



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 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 žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 2. 2016, č. j. 30 A 155/2014 – 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 2. 2016, č. j. 30 A 155/2014 – 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jí vydané shora specifikované rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím stěžovatelka podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, zamítla odvolání žalobce 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 žalobcova 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.

[3] Dle § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců [d]o doby pobytu podle odstavce 1 se započítává doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému pobytu a doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany podle zvláštního právního předpisu. Doba pobytu na území za účelem studia se započítává jednou polovinou. Jednou polovinou se dále započítává doba, po kterou bylo vedeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, které vedlo k rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, a to včetně doby řízení o žalobě nebo o kasační stížnosti; bylo-li řízení o udělení mezinárodní ochrany vedeno déle než 18 měsíců, započítává se tato doba v celém rozsahu. Do doby pobytu podle odstavce 1 se nezapočítává doba, po kterou byl cizinec vyslán zahraničním zaměstnavatelem nebo zahraniční právnickou nebo fyzickou osobou, a dále doba, po kterou cizinec na území pobýval za účelem zaměstnání závislého na střídání ročního období nebo vypomáhal s domácími pracemi za stravu, ubytování a kapesné určené k uspokojování jeho základních sociálních, kulturních nebo vzdělávacích potřeb (au pair).

[4] 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 souboru nepřesáhla 10 měsíců, a dále období nepřítomnosti cizince na území, které nepřesáhlo 12 po sobě jdoucích měsíců, pokud byl cizinec pracovním 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.

[5] Evropský rámec problematiky je dán obsahem směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty (dále jen „Směrnice“). Ta v čl. 4 bod 1 konstatuje, že členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývají oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu 5 let. Z této formulace také správní orgány vycházely a akcentovaly, že § 68 odst. 1 uvedeného zákona je nezbytné vykládat tak, že ono období 5 let nepřetržitého pobytu na území je nutné sledovat od doby, kdy byla podána žádost o přiznání trvalého pobytu. V žalobcově případě se tak stalo 10. 5. 2012, přičemž správní orgány nečinily sporným fakt, že žalobce pobývá na území České republiky od roku 2005.

[6] Soud dospěl k závěru, že při zkoumání od které doby a ve kterém období je nezbytné posuzovat naplnění podmínky pěti let nepřetržitého pobytu na území, se stěžovatelka dopustila nezákonného výkladu § 68 zákona o pobytu cizinců. Uvedené ustanovení je legislativně formulováno způsobem, který je jasný a z hlediska jazykového vcelku jednoznačný. Ona nezákonnost vyplývá z toho, že § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců blíže nespecifikuje, ve kterém časovém období by podmínka pěti let nepřetržitého pobytu na území měla být naplněna.

[7] Pro závěr stěžovatelky a Ministerstva vnitra, že sporná doba je počítatelná pět let zpětně od doby podání žádosti, nelze nalézt v českém právu zákonný podklad. Řečeno jednoduše, zákon o pobytu cizince žádnou takovou podmínku nestanoví. Soud konstatoval, že zákonodárce od roku 2003 do současné doby nevyužil možnosti, aby přizpůsobil český právní řád evropské legislativě a eliminoval případný výhodnější výklad národních předpisů pro cizince.

[8] Znění § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je jednoznačné a časové omezení plynoucí z čl. 4 odst. 1 Směrnice český právní řád nepřevzal. V této souvislosti nebylo možné přehlédnout i nejednoznačnost pohledu stěžovatelky na tuto problematiku. Na str. 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že podmínku nepřetržitého pobytu na území musí cizinec splnit jak v době podání žádosti správnímu orgánu, tak v době vydání rozhodnutí o žádosti. Tímto úsudkem se však stěžovatelka dostala do situace, kdy se ne zcela srozumitelným způsobem postavila

pokračování

k otázce, kdy a jak má být splněna podmínka oněch pěti let nepřetržitého pobytu. Na jedné straně za definitivní označila období pěti let zpětně od 10. 5. 2012 a vzápětí, zcela nelogicky, připustila, že tato podmínka by měla být splněna i v době, kdy správní orgán rozhoduje. Tuto skutečnost blíže neodůvodnila. Takové pojetí odůvodnění rozhodnutí a podpory právních závěrů, na kterých přezkoumávané rozhodnutí stojí, soud hodnotil jako nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je přesvědčena, že z § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že podmínka pěti let nepřetržitého pobytu cizince na území ČR musí být splněna v době podání žádosti.

[10] Tomuto výkladu nasvědčuje i fakt, že v § 68 odst. 5 uvedeného zákona je umožněna výjimka z výše uvedeného pravidla, kdy cizinec je oprávněn podat žádost o trvalý pobyt nejpozději do 6 měsíců od skončení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Uzákonění této výjimky by při výkladu zastávaném krajským soudem postrádalo smysl.

[11] Nesouhlasí s tím, že český právní řád staví cizince do výhodnější pozice než Směrnice. Je-li prováděn výklad vnitrostátních právních předpisů, zejména pak těch ustanovení, která byla přijata za účelem implementace unijního práva, musí být výklad prováděn v souladu s textem a účelem příslušného právního předpisu unijního práva.

[12] Povinnost tzv. eurokonformního výkladu vyplývá z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), například ve věci č. 14/83 Von Colson. Soudní dvůr přímo uvedl, že v případě problémů vyplývajících z neexistující, nesprávné či nejasné transpozice směrnice do vnitrostátní právní úpravy mají být vnitrostátní normy, které byly do právního řádu zavedeny za účelem transpozice unijního práva, interpretovány v souladu s transponovanou unijní úpravou.

[13] Bez ohledu na doslovné znění § 68 zákona o pobytu cizinců má soud povinnost eurokonformního výkladu. Stěžovatelčin výklad podporuje i důvodová zpráva k novele zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 161/2006 Sb., kde se ve vztahu ke změně § 68 uvádí následující: „*[v]ýraznou změnou oproti stávající právní úpravě která umožňuje každému cizinci získat trvalý pobyt na území po 10 letech jeho nepřetržitého pobytu na území, je v souladu se Směrnicí Rady 2003/109/ES zkrácení této lhůty na dobu pěti let. Současně zákon stanoví, které doby, jsou do této lhůty započítávány a které se nezapočítávají.*“

[14] Zákonodárce neměl žádný důvod upravit spornou dobu odlišně od Směrnice. Nepřevzal-li text čl. 4 Směrnice doslovně, přistupoval k právní úpravě pod dojmem dosavadní úpravy. Ta pro udělení povolení k trvalému pobytu požadovala splnění velmi dlouhého období pobytu, a to 10 let; tak dlouhého období, pro které z hlediska délky lidského života již v zásadě nehraje roli, kdy bylo splněno.

[15] Názor vyjádřený na straně 8 napadeného rozhodnutí, že podmínka pěti let nepřetržitého pobytu musí být splněna jak v době podání žádosti, tak v době vydání rozhodnutí o ní, není nijak kontroverzní. S ohledem na charakter povolení k trvalému pobytu by totiž pobyt cizince na území měl být nepřetržitý nejen ke dni podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, ale nepřetržitost by měla být zachována i v průběhu vedeného řízení až do vydání rozhodnutí. Tento názor však nemá vliv na počítání rozhodné doby nepřetržitého pobytu.

- [16] Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.
- [17] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatelku jedná osoba ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, že netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost je důvodná.

[19] Předmětem sporu je výklad § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se povolení k trvalému pobytu vydá cizinci na žádost po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Spornou otázkou je, k jakému okamžiku má být podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území splněna, zda ke dni podání žádosti (jak tvrdí stěžovatelka) či ke dni vydání rozhodnutí (jak tvrdí krajský soud).

[20] Česká republika závazky ze Směrnice transponovala do zákona o pobytu cizinců novelou č. 161/2006 Sb., která nabyla účinnosti 27. 4. 2006. Současně zvolila takový způsob transpozice, že provázala rozhodování o trvalém pobytu dle tehdejšího § 67 (po novele až do současnosti § 68 zákona o pobytu cizinců), který zároveň novelizovala dle požadavků Směrnice s nově zavedeným institutem „Právní postavení dlouhodobě pobývajících 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.*

[21] Tím, že zákonodárce tyto dva instituty provázal, musí být i samotné řízení o trvalém pobytu 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.

[22] 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. Se stěžovatelkou lze souhlasit, že krajský soud od této povinnosti zcela abstrahoval, aniž by svůj postup blíže zdůvodnil.

[23] Účinek směrnice (na rozdíl např. od nařízení) lze rozdělit na účinek přímý a nepřímý. Pro užití přímého účinku směrnice musí být splněny následující podmínky, a to 1) marné uplynutí lhůty pro transpozici a implementaci směrnice, 2) dostatečná přesnost a bezpodmínečnost dotyčného ustanovení, 3) přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci.

pokračování

Zejména posledně uvedená podmínka je zásadní, neboť v tomto případě nemůže policejní orgán využít směrnici v neprospěch cizince, zatímco ten ji ve svůj prospěch použít může. Je to také z hlediska dopadu na jednotlivce jeden z nejpodstatnějších znaků, který přímý účinek odlišuje od účinku nepřímého. Článek 4 Směrnice stanoví podmínku nepřetržité pětileté přítomnosti cizince na území byl do českého zákona transponován. Aplikace přímého účinku Směrnice proto nepřipadá v úvahu. Zbývá tedy posoudit, zda lze sporné ustanovení vyložit za pomoci nepřímého účinku Směrnice.

[24] Princip nepřímého účinku byl poprvé Soudním dvorem formulován ve věci Von Colson a Kaman (C-14/83). Toto rozhodnutí se stalo základem doktríny nepřímého účinku a následně bylo nespočetněkrát citováno a rozšiřováno (např. C-106/89 ve věci Marleasing, C- 80/86 ve věci Kolpinghuis, C-334/92 ve věci Wagner Merit). Ta ukládá správním i soudním orgánům vykládat a uplatňovat právní předpisy přijaté za účelem provádění směrnice v souladu s požadavky práva Společenství v celém rozsahu, v němž jim vnitrostátní právo poskytuje určitý prostor pro uvážení. Pro užití nepřímého účinku musí být dodržena podmínka, že vnitrostátní předpis je takového výkladu schopen.

[25] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího unijního ustanovení. Pokud je tedy ustanovení zákona nejasné, neurčité nebo není definováno, nelze ani určit, zda je se směrnicí v rozporu. Ze svého principu nemůže být nepřímý účinek nikdy *contra legem*. Jak bylo uvedeno výše, může však jít i v neprospěch jednotlivce.

[26] Povinnost vykládat národní právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno a priori tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, resp. umožňuje několik výkladů a alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí. Z uvedeného vyplývá, že čím větší mají dané vnitrostátní orgány možnost své právo vykládat, tím větší povinnost mají toto právo vykládat eurokonformně.

[27] 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, taky 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). Pokud žádná z metod výkladu nevede k výsledku, nepřímý účinek vyzní naprázdno a souladný výklad není možný. 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.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci je namíste vyložit sporný § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za použití doktríny nepřímého účinku Směrnice.

[29] Sporné ustanovení totiž okamžik, ke kterému má být podmínka nepřetržitého pětiletého pobytu cizince na území splněna, neupravuje. To ostatně připustil i krajský soud, který uvedl, že [n]ezákonnost vyplývá z toho, že § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců blíže nespecifikuje, ve kterém časovém období by podmínka pěti let nepřetržitého pobytu na území měla být naplněna.

[30] 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 eurokomformní výklad nepřímého účinku Směrnice aplikován, neboť by již šlo o nepřipustný výklad *contra legem*.

[31] 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.

[32] 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.

[33] Za této situace musí soud aplikovat ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího ustanovení Směrnice.

[34] 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.

[35] Oprávněností pobytu je zapotřebí rozumět takovou přítomnost 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 přerušování nezbytné pětileté doby pobytu.

[36] Závěr stěžovatelky, že nepřetržitost pobytu musí být splněna, jak k podání samotné žádosti, tak po celou dobu řízení o ní, nesrozumitelnost jejího rozhodnutí nezpůsobuje. Bude proto na krajském soudu, aby věcně posoudil, zda kromě toho, že Směrnice váže splnění pětileté podmínky nepřetržitého pobytu na období bezprostředně před podáním žádosti, dále ve vztahu k délce nepřetržitého pobytu cizince na území České republiky 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 došlo, ať již k faktickému či pouze zákonem netolerovanému přerušování pobytu.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

pokračování

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 15. června 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu