



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. L.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 11. 2014, č. j. MV-78670-6/SO-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 9. 2015, č. j. 57A 124/2014 – 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce pobýval na území České republiky od roku 2008, a to nejprve na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem „výkonný manažer-účast v právnické osobě“, poté jako držitel povolení k dlouhodobému pobytu k témuž účelu. V době platnosti svého pobytového oprávnění požádal dne 18. 7. 2013 Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen OAMP) o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona č. 326/1999 Sb, o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen zákon o pobytu cizinců).

[2] OAMP jeho žádost rozhodnutím ze dne 11. 4. 2014, č. j. OAM-14953-20/TP-2013, zamítl. Základní podmínkou k udělení trvalého pobytu je totiž žadatelův nepřetržitý pobyt na území po dobu pěti let. Z razítek v cestovním pasu žalobce přitom vyplynulo, že se mimo území České republiky nacházel v roce 2011 po dobu 119 dní, v roce 2012 po dobu 335 dní a v roce 2013 po dobu 175 dní. V součtu šlo tedy o více než deset měsíců. Z toho důvodu žalobce nenaplnil základní podmínku dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a nebylo možné aplikovat ani § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle kterého se do doby nepřetržitého pobytu na území mohou započítat i určité časové úseky strávené v zahraničí. Žalovaná se se závěry OAMP ztotožnila, žalobcovo odvolání zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

[3] Proti jejímu rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni. Namítal neurčitost výroku rozhodnutí OAMP a skutečnost, že ačkoliv na toto pochybení upozorňoval i v odvolání, žalovaná se k němu nevyjádřila. Dále správním orgánům vytýkal nedostatečné vypořádání se s jím navrženými důkazy a rozpor obou rozhodnutí s § 174a zákona o pobytu cizinců.

[4] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ze znění § 68 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že již v jeho prvním odstavci je obsažena podmínka, jíž musí žadatel splnit, a to pět let nepřetržitého pobytu na území. Z formulace výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti je možno bez pochybností dovodit, že žalobci nebylo povolení vydáno právě pro nesplnění této podmínky. Žalovaná poté skutečně opomněla na stěžovatelovu námitku ohledně nepřesnosti výroku reagovat, avšak toto pochybení nezakládá nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí. Z jejího postupu lze dovodit, že se s výrokem ztotožnila a akceptovala jej.

[5] Ani žádné nedostatky v dokazování před správními orgány krajský soud neshledal. OAMP se vyjádřil ke všem navrhovaným důkazům a podrobným a přezkoumatelným způsobem se vypořádal s tím, proč je nepovažoval za relevantní. Za důvodnou soud nepovažoval ani námitku ohledně průkaznosti vstupních razítek otištěných v cestovním pasu. Tato razítka představují dostatečný důkaz o skutečné délce pobytu na území. Žalobce měl dbát na to, aby razítka obsažená v jeho cestovním dokladu odpovídala skutečnému stavu. Důkazy, kterými se žalobce snažil svou přítomnost na území prokázat, nebyly správními orgány vyhodnoceny jako věrohodné.

II. Kasační stížnost

[6] Žalobce (dále též stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), tedy kvůli nesprávnému posouzení právní otázky a také pro nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nedostatku důvodů.

[7] Soud označil za relevantní námitku stěžovatele ohledně opomenutí žalované vypořádat se s odvolací námitkou týkající se nedostatečné konkrétnosti výrokové části rozhodnutí OAMP. Přesto poté napadené rozhodnutí nezrušil. Dle stěžovatele je nesprávný závěr soudu o tom, že nevypořádání se s touto odvolací námitkou ze strany

žalované nezpůsobilo nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí. Není možné ve výroku rozhodnutí neurčitě uvést právní ustanovení, dle kterého správní orgán postupoval.

[8] Dále krajský soud přejal nesprávné a nezákonné posouzení obou správních orgánů ohledně hodnocení důkazů. Stěžovatel již v odvolání tvrdil, že přechodová razítka v jeho cestovním pasu neodpovídají skutečnosti a skutečný stav věci prokazoval mnoha důkazy, které ve svém souhrnu jednoznačně svědčí o jeho přítomnosti na území i v době, kdy zde podle přechodových razítek pobývat neměl. Na přechodová razítka v pase nelze, na rozdíl od samotného pasu, pohlížet jako na veřejnou listinu, a tudíž tato razítka nepoživají presumpce správnosti údajů v nich uvedených.

[9] Krajský soud se navíc vůbec nezabýval otázkou přezkumu přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života stěžovatele. Na tuto žalobní námitku nemělo být nahlíženo jako na prostý výčet právních ustanovení. Povinnost zabývat se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince lze považovat za jednu ze základních zásad rozhodování správních orgánů (a soudů) v otázkách pobytu cizinců.

[10] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není opodstatněné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejprve se soud zabýval námitkou ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, která se nevyjádřila k v odvolání namítané neurčitosti výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Podstatnou částí argumentace k této námitce se stěžovatel ohrazuje proti skutečnosti, že OAMP ve výroku rozhodnutí uvedl, že se jeho žádost zamítá „*pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 68 zákona č. 326/1999 Sb.*“ Dle stěžovatele mělo být ve výroku uvedeno „*pro nesplnění podmínky dle § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.*“.

[14] Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se povolení k trvalému pobytu na žádost vydá cizinci po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Druhý odstavec ustanovení upřesňuje, která období a jak se do doby pobytu na území započítávají, třetí odstavec stanoví, jaké časové úseky nepřítomnosti cizince na území lze přesto považovat za nepřetržitý pobyt zde, čtvrtý odstavec se vztahuje na cizince – držitele modré karty a pátý se věnuje procesním aspektům podání žádosti. Základní podmínka pro získání trvalého pobytu na území je tedy stanovena v odst. 1 - jde o nepřetržitý pětiletý pobyt na území, ostatní odstavce se vztahují právě k této podmínce a upřesňují ji.

[15] Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že „[p]odle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části správního rozhodnutí uvedou právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno. Omezí-li se výčet právních ustanovení jen na paragraf právního předpisu, namísto přesnějšího odkazu na jeho ustanovení podle podrobnějšího členění (odstavce, písmena, body), nejde o tak závažný nedostatek náležitostí správního rozhodnutí, jenž by sám o sobě vedl k jeho nezákonnosti“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[16] Tento závěr lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Jestliže OAMP uvedl, že žádost zamítá pro nesplnění podmínky dle § 68 zákona o pobytu cizinců, je jasné, že důvodem pro zamítnutí je skutečnost, že stěžovatel nenaplnil podmínku pětiletého pobytu na území. Žalovaná poté v rozhodnutí o odvolání uvedla, že se „ztotožňuje s názorem Ministerstva vnitra uvedeným v napadeném rozhodnutí, že odvolatel nesplňuje podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území, a proto byl dán důvod pro zamítnutí jeho žádosti.“ Ačkoliv tedy výše nastíněnou úvahu ohledně požadavků na výrok správního rozhodnutí výslovně neprovedla, vyjádřila své přesvědčení, že jde o výrok určitý a jasně z něj vyplývá, kterou podmínku stěžovatel nenaplnil, pročez rozhodnutí OAMP potvrdila.

[17] V rozsudku ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72 Nejvyšší správní soud judikoval, že „Rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného Rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu.“ Jelikož lze v nyní projednávané věci namítaný nedostatek odstranit výkladem, jak ostatně učinil krajský soud na str. 6 a 7 svého rozsudku, námitka není důvodná.

[18] Druhou námitkou brojí stěžovatel proti nedostatkům v dokazování před správními orgány. Zejména tvrdí, že u razítek v cestovním pasu neplatí presumpce správnosti jako u veřejných listin a že v řízení předložil dostatek důkazů k podložení svého tvrzení o nesprávnosti údajů otištěných v jeho cestovním pasu.

[19] Cestovní pas je veřejnou listinou (srov. § 108 odst. 1 a § 109 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Tuto skutečnost stěžovatel sám poznamenává, dle jeho názoru však nejsou veřejnou listinou přechodová razítka v něm uvedená.

[20] Charakter veřejné listiny vymezuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 53 odst. 3. Tyto listiny „potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li prokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.“ Dle čl. 10 odst. 1 nařízení ES č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících příhraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex): „cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka“. Právě vstupní či výstupní razítko má tedy charakter potvrzení, jehož pravdivost se, vzhledem k tomu, že je otištěno v cestovním pasu jakožto veřejné listině, presumuje.

[21] Čl. 11 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu konstruuje právní domněnku, dle které „*není-li cestovní doklad státního příslušníka třetí země opatřen otiskem vstupního razítka, mohou se příslušné vnitrostátní orgány domnívat, že držitel nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu použitelné v dotyčném členském státě*“. Tuto domněnku je možné vyvrátit, „*pokud státní příslušník třetí země jakýmkoliv způsobem předloží věrohodné důkazy, například v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví o své přítomnosti mimo území členských států, o tom, že podmínky týkající se krátkodobého pobytu dodržel*“ (srov. odst. 2 ustanovení).

[22] Stěžovateli byla v souladu s hraničním kodexem dána možnost domněnku vyvrátit, resp. v souladu s § 53 odst. 3 správního řádu prokázat opak ohledně pravdivosti vstupních razítek v jeho pasu. Navrhl proto v řízení před OAMP několik důkazů, které měly prokázat jeho pobyt na území České republiky v obdobích, kdy zde dle razítek v pasu nepobýval. Správní orgán se těmito důkazy podrobně zabýval na str. 3 a 4 svého rozhodnutí a dospěl k závěru, že ani jeden z nich věrohodně neprokazuje pobyt stěžovatele na území České republiky. Stejně stanovisko zaujala poté i žalovaná na str. 5 a 6 rozhodnutí o odvolání.

[23] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná závěry rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 – 44, č. 1038/2007 Sb. NSS: „*dokazování ve správním řízení nestojí na legální teorii důkazní, která by předepisovala správním orgánům, jakou váhu kterým důkazům mají přikládat, jakého důkazu je k prokázání té či oné skutečnosti zapotřebí, nebo jaký počet důkazů je nezbytný k prokázání skutečnosti, která je předmětem dokazování. Dokazování i ve správním řízení ovládá zásada volného hodnocení důkazů.*“

[24] Zásada volného hodnocení důkazů, která je zakotvena zejména v § 50 odst. 4 správního řádu, dává prostor správnímu orgánu, aby sám vyhodnotil, které důkazy jsou pro jeho závěry rozhodující a které nikoliv. To se v souladu se zásadou materiální pravdy musí dít tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se o stav, kdy je zjištěn dostatečně jednoznačný, vzájemně provázaný a vnitřně nerozporný soubor dílčích informací, které nahlíženy jako celek nemohou vést k jinému závěru.

[25] Správní orgány zákonem a judikaturou kladeným požadavkům na dokazování v nyní projednávané věci dostaly. Zabývaly se všemi návrhy žalobce, zdůvodnily, proč některé neprovedly a také vysvětlily, proč se jimi stěžovateli nepodařilo prokázat nepravdivost vstupních razítek v cestovním pasu. Jakkoliv má soud obecně povinnost tyto závěry přezkoumávat, v dané věci tento přezkum plně odpovídal obecnosti stěžovatelovy námitky.

[26] Na závěr stěžovatel v kasační stížnosti vytýká soudu, že neposoudil přiměřenost zásahu rozhodnutí žalované do jeho soukromého a rodinného života a jeho námitky ohledně porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Tuto námitku uplatnil v žalobě slovy: „*napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční, je v rozporu s ust. § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy ust. § 2 odst. 3, 4 správního řádu*“.

[27] Ohledně námitky týkající se nedostatečného posouzení zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ve věci nebyl vůbec prostor tento zásah (přiměřenost rozhodnutí) zkoumat. Šlo totiž o řízení o žádosti o trvalý pobyt dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v rámci kterého se toliko zkoumá naplnění podmínky pětiletého pobytu na území. Nenaplnění této podmínky vede k zamítnutí žádosti bez ohledu na soukromý a rodinný život žadatele.

[28] Ve vztahu k namítanému porušení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu poté krajský soud nikterak nepochybil, jestliže se obecně formulovanou námitkou blíže nezabýval. Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích opakovaně upozorňuje na skutečnost, že obecně formulované žalobní námitky, které jsou prostým výčtem porušení právních předpisů bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke krácení práv stěžovatele, nelze považovat za řádně formulované žalobní body, které by umožňovaly soudní přezkum (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS). Obdobně rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, konstatoval, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se účastníkovi u soudu dostane.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Žalobce se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné 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. února 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu