



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **P. E.**, zastoupený Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 12. 2016, č. j. 62 A 148/2015 – 47,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 7. 2015, č. j. MV-51339-3/SO-2014, ve věci povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 23. 1. 2014 zamítlo žádost stěžovatele 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 (dále jen „zákon o pobytu“), z důvodu nesplnění podmínky stanovené v § 68 zákona o pobytu cizinců; žalobce nesplnil podmínku pětiletého nepřetržitého pobytu na území České republiky. Žádost stěžovatele byla původně zamítnuta také podle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců pro důvodné podezření, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaná zamítla a prvostupňové rozhodnutí změnila tak, že žádost se zamítá pouze podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť důvody dle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu neshledala.

Rozhodnutí žalované stěžovatel napadl žalobou, kterou krajský soud zamítl; jeho rozsudek nyní napadl stěžovatel kasační stížností.

V kasační stížnosti uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Uvádí, že krajský soud dostatečným způsobem nepřezkoumal rozhodnutí správních orgánů, své rozhodnutí přesvědčivým způsobem neodůvodnil a řádně se nevypořádal s námitkami uplatněnými v žalobě.

Tvrdí, že správní orgány vycházely při rozhodování z přechodových razítek otištěných v cestovním dokladu, přestože stěžovatel v řízení opakovaně namítal, že tato razítka nemohou sloužit jako důkaz ke zjištění jeho skutečné přítomnosti a nepřítomnosti na území České republiky; odmítá, že by jeho nepřítomnost byla tak rozsáhlá, jak uvedly ve svých rozhodnutích správní orgány.

Krajský soud poté takto vznesenou námitku vypořádal s tím, že pro zjištění přítomnosti a nepřítomnosti na území České republiky lze ve správním řízení využít přechodových razítek, domněnka pravdivosti údajů uvedených v cestovním dokladu je domněnkou vyvratitelnou, a tedy bylo na stěžovateli, aby svá tvrzení v průběhu správního řízení řádně doložil.

Stěžovatel naopak má za to, že přechodová razítka v cestovním dokladu nemohou sloužit jako důkaz ke zjištění jeho skutečné přítomnosti a nepřítomnosti na území České republiky. Žalované musí být z její vlastní činnosti známo, že ne vždy na hraničních přechodech schengenského prostoru jsou cestovní doklady cizinců opatřovány přechodovým razítkem. Např. mezi Ukrajinou a Polskem přechodová razítka do cestovních dokladů občané Ukrajiny, kteří jsou držiteli dlouhodobého pobytu nebo dlouhodobého víza, dostávají nepravidelně, spíše výjimečně. Přechodové razítka dostávají vždy pouze držitelé krátkodobých víz. Stejná situace je i na hranicích mezi Makedonií a Slovinskem nebo na letišti ve Frankfurtu nad Mohanem; ani na letišti Václava Havla cizinci ze států mimo EU přechodová razítka nedostávají pravidelně.

Cizinec, kterému byl povolen dlouhodobý pobyt podle českého vnitrostátního práva, což je i případ stěžovatele, nemá a neměl žádnou povinnost ani důvod vyžadovat po orgánech provádějících hraniční kontrolu přechodová razítka. Dle stěžovatele správní orgán dle § 3 správního řádu je povinen řádně zjistit skutečný stav, který však nelze dovodit pouze z přechodových razítek, která nemají průkazní hodnotu.

Krajský soud nesprávně opírá svůj závěr, že domněnka pravdivosti údajů uvedených v cestovním dokladu je domněnkou vyvratitelnou, a tedy bylo na stěžovateli, aby svá tvrzení v průběhu správního řízení hodnověrně doložil, o nařízení Evropského parlamentu

pokračování

a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících příhraniční pohyb osob, konkrétně čl. 11 Schengenského hraničního kodexu. Krajský soud však opomíjí, že citovaný článek se vztahuje na cizince oprávněné pobývat na krátkodobá schengenská víza nebo oprávněné k pobytu po dobu 3 měsíců bez víza. Zmíněný článek se však nevztahuje na stěžovatele, kterému byl povolen dlouhodobý pobyt podle českého vnitrostátního práva. To ostatně vyplývá z § 119 odst. 1 písm. b) bod 8 zákona o pobytu, které výslovně navazuje na zmiňovaný čl. 11. Stěžovatel tedy neměl a nemá žádnou povinnost vyžadovat vyznačení přechodových razítek.

Z § 70 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu vyplývá, že cizinec není povinen splnění podmínky 5 let nepřetržitého přechodného pobytu prokazovat, naopak správní orgán nese důkazní břemeno o tom, že cizinec na území ČR nebyl. Pokud by totiž důkazní břemeno nepřetržitého pětiletého pobytu nesl cizinec, musel by prokazovat svoji přítomnost každý jednotlivý den z pětiletého období, což je fakticky nemožné. Správní orgány proto důkazy o přítomnosti na území ČR ve své praxi od cizinců nevyžadují. Tento přístup považuje stěžovatel za rozumný a logický, neboť v případě, že by cizinec musel unést důkazní břemeno nepřetržitosti pobytu o udělení k trvalému pobytu, znamenalo by to, že zejména ti, kteří mají nový cestovní doklad, by museli zpětně prokazovat svoji přítomnost jeden každý den pět let zpětně.

Stěžovatel rovněž upozorňuje na formulaci uvedenou v § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu, podle kterého *ministerstvo žádost o povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66, nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68 zákona*. Toto ustanovení v případě § 66 obsahuje formulaci „nejsou potvrzeny důvody“, která znamená, že žadatel neunesse důkazní břemeno. Naopak v případě § 67 a § 68 zákon předpokládá, že správní orgán neunesse důkazní břemeno ohledně nesplnění podmínek.

Důkazní břemeno správního orgánu ohledně nepřítomnosti cizince na území pak jednoznačně vyplývá z § 70 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu, které ukládá žadateli doložit doklad potvrzující účel pobytu s výjimkou cizince, který žádá o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu. Žádné ustanovení uvedeného zákona neukládá cizinci povinnost prokazovat nepřetržitost svého pětiletého pobytu a dny, kdy byl na území ČR přítomen a kdy nikoli.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření poukázal na to, že kasační stížnost obsahuje fakticky shodné námitky, které stěžovatel uvedl již v žalobě. Odkázal na svá předchozí vyjádření a odůvodnění správního rozhodnutí. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud po konstatování přípustnosti a splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal kasační stížnost v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných,

neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

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.

Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 11. 11. 2013 u Ministerstva vnitra žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dle § 68 zákona o pobytu. Dne 23. 1. 2014 vydalo Ministerstvo vnitra rozhodnutí, kterým žádost zamítlo, a to dle § 75 odst. 1 písm. f) a současně dle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu.

Žalovaná k odvolání stěžovatele rozhodnutí ministerstva změnila, a to tak, že ve výroku ponechala pouze odkaz na § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu, neboť neshledala dostatečné důvody k zamítnutí žádosti rovněž dle § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu.

Důvodem k zamítnutí žádosti tedy bylo, že stěžovatel nesplnil podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu na území dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu.

Z podkladů cizinecké evidence vyplývá, že stěžovatel pobýval na území České republiky od 19. 4. 2002, nejprve na základě víza nad 90 dnů za účelem zaměstnání, poté na základě několika povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání; přitom celková doba pobytu na základě pobytových titulů činila více než 5 let.

Ze záznamů v cestovním dokladu č. X s platností od 14. 9. 2007 do 14. 9. 2017, jehož kopie je součástí spisu, bylo však současně zjištěno, že stěžovatel pobýval mimo území České republiky po dobu 388 dní, tedy přesahující 10 měsíců. Dle § 68 odst. 3 zákona o pobytu nebyla splněna podmínka nepřetržitého pobytu. Uvedený cestovní doklad měl správní orgán k dispozici v souvislosti s řízením o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu; ačkoli uvedený cestovní doklad byl platný až do 14. 9. 2017 a měl ještě několik volných stránek, pořídil si stěžovatel nový cestovní doklad č. X vydaný dne 31. 10. 2013 a s tímto dokladem, který neobsahoval žádné přechodové razítko či jiný záznam požádal o vydání povolení k trvalému pobytu.

Dne 26. 11. 2013 byl stěžovatel ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, a to ve lhůtě od 27. 11. do 19. 12. 2013. Vyrozumění bylo doručeno zástupci stěžovatele dne 28. 11. 2013; této možnosti stěžovatel nevyužil.

pokračování

Dne 9. 9. 2013 stěžovatel do protokolu sám uvedl, že když zde nemá práci, opouští Českou republiku několikrát v roce, vždy tak na 14 dnů, k období od prosince 2012 do května 2013 (kdy začal podnikat jako OSVČ), vypověděl, že byl na Ukrajině a pak si pro sebe sháněl práci. V průběhu řízení stěžovatel neuvedl, a to ani následně v řízení před soudem, že by některá nepřítomnost byla způsobena závažnými důvody dle § 68 odst. 3 zákona o pobytu.

Stěžovatel v odvolání namítal, že mu nebylo umožněno uplatnit v řízení nové skutečnosti či návrhy, že není zřejmé, z jakého cestovního dokladu správní orgán dovodil jeho nepřítomnost na území České republiky. V odvolání k důvodům nepřítomnosti uvádí pouze to, že není zřejmé, z jakého dokladu správní orgán tyto údaje zjišťoval, neboť v rozhodnutí uváděný doklad stěžovatel k žádosti nepředkládal a ani správní orgán neuvádí, jak z cestovního dokladu zjistil údajná opuštění České republiky. Dle stěžovatele ho měl správní orgán vyzvat k odůvodnění jeho údajné nepřítomnosti.

Stejně námitky uplatnil stěžovatel v žalobě; namítal, že není zřejmé, z jakého cestovního dokladu prvostupňový správní orgán dovodil nepřítomnost žalobce na území České republiky v období od 11. 4. 2009 do 1. 9. 2013. Jestliže prvostupňový správní orgán vycházel z cestovního dokladu č. X, který správní orgán získal v rámci úřední činnosti z řízení č. j. OAM-77859/DP-2012, měl být žalobce vyrozuměn o provedení důkazu listinou dle § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

Z cestovního dokladu, z něhož žalovaná vycházela, vyplývá, že v období od 11. 4. 2009 do 22. 4. 2009, od 1. 7. 2009 do 1. 8. 2009, od 14. 10. 2009 do 21. 10. 2009, od 16. 12. 2009 do 13. 1. 2010, od 5. 7. 2010 do 3. 8. 2010, od 19. 12. 2010 do 10. 1. 2011, od 20. 4. 2011 do 1. 5. 2011, od 3. 7. 2011 do 7. 8. 2011, od 16. 11. 2011 do 28. 2. 2012, od 13. 4. 2012 do 18. 4. 2012, od 11. 7. 2012 do 12. 8. 2012, od 19. 12. 2012 do 2. 2. 2013, od 19. 6. 2013 do 28. 7. 2013 a od 29. 8. 2013 do 1. 9. 2013 stěžovatel opustil území České republiky.

Při podání žádosti se stěžovatel prokazoval cestovním dokladem č. X; kopie datové stránky cestovního dokladu je ve správním spisu založena. Z této kopie je zřejmé, že tento cestovní doklad byl vydán dne 31. 10. 2013, tedy několik dní před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu. Jestliže tedy prvostupňový správní orgán v rozhodnutí odkazoval na údaje o faktickém pobytu stěžovatele na území České republiky od dubna 2009 do července 2013, pak je zřejmé, že tyto údaje nemohly být zjišťovány z cestovního dokladu žalobce č. X. Součástí správního spisu je však také kopie cestovního dokladu žalobce č. X, který byl vydán dne 14. 9. 2007 s platností do 14. 9. 2017. Ze správního spisu přitom nevyplývá, a stěžovatel nadto ani netvrdí, že by disponoval v období duben 2009 až červenec 2013 dalším cestovním dokladem.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že přechodová razítka nemohou sloužit jako důkaz, namítá, že nelze nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících

přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), v jeho případě použít, jak učinil krajský soud, neboť cizinec, kterému byl povolen dlouhodobý pobyt podle českého vnitrostátního práva, což je i jeho případ, nemá a neměl žádnou povinnost ani důvod vyžadovat po orgánech provádějících hraniční kontrolu přechodová razítka. Dle stěžovatele správní orgán dle § 3 správního řádu je povinen řádně zjistit skutečný stav, který však nelze dovodit pouze z přechodových razítek, která nemají průkazní hodnotu.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že odkaz krajského soudu na Schengenský hraniční kodex není zcela nepřiléhavý, nicméně skutečnost, že jej krajský soud stran povahy cestovního dokladu použil, není vadou, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Uvedené nařízení neupravuje podmínky pro udělování trvalého pobytu, neboť to je primárně v pravomoci jednotlivých států a je tudíž předmětem národních úprav. Jeho smyslem je zlepšit legislativní část integrovaného řízení hranic Evropské unie stanovením pravidel o hraniční kontrole osob překračujících vnější hranice EU a znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích a upravuje především standardy kontrol na hranicích a podmínky vstupu na území; je přitom pravdou, že stanoví podmínky pro vstup státních příslušníků mimo zemí EU pro pobyty, jejichž délka nepřekročí za období 180 dnů dobu delší než 90 dnů. Mimo jiné stanoví, že cestovní doklady státních příslušníků zemí mimo EU jsou při vstupu a výstupu systematicky opatřeny otiskem razítka a nastoluje princip vyvratitelné právní domněnky pro případ, že cestovní doklad není opatřen razítkem.

Krajský soud vycházel, při posouzení správnosti rozhodnutí žalované v případě stěžovatele, pouze z možnosti, kterou uvedené nařízení připouští, a to prokázání splnění podmínek pobytu prostřednictvím přechodových razítek, byť se u stěžovatele nejednalo o krátkodobý pobyt, ale o posouzení doby délky nepřetržitého pobytu za účelem udělení trvalého pobytu na území České republiky. To za situace, kdy sám stěžovatel žádný jiný důkaz k prokázání nepřetržitosti pobytu na území České republiky ani nenavrl.

Jakkoli je povinností správního orgánu ve smyslu § 3 správního řádu zjistit skutečný stav věci tak, aby o něm nebyly pochyby, neznamena to, tím spíše v případě návrhového řízení, že je povinností správního orgánu vyhledávat za účastníka skutečnosti a důkazy svědčící pro kladné vyřízení jeho žádosti.

Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku 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.*“ 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

pokračování

vnitřně nerozporný soubor dílčích informací, které nahlíženy jako celek nemohou vést k jinému závěru.

Vyjma obecných tvrzení však stěžovatel neoznačil žádné důkazy, které by jeho tvrzení o jeho faktickém pobytu na území České republiky prokazovaly (a to ani u jednání před krajským soudem a neuvádí ničeho ani v kasační stížnosti, v níž setrvává fakticky na svých odvolacích a poté žalobních námitkách). Stěžovatel připustil, že pobýval v určitých obdobích mimo území České republiky, nesouhlasil pouze s délkou období, která byla z doby potřebného 5 letého nepřetržitého pobytu vyloučena, aniž by však konkrétně uvedl cokoli, z čehož by bylo lze dovodit, jaká byla tedy skutečná doba, kdy mimo území České republiky pobýval. Nenavrhoval žádný důkaz, který by měl prokázat jeho pobyt na území České republiky v obdobích, kdy zde dle razítek v pasu nepobýval; nerozporuje data, dle kterých by kdy měl být nepřítomen. Polemizuje pouze s prokazováním skutečností, resp. tvrdí, že tvrzenou nepřítomnost má prokazovat správní orgán. Tomu však neposkytl ničeho, čím by se mohl, resp. byl povinen správní orgán v rámci hodnocení důkazů zabývat.

Jiným slovy údaje, které vyplývaly z přechodových razítek, a z nichž žalovaná vycházela, nepochybně a neposkytl správním orgánům ani žádné indicie, které by svědčily o tom, že skutkový stav má být jiný. K rozptýlení pochyb tím méně mohla přispět skutečnost, že stěžovatel k žádosti o povolení trvalého pobytu předložil zcela nový cestovní doklad, ačkoli platnost předchozího (který měl správní orgán k dispozici z řízení o povolení k dlouhodobému pobytu) dosud neskončila, přitom tuto skutečnost zamlčel. Dovožuje-li stěžovatel absolutní důkazní břemeno stran prokázání nepřetržitosti pobytu na území České republiky tížící správní orgán z formulace § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu, nelze mu přisvědčit, neboť to ani z rozdílné formulace jím zmiňovaných ustanovení nelze dovodit.

Přechodové razítko je nepochybně potvrzením ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu a jeho pravdivost je presumována, neboť tímto razítkem je opatřen cestovní doklad (pas), který je veřejnou listinou (§ 108 odst. 1 a § 109 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Žalovaná proto nepochybila, pokud za výše popsané situace z těchto razítek potvrzujících skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti o povolení k trvalému pobytu vycházela.

Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu v souladu se zákonem. Krajský soud přezkoumatelným způsobem vypořádal veškeré žalobní námitky, které stěžovatel uplatnil a přezkoumatelným způsobem závěry, k nimž dospěl, odůvodnil. Kasační námitky stěžovatele neshledal důvodnými, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované žádné náklady přesahující její běžnou správní činnost nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 27. dubna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu