ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupeného Mgr. Petrem Křížákem, MBA, LL.M., advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 6. 2017, č. j. MV-62862-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 4. 2018, č. j. 22 A 131/2017 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Petru Křížákovi, MBA, LL.M. se odměna za řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2017 zamítlo Ministerstvo vnitra jako správní orgán prvního stupně žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu z důvodu nesplnění podmínky nepřetržitosti pobytu uvedené v § 68 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Odvolání žalobce žalovaná zamítla.

[2] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud shledal žalobu důvodnou, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud uvedl, že ačkoliv řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu je návrhové a tedy důkazní břemeno leží primárně na žalobci (žadateli), neznamená to, že správní orgány mohou rezignovat na naplnění zásady materiální pravdy. Z obsahu správního spisu dle krajského soudu jasně vyplynulo, že žalobce v průběhu celého řízení zcela konkrétně argumentoval skutkovými okolnostmi odůvodňujícími případnou aplikaci výjimky dle § 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Za situace, kdy žalobce tvrdil objektivní nemožnost předložení konkrétního listinného důkazu a zároveň navrhoval prokázat jím tvrzenou skutečnost jinak – čestným prohlášením, je povinností správního orgánu se s takovým návrhem přezkoumatelným způsobem vypořádat. K tomu soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (správně rozsudek ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 - 53; pozn. NSS).

[4] Žalovaná v napadeném rozhodnutí hodnotila navrhovaný důkaz (čestné prohlášení), aniž by jej však vůbec provedla (*a priori* jej označila za nevěrohodný); argumentovala přitom zněním § 53 odst. 3 (správně odst. 5 – pozn. NSS) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, s tím, že užití čestného prohlášení je možné pouze výjimečně. Žalovaná však toto ustanovení nesprávně vyložila. Ustanovení § 53 odst. 5 správního řádu totiž pouze uvádí podmínky, za nichž je možné předložení listiny *nahradit* čestným prohlášením. O takový případ se však v projednávané věci nejedná, neboť zákon o pobytu cizinců nestanoví povinnost předložit pro aplikaci výjimky ve smyslu § 68 odst. 2 písm. e) konkrétní listinu. Žalovaná pominula, že čestné prohlášení může být obecně vzato jedním z (mnoha) podkladů pro rozhodnutí, tedy přípustným důkazním prostředkem ve smyslu § 50 odst. 1 a § 51 odst. 1 správního řádu.

[5] Pokud v průběhu řízení o žádosti žalobce vyvstaly pochybnosti o tom, zda zde jsou dány okolnosti, které by zachovaly nepřetržitost pobytu žalobce a rozhodla-li žalovaná i přes přetrvávající nejasnosti o skutečnostech rozhodných pro uplatnění výjimky jen proto, že žalobce nepředložil slíbený doklad osvědčující jeho tvrzení, aniž by provedla důkazní prostředek navržený žalobcem, který nicméně věcně vyhodnotila jako nevěrohodný, porušila tím povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zejména však žalovaná svůj závěr o neprovedení žalobcem navrhovaného důkazu řádně neodůvodnila a tato vada činí rozhodnutí žalované v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[6] Krajský soud tak žalovanou zavázal, aby se neopomněla řádně vypořádat s důkazními návrhy žalobce a pokud by dospěla i po doplnění dokazování k závěru, že žalobce svá tvrzení neprokazuje, má poskytnout žalobci v souladu se zásadou součinnosti zakotvenou v § 4 správního řádu přiměřený prostor k navržení dalších důkazů; teprve po splnění těchto povinností lze ve věci řádně rozhodnout.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že měla umožnit žalobci předložit čestné prohlášení, že pečoval o nemocného syna, a teprve až po provedení navrhovaného důkazu jej zhodnotit co do jeho důkazní síly, věrohodnosti a podobně.

[9] Žalobce měl dle stěžovatelky v průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně dostatečný časový prostor k doložení čestného prohlášení (které ale dle názoru stěžovatelky pouze v písemné formě deklaruje tvrzení účastníka řízení). Tvrzení žalobce, kdy dodá potvrzení, jaké potvrzení a výsledné problémy se v jeho jednotlivých přípisech navíc lišily.

[10] Žádost o akceptaci čestného prohlášení navrhl žalobce až v odvolání, aniž tak zároveň s odvoláním učinil. Stěžovatelka odkazuje na § 82 odst. 4 správního řádu a uvádí, že by mohla k návrhu žalobce na předložení čestného prohlášení přihlédnout pouze v situaci, kdy by to nebylo žalobci umožněno v průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalobce ale v odvolání nenamítal, že tento úkon nemohl učinit do vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Stěžovatelka k výše uvedenému odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, ze kterého vyplývá, že *§ 82 odst. 4 správního řádu se uplatní typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady.*

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Dle § 68 zákona o pobytu cizinců: *(1) Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let. (2) Do doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají …*

e) období nepřítomnosti cizince na území v průběhu doby pobytu podle písmen a) až d), pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 310 dnů; 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, nepřetržitost pobytu je zachována, přičemž toto období se do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává.

[15] Dle § 84 odst. 4 správního řádu: *K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li*

účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

[16] Obecně lze stěžovatelce přisvědčit, že koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu se v řízení o žádosti uplatní (k tomu srov. např. rozsudek ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016 - 48, či ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60). Krajský soud však správně uvedl, že nelze zcela rezignovat na zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení je správní orgán (nevyplývá-li ze zákona jinak) povinen postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, např. s požadavkem zákonnosti.

[17] V projednávané věci žalobce doložil k žádosti o povolení trvalého pobytu všechny potřebné doklady dle § 70 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Z razítek v cestovním pase správní orgán zjistil, že žalobce pobýval mimo ČR v období od 28. 4. 2015 do 14. 1. 2016 (260 dnů), tj. déle než 6 měsíců, a není tedy splněna podmínka nepřetržitosti pobytu dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Na toto zjištění žalobce již v řízení u správního orgánu prvního stupně reagoval. Uváděl, že nepřítomnost byla způsobena narozením a nemocí syna, tedy závažnými důvody ve smyslu § 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců. K prokázání svých tvrzení přislíbil doložit lékařské potvrzení, následně však správnímu orgánu zaslal písemnost nadepsanou jako „Žádost o prominutí předložení lékařského potvrzení (Podání vysvětlení)“, v němž žádal o prominutí předložení lékařského potvrzení, které slíbil dodat, neboť se mu jej nepodařilo od lékaře získat, a zároveň popsal důvody, pro které není schopen potvrzení obstarat.

[18] Skutečnost, zda žalobci opravdu bránily závažné důvody v návratu do České republiky, je rozhodující pro posouzení splnění podmínky nepřetržitosti jeho pobytu jako předpokladu pro udělení povolení k trvalému pobytu. Z popsané rekapitulace správního řízení vyplývá, že již správní orgán prvního stupně se měl v souladu se zásadou materiální pravdy zabývat otázkou, zda je možné výjimku z podmínky nepřetržitosti pobytu v projednávané věci aplikovat či nikoliv. Žalobce konzistentně předestřel argumentaci, kterou aplikaci výjimky odůvodnil, správní orgán pak tyto skutečnosti neodmítl s poukazem na nevěrohodnost žalobcových tvrzení, ale z důvodu, že je žalobce neprokázal.

[19] Správní orgán měl však postupovat tak, aby byly důvodné pochybnosti o skutečnosti, která byla pro rozhodnutí o žádosti klíčová, v průběhu řízení odstraněny, a byl zjištěn stav věci tak, aby umožnil zákonné rozhodnutí ve věci. Ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu totiž nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[20] Pokud měl správní orgán pochybnosti o věrohodnosti žalobcových tvrzení, vhodným nástrojem k jejich odstranění mohl být zejména účastnický výslech žalobce či svědecká výpověď některého z jeho příbuzných. Tyto prostředky pak žalobce v podstatě sám navrhoval, ačkoliv je označil jako čestné prohlášení. Přinejmenším správní orgán měl žalobce vyzvat, aby k prokázání svých tvrzení navrhl jiné důkazy.

[21] Neučinil-li tak správní orgán prvního stupně, měla toto pochybení napravit stěžovatelka v odvolacím řízení, a to tím spíše, že žalobce v odvolání navrhl důkazní prostředky, které by bylo možno využít. Vzhledem k výše uvedeným skutkovým okolnostem posuzované věci se v takovém případě se však nejedná o porušení zásady koncentrace dle § 82 odst. 4 správního řádu.

[22] Ani námitka stěžovatelky, že žalobce svá tvrzení v průběhu správního řízení měnil, není důvodná. Odůvodňoval-li žalobce svou nepřítomnost v ČR nejdříve narozením dítěte, v jiném řízení pak rodinnými záležitostmi a posléze onemocněním dítěte, jedná se o tvrzení, která se nutně nevylučují.

[23] Nad rámec rozsahu nynějšího přezkumu věci pak Nejvyšší správní soud k posouzení otázky, zda může nemoc dítěte spadat pod neurčitý právní pojem „závažný důvod“ a odůvodňovat delší pobyt mimo ČR ve smyslu § 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců, odkazuje na rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 3 Azs 133/2017 - 27, který se sice týkal posouzení zrušení povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jednalo se však též o posouzení podmínky závažných důvodů pro nepřítomnost v ČR.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[26] Žalobci byl usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 8. 2017, č. j. 22 A 131/2017 - 9, ustanoven zástupce Mgr. Petr Křížák, MBA, LL.M. Hotové výdaje a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovený zástupce však v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon, nárok na odměnu mu proto nevznikl.

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

V Brně dne 25. července 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu