ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **A. S.**, zastoupené 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, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 11. 2016, čj. MV-122701-5/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2017, čj. 30 A 214/2016-52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobkyni **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Úvod:

Žalobkyně podala 30. 11. 2015 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění na území. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, žádost zamítlo. Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla. Žalobkyně proto podala žalobu ke krajskému soudu, který zrušil obě správní rozhodnutí. Proti rozsudku krajského soudu žalovaná brojí kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat otázkou důkazního břemene v pobytovém řízení a dostatečným zjištěním skutkového stavu.

I.

[1] Žalobkyně podala 30. 11. 2015 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území. Uvedla, že její návrat na Ukrajinu není možný z důvodu probíhající války a v podrobnostech odkázala na svou předchozí úspěšnou žádost. Dále uvedla, že její syn má zdravotní problémy a jeho stav nedovoluje návrat do domovské země. Na výzvu správního orgánu doložila čestné prohlášení, že nadále trvají překážky nezávislé na její vůli, které jí brání vycestovat. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, žádost zamítlo dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra (dále „ministerstvo“) v odůvodnění uvedlo, že se po vyhodnocení předložených dokladů nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která jej zamítla. Komise uvedla, že se nepodařilo ověřit údaje o tom, že trvá důvod, pro který bylo žalobkyni uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, a byly proto splněny podmínky pro zamítnutí žádosti. Žalobkyně se může bez obav vrátit do místa pobytu v domovské zemi a její syn tam může též podstupovat léčbu.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni. Namítla, že ministerstvo nezjistilo skutkový stav věci bez důvodných pochybností. Správní orgány nesprávně zamítly žádost žalobkyně z důvodu, že nelze ověřit údaje uvedené v žádosti. Překážka ve vycestování nezávislá na vůli žalobkyně stále trvá. Žalovaná se dále nezabývala všemi odvolacími námitkami. Správní orgány se také nevěnovaly přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobkyně.

[4] Krajský soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí žalované i ministerstva, protože skutkový stav, z něhož žalovaná vycházela, vyžaduje zásadní doplnění a k pochybení, které nebylo žalovanou zhojeno, došlo již před orgánem prvního stupně. Uvedl, že již předložením čestného prohlášení splnila žalobkyně svou důkazní povinnost. Proto došlo k vychýlení důkazního břemene na správní orgán, jehož úkolem bylo tvrzení žalobkyně vyvrátit. Jeho snaha však nebyla dostatečně přesvědčivá. Soud uvedl, že podklady pro rozhodnutí byly vágní a objektivně ani relevantně neinformovaly o aktuální situaci v místě bydliště žalobkyně v zemi původu. Soudu bylo navíc známo, že ministerstvo rozhoduje o azylových žádostech ukrajinských státních příslušníků a že v těchto řízeních užívá objektivní informace z nezávislých zdrojů. Soud uvedl, že stejný standard informací jako v azylovém řízení by měl platit v řízení o prodloužení pobytového oprávnění za účelem strpění. Soud také přihlédl k tomu, že žalobkyni správní orgány již dvakrát vyhověly ohledně žádosti za účelem strpění pobytu.

[5] Krajský soud dále uvedl, že z předložených lékařských zpráv nebylo možno určit, zda je nezletilý syn žalobkyně schopný vycestovat. Ve věci byly důvodné pochybnosti o tom, zda by vytržení z nynějšího prostředí a přesun na Ukrajinu neznamenaly výrazné zhoršení obtíží nezletilého.

III.

[6] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Namítla, že řízení o prodloužení doby pobytu je odlišné od řízení o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu je řízení zahajované na návrh a je ovládáno dispoziční zásadou. Dle stěžovatelky bylo na žalobkyni, aby poskytla veškeré informace, které považovala za důležité. Stěžovatelka přitom odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Azs 12/2015-38. Žalobkyně uváděla jen obecná tvrzení o strachu o život, která nedoložila. Správní orgány reagovaly na stejné úrovni obecnosti. Sama žalobkyně navíc uvedla, že v místě jejího bydliště na Ukrajině se nebojuje. Dle názoru stěžovatelky žalobkyně neunesla důkazní břemeno a správní orgány tak postupovaly správně dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že žalobkyně neprokázala ani takový zdravotní stav syna, který by bránil vycestování. Žalobkyně byla povinna předložit lékařskou zprávu, ve které je výslovně uvedeno, zda je její syn schopen vycestovat. Žalobkyně také v řízení neuvedla, že by léčba syna nebyla na Ukrajině nemožná či nedostupná.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[11] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

V. 1.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, ačkoliv ji stěžovatelka žádným konkrétním způsobem v kasační stížnosti nerozvedla. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud

přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je 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 rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je podrobně odůvodněno a ze kterého je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Ostatně stěžovatelka žádné konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti neuvedla, nepřezkoumatelnost fakticky zaměňuje s nesprávným právním posouzením věci, se kterým v kasační stížnosti polemizuje. Nesouhlas se závěry krajského soudu nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje.

[14] Nejvyšší správní soud ověřil, že správní orgány posuzovaly žádost dle § 44a zákona o pobytu cizinců, který v odst. 3 stanoví, že na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahují obdobně. Správní orgány postupovaly dle § 35 odst. 3, který dále odkazuje na důvody uvedené v § 37 téhož zákona. Odstavec 2 písm. b) tohoto ustanovení stanoví, že ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.

[15] Tento postup byl vadný, protože správní orgány postupovaly dle obecné právní úpravy, ačkoliv zákon obsahuje úpravu zvláštní, a to v § 36 zákona o pobytu cizinců (prodloužení doby platnosti víza a doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území). Jeho odstavec 3 pak odkazuje na § 38 zákona o pobytu cizinců, který upravuje důvody pro zrušení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění. Dle tohoto ustanovení ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, jestliže pominuly důvody, pro které bylo toto vízum uděleno.

[16] Skutečnost, že krajský soud nesprávný postup mlčky aproboval, nemá sama o sobě za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud porovnal obě právní úpravy a dospěl k závěru, že se v relevantních ohledech neliší. Nedošlo ke zkrácení práv, a v konečném důsledku jak zákonný postup, tak postup správních orgánů, vede - žalobkyně - k aplikaci § 33 a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které jsou ve věci klíčové.

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelným.

V. 2.

[18] Pokud jde o věcné posouzení, není Nejvyššímu správnímu soudu úplně zřejmé, proč bylo žalobkyni původně uděleno vízum za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť ozbrojený konflikt je překážkou vycestování ve smyslu § 33 odst. 3 ve spojení s § 179 odst. 2 písm. c) uvedeného zákona. Uvedené rozhodnutí nicméně není předmětem přezkumu v nyní pojednávané věci.

[19] Dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 užijí obdobně. Dle § 46 odst. 2 téhož zákona pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění z důvodu uvedeného v § 33 odst. 1 písm. a) platí obdobně § 56 vztahující se na vízum k pobytu nad 90 dnů. Užije-li se § 56 pro povolení pobytu za účelem strpění, tak se užije i na prodloužení doby pobytu, ačkoliv na něj § 44a odst. 3 výslovně nepamatuje, a to proto, že uvedené ustanovení odkazuje pouze na hmotněprávní úpravu, zatímco § 56 odst. 1 je procesněprávní, a proto jeho aplikace není § 44a zákona o pobytu cizinců mlčky vyloučena (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně, čj. 62 A 30/2016-97).

[20] V § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zákonodárce upravil tři důvody pro zamítnutí žádosti cizince. Prvním je skutečnost, že se cizinec nedostaví k pohovoru. Druhým je situace, kdy cizinec ve stanovené lhůtě nepředloží doklady, jež jsou nezbytné pro ověření údajů, o něž se jeho žádost opírá. Třetí z těchto důvodů pak představuje stav, kdy se nepodaří ověřit údaje uvedené v žádosti žadatele a ten aplikovaly správní orgány v projednávané věci.

[21] Nepodaří-li se ověřit údaje uvedené v žádosti, jde o situaci, kdy nelze přijmout závěr ani o pravdivosti tvrzení účastníka, ani o tom, že je nepravdivé (stav *non liquet*). Stav *non liquet* může nastat proto, že žadatel nenavrhl žádný důkaz k prokázání svého tvrzení nebo navrhl důkaz, který je zjevně nezpůsobilý k takovému prokázání, nebo navržený důkaz byl sice proveden, avšak jeho hodnocením nedospěl správní orgán k závěru o pravdivosti či nepravdivosti daného skutkového tvrzení. Od stavu „*non liquet je nutné odlišovat situace, kdy soud hodnocením důkazů dospěl k závěru, že tvrzení účastníka o skutkovém stavu je nepravdivé, nebo je zjištěn jiný skutkový stav než účastníkem tvrzený*“ (Macur, J. *Důkazní břemeno v civilním soudním řízení*. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 9). S krajským soudem lze souhlasit, že postup správních orgánů, které dospěly k závěru, že tvrzení uvedená v žádosti nejsou pravdivá, tj. v žádosti uplatněná tvrzení vyvracely, aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neodpovídá.

[22] Za nesprávný postup lze označit i připuštění čestného prohlášení namísto předložení konkrétních důkazních prostředků. Zákonodárce v § 33 zákona o pobytu cizinců zakotvil (poněkud nešťastně) dvě vedle sebe stojící překážky na vůli cizince nezávislé. Tyto překážky na vůli nezávislé je nutno striktně oddělovat, přičemž první se týká vycestování [§ 33 odst. 1 písm. a)], druhá prokazování [§ 33 odst. 6]. Se stěžovatelkou lze souhlasit potud, že důkazní břemeno prokázat překážku vycestování tíží žadatelku. V § 33 odst. 6 zákona o pobytu cizinců je zakotvena důkazní povinnost cizince v případě, že ministerstvo cizince o prokázání důvodu dle § 33 odst. 1 písm. a) téhož zákona požádá. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že ministerstvo žalobkyni požádalo o prokázání toho, že překážka vycestování z území trvá. Jen ve zcela výjimečných případech může být důkazní povinnost nahrazena předložením čestného prohlášení, a to za předpokladu, že žadateli v prokazování této skutečnosti brání okolnosti na jeho vůli nezávislé. „*Čestné prohlášení je náhradou za důkaz a toliko osvědčuje, nikoli dokazuje určité skutečnosti*“ (Hendrych, D. Čestné prohlášení. In: Hendrych, D. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009). Jeho předložení nezpůsobuje přechod důkazního břemene.

[23] Splnit důkazní povinnost formou čestného prohlášení však lze pouze v případě, že žadateli v prokazování důvodů, pro které je nucen setrvat na území ČR brání okolnosti na jeho vůli nezávislé. Jde např. o situace, kdy důkazní prostředky již neexistují (shořel dům s veškerými dokumenty), nebo je žadatel objektivně není schopen předložit (je upoután na lůžko). Za situace, kdy je poněkud nestandardně za překážku na vůli cizince nezávislou označen ozbrojený konflikt (obecně překážka vycestování, tedy důvod znemožňující vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců), si lze formu čestného prohlášení představit např. v případě, kdy ozbrojený konflikt probíhá v zemi, o které vzhledem k tamní diktatuře nelze objektivně získat žádné bližší informace. Ukrajina takovou zemí není a žalobkyni (případně jejímu zástupci) nic nebránilo, aby trvání ozbrojeného konfliktu v zemi původu, resp. v místě jejich posledního bydliště, prokázala konkrétními důkazními prostředky.

[24] Správní orgány dospěly ohledně bezpečnostní situace na Ukrajině k závěru, že tvrzení žalobkyně nejsou pravdivá, tedy k tomu, že neexistuje překážka nezávislá na její vůli, která jí brání ve vycestování. Jak již bylo uvedeno, stav *non liquet* ve věci nenastal a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neměl být aplikován. Ani pro takovýto závěr ale neměly správní orgány oporu ve spisovém materiálu. V projednávané věci nebylo právě s ohledem na obecná tvrzení žalobkyně nutné shromažďovat obdobné množství podkladů, jako je tomu v řízení o mezinárodní ochraně. S krajským soudem lze však souhlasit v tom, že povšechné informace o místě bydliště z otevřené internetové encyklopedie (Wikipedie) či politické proklamace z novinových článků nejsou podklady, o které by správní orgán mohl opřít jakýkoli závěr o bezpečnostní situaci na Ukrajině. V tomto smyslu stěžovatelkou zdůrazněná odlišnost pobytového a azylového řízení nemůže obstát.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i s hodnocením krajského soudu stran lékařských zpráv. V lékařské zprávě ze dne 15. 4. 2016 byly minimálně důvodné pochybnosti, zda by vytržení nezletilého syna žalobkyně z nynějšího prostředí a přesun na Ukrajinu neznamenaly významné zhoršení jeho zdravotních obtíží. Předložením těchto zpráv žalobkyně své důkazní břemeno splnila, a bylo proto povinností správního orgánu tyto zprávy řádně vyhodnotit.

[26] Lékařské zprávy stěžovatelka v žalobou napadeném rozhodnutí vůbec nehodnotila ani neověřovala. O zdravotním stavu syna žalobkyně se zmiňuje až v závěru napadeného rozhodnutí, a to pouze okrajově v tom smyslu, že synu žalobkyně nic nebrání, aby pokračoval v léčbě v zemi původu. Nehodnotil je ani správní orgán I. stupně, který pouze konstatoval, že z lékařské zprávy nevyplývá, že by syn žalobkyně nemohl kvůli zdravotnímu stavu vycestovat se svojí matkou.

VI.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, jíž by

jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně 25. dubna 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu