



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **O. V.**, zastoupen Mgr. Andreou Eger, advokátkou se sídlem nám. Republiky 60, Tachov, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 1. 2016, č. j. 30 A 152/2015 – 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 1. 2016, č. j. 30 A 152/2015 – 48, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2015, č. j. MV- 7257-3/SO-2015, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 9. 2014, č. j. OAM-968-15/TP-2014, o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu podle ust. § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), pro nesplnění podmínky uvedené v ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Krajský soud vyšel z toho, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, což platí i pro rozhodnutí odvolacího orgánu. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a dodal, že její závěry podporuje i zásada jednotnosti správního řízení. Podáním odvolání nedochází k zahájení samostatné fáze řízení jako v případě řízení přezkumného. Odvolací orgán je v jiném postavení než orgán provádějící přezkumné řízení. Předmětem řízení bylo posouzení, zda v případě žalobce existují jiné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo možné žalobci udělit povolení k trvalému pobytu. Žalobce existenci těchto důvodů spatřoval v mimořádně závažném zdravotním stavu jeho matky. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že tyto důvody nejsou naplněny. Žalovaný rozhodl o odvolání až 15. září 2015, což znamená, že ode dne 27. listopadu 2013, kdy byl naposledy dokumentován zdravotní stav matky žalobce, a následně dne 22. července 2014, kdy žalobce konstatoval, že jeho matka se od února 2014 dosud z Ukrajiny nevrátila, nebyl aktualizován stav věci za účelem ověření, zda okolnosti, které mají zakládat důvod hodný zvláštního zřetele, nadále trvají. Žalovaný byl přitom povinen rozhodnout na podkladě stavu věci zjištěného k době vydávaného rozhodnutí, to je ke dni 15. září 2015. Správní orgány rozhodovaly sice v režimu správního uvážení, což omezuje rozsah přezkumné činnosti správního soudu, nicméně způsob a rozsah skutkových zjištění je pro správní soud právně významnou skutečností. Žalovaný neučinil žádné úkony k ověření aktuálního stavu věci a tento jeho postup představuje podstatné porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů obsažených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především namítl, že řízení o předmětné žádosti je ovládané zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěření iniciativy účastníku řízení, který má v řízení tvrdit a prokazovat všechny rozhodné skutečnosti. V případě žádostí podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že břemeno tvrzení ohledně existence důvodů hodných zvláštního zřetele pro vydání povolení k trvalému pobytu leží na straně žadatele (viz např. rozsudek ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 103/2011 - 62, dostupný na www.nssoud.cz). Ve správním řízení platí zásada, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, napadené rozhodnutí však s touto zásadou není v rozporu. Nelze souhlasit s názorem, že správní orgán má v odvolacím řízení z úřední povinnosti doplňovat skutková zjištění ohledně tvrzených důvodů hodných zvláštního zřetele a aktualizovat je. Stěžovatel rozhodoval podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání jeho rozhodnutí. V té době byl skutkový stav takový, že sám žalobce v rámci odvolacího řízení netvrdil ani nedokládal žádné nové skutečnosti ohledně zdravotního stavu své matky, nedoplnil ani žádné jiné relevantní skutečnosti a se správním orgánem nekomunikoval. Za této situace nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby sám z vlastní iniciativy zjišťoval aktuální zdravotní stav matky žalobce. Žalobce poté, co se seznámil s prvostupňovým rozhodnutím, nenavrhol žádné doplnění dokazování, ani nepožadoval aktualizovat skutková zjištění, nehledě na potřebný souhlas k získání takových informací správním orgánem. Postup navržený krajským soudem by také výrazně ztěžoval správní řízení. Pokud změnu ve skutkovém stavu tvrdí a prokáže žadatel, jedná se většinou o důvod, pro který je třeba odvoláním napadené správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání s odkazem na ust. § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní řád ani zákon o pobytu cizinců v řízení o žádostech správními orgány neukládá povinnost aktivně zjišťovat změny v tvrzeném skutkovém stavu. Je na žadatelích, aby skutečnosti uváděné v žádostech sami aktualizovali a spisový materiál doplňovali o údaje, ke kterým chtějí, aby správní orgány přihlédly. Krajský soud tak nesprávně posoudil právní otázku, když neuvedl, v čem je argumentace správního

pokračování

orgánu chybná, či rozporná s ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Z uvedených důvodů je nezákonný i výrok o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Krajský soud své závěry náležitě zdůvodnil a uvedl, proč považuje postup stěžovatele za nezákonný. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Rozsudek proto nelze považovat za nepřezkoumatelný.

Z kasační stížnosti je přitom patrné, že sám stěžovatel závěry krajského soudu vyvrací a polemizuje s konkrétními argumenty obsaženými v napadeném rozsudku. Nejedná se tedy o situaci, kdy by nebylo možné vůbec proti závěrům soudu věcně brojit. Je zřejmé, že stěžovatel míní nepřezkoumatelností stav, kdy krajský soud dospěl k podle něj k nesprávným závěrům. Takový stav ovšem neznamená, že by tyto závěry nebylo možné přezkoumat.

Stěžovateli lze přisvědčit toliko v tom, že krajský soud neuvedl, v čem je žalobou napadené rozhodnutí v rozporu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu. Ovšem důvodem pro jeho zrušení vůbec nebyl rozpor s ust. § 68 odst. 3 správního řádu, nýbrž podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, spočívající v tom, že stěžovatel nerozhodoval podle skutkového stavu v době vydání jeho rozhodnutí. Tato námitka se tudíž zcela míjí s důvody, pro které byl napadený rozsudek vydán.

Stěžovatel dále brojí proti závěru krajského soudu, že bylo jeho povinností v odvolacím řízení ověřit, zda nedošlo ke změně skutkového stavu týkajícího se tvrzených skutečností, v nichž žalobce spatřoval důvody zvláštního zřetele hodné pro udělení oprávnění k trvalému pobytu. Konkrétně oním důvodem zvláštního zřetele hodným, u něhož mělo dojít k ověření aktuálnosti skutkového stavu, byla závažná nemoc matky žalobce, která podle žalobce vyžaduje každodenní péči z jeho strany.

Podle ust. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele.

Ve vztahu k nastolené otázce vycházel Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu, z něhož má za prokázané následující rozhodné skutkové okolnosti. Žalobce požádal o trvalý pobyt mimo jiné z jiného důvodu hodného zvláštního zřetele, který měl spočívat v tom, že má těžce nemocnou matku, kterou přijel ošetřovat a starat se o ni. Svě tvrzení doložil lékařskou zprávou Fakultní nemocnice Plzeň, Onkologické a radioterapeutické kliniky, a potvrzením MUDr. B. P., že zdravotní stav matky žalobce vyžaduje jeho pobyt v České republice. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2014 k tomuto důvodu uvedl, že matka žalobce odjela z území České republiky dne 26. 2. 2014, a jak je z pobytové kontroly provedené dne 22. 7. 2014 zřejmé, dle slov žalobce se stále nevrátila. Vzhledem k tomu zřejmě nebyla potřeba každodenní péče ze strany žalobce. I kdyby na území České republiky byla, žalobce by péči nemohl vykonávat v natolik dostatečné míře, neboť jezdí mimo město svého bydliště za prací a na adrese hlášeného pobytu se zdržuje jen velmi zřídka. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 18. 11. 2014 blanketní odvolání, o němž rozhodl stěžovatel dne 15. 9. 2015. Stěžovatel v rozhodnutí zopakoval, že matka žalobce pobývala nejméně 5 měsíců na Ukrajině, aniž by potřebovala každodenní péči žalobce, a žalobce pobýval na území České republiky, aniž by se o ni staral. Poukázal tedy na rozpor tohoto zjištění s tvrzením žalobce, že důvodem pobytu je péče žalobce o jeho matku.

Co se týče obecného pravidla pro určení, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav ve správním řízení, lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79: „*Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního soudnictví, jak vyplývá, například z rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Bob.A. 5975/26. I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení.*“ Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, uvedená zásada, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Výše uvedené obecné pravidlo pro určení, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav, ovšem nelze absolutizovat. Rozhodující je totiž především to, jaká skutečnost má být zkoumána. Má-li být posuzována skutečnost, která se odehrála v minulosti, nemůže být rozhodné, že nadále netrvá. Je-li například důvodem rozhodnutí o žádosti chování žadatele předcházející podání žádosti (např. spáchání trestného činu), nemusí být nijak významné, že se žadatel po podání žádosti již chová jinak (tj. trestnou činností nepáchá). Je tedy nutno vždy zkoumat povahu skutečnosti, jejíž hodnocení zákon požaduje.

V projednávané věci jde o hodnocení nutnosti péče o matku ze strany žalobce. Jak vyplývá ze správních rozhodnutí, tuto otázku správní orgány hodnotily z hlediska pobytu žalobcovy matky mimo území České republiky a z hlediska jejího zdravotního stavu. Nevyslovily, že by obecně tvrzená skutečnost nemohla zakládat důvod zvláštního zřetele hodný. Pouze v konkrétním případě shledaly, že s ohledem na pobyt matky žalobce na Ukrajině není péče ze strany žalobce nezbytná. Takový závěr jistě není vázán na dobu před podáním žádosti. Je také zřejmé, že východiska (pobyt matky žalobce mimo území České republiky a její zdravotní stav) se mohou měnit v čase. Jedná se tedy o skutečnosti, které je nutno v souladu s výše uvedenou

pokračování

obecnou zásadou hodnotit podle stavu v době vydání rozhodnutí. Pro odvolací správní orgán je pak ve vztahu k těmto skutečnostem rozhodný stav v době vydání odvolacího rozhodnutí.

To ovšem nutně neznamená, že by musel odvolací orgán vždy znovu ověřovat skutkový stav zjištěný prvostupňovým orgánem. V situaci, kdy rozhoduje v zákonných lhůtách a nevystane žádná pochybnost o tom, že zjištěný skutkový stav je stále aktuální, to jistě není žádoucí. Pokud je ovšem bez zjevného důvodu dlouhodobě nečinný, je pochybnost o aktuálnosti správním orgánem prvního stupně zjištěného skutkového stavu zcela na místě. V projednávané věci přitom uplynulo od podání odvolání do rozhodnutí o něm téměř deset měsíců, ačkoliv šlo o odvolání blanketní. Jestliže navíc byly předmětem posuzování skutečnosti, u nichž bylo možné zcela reálně předpokládat právně relevantní změny (pobyt žalobcovy matky mimo území České republiky a její zdravotní stav), bylo s ohledem na značný časový odstup rozhodování správních orgánů obou stupňů povinností stěžovatele učinit kroky k ověření, zda u těchto skutečností nedošlo ke změně skutkového stavu. Jelikož tak stěžovatel neučinil, přistoupil krajský soud správně ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že se v daném případě jedná o řízení o žádosti. Nejvyšší správní soud nepochybně, že břemeno tvrzení ohledně existence důvodu hodného zvláštního zřetele leží na žadateli (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 103/2011 - 59, dostupný na www.nssoud.cz). To nicméně nezabavuje správní orgán povinnosti rozhodovat na základě skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. Toto pravidlo nelze vykládat tak, že by byl stěžovatel například povinen doplňovat důvody žádosti za žadatele. Takový požadavek na stěžovatele neklade zákon ani Nejvyšší správní soud. Stěžovatel je vázán důvody, které žadatel v žádosti uvede. Povinnost ověřit, zda nedošlo ke změně rozhodných skutečností, v případě delšího časového odstupů mezi rozhodnutími správního orgánu prvního a druhého stupně se týká výhradně skutečností tvrzených samotným žadatelem. Po stěžovateli se tedy žádá toliko to, aby ověřil, zda důvody, na nichž postavil své rozhodnutí prvostupňový správní orgán, ob stojí i s odstupem času – tedy zda v mezidobí nedošlo k takové změně rozhodných skutečností, že by již úvahy prvostupňového správního orgánu nebyly na místě. Konkrétně v nyní projednávané věci se měl stěžovatel zabývat tím, zda v době jeho rozhodnutí stále platí úvaha, že žádosti nelze vyhovět z důvodu, že matka žalobce dlouhodobě pobývá mimo území České republiky a nevyžaduje každodenní péči ze strany žalobce.

Překážkou uvedeného postupu nemůže být ani pochybnost stěžovatele o jeho proveditelnosti s ohledem na potřebný souhlas se získáním informací o zdravotním stavu. Takový souhlas není nutný, neboť postačí dotaz na žalobce, zda v mezidobí nedošlo ke změně zdravotního stavu jeho matky, potažmo šetření v evidencích stěžovatele ohledně jejího pobytu.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Žalobce byl sice zastoupen advokátkou, nicméně ta v řízení neučinila žádný úkon právní služby. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. března 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu