

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobce: **D. K.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2016, čj. MV-131104-6/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2017, čj. 30 A 207/2016-60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu, neboť mělo za to, že žalobce nesplnil podmínku nepřetržitého pobytu na území ČR po dobu pěti let podle § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Ministerstvo vycházelo z výstupních a vstupních razítek v cestovních dokladech žalobce. Z nich dospělo k závěru, že žalobce pobýval mimo území ČR více než 310 dní v součtu, a proto se tato doba do pobytu nezapočítává [§ 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců]. Žalovaná zamítla žalobcovo odvolání, neboť se ztotožnila s posouzením ministerstva.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl krajský soud výše uvedeným rozsudkem. Ministerstvo ve výzvě k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí uvedlo, že z cestovních dokladů žalobce vyplývá, že pobýval mimo území ČR déle než 310 dní.

Zároveň ministerstvo žalobce vyzvalo, aby doložil důkazy na podporu svých případných tvrzení, že tomu tak nebylo. Žalobce ministerstvu ani žalované nepředložil žádné důkazy prokazující, že i v době nepřítomnosti byla nepřetržitost pobytu zachována. Skutečnost, že žalobce ve vyjádření na výzvu ministerstva požadoval tabulku jednotlivých období nepřítomnosti, není podstatná. Žalobce si byl vědom, že se posuzuje období pěti let před podáním žádosti, a cestovní doklady, ze kterých ministerstvo vycházelo, měl k dispozici; na výzvu ministerstva proto mohl a měl reagovat předložením důkazů svědčících pro jeho tvrzení, což ale neučinil a žádné důkazy nepředložil ani následně v odvolacím řízení. Správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Výslech nebylo v posuzovaném případě potřeba provést. Argumentace žalobce, že jako jednatel společnosti mohl být teoreticky vyslán na pracovní cestu, není pro posouzení podstatná, neboť správní orgány založily svá rozhodnutí na tom, že žalobcova nepřítomnost na území ČR přesáhla 310 dní; žalobce v průběhu správního řízení nepředložil žádné důkazy, které by prokázaly opak.

II. Shrnutí kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel primárně označil rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť se dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami.

[5] Krajský soud zároveň nesprávně posoudil námitku stěžovatele týkající se povinnosti ministerstva seznámit jej s konkrétními daty jeho údajné nepřítomnosti na území ČR. Tato povinnost jasně vyplývá z rozhodovací praxe komise a z rozsudku NSS ze dne 11. 12. 2015, čj. 5 Azs 157/2015-31. Stěžovatel ve vyjádření k podkladům vyzval ministerstvo, aby jej seznámilo s konkrétními daty. Tuto výzvu však ministerstvo ignorovalo. Takový postup odporuje § 3 a § 4 s. ř. Stěžovatel upozornil ministerstvo na to, že je schopen vysvětlit důvody své nepřítomnosti a navrhl za tímto účelem provedení výslechu. Ani ten však ministerstvo neprovedlo a žádným způsobem se nepokusilo zjistit důvod nepřítomnosti stěžovatele na území ČR. Svým jednáním proto ministerstvo dopředu vyloučilo možnost využití § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel v kasační stížnosti zároveň zopakoval svoji žalobní argumentaci týkající se skutečnosti, že jako jednatel mohl být vyslán na pracovní cestu ve smyslu § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Na závěr zopakoval, že měla být hodnocena přiměřenost dopadu rozhodnutí do jeho osobního a rodinného života.

[6] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje s posouzením krajského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádnou novou relevantní argumentaci, jež by zpochybňovala závěry krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a splňuje zákonné náležitosti podle § 106 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek

pokračování

v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel ve své kasační stížnosti uplatnil. Nejprve se zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Tu stěžovatel spojil s argumentací, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s jeho žalobní námitkou, že jej ministerstvo neseznámilo s konkrétními daty jeho nepřítomnosti na území ČR.

[8] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Z rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak hodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Krajský soud srozumitelně objasnil svůj závěr, že pokud stěžovatel nepředložil konkrétní důkazy o své nepřítomnosti, ministerstvo vycházelo správně z údajů v cestovních dokladech. Krajský soud se taktéž dostatečně vyjádřil k rozsudku NSS čj. 5 Azs 157/2015-31, na který stěžovatel poukazoval. Tvrdí-li stěžovatel, že se krajský soud s jeho žalobní námitkou nevypořádal, zcela opomíjí odůvodnění napadeného rozsudku. Skutečnost, že stěžovatel s posouzením krajského soudu nesouhlasí, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[9] Stěžovatel zejména namítá, že ministerstvo pochybilo, pokud stěžovateli nezaslalo přehled konkrétních období jeho údajné nepřítomnosti na území ČR a neprovedlo výslech stěžovatele. Tuto svou argumentaci opírá o výše zmíněný rozsudek NSS čj. 5 Azs 157/2015-31.

[10] Ministerstvo zaslalo 8. 4. 2016 stěžovateli výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. V ní stěžovateli sdělilo, že ze záznamů v cestovních dokladech vyplývá jeho pobyt mimo území ČR po dobu delší než 310 dní. Zároveň ministerstvo stěžovateli vysvětlilo, které doby se do pěti let nepřetržitého pobytu započítávají, a poučilo jej, že případná tvrzení, že některá z nepřítomností by se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců měla započítat do doby nepřetržitého pobytu, je třeba doložit důkazy. Stěžovatel zaslal ministerstvu vyjádření, ke kterému připojil nájemní smlouvu, výpis z katastru nemovitostí, výpis z obchodního rejstříku a smlouvu o výkonu funkce jednatele. Ve vyjádření uvedl, že žádá ministerstvo, aby zpracovalo úřední záznam s tabulkou, ze které budou vyplývat konkrétní období nepřítomnosti. Dále uvedl, že považuje podmínku nepřetržitosti pohybu za splněnou a pokud by snad nepřítomnost stěžovatele na území ČR byla delší než je zákonná hranice, byl pobyt stěžovatele mimo území odůvodněn plněním jeho pracovních povinností. Ministerstvo na vyjádření stěžovatele nijak nereagovalo a jeho žádost zamítlo.

[11] NSS se ve své judikatuře opakovaně zabýval prokazováním nepřítomnosti žadatele o trvalý pobyt na území ČR. V rozsudku ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38, NSS uvedl, že je „*zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady (...). Při zkoumání doby nepřítomnosti na území vycházelo Ministerstvo vnitra z cestovního dokladu, ze kterého důvod zahraničních cest nevyplývá. Pokud stěžovatel chtěl, aby Ministerstvo vnitra zohlednilo účel jeho cest, měl jej v prvé řádě tvrdit a v druhé řadě měl ke svým tvrzením předložit důkazy*“ (bod 16 cit. rozsudku; zvýraznění doplněno). V rozsudku čj. 5 Azs 157/2015-31, na který stěžovatel opakovaně odkazoval, řešil NSS situaci, ve které ministerstvo žadatele nevyzvalo, aby se vyjádřil ke své nepřítomnosti, a zamítlo jeho žádost z důvodu, že jedno z období nepřítomnosti přesáhlo šest měsíců. Žadatel následně v odvolacím řízení doložil relevantní omluvu části své nepřítomnosti na

území ČR, kterou odvolací správní orgán (žalovaný) zohlednil. I přesto odvolací orgán potvrdil zamítnutí žádosti, neboť po odečtení omluvené doby, přesahovala nepřítomnost povolenou dobu (tedy z jiného důvodu, než pro který žádost zamítlo ministerstvo). Tuto změnu kvalifikace považoval NSS ve zrušovacím rozhodnutí za zásadní pochybení, neboť žadatel kvůli ní nedostal prostor na reakci: „*sám žalovaný konstatoval v odůvodnění svého rozhodnutí, že bylo povinností prvostupňového orgánu vyzvat stěžovatele k doložení důvodů nepřítomnosti na území ČR; na stranu druhou tak však sám nepostupoval a stěžovateli neposkytl možnost prokázat rozhodnou dobu, po kterou na území ČR skutečně pobýval*“. K povinnosti správního orgánu vyzvat žadatele k vyjádření pak uvedl, že „*je na správních orgánech, aby dostatečně zjistily stav věci, přičemž informace mohly po stěžovatelovi kdykoliv požadovat. Bylo by to vhodné a potřebné zvlášť za situace, kdy si žalovaný uvědomoval, že stěžovatel si není vědom, k čemu by se měl v rámci možnosti vyjádření se k podkladům rozhodnutí vyjadřovat a případně jaké informace pro správní rozhodnutí doplňovat*“ (zvýraznění doplněno).

[12] Z výše uvedeného plyne, že je to primárně žadatel, kdo má v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu prokazovat, že je podmínka nepřetržitosti pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců naplněna. Je-li si vědom své nepřítomnosti na území ČR, která by mohla být v rámci řízení o jeho žádosti problematická, má doložit, že se tato nepřítomnost započítává, případně že i přes tuto nepřítomnost je podmínka nepřetržitosti pobytu splněna. Žadatel se nemůže omezit na obecné zpochybnění své nepřítomnosti, ale musí okolnosti svědčící v jeho prospěch řádně tvrdit a prokázat. Nečiní-li tak, jde to k jeho tíži (srov. shodně rozsudky NSS ze dne 9. 3. 2017, čj. 4 Azs 249/2016-25, bod [21], a ze dne 6. 12. 2017, čj. 6 Azs 315/2017-37, body [13] a [14]). Neprojeví-li žadatel žádnou aktivitu a nepředloží žádné argumenty a důkazy, nebrání nic správnímu orgánu, aby vycházel pouze z informací v cestovních dokladech. Na druhou stranu ovšem platí, že správní orgány musí žadateli umožnit, aby se k důvodům své nepřítomnosti mohl vyjádřit a předložit důkazy na svou obranu. Je-li žadatel v řízení aktivní a relevantně tvrdí skutečnosti, které mu svědčí, nemůže správní orgán zůstat zcela pasivní a tuto aktivitu ignorovat.

[13] Stěžovatel ve vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí uvedl, že je kopie cestovního dokladu nečitelná a požádal správní orgán o sdělení konkrétních období nepřítomnosti. Zároveň uvedl, že je-li doba nepřítomnosti na území ČR delší než požaduje zákon, je to z důvodu jeho plnění pracovních povinností. V této souvislosti stěžovatel požádal o zaslání přehledové tabulky s obdobími nepřítomnost a navrhl provedení výslechu.

[14] NSS souhlasí s krajským soudem i správními orgány, že tvrzení stěžovatele o plnění pracovních povinností mimo území ČR je zcela obecné a ničím podložené. Stejně tak je správný závěr, že správní orgány nebyly povinny provádět za takové situace výslech stěžovatele. Samotné tvrzení stěžovatele, byť učiněné během výslechu, že byl na pracovní cestě, nestačí; takové tvrzení je třeba doložit důkazy, což stěžovatel neučinil ani nijak netvrdil, že tak chce učinit při výslechu. Ke stejnému závěru ostatně došel NSS i v rozsudku čj. 5 Azs 157/2015-31, kterým argumentuje stěžovatel: „*je třeba přisvědčit krajskému soudu, že nebylo potřeba nařizovat ústní jednání, neboť správní orgán prvního stupně mohl stěžovatele žádat o vysvětlení nepřítomností na území republiky již v rámci vyjádření k podkladům rozhodnutí, případně mohly vysvětlení správní orgány požadovat*

pokračování

písemně“ (zvýraznění doplněno). NSS je ovšem přesvědčen, že ministerstvo pochybilo, pokud nijak nereagovalo na tvrzení stěžovatele, že kopie cestovního dokladu je nečitelná, a na jeho žádost o sdělení konkrétních období nepřítomnosti.

[15] Ministerstvo nemá obecnou povinnost předložit ve správním řízení žadateli přehled nepřítomností na území ČR. Žadatel má jednak ve většině případů přehled o své nepřítomnosti na území ČR, jednak má u sebe i cestovní doklad, ze kterého ministerstvo informaci o nepřítomnosti čerpá. Stěžovatel sice poukazoval na údajnou správní praxi žalované, odkázal však pouze na jedno rozhodnutí žalované, které ovšem během správního ani soudního řízení nepředložil. Z takového tvrzení nelze žádnou dlouhodobou praxi správních orgánů dovozovat.

[16] Pokud však stěžovatel ve svém vyjádření k podkladům pro rozhodnutí uvedl, že jsou razítka na kopii cestovního dokladu ve správním spise nečitelná a v této souvislosti požádal o přehled období nepřítomnosti, ministerstvo nemělo toto tvrzení a žádost zcela ignorovat. O to více v situaci, kdy samo ministerstvo ve svém rozhodnutí uvádí, že některá z razítek v cestovním dokladu byla skutečně nečitelná. Ministerstvo proto pochybilo, pokud na vyjádření stěžovatele nijak nereagovalo a jeho žádost rovnou zamítlo.

[17] Pochybení ministerstva jakožto prvostupňového správního orgánu ovšem nemá za následek důvodnost kasační stížnosti. NSS již opakovaně judikoval, že ne každé pochybení správního orgánu je důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS, ze dne 8. 3. 2007, čj. 8 Afs 102/2005-65, ze dne 14. 7. 2008, čj. 8 Afs 70/2007-102, ze dne 19. 12. 2014, čj. 8 Afs 78/2012-45, nebo ze dne 26. 4. 2018, čj. 1 As 186/2017-49). Zároveň platí, že správní řízení vedené v prvním a druhém stupni tvoří jeden celek. Je-li proto vada řízení v prvním stupni zhojena v řízení odvolacím, netrpí správní řízení jako celek vadou, která by způsobovala jeho nezákonnost (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 4. 2004, čj. 2 A 10/2002-269, č. 280/2004 Sb. NSS, ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217, nebo ze dne 26. 4. 2018, čj. 1 As 186/2017-49).

[18] To je případ i právě projednávané věci. Ačkoliv ministerstvo pochybilo, nereagovalo-li na vyjádření stěžovatele, ve svém zamítavém rozhodnutí konkrétní období nepřítomnosti uvedlo. Stěžovatel měl proto prostor v rámci odvolacího řízení reagovat na jednotlivá období, která správní orgán hodnotil jako dobu jeho nepřítomnosti v ČR, a předložit důkazy prokazující, že se některé z uvedených období má do jeho pobytu započítat podle § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Takto ostatně postupoval žadatel i v řízení posuzovaném NSS v rozsudku čj. 5 Azs 157/2015-31. Stěžovatel však neoznačil žádné konkrétní období, které správní orgán neoprávněně zahrnul do doby nepřítomnosti. I v odvolacím řízení se omezil na obecná tvrzení o pracovním účelu jeho cest mimo území ČR bez bližší konkretizace či předložení důkazů svědčících pro jeho tvrzení. Tuto skutečnost vyhodnotila správně žalovaná a následně i krajský soud v napadeném rozsudku. Stěžovatel měl tedy v odvolacím řízení prostor pro uplatnění svých tvrzení ohledně splnění podmínky nepřetržitosti pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců, čímž bylo napraveno předchozí pochybení prvostupňového správního orgánu. Ke zkrácení práv stěžovatele spočívající v nemožnosti vyjádřit se k jednotlivým nepřítomnostem na území ČR proto nedošlo.

[19] Stěžovatel dále namítal pochybení správních orgánů, pokud nehodnotily dopad rozhodnutí do jeho osobního a rodinného života. Ani tato námitka není důvodná. V projednávané věci šlo o řízení o žádosti o trvalý pobyt podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v rámci kterého se ověřuje naplnění podmínky pětiletého pobytu na území. V takové situaci se přiměřenost neposuzuje (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, čj. 1 Azs 240/2015-35, bod [27]). Výjimkou jsou zcela výjimečné okolnosti, při kterých by rozhodnutí znamenalo nepřiměřený zásah státní moci do rodinného a osobního života žadatele (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2017, čj. 6 Azs 315/2017-37, bod [15] a [16]). Takové okolnosti je žadatel povinen tvrdit, což se ovšem v posuzovaném případě nestalo.

[20] Poslední námitkou stěžovatel zpochybnil správnost posouzení možnosti naplnění pracovního vyslání do zahraničí podle § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, při formulaci námitky doslova zopakoval svou žalobní argumentaci. Stěžovatel tedy nijak nereagoval na posouzení krajského soudu, který v napadeném rozsudku uvedl, že tato argumentace se míjí s důvody, pro které ministerstvo stěžovatelovu žádost zamítlo. Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti polemizovat s právními či skutkovými závěry krajského soudu. Nečiní-li tak, nelze jeho námitku projednat (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 As 48/2014-28, bod [34], ze dne 9. 4. 2015, čj. 9 As 150/2014-29, bod [20], a usnesení NSS ze dne 18. 5. 2017, čj. 9 Azs 41/2017-15, bod [12]). NSS se proto touto kasační námitkou nezabýval.

IV. Závěr

[21] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. září 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu