



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petra Šuránka v právní věci žalobce: **I. R.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 11. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 90,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2015, č. j. MV-76415-5/SO - 2015, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 31. 3. 2015, č. j. OAM-1251-15/TP-2015. Naposledy uvedeným rozhodnutím prvoinstanční orgán zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 16. 8. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), pro nesplnění podmínky podle § 68 téhož zákona. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na záznamy v žalobcově cestovním dokladu a konstatoval, že v období pěti let od podání žádosti pobýval mimo území České republiky v součtu 434 dní, tedy více jak 14 měsíců. Vzhledem k tomuto zjištění prvoinstanční orgán dovodil, že žalobci nelze vydat povolení k trvalému pobytu, neboť nesplnil podmínku nepřetržitého pětiletého pobytu ve smyslu § 68 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců. K výhradám žalobce prvoinstanční orgán uvedl, že kopii jeho cestovního pasu založil do spisové dokumentace. Konstatoval, že cestovní doklad je veřejná listina a ve smyslu § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), není-li prokázán opak, potvrzuje pravdivost i toho, co je v něm osvědčeno nebo potvrzeno. Nadto, otisky razítek v cestovním dokladu na sebe logicky navazují a žalobce nepředložil žádné tvrzení či doklad, kterým by vyvrátil jejich pravdivost.

Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o odvolání odmítla, že prvoinstanční orgán posuzoval otázku nepřetržitosti žalobcova pobytu na území České republiky podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v nesprávném období, přičemž své úvahy opřela o čl. 4 odst. 1 směrnice Rady Evropské unie č. 2003/109/ES, ze dne 25. 11. 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty. K další námitce žalovaná konstatovala, že prvoinstanční orgán v průběhu řízení o žádosti upozornil žalobce na nesplnění podmínky podle § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a žalobci tak umožnil vyjádřit se ke zjištěným skutečnostem. Prvoinstanční orgán do správního spisu sice nezaložil přehled jednotlivých období nepřítomnosti žalobce na území České republiky, to však podle žalované nezpůsobilo vadu řízení, neboť prvoinstanční orgán do spisu založil kopii žalobcova cestovního dokladu, z něhož předmětné údaje vyplývají. V této souvislosti se žalovaná ztotožnila s hodnocením právní povahy cestovního dokladu, které provedl prvoinstanční orgán. Nadto konstatovala, že řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nepodléhá vyšetřovací zásadě, a správní orgány tedy nelze vinit za pasivitu žalobce.

Rozsudkem ze dne 31. 5. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 48, Krajský soud v Plzni zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 30. 9. 2016, č. j. 4 Azs 169/2016 - 46, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění vysvětlil, že správní orgány v souladu se zákonem zjišťovaly, zda žalobce bezprostředně před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu pobýval nepřetržitě pět let na území České republiky, přičemž zcela správně vycházely z předpokladu, že součet jednotlivých období nepřítomnosti žalobce delší než deset měsíců přetrhává dobu jeho nepřetržitého pobytu na území České republiky a ta proto začíná běžet znova. Vzhledem k tomu správní orgány nebyly oprávněny zjišťovat celou dobu pobytu žalobce na území České republiky. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil námitce, že správní orgány vycházely z nesprávně zjištěného skutkového stavu a že krajský soud posoudil uvedenou otázku nesprávně. Nicméně přisvědčil námitce, že krajský soud nevypořádal žalobní námitku o zásahu do soukromého a rodinného života žalobce, neboť výslovně uvedl, že námitku považuje za nekonkrétní, a proto nezpůsobilou soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud shledal, že žalobce konkrétním a přezkoumatelným způsobem namítl, že jeho rodina, tj. manželka a dvě děti, mají v České republice veškeré zázemí. Synové navštěvují školu v Karlových Varech a žalobce provozuje fungující obchodní společnost, přičemž v důsledku realizace správního rozhodnutí by podle žalobce došlo k nucenému odloučení od rodiny popřípadě k přemístění rodiny a k faktické ztrátě kontroly nad obchodní společností. Nejvyšší správní soud proto krajskému soudu uložil, aby v dalším řízení posoudil žalobní námitku ohledně zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele.

Rozsudkem ze dne 22. 11. 2016, č. j. 57 A 84/2015 - 90, Krajský soud v Plzni opět zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované. V odůvodnění zopakoval závěry, které uvedl v předchozím rozsudku. Nadto se však vyjádřil i k námitce o zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Vysvětlil, že prvoinstanční orgán zamítl žádost žalobce o povolení trvalého pobytu podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, neboť v žalobcově případě nebyly splněny podmínky podle § 68 téhož zákona. Ustanovení § 75 odst. 1 zákona o pobytu cizinců však nestanoví, že by v případech v něm uvedených musely správní orgány v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu posuzovat přiměřenost tohoto rozhodnutí vůči zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, jako je tomu v případě rozhodnutí podle § 75 odst. 2 téhož zákona. Toliko *obiter dictum* se krajský soud vyjádřil i k námitce, kterou v předchozím žalobním řízení odmítl vypořádat s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Uvedl, že rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 2. 2016, č. j. 30 A 155/2014 - 52, na který odkazoval žalobce, již korigoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016 - 29, a uzavřel, že nepřetržitost pobytu se zkoumá ke dni podání žádosti.

pokračování

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že krajský soud se dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami a toliko převzal argumentaci žalované. Rozhodnutí žalované, stejně jako prvoinstanční rozhodnutí, jsou však podle stěžovatele nezákonné a nepřezkoumatelné a stejné vady tak postihly i rozsudek krajského soudu. Stejně jako v předchozím řízení o kasační stížnosti stěžovatel namítl, že správní orgány zcela nesprávně smísily pojem „nepřetržitost pobytu na území“ a „dobu započitatelnou do doby pěti let pobytu na území“. Nadto stěžovatel namítl, že krajský soud dospěl při posuzování přiměřenosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu k nesprávnému závěru. Povinnost zabývat se tímto aspektem věci totiž nemusí vyplývat toliko ze zákona o pobytu cizinců, nýbrž také z mezinárodních závazků a z norem ústavněprávní síly. Stěžovatel v tomto ohledu zmínil čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V závěru zopakoval, jaké konkrétní důsledky by mělo zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu do jeho soukromého a rodinného života.

Žalovaná nevyužila svého práva a ke kasační stížnosti se nevyjádřila.

Usnesením ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4 Azs 7/2017 - 26, Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu stěžovatele a přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Nejvyšší správní shledal námitky stěžovatele ohledně nepřetržitosti pobytu na území jako nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť je závazně posoudil již v předcházejícím rozsudku ze dne 30. 9. 2016, č. j. 4 Azs 169/2016 - 46, přičemž stěžovatel ani nenamítl, že by je krajský soud v dalším řízení vypořádal v rozporu se závazným právním názorem. K obdobnému závěru dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, podle kterého „[I]že tedy konstatovat, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obecně vyjadřuje nepřijatelnost kasačních stížností směřujících proti rozhodnutím soudu vydaným po předchozím zrušení jejich původních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Tato zásada nepřijatelnosti kasačních stížností je prolomena jen v případech, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.“ Dále je nutné zdůraznit, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s. (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Tím je zaručen požadavek legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Z jejího obsahu je však zřejmé, že důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel uplatnil toliko v souvislosti s námitkami, které Nejvyšší správní soud shledal jako nepřijatelné. V souvislosti s jedinou zbylou námitkou stěžovatel uplatnil toliko důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popřípadě je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že správní orgány byly povinny posoudit přiměřenost zásahu rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatele o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců pro nesplnění podmínky podle § 68 téhož zákona, a to na základě čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud v této souvislosti přisvědčil závěru krajského soudu, že při rozhodování o zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce nestanovil správním orgánům výslovnou povinnost posoudit, zda je rozhodnutí přiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince, tak jako je tomu v případě rozhodování o zamítnutí žádosti podle § 75 odst. 2 téhož zákona. Takovou povinnost nebylo možné dovodit ani z § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016 - 30, „[u]stanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno rozhodnout na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky.“

V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel zahájil řízení o povolení k trvalému pobytu na základě vlastní žádosti, přičemž podle § 50 odst. 3 správního řádu „[s]právní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ V uvedeném typu řízení tak správní orgán zjišťuje okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a zjišťování dalších skutečností je do značné míry závislé na aktivitě účastníka (viz také PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 149). Nejvyšší správní soud již v této souvislosti v rozsudku ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30, konstatoval, že „[...] přezkum rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu je z povahy věci mnohem méně intenzivní než přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění), neboť ve druhém případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce (k tomu srov. blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011 - 65). V posuzované věci jde navíc o řízení zahájené na žádost, a v takovém případě nelze po správním orgánu požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledával všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele, a to i pokud jde o nepřiměřenost tvrzeného zásahu do soukromého a rodinného života, pokud sám stěžovatel takové skutečnosti ani neoznačí. Bylo tedy na něm, aby přesvědčivým způsobem tvrdil, resp. nabídl důkazy o tom, že v jeho případě existuje překážka bránící vydání správního rozhodnutí (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8 As 32/2011 - 60).“

Ze spisové dokumentace vyplývá, že stěžovatel v průběhu správního řízení nenamítl, že by rozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu došlo k nepřiměřenému zásahu do jeho soukromého či rodinného života a ani nevysvětlil, jakou podobu by měl takový zásah mít, přičemž v odvolání toliko obecně uvedl, že „[...] napadené rozhodnutí porušuje § 3 správního řádu, a § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť neuvádí zhora nic stran úvahy k přiměřenosti rozhodnutí“ Žalovaná ve svém rozhodnutí vysvětlila, že řízení o žádosti není vedeno vyšetřovací zásadou, a je tak na stěžovateli, aby správnímu orgánu poskytl veškerou součinnost ke zjištění rozhodných skutečností. Stěžovatel podle Nejvyššího správního soudu poprvé vnesl konkrétně formulovanou námitku o zásahu do soukromého a rodinného života teprve v žalobě. Nejvyšší správní soud na tomto půdorysu nikterak nezpochybňuje, že v žalobě lze uplatňovat i námitky, které žalobce neuplatnil ve správním řízení; správním orgánům však nelze vyčítat, že se nezabývaly námitkami, které vůči nim žalobce neuplatnil (viz také POTĚŠIL, Lukáš; ŠIMÍČEK, Vojtěch; et al. *Soudní řád správní*. Praha: Leges, 2014, s. 632). Stejně tak, i v nyní posuzované věci nelze klást správním orgánům k tíži, že se nezabývaly přiměřeností rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života, když stěžovatel v průběhu správního řízení vůbec neuvěděl, že mu takový zásah hrozí, popřípadě, jak by se měl projevit. Podle Nejvyššího správního soudu tak správní orgány v tomto ohledu nikterak nepochybily.

pokračování

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu by mohlo, v rozporu s čl. 8 Evropské úmluvy, popřípadě čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nepřiměřeně zasáhnout do stěžovatelova soukromého a rodinného života jen za velmi specifických okolností. Již v rozsudku ze dne 1. 12. 2016, č. j. 9 Azs 253/2016 - 30, totiž Nejvyšší správní soud vysvětlil, že „[r]ozhodnutím o zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu není samo o sobě dotčeno právo cizince na území České republiky pobývat. Dochází pouze k odeřnění výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci trvalého pobytu. [...] Respektování a ochrana rodinného života spočívá v ochraně skutečných a trvalých rodinných vazeb, které má cizinec na území České republiky, přičemž zásahem do těchto vazeb by mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Výjimkou by pak mohl být například případ, kdy by nepřiměřeným zásahem do rodinné či osobní vazby byla již pouhá nutnost vycestování.“

Stěžovatel v žalobním řízení i v řízení o kasační stížnosti poukazoval na skutečnost, že má v České republice déle než 7 let rodinné i podnikatelské zázemí a jeho děti navštěvují základní školu v Karlových Varech. Přitom vyjádřil obavu, že v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí bude muset sám, popřípadě i s rodinou opustit Českou republiku. Z uvedeného tvrzení však nevyplývá, že by stěžovatel v budoucnu nemohl získat v České republice jiné oprávnění k pobytu a že by tak ztratil kontakt se svou rodinou, i kdyby jej nemohla či nechtěla následovat do jiné země. Z uvedeného tvrzení rovněž nevyplývá, že by soukromé a rodinné vazby vylučovaly být i jen krátkodobou nepřítomností stěžovatele do vyřízení nového pobytového oprávnění. Tomu ostatně nasvědčuje skutečnost, že stěžovatel nezískal povolení k trvalému pobytu právě proto, že v období pěti let před podáním žádosti pobýval více než 14 měsíců mimo území České republiky. Nejvyšší správní soud nepopírá, že stěžovateli vzniknou v důsledku rozhodnutí žalované určité obtíže, je však názoru, že tyto obtíže nejsou způsobitelné zasáhnout do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu naposledy citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v tomto řízení procesně úspěšný a žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 2. března 2017

JUDr. Jirí Palla
předseda senátu