ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **O. M.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 2. 2021, č. j. MV-202575-6/SO-2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2023, č. j. 77 A 34/2021-53,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“, vydalo dne 6. 11. 2020 pod č. j. OAM-3264-18/TP-2020 rozhodnutí, kterým zamítlo žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu podle § 75 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), z důvodu nesplnění podmínky nepřetržitého pobytu na území po dobu nejméně 5 let stanovené v § 68 citovaného zákona. K tomuto závěru správní orgán prvního stupně dospěl na základě otisků přechodových (hraničních) razítek v cestovním dokladu, z nichž vyplynulo, že žalobkyně opustila území České

republiky v posledních 5 letech od podání žádosti na dobu celkem 356 dní, ačkoli pro účely posouzení nepřetržitosti pobytu je možné odcestovat mimo území pouze na dobu 310 dní.

[2] Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí bránila odvoláním, k němuž připojila důkazy, které dle vlastního tvrzení neměla možnost doložit dříve, neboť jí správní orgán na její žádost neposkytl před vydáním rozhodnutí seznam dob nepřítomností. Předložené důkazy dle žalobkyně prokazují, že některé doby nepřítomnosti spadají pod § 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců, a tedy je nelze pro účely posouzení nepřetržitosti pobytu na území České republiky do dob nepřítomnosti započítat. Žalovaná v rozhodnutí označeném v záhlaví tohoto rozsudku odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Ztotožnila se se závěrem správního orgánu prvního stupně, že v daném případě nebylo jeho povinností poskytnout žalobkyni seznam dob nepřítomnosti na území; k žalobkyní předloženým důkazům až v odvolacím řízení pak žalovaná z důvodu koncentrace řízení nepřihlédla. V této souvislosti upozornila, že žalobkyně měla dostatek času předložit veškeré důkazy již v řízení před správním orgánem prvního stupně, nic jí v tom nebránilo. Ztotožnila se rovněž se závěrem ministerstva, že v řízení bylo nadbytečné provádět výslech žalobkyně, neboť by nemohl odstranit nedostatek listinných důkazů.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dle krajského soudu nebylo v souzené věci povinností správních orgánů poskytovat žalobkyni seznam jejích nepřítomností na území. Žalovaná dle krajského soudu také správně nepřihlížela k důkazům předloženým až v odvolacím řízení. Krajský soud se ztotožnil také se závěry ohledně nutnosti provádět v řízení důkaz výslechem žalobkyně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítla jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, stejně jako nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované o odvolání. Zpochybnila rovněž závěry krajského soudu, že nebylo povinností ministerstva poskytnout jí seznam dob nepřítomnosti na území. Stěžovatelka se domnívala, že její případ je podřaditelný pod situaci, kterou Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Azs 370/2017-40. Nesouhlasila s poukazem krajského soudu na odlišnost skutkových okolností obou případů, naopak se domnívala, že shodně jako v citovaném rozsudku nevěděla přesně, jaké konkrétní doby nepřítomnosti správní orgán do celkové doby zahrnul. Stěžovatelka namítala, že byla v řízení aktivní a také požádala o přerušení řízení za účelem doložení potřebných důkazů odůvodňujících její nepřítomnost na území. Správní orgán prvního stupně však na žádost nereagoval a přehled dob poskytl až v rámci odůvodnění rozhodnutí. Následkem toho stěžovatelka mohlo na konkrétní doby nepřítomnosti reagovat až v odvolacím řízení. V důsledku toho je dle stěžovatelky nesprávné i aprobování postupu žalované, která z důvodu koncentrace řízení nepřihlédla v odvolacím řízení k doloženým listinným důkazům. Stěžovatelka taktéž namítala, že nebyl proveden její výslech, ačkoli jej k prokázání důvodů nepřítomnosti navrhovala již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Vypořádání neprovedení tohoto důkazu stěžovatelka považovala za nedostatečné; krajský soud v této souvislosti pouze uvedl, že relevantní skutečnosti by v daném případě bylo možno prokázat pouze písemně.

pokračování

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na závěry vyslovené krajským soudem v napadeném rozsudku, s nimiž se ztotožnila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, neboť pouze v případě přezkoumatelného soudního rozhodnutí lze posuzovat důvodnost uplatněných námitek. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována taková rozhodnutí, u nichž není z jejich odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových a právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jak v této souvislosti vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém“* (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108). Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která Nejvyššímu správnímu soudu znemožňuje napadené rozhodnutí věcně přezkoumat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[8] V souzené věci je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že namítanou nepřezkoumatelností netrpí. Krajský soud se zabýval všemi okolnostmi případu, na které stěžovatelka poukazovala v podané žalobě, a vypořádal se se všemi jejími námitkami. K námitce, že krajský soud nepředestřel žádné vlastní úvahy a vycházel pouze z rozhodnutí žalované o odvolání, Nejvyšší správní soud uvádí, že jsou-li závěry správního orgánu přiléhavé a vyčerpávající, není povinností krajského soudu argumentaci o další úvahy rozšiřovat. Z rozsudku musí být patrné, s jakými úvahami se krajský ztotožnil a z jakých důvodů tak učinil; těmto požadavkům krajský soud v daném případě dostál. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá ani to, odkáže-li krajský soud na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožnil. Není nutné, aby krajský soud v rozsudku stejnými slovy opakoval totéž; v takovém případě postačuje, aby si závěry správního orgánu osvojil se souhlasnou poznámkou (viz např. rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 119/2005-118, nebo ze dne 8. 11. 2016, č. j. 5 Azs 115/2016-34).

[9] Namítanou vadou nepřezkoumatelnosti netrpí ani rozhodnutí žalované, neboť reagovalo na stěžovatelčinu argumentaci uplatněnou v odvolání, a i odůvodnění tohoto rozhodnutí obsahuje úvahy, které vedly žalovanou k přijetí vyslovených závěrů, s nimiž stěžovatelka v žalobě podrobně polemizovala. Nejvyšší správní soud se proto mohl věnovat věcnému posouzení daného případu, jehož předmětem je otázka naplnění podmínky pro povolení k trvalému pobytu žalobkyně spočívající v nepřetržitém pobytu na území nejméně po dobu 5 let.

[10] Podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let*. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona (v rozhodném znění) platilo, že do doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají

a) doba pobytu na území na dlouhodobé vízum a na povolení k dlouhodobému pobytu, není-li dále stanoveno jinak, b) doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany podle zákona o azylu,

c) doba předchozího pobytu na základě povolení k přechodnému pobytu včetně doby, po kterou bylo vedeno řízení o žádosti, na základě které bylo povolení k přechodnému pobytu vydáno, pokud

1. bylo cizinci na žádost podle § 87f odst. 5 vydáno povolení k dlouhodobému pobytu po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo

2. cizinec požádal o vydání povolení k trvalému pobytu během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5,

d) jednou polovinou

1. doba pobytu na území na dlouhodobé vízum a na povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem studia, nebo

2. doba, po kterou bylo vedeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, které vedlo k rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, a to včetně doby řízení o žalobě nebo o kasační stížnosti; bylo-li řízení o udělení mezinárodní ochrany vedeno déle než 18 měsíců, započítává se tato doba v celém rozsahu,

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 nebo studium, nepřetržitost pobytu je zachována, přičemž toto období se do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává,

f) (...).

[11] V souzené věci stěžovatelka podala dne 26. 2. 2020 žádost o povolení k trvalému pobytu, kterou opírala o naplnění podmínky nepřetržitého pobytu na území po dobu pěti let. Správní orgán prvního stupně na základě otisků přechodových razítek obsažených ve stěžovatelčině cestovním pase zjistil, že stěžovatelka se v posledních pěti letech od podání žádosti vyskytovala mimo území České republiky po dobu 356 dní, období nepřítomnosti tedy přesáhlo 310 dnů. Záznam o tomto zjištění správní orgán učinil dne 22. 4. 2020 součástí správního spisu (č. j. OAM-3264-8/TP-2020). Ve výzvě k seznámení s podklady před vydáním rozhodnutí ze dne 17. 6. 2020, č. j. OAM-3264-13/TP-2020, správní orgán vyrozuměl stěžovatelku o uvedeném zjištění a současně ji poučil, v jakých případech je možné doby absence nezapočítávat do dob nepřítomnosti, včetně povinnosti předložit k prokázání tvrzení důkazy (s uvedením příkladmého výčtu důkazů, které mohou tvrzení prokazovat). Stěžovatelka reagovala na výzvu podáním ze dne 22. 6. 2020, v němž uvedla, že se nedopočítala stejného období tvrzených nepřítomností, a za účelem prokázání svých tvrzení shromažďuje důkazy. Zároveň požádala ministerstvo o seznam tvrzených nepřítomností a přerušení řízení; současně navrhla, aby byl v řízení proveden její výslech.

[12] Následně žalovaná k návrhu stěžovatelky vydala dne 12. 10. 2020 opatření proti nečinnosti, v němž prvostupňovému správnímu orgánu uložila povinnost vydat rozhodnutí

ve věci do 30 dnů ode dne doručení opatření. Ministerstvo vnitra poté vydalo dne 5. 11. 2020 pod č. j. OAM-3264-17/TP-2020 usnesení, kterým nevyhovělo stěžovatelčině žádosti o přerušení řízení; následujícího dne 6. 11. 2020 vydalo pod č. j. OAM-3264-18/TP-2020 rozhodnutí, kterým stěžovatelčinu žádost o povolení k trvalému pobytu zamítlo.

[13] Stěžovatelka se v nyní souzené věci dovolává povinnosti ministerstva poskytnout jí na žádost seznam tvrzených nepřítomností před vydáním rozhodnutí o žádosti. Od neposkytnutí tohoto seznamu pak odvíjí povinnost žalované přihlédnout v řízení k důkazům, které stěžovatelka předložila až v odvolacím řízení (navzdory obecné zásadě koncentrace řízení). Oba tyto požadavky stěžovatelka opírá o závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Azs 370/2017-40.

[14] V rozsudku č. j. 10 Azs 370/2017-40 Nejvyšší správní soud řešil situaci, v níž účastník řízení neměl pro nečitelnost přechodových razítek v cestovním pase objektivní možnost zjistit dobu nepřítomnosti na území České republiky. Nejprve soud vyslovil, že ministerstvo nemá obecnou povinnost předkládat žadateli přehled nepřítomností na území České republiky (viz bod 15), neboť žadatel má ve většině případů přehled o vlastním pohybu a nepřítomnosti na území (disponuje originálem cestovního dokladu). V tehdejším případě, kdy účastník namítal nečitelnost razítek v kopii cestovního dokladu, kterou shledalo samo ministerstvo, však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se ministerstvo dopustilo pochybení tím, že vůbec nereagovalo na žádost účastníka o poskytnutí přehledu období nepřítomnosti a žádost rovnou zamítlo. Za takové situace pak měl být účastníku také poskytnut prostor pro uplatnění jeho tvrzení a doložení důkazů k těmto tvrzením až v odvolacím řízení (viz bod 18).

[15] Krajský soud však v napadeném rozsudku dospěl ke správnému závěru, že skutkové okolnosti věci řešené pod sp. zn. 10 Azs 370/2017 se odlišují od těch, které byly předmětem posouzení v nyní projednávaném případě.

[16] V nyní souzené věci měla stěžovatelka k dispozici originál cestovního pasu a v řízení nenamítala nečitelnost či jinou objektivní okolnost, která by přečtení razítek v cestovním pasu znemožňovala. Pouze v obecné rovině (bez bližší konkretizace) správnímu orgánu sdělila, že se dopočítala jiné doby, a dále poukázala na problém se spárováním vstupních a výstupních přechodových razítek. V odvolání pak stěžovatelka doplnila, že došlo k pochybení při přečtení jednoho z razítek, neboť správní orgán namísto data 23. 1. 2018 vycházel z data 28. 1. 2018, což mělo za následek navýšení doby nepřítomnosti o pět dní. Tuto skutečnost však krajský soud správně vyhodnotil jako nemající vliv na výsledek posouzení žádosti. I po zohlednění této doby totiž stěžovatelčina nepřítomnost na území České republiky nadále činila více jak 310 dní.

[17] Skutkové okolnosti nyní souzené věci tedy nebyly srovnatelné s případem řešeným pod sp. zn. 10 Azs 370/2017, jak se domnívá stěžovatelka, a nenaplnily důvody pro vyloučení zásady koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dle kterého se *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*

[18] Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na svou ustálenou judikaturu, dle které je to žadatel, v jehož zájmu je předložení stanovených dokladů a na němž také leží povinnost jednat aktivně s tím, že veškeré podstatné skutečnosti mají být uplatněny již v řízení v prvním stupni. K uplatnění zásady koncentrace řízení také v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil např. v rozsudku ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020-32 (bod 17), v němž připomněl, že se podobnými situacemi již opakovaně zabýval s tím, že judikaturu k této problematice výstižně shrnuje např. rozsudek ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57: *„Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 – 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36).“*

[19] K možnosti přihlédnout k dokladům předloženým teprve v odvolacím řízení, tj. po ukončení řízení před správním orgánem prvního stupně, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, vyslovil následující závěry*: „Řízení (odvolací řízení ve věci neprodloužení povolení k pobytu, pozn. soudu) se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, bod 25).“* Obdobné závěry jsou obsaženy také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2020, č. j. 1 Azs 513/2019-34.

[20] Nejvyšší správní soud současně podotýká, že v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27 (bod 26), dovodil, že *„mohou nastat situace, za kterých některým účastníkům není umožněno jejich povinnosti vyplývající z koncentrační zásady splnit, a proto lze připustit, aby uváděli nové skutečnosti i po skončení řízení v prvním stupni. Takový případ by mohl nastat například tehdy, pokud by správní orgán I. stupně v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu dostatečně nepoučil některého účastníka o zahájení správního řízení či možnosti se k němu vyjádřit, případně pokud by existoval opomenutý účastník.“* O žádnou z uvedených situací se však v souzené věci nejednalo.

[21] V projednávaném případě stěžovatelce nic nebránilo uplatnit svá tvrzení a předložit k nim relevantní důkazy již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Krajský soud v této souvislosti správně nepřehlédl, že stěžovatelka měla ve výsledku k dispozici dobu delší čtyř měsíců k tomu, aby v prvostupňovém správním řízení zajistila a doložila důkazy prokazující její přítomnost na území České republiky, resp. případné liberační důvody. Není zřejmé, proč stěžovatelka s předložením písemných důkazů otálela. Stěžovatelka měla navzdory podané žádosti o přerušení řízení, u níž nemohla spoléhat na to, že jí správní orgán vyhoví, předložit důkazy prokazující případné liberační důvody hned, jakmile to bylo možné. Neučinila-li tak, musí nést s tím spojené negativní následky (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 4 Azs 249/2016-25, bod 21, ze dne 6. 12. 2017, č. j. 6 Azs 315/2017-37, body 13 a 14, a již citovaný rozsudek

ze dne č. j. 10 Azs 370/2017-40, bod 12). Krajský soud navíc správně poukázal na skutečnost, že z písemných důkazů předložených až v odvolacím řízení je patrné, že úřední překlady lékařských zpráv byly provedeny již dne 3. 7. 2020, tedy o více než čtyři měsíce dříve, než došlo k vydání prvostupňového správního rozhodnutí. Stěžovatelka však neuvedla žádné objektivní důvody, které bránily tomu, aby uvedené důkazy předložila již správnímu orgánu prvního stupně.

[22] K námitce, že se žalovaná i krajský soud nedostatečně vypořádaly s navrženým důkazem výslechem stěžovatelky ve správním řízení, Nejvyšší správní soud již pouze ve stručnosti ve shodě s krajským soudem uvádí, že bez doložení písemností potvrzujících stěžovatelčinu výpověď by její výslech relevantním důkazem sám o sobě býti nemohl. Žalovaná a krajský soud taktéž dostály povinnosti náležitě odůvodnit, proč navržený důkaz nebylo nutno v předchozím řízení provádět.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 1. listopadu 2023

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu