ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **A. S.,** zastoupen 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, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2022, č. j. MV-153516-5/SO-2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2023, č. j. 55 A 60/2022-75,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalované se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Ministerstvo vnitra (dále jen „prvostupňový orgán“) rozhodnutím ze dne 13. 9. 2019, č. j. OAM-7516-20/PP-2019, zamítlo žádost žalobce o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie na území České republiky, neboť žalobce nebyl rodinným příslušníkem občana EU uvedeným v § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a stanovilo mu lhůtu k vycestování.

[2] Rozhodnutím ze dne 18. 12. 2019, č. j. MV-164358-4/SO-2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalovaná odvolání žalobce a potvrdila tak prvostupňové rozhodnutí. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále

jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 17. 8. 2021, č. j. 57 A 3/2020 - 60, zamítl. Rozhodnutí krajského soudu a žalované posléze zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 314/2021 - 47 pro nedostatky ve zjišťování skutkového stavu a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Vytýkané nedostatky se týkaly zejména skutečností ohledně matky žalobce. Žalovaná na základě tohoto rozsudku zrušila rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti žalobce a věc mu vrátila k dalšímu řízení.

[3] Ministerstvo vnitra v tomto dalším řízení vyzvalo žalobce, aby doložil, že je rodinným příslušníkem občana EU. Učinilo tak proto, že v průběhu předchozího řízení před krajským soudem zemřela matka žalobce, která byla rodinným příslušníkem, k němuž se původně vázala jeho žádost; dále měl doložit platný doklad o zdravotním pojištění. Následně ministerstvo žádost žalobce zamítlo, neboť žalobce nedoložil náležitosti požadované § 87b odst. 3 zákona o pobytu cizinců; nedoložil platný doklad o zdravotním pojištění a neoznačil žádného občana EU, který měl být jeho rodinným příslušníkem. Odvolání žalobce žalovaná zamítla a rozhodnutí ministerstva jako správné potvrdila.

[4] Tomu se žalobce opět bránil žalobou ke krajskému soudu, který ji však shora označeným rozsudkem zamítl.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), kterou spojil s návrhem na přiznání odkladného účinku. Uvedl v ní, že řízení před žalovanou bylo zatíženo vadou při zjišťování skutkového stavu, která měla spočívat v neprovedení výslechu sestry stěžovatele; krajský soud nepostupoval správně, pokud tento důkazní návrh považoval za nepřípustný pro rozšiřování žalobních bodů. Měl namísto toho postupovat tak, že po úmrtí jeho matky posoudí jeho žádost podle obsahu, tedy že pobyt žalobce odvodí od jiného rodinného příslušníka, kterým je jeho sestra R. S.. Dále uvedl, že krajský soud postupoval nesprávně, pokud nevzal v potaz, že stěžovatel v České republice soustavně pečuje o svou nezletilou dceru.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na tom, že rozhodnutí vydal v souladu se zákonem, zjistil řádně stav věci a vypořádal se s tvrzeními žalobce, byl to právě on, který i přes jeho výzvy neodstranil pochybnosti ve skutkovém stavu; odkázal dále na svá předchozí vyjádření a rozsudek krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[8] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Tyto vady v rozsudku neshledal.

[9] Kasační stížnost **není** důvodná.

[10] Stěžovatel žádal o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky podle § 87b zákona o pobytu cizinců, za účelem sloučení pobytu s matkou.

[11] Podle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „[m]*inisterstvo žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu zamítne, jestliže žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a, nedoprovází nebo nenásleduje občana Evropské unie na území nebo nepředloží náležitosti uvedené v § 87b odst. 3*“, jednou z nich je i doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území České republiky dle § 87b odst. 3 písm. c).

[12] Podle § 15a odst. 2 písm. a) se za rodinného příslušníka občana Evropské unie „*považuje též cizinec, který prokáže, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt, žil před vstupem na území s občanem Evropské unie ve společné domácnosti*“

[13] Nejvyšší správní soud nejdříve připomíná, že dokazování ve správním řízení ovládá 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. Pokud správní orgán shledá, že navržený důkaz není způsobilý objasnit účastníkem rozporované okolnosti projednávaného případu, navržený důkaz neprovede; musí to však řádně zdůvodnit (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60).

[14] Zásada materiální pravdy je však v tomto případě (řízení o žádosti) modifikována, dle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 8. 3. 2017, č. j. 6 Azs 293/2016 - 29) nejsou řízení zahajovaná na žádost (jak je tomu i v této věci) zpravidla ovládána zásadou vyšetřovací. Je zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu alespoň na výzvu předložil všechny potřebné podklady, návrhy, či tvrzení. Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vychází z podkladů, které mají k dispozici.

[15] Závěry správního orgánu o skutkové stránce věci nemohou být výsledkem jeho libovůle. Závěry musí vyplynout z racionálního myšlenkového procesu, v jehož rámci bude důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň budou veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti. Tato úvaha musí být v konečném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyjádřena. Soudy ve správním soudnictví mohou být pak povolány k tomu, aby přezkoumaly, zda tato úvaha výše uvedené náležitosti splňuje (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2008, čj. 5 Afs 5/2008 - 75, č. 1702/2008 Sb. NSS).

[16] První námitkou stěžovatel brojil proti způsobu, jakým krajský soud posoudil neprovedení výslechu stěžovatelovy sestry. Uvedl, že správnímu orgánu bylo známo, že žadatel je bratrem paní R. S. a také že navrhoval (i v předchozím řízení) její výslech.

Správní orgán se však omezil pouze na vydání výzvy, kterou jej vyzval k tvrzení a prokázání skutečností, koho rodinným příslušníkem se cítí být (od koho svou žádost odvozuje), a k předložení dokladu o zdravotním pojištění. Krajský soud pak tento postup správního orgánu potvrdil a dále uzavřel, že se ze strany stěžovatele jednalo o obecný důkazní návrh bez uvedení, jaké skutečnosti má prokazovat.

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že si je vědom právního názoru, který vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 314/2021 - 47 a kterým žalovaného zavázal: „*Stěžovatel navrhoval provedení konkrétních důkazů. Svůj výslech a svědecké výpovědi své matky a sestry, kterými chtěl prokázat existenci soužití ve společné domácnosti se svou matkou bezprostředně před jeho odchodem z Ruska. Uvedl i důvody, pro které navrhuje provedení výslechů namísto doložení tvrzených skutečností listinnými důkazy.*“ Situace se však s ohledem na úmrtí jeho matky změnila, její výslech nemohl správní orgán provést, ani od na ni již nemohl vázat svou žádost. Správní orgán stěžovatele proto vyzval ke sdělení, od jaké osoby svou žádost odvozuje, a k tomu, aby předložil doklad o zdravotním pojištění, a to vše dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 87b odst. 3 písm. c) tohoto zákona; lze částečně souhlasit s postojem stěžovatele, který namítá, že o existenci rodinných vztahů mezi stěžovatelem a paní R. S. správní orgán věděl, nelze však již za stěžovatele domýšlet, od které osoby svou žádost bude odvozovat (pokud osoba, od které svou žádost odvozoval již zemřela), tento postup by mohl být proti vůli konkrétního žadatele, pokud by svou žádost chtěl z různých důvodů odvodit od jiného rodinného příslušníka.

[18] Skutečnost, že nově svou žádost vztahuje ke své sestře, tvrdil stěžovatel až v doplnění žaloby. Tento výslech dle něj měl sloužit k posouzení hmotněprávního vztahu mezi ním a jeho sestrou, to však mohl (a měl) tvrdit již před správním orgánem a v žalobě; tuto námitku proto soud správně posoudil jako nepřípustný žalobní důvod.

[19] V projednávaném případě se jednalo o řízení o žádosti o povolení k přechodnému pobytu, tedy řízení zahájené na žádost cizince, v němž spočívá břemeno tvrzení a důkazní břemeno primárně na žadateli, nikoli na správním orgánu. Dle již citovaného rozsudku kasačního soudu, č. j. 6 Azs 293/2016 - 29, platí, že řízení zahajovaná na žádost nejsou „*zpravidla ovládána zásadou vyšetřovací. Je zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu alespoň na výzvu předložil všechny potřebné podklady*.“ Bylo tedy na stěžovateli, aby na základě výzvy správního orgánu prvního stupně předložil potřebné podklady k prokázání naplnění podmínek zákona o pobytu cizinců. To nesplnil; nepředložil ani potvrzení o zdravotním pojištění (ve správním spisu je obsažena pouze pojistná smlouva č. 7131003331 uzavřená se SLAVIA pojišťovnou, a. s. ze dne 9. 11. 2017, platná od 1. 3. 2018 do 29. 2. 2020); již pouze tato skutečnost by mohla být podkladem pro zamítnutí jeho žádosti. Stěžovatel však ani nereagoval na přímou výzvu ke sdělení rodinného příslušníka, od koho svou žádost odvozuje. Krajský soud proto nepochybil, pokud s rozhodnutím, které bylo vystavěné na této argumentaci, souhlasil.

[20] Další kasační námitkou brojil stěžovatel proti postupu správního orgánu, který nesprávně posoudil jeho žádost. Tvrdí, že i přesto, že svou žádost formálně označil jako podanou za účelem jeho sloučení s matkou, měl správní orgán postupovat tak, že žádost posoudí podle jejího obsahu jako žádost o povolení přechodného pobytu s jeho sestrou. K jádru této námitky se kasační soud vyjádřil již výše, správní orgán stěžovatele řádně vyzval

k odstranění vad a výslovně zde uvedl, že si je vědom, že zde pobývá i jeho sestra, která je občankou České republiky, a žádá tedy stěžovatele o vyjádření, zda nyní svou žádost odvozuje od ní. Na výzvu nereagoval a tuto skutečnost namítal až v doplnění žaloby, po uplynutí lhůty k jejímu podání. Nejvyšší správní soud proto opakuje, že krajský soud nepochybil, pokud námitku shledal nepřípustnou; stejný závěr shledává kasační soud i nyní.

[21] Konečně k otázce přiměřenosti napadeného rozhodnutí je potřeba uvést, že stěžovatel má pravdu, pokud uvádí, že je nezbytné zabývat se mírou zásahu do rodinného a soukromého života ve smyslu čl. 8 Úmluvy jak stěžovatele, tak i jeho rodinných příslušníků (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012 - 39, či ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Azs 41/2014 - 34). Dále je však potřeba připomenout, že z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že v případě nepovolení přechodného pobytu je míra zásahu do soukromého a rodinného života nižší než v případě jeho zrušení, byť je přiměřenost takového zásahu i v těchto případech potřeba na návrh zkoumat vždy v rozsahu konkrétních tvrzení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015 - 30). V nyní projednávané věci je primárním argumentem stěžovatele, že bude odloučen od své rodiny (sestry a nezletilé dcery) žijící v České republice. Krajský soud však správně uvedl, že v průběhu správního řízení stěžovatel v čestném prohlášení uvedl, že o jeho dceru pečuje jeho sestra R. S., a tak není možné bez dalšího dovozovat zásah do soukromého a rodinného života pouze od pobytu dcery stěžovatele v České republice. O jinou situaci by se mohlo jednat, kdyby už v průběhu předcházejícího řízení uvedl, že má s dcerou blízký vztah, který by byl neudělením povolení k přechodnému pobytu ohrožen nebo tvrdil nezbytnost jeho osobní péče; k tomu však nedošlo, stěžovatel se omezil pouze na obecná tvrzení, na kterých není možné zásah do jeho soukromého a rodinného života shledat bez dalšího.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud neshledal přípustné kasační námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšné žalované pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se jí proto nepřiznává.

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

V Brně dne 20. července 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu