 155/2014 - 52, zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 - 29 (dále též jen „zrušující rozsudek“), a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[4] Kasační soud ve zrušujícím rozsudku mj. uvedl: „[S]*amotné řízení o trvalém pobytu musí být dle § 68 zákona o pobytu cizinců vedeno v souladu s požadavky Směrnice. Pokud by k tomuto provázání nedošlo, 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 případnou judikaturou Soudního dvora. Tento závěr platí i pro § 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. (...) Soud musí aplikovat ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího ustanovení Směrnice*.“

[5] V projednávané věci bylo dle zrušujícího rozsudku nutno vyložit sporný § 68 zákona o pobytu cizinců za použití doktríny nepřímého účinku Směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „Směrnice“). NSS dále uvedl, že splnění podmínky nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území České republiky se v důsledku nepřímého účinku čl. 4 Směrnice zkoumá ke dni podání žádosti o trvalý pobyt.

[6] Rozhodná doba pro posouzení pěti let nepřetržitého pobytu stěžovatele na území tak byla od 10. 5. 2007 do 10. 5. 2012 (dále též jen „rozhodné období“). Na závěr NSS uložil krajskému soudu, aby posoudil, zda je pro splnění podmínky nepřetržitého pobytu na území v souladu s eurokonformním výkladem podstatné či nepodstatné, že došlo, ať již k faktickému či pouze zákonem netolerovanému přerušení pobytu.

[7] Krajský soud ze spisu ověřil, že celková délka stěžovatelovy nepřítomnosti na území České republiky v rozhodném období čítala 458 dní, přičemž celkem 166 dní byl hospitalizován v nemocnici (délka jednotlivých hospitalizací činila dle předložených potvrzení 22, 22, 40, 26, 19, 26 a 11 dní). Žádná z těchto jednotlivých nepřítomností nenaplňovala věcnou (těhotenství, narození dítěte, závažné onemocnění, studium, odborné školení) ani časovou (více než šest měsíců, avšak méně než 12 měsíců) podmínku, kdy by mohl být aplikován § 68 odst. 3, poslední věta, zákona o pobytu cizinců.

[8] Povahu jednotlivých nepřítomností na území ČR, resp. jejich započitatelnost, bylo nezbytné posuzovat prizmatem § 68 odst. 3, věty prvé, zákona o pobytu cizinců, a zkoumat tedy, zda a) některá z těchto nepřítomností nepřesáhla šest po sobě jdoucích měsíců (k tomu nedošlo, nejdelší souvislá nepřítomnost čítala 133 dny); a b) jejich součet nepřesáhl 10 měsíců.

[9] A právě druhá z podmínek nebyla v projednávané věci naplněna, neboť, jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatel v rozhodném období nepobýval na území ČR celkem 458 dní, což je více než deset měsíců.

[10] Soud se dále zaměřil na zodpovězení otázky, zda je pro posouzení naplnění zákonné podmínky pěti let nepřetržitého pobytu rozhodující striktně období pěti let před podáním žádosti (zde od 10. 5. 2007), či je možné v určitých případech tuto zásadu prolomit a zkoumat stav od počátku legálního pobytu v ČR (což by v tomto případě bylo od roku 2005).

[11] Dospěl k závěru, že ve stěžovatelově případě tomu tak nebylo možné, když inspiraci pro takový rezultát čerpal opět v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 15. 7. 2016, č. j. 8 Azs 36/2016 - 41, konstatoval, že „[p]*řípady 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*.“

[12] Ergo, vzhledem k tomu, že žádná ze stěžovatelových nepřítomností nedosahovala svojí vážností příklady vyjmenované v § 68 odst. 3, poslední větě, zákona o pobytu cizinců, kdy by bylo možné zohlednit i období před podáním žádosti v rámci určitého „nastavení“ rozhodného období, bylo v souzené věci nutno trvat na splnění pětileté podmínky nepřetržitého pobytu v intencích § 68 zákona o pobytu cizinců v rozmezí od 10. 5. 2007 do 10. 5. 2012.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti

[13] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností dle 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[14] Nepřezkoumatelnost je dána nedostatkem důvodů, neboť krajský soud se nevypořádal se všemi žalobními námitkami dostatečně, resp. správně. Nesprávně vypořádal žalobní námitku napadající nesprávné posouzení období, které má správní orgán považovat za rozhodné. Aktuální správní praxe a rovněž tak konstantní judikatura je ustálena na výkladu, že správní orgán vychází ze skutkového a právního stavu v době

vydání napadeného rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79).

[15] Správní orgán proto musí vycházet z období pěti let od jeho rozhodnutí ve věci. Otázka podání žádosti je nerozhodná, protože v dané době nejsou podmínky pro vydání rozhodnutí zkoumány, ale je toliko zkoumáno, zda účastník řízení splňuje podmínky pro podání žádosti, nikoliv pro udělení pobytového oprávnění.

[16] Správní orgány vedou řízení zcela mimo zákonné lhůty a tato skutečnost se pak nevyhnutelně musí promítnout do rozhodování správního orgánu, který musí změny ve skutkových okolnostech náležitě zohlednit, aktualizovat podklady a případně nově zjistit skutečný stav věci, pokud je to nutné.

[17] Zvolený postup správního orgánu by byl možný, pouze pokud by to bylo nezbytné pro splnění zákonné délky pobytu, kdyby část doby posledních pěti let nebyla započitatelná pro některou existující překážku. Vycházíme-li ze skutečnosti, že rozhodnutí bylo vydáno ke dni 25. 7. 2014, musel stěžovatel v období od 25. 7. 2009 až do vydání rozhodnutí pobývat na území České republiky nepřetržitě ve smyslu zákona 5 let. V rozhodném období byla správním orgánem zjištěna nepřítomnost stěžovatele na území v rozmezí 232 dnů, což je doba, která nedosahuje potřebných 10 měsíců pro zamítnutí žádosti.

[18] Krajský soud nesprávně vypořádal námitku, dle které správní orgán zcela protiprávně nakládal s právními pojmy definovanými v zákoně o pobytu cizinců. Dochází k nesprávnému směšování pojmů „nepřetržitost pobytu na území“ a „doba započitatelná do doby pěti let pobytu na území“.

[19] Z obsahu napadeného rozhodnutí je zjevné, že nesplnění zákonné podmínky § 68 zákona o pobytu cizinců shledává správní orgán ve skutečnosti, že jednotlivá období pobytu cizince mimo území přesáhla 10 měsíců. Ze znění zákona však uvedený závěr nevyplývá. Neplatí, že cizinec nesplňuje podmínky pro vydání povolení k pobytu, pokud jeho nepřítomnost na území přesáhla 10 měsíců, ale zákon toliko stanoví, že tato období se do doby nepřetržitého pobytu na území nezapočítávají. Neznamená to však automaticky, že pobyt nebyl nepřetržitý.

[20] Žalovaná sice uvádí, že stěžovatel pobývá na území od roku 2005, avšak nesouhlasí s jeho náhledem, který požaduje počítat rozhodnou dobu z celé délky pobytu. Tím, že správní orgány v řízení nesprávně směšují dobu, kterou nelze započítat do doby pětiletého pobytu s otázkou nepřetržitosti tohoto pobytu, dopouští se nesprávně zjištěného skutkového stavu, což má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[21] Stěžovatel je přesvědčen, že zákonná podmínka pro vydání povolení trvalého pobytu je splněna již na základě skutečnosti, že v rozhodném období od 07/2009 do 07/2014 pobýval na území ČR nepřetržitě, přičemž období jeho nepřítomnosti v tomto období nepřekračovalo 10 měsíců. I pokud by správní orgány nezapočítaly do pětileté doby nepřetržitého pobytu dobu, po kterou se zdržoval mimo území, stále trvá

nepřetržitost pobytu, která nebyla přerušena, a tudíž je nezbytné započítat dobu před rokem 2008.

[22] Na rozdíl od krajského soudu se také domnívá, že podle § 2 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

[23] Stěžovatel nesouhlasí s povinností eurokonformního výkladu posuzovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců.

[24] Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[25] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěrem krajského soudu a odkázala na obsah napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Poté se soud zabýval přípustností kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., který stanoví, že kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Kasační stížnost je na samé hranici přípustnosti, neboť námitky směřují v převážné většině do závěrů NSS uvedených ve zrušujícím rozsudku, případně jsou doslovným přepisem odvolacích námitek.

[28] Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že řízení o trvalém pobytu dle § 68 zákona o pobytu cizinců musí být vedeno v souladu s požadavky Směrnice. Za situace, kdy věc spadá do období po přistoupení České republiky do Evropské unie a současně se jedná o výklad práva v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na unijní právo, je nutno při výkladu českého zákona o pobytu cizinců vycházet z principu eurokonformního výkladu, v projednávané věci pak za použití doktríny nepřímého účinku Směrnice. Kasační námitka směřující do tohoto závěru je dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná.

[29] Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku také dospěl k závěru, že podmínka nepřetržitého pobytu na území musí být splněna před podáním samotné žádosti (nikoli ke dni vydání rozhodnutí), neboť již v žádosti by měl cizinec doložit splnění zákonem stanovených podmínek pro přiznání trvalého pobytu. Nepřetržitost pobytu se 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. Kasační námitka napadající uvedený závěr je opět ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná.

[30] K namítanému směšování pojmů započitatelnosti doby pobytu a nepřetržitosti tohoto pobytu soud uvádí, že kasační námitky jsou doslovným opisem odvolacích a žalobních námitek a žádným způsobem nebrojí proti závěrům krajského soudu. Na uvedené námitky navíc reagovala souhlasně žalovaná v rámci odvolání a vysvětlila, proč uvedené pochybení správního orgánu prvního stupně nemá vliv na zákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí.

[31] Přípustnou kasační námitkou je tedy námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a námitka, dle které stěžovatelova nepřítomnost neměla za následek zákonem netolerované přerušení pobytu a stěžovatel tak rozhodnou dobu pro vydání povolení k pobytu splnil.

[32] Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[33] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o odůvodnění, ze kterého je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Ostatně stěžovatel žádné konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti neuvedl, nepřezkoumatelnost fakticky zaměňuje s nesprávným právním posouzením věci. Nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje.

[34] Právní úprava v § 68 zákona o pobytu cizinců 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). Ve svém souhrnu však tyto opakované doby nepřítomnosti nemohou překročit 10 měsíců, aby byl zachován požadavek nepřetržitosti pobytu.

[35] Dle čl. 4 odstavce 3 druhého pododstavce Směrnice mohou členské státy ve zvláštních nebo výjimečných případech dočasné povahy a v souladu s vnitrostátními právními předpisy 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 přerušení doby uvedené v odstavci 1.

[36] Zákon o pobytu cizinců v § 68 odst. 3 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. Jde o případy, kdy je cizinec vyslán pracovně do zahraničí, dlouhodobě hospitalizován, apod. 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 do doby nepřetržitého pobytu sice nezapočte, ale nepřerušuje ji.

[37] Žádné takové důvody nepřítomnosti, jak správně uvedl krajský soud, v případě stěžovatele v projednávané věci nenastaly a věc je nutno posuzovat optikou § 68 odst. 1 ve spojení s první větou § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[38] Rozhodným obdobím je vzhledem ke skutkovým důvodům v projednávané věci období od 10. 5. 2007 do 10. 5. 2012. Ze správního spisu je zřejmé, že i při nezapočtení jeho doložené hospitalizace (40 dní) stěžovatel pobýval mimo území 418 dní a tím nesplnil zákonem stanovenou podmínku, dle které nesmí doba jeho nepřítomnosti v posuzovaném období ve svém souhrnu přesáhnout 10 měsíců (§ 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Porušení § 2 odst. 3 správního řádu Nejvyšší správní soud neshledal, ostatně stěžovatel toto své tvrzení žádným způsobem blíže nerozvedl.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[40] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná by měla ve věci plný úspěch, proto by jí soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., měl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jí žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 3. října 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu