



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **V. B.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2013, č. j. 30 A 46/2013 – 61,

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.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2013, č. j. MV-15757-4/SO/sen-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, Oddělení pobytu cizinců Plzeň (dále též „orgán prvního stupně“) ze dne 18. 12. 2012, č. j. OAM-29123-19/DP-2012, o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) 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“). Ze spisové dokumentace žalovaný zjistil, že žalobkyni byl na území České republiky povolen přechodný pobyt na vízum k pobytu

nad 90 dnů za účelem zaměstnání s dobou platnosti od 23. 8. 2006 do 1. 6. 2007, přičemž od 2. 6. 2007 zde žalobkyně pobývala za účelem účasti v právnické osobě na pozici výkonný manažer. Dlouhodobý pobyt za tímto účelem měla naposledy povolen od 10. 8. 2010 do 9. 8. 2012. Dne 23. 5. 2012 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě. K žádosti doložila cestovní doklad č. 71 0822931, ze kterého správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobkyně po dobu platnosti pobytového oprávnění od 10. 8. 2010 do 9. 8. 2012 pobývala v České republice pouze 76 dnů. Správní orgán prvního stupně proto učinil závěr, že žalobkyně užívala povolení k dlouhodobému pobytu pouze formálně, na území České republiky pobývala v době posledního povoleného pobytu pouze 76 dnů, což shledal jako závažnou překážku, která brání prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, proto rozhodl o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Žalovaný k věci uvedl, že smyslem každého pobytového oprávnění je to, že účel povoleného pobytu vyžaduje osobní přítomnost cizince na území České republiky; z listinného důkazu však vyplývá, že žalobkyně využívala povolení pouze minimálně, když v období od 10. 8. 2010 do 9. 8. 2012 pobývala v České republice pouze 76 dnů. Z toho žalovanému vyplývá formálnost povoleného pobytu bez faktické konzumace a využívání tohoto povolení, což není podle žalovaného cílem zákona o pobytu cizinců. Pokud cizinec pobyt ke splnění účelu nevyužívá, pak je na místě takové povolení cizinci zrušit a nenechávat cizincům účelové povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaný se proto ztotožnil s právním hodnocením věci učiněným orgánem prvního stupně a zdůraznil, že podmínkou pro udělení víza (i povolení k dlouhodobému pobytu) je neexistence některého ze zákonem stanovených důvodů pro jeho neudělení; jestliže je naplněn některý z důvodů pro neudělení víza (i povolení k dlouhodobému pobytu), přestal cizinec splňovat podmínku pro jeho udělení podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný byl přesvědčen, že orgán prvního stupně shromáždil dostatek důkazů pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný nezjistil, že by bylo porušeno ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, protože žalobkyně měla možnost dne 7. 11. 2012 seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění v rámci výslechu. Žalovaný se rovněž vypořádal i s přiměřeností dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně; ta na území České republiky pobývala za účelem účasti v právnické osobě v pozici výkonný manažer, avšak po dobu posledního povoleného pobytu tento účel nenaplňovala z důvodu absence své fyzické přítomnosti. Neprodloužení platnosti nepředstavuje podle žalovaného absolutní překážku pobytu žalobkyně na území České republiky. Pokud jí bylo uděleno povolení za účelem podnikání, bylo její povinností tento účel plnit, pokud jí měl být povolený pobyt zachován. Neprodloužení platnosti povolení proto do života cizinky nepřiměřeně nezasáhne.

[2] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou ze dne 15. 7. 2013, v níž tvrdila, že napadené rozhodnutí hrubě porušilo její procesní práva. Žalobkyně nesouhlasila s tím, jak se žalovaný vypořádal s přiměřeností zásahu neprodloužením povolení k pobytu do jejího soukromého a rodinného života, neboť nesprávně řešil pouze délku pobytu žalobkyně na území České republiky. Žalovaný přitom nezohlednil žádosti ostatních rodinných příslušníků, tedy její dcery T. P., nar. X., a vnučky A. P., nar. X., které rovněž pobývají na území České republiky v režimu dlouhodobého pobytu, přičemž aktuálně jsou žadatelkami o jeho prodloužení, o němž dosud nebylo rozhodnuto. Navíc měl analogicky postupovat podle § 174a zákona o pobytu cizinců a zabývat se všemi rozhodnými

pokračování

skutečnostmi. Žalovanému přitom nic nebránilo se na tyto skutečnosti během výsledku žalobkyně dotázat. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že žalovaný jako důvod neprodloužení povolení k pobytu zohlednil to, že na území České republiky fakticky údajně pobývala pouze 76 dnů z celkového počtu 730 dnů, neboť tento stav nebyl správně a dostatečně zjištěn zejména při zohlednění toho, že správní orgán měl v pochybnostech rozhodovat ve prospěch žalobkyně. Správní orgány totiž při svých úvahách vycházely pouze z otisků razítek na hraničních přechodech vyznačených v cestovním dokladu žalobkyně, ačkoli výslech žalobkyně tam uvedené údaje nepotvrdil. Skutečnosti uvedené v cestovním dokladu nemusí odpovídat skutečnému stavu věci, neboť ten neobsahuje veškerá „přechodová“ razítka. Žalobkyně byla přesvědčena, že její výslech proto má daleko větší vypovídací hodnotu než záznamy v cestovním dokladu. Pochybnosti žalobkyně spatřuje nejen v tom, že ne všechna přechodová razítka na hraničních přechodech bývají obecně vyznačena, ale že správní orgán tuto skutečnost přímo ve vztahu k žalobkyni uznal. Žalovaný navíc k těmto odvolacím námitkám vůbec nepřihlédl a nevypořádal se s nimi. Odůvodnění napadeného rozhodnutí proto považuje žalobkyně za nedostatečné a nepřezkoumatelné. Žalobkyně trvala na stanovisku, že její výslech je stěžejním důkazem, z něhož měly správní orgány důsledně vycházet, a nikoli jej bez uvedení důvodů odmítnout. I kdyby skutkové závěry správních orgánů byly správné, byla žalobkyně přesvědčena o tom, že věc žalovaný nesoudil správně po právní stránce. Žalobkyně totiž tvrdila, že činnost na pozici výkonný manažer – jednatel kontinuálně vykonává, čímž faktický účel svého pobytu plní. Žalobkyně je jednatelkou aktivní společnosti, která je vedena v příslušných evidencích, čímž se správní orgány nezabývaly. Sama skutečnost, že na území pobývala pouze 76 dnů, nemůže založit závěr o tom, že je na místě ji povolení k pobytu neprodloužit. Měly se přitom zabývat důvody, pro které jednatel společnosti opouštěl Českou republiku, a věc vyhodnotit analogicky dle § 68 zákona o pobytu cizinců, kde jsou vymezeny důvody, při jejichž splnění se při rozhodování o povolení k trvalému pobytu nepřerušuje jeho nepřetržitost. Žalobkyně přitom trvala na tom, že na území České republiky pobývala v rozsahu, který uvedla v rámci svého výsledku, tudíž žalovaný při aplikaci své obecné právní konstrukce o nemožnosti prodloužit povolení k dlouhodobému pobytu nepřihlédl ke konkrétním okolnostem daného případu, přičemž popsany postup správních orgánů je spíše projevem přepjatého formalismu, kdy za použití zdánlivě sofistikované právní konstrukce (která byla v jiném případě za jiných okolností potvrzena soudem) dospěl k nesprávným závěrům bez ohledu na konkrétní okolnosti případu. Žalobkyně v neposlední řadě poukazovala na to, že správní orgán porušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť ji neumožnil vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí, a to k doplnění výsledku na č. 18 správního spisu. Neměla proto možnost vyjádřit se k tomu, jakým způsobem byl tento důkaz proveden (a to podle § 53 odst. 6 správního řádu, podle něhož se důkaz listinou provede jejím přečtením, o čemž se učiní záznam). Žalobkyně proto navrhovala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

[3] V podání ze dne 16. 7. 2013 žalobkyně uvedla, že společnost, které je jednatelkou, vlastní byt v Karlových Varech; rovněž její vnučka vlastní byt v Karlových Varech. Z daňového přiznání předmětné společnosti vyplývá, že žalobkyně na území České republiky podniká, investovala zde řádově miliony korun. Opuštění území České republiky by pro žalobkyni a její společnost bylo spojeno s naprosto fatálními komplikacemi a ztrátami při ukončování podnikatelské činnosti.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 30. 9. 2013, v němž tvrdil, že se všemi skutečnostmi uplatněnými v žalobě se vypořádal již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Neplnění účelu pobytu v průběhu povoleného pobytového statutu žalovaný považuje za objektivní překážku dalšího pobytu cizince na území České republiky, resp. jinou závažnou překážku podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Pokud je pobyt cizince v rozporu s veřejným zájmem, nelze tuto skutečnost vyvážit subjektivním zájmem daného cizince. Český právní řád nadto cizincům negarantuje právo na pobyt na tomto území. Ve vztahu k „jiné závažné překážce pobytu cizince na území“ žalovaný vyjádřil názor, že se jedná o neurčitý právní pojem, který mu dává možnost správního uvážení. Tento institut představuje objektivně nastalou situaci, skutečnost, která brání pobytu cizince na území, neboť jeho pobyt není v souladu s veřejným zájmem a veřejným pořádkem. Výklad je ustálený, proto je žalovaný přesvědčen, že se jím měl řídit. Podle žalovaného je v zájmu České republiky, aby cizinec, kterému byl povolen pobyt na území České republiky, tento pobyt fakticky konzumoval, což se v dané věci nestalo. Správní orgány se rovněž vypořádaly s námitkou přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně, zvláště když kritéria podle § 174a zákona o pobytu cizinců jsou pouze demonstrativní, přičemž správní orgán není povinen se vypořádat s každým kritériem a rovněž mu nic nebrání vzít v potaz i jiná kritéria. Žalovaný proto navrhol, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[5] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 26. 11. 2013, č. j. 30 A 46/2013 – 61, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění konstatoval, že správní orgán dospěl k závěru o celkové délce pobytu žalobkyně na území České republiky 76 dnů po dobu jejího posledního povoleného dlouhodobého pobytu od 10. 8. 2010 do 9. 8. 2012 na podkladě otisků přechodových vstupních a výstupních razítek značených v cestovním dokladu žalobkyně; ačkoli žalobkyně namítala, že na území České republiky strávila asi 16 měsíců, krajský soud poukázal na to, že správní orgány správně odkázaly na právní úpravu regulující přeshraniční pohyb osob, obsaženou v Schengenském hraničním kodexu (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006), podle níž se cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka, přičemž vstupním nebo výstupním razítkem se opatřují zejména doklady s platným vízem, které příslušníkovi třetí země umožňují překročit hranici. Krajský soud by argumentaci žalobkyně ohledně nevyznačování všech razítek považoval za relevantní, pokud by ke svým tvrzením nabídla dostatečné důkazy, což však neučinila, neboť pouze tvrdila, že zde pobývala po dobu 16 měsíců. Podle krajského soudu přitom žalobkyně, pokud tvrdila, že zde pobývala déle než žalovaným zjištěných 76 dnů, a to za účelem podnikání, a pokud současně tvrdila, že je jednatelkou aktivní obchodní společnosti, mohla svá tvrzení prokázat nejen doklady o cestě na území České republiky, ale mohla navrhnout k prokázání svého tvrzení řadu listinných důkazů (letenky, smlouvy uzavřené jménem obchodní společnosti dokládající její aktivní účast na podnikání obchodní společnosti, faktury atd.) Mohla rovněž navrhnout výpověď osob, s nimiž v rámci své činnosti jednala, což neučinila. Nelze proto účinně bez dalšího tvrdit, že došlo ve správním řízení k porušení zásady materiální pravdy. K výtce žalobkyně o nesprávně zjištěné existenci závažné překážky pobytu na území soud podotknul, že žalobkyně je zapsaná jako jednatelka společnosti Cherry Trust 89 s. r. o., avšak podle jeho přesvědčení pouze formálně, neboť zápisem pouze dokládala svou formální příslušnost ke společnosti, nikoliv že naplňuje účel dlouhodobého pobytu, jímž je podnikání. Tyto skutečnosti podle

pokračování

soudu dokládají, že žalobkyně účel dlouhodobého pobytu nenaplňovala, protože podnikatelskou činnost fakticky nevykonávala, což představuje závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky.

[6] Krajský soud neshledal, že by došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, jež by odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně byla dne 7. 11. 2012 vyslechnuta, a poté, co byla seznámena s podklady pro rozhodnutí, zaslala správnímu orgánu podání ze dne 20. 11. 2012 označené jako „Doplnění k výslechu ze dne 7. 11. 2012“. Tímto podáním vysvětlovala, že se jí nepodařilo vyhledat doklady prokazující její pobyt na území ČR a předložila kopii vlastního cestovního pasu, z kterého dovozovala, že cestovní doklad obsahuje razítko dokládající vycestování žalobkyně z České republiky v hraničním přechodu Praha – Ruzyně a z chybějícího razítka dokládajícího vstup na území ČR v červnu 2011 dovozovala, že razítka do jejího cestovního dokladu nebyla vždy vystavena. Soud přisvědčil tomu, že o provedení důkazu listinou měl být učiněn záznam do spisu. Podání žalobkyně obsahovalo jako listinu kopii cestovního dokladu, přičemž ale tento důkaz byl již proveden při výslechu žalobkyně před správním orgánem dne 7. 11. 2012. Další listiny v podobě faktur společnosti Cherry Trust 89 s. r. o., jež žalobkyně k tomuto podání přiložila, postrádaly podle krajského soudu relevanci k případu, neboť neprokazovaly dobu pobytu žalobkyně na území České republiky. Soud konstatoval, že postup správních orgánů, které nevyhotovily záznam o tomto provedení důkazu, nebyl sice plně v souladu se správním řádem, tato vada však nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, zvláště když tyto dokumenty zaslala sama žalobkyně, a jejich obsah jí byl nepochybně znám; nedošlo tudíž k porušení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť smyslem tohoto ustanovení je poskytnutí možnosti účastníkům vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, s nimž jej správní orgán teprve seznámí. Správní orgány podle krajského soudu posoudily správně otázku přiměřenosti a dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, byť odůvodnění mohlo být pregnantnější. Na území České republiky byly oprávněny pobývat dcera a vnučka žalobkyně; důsledky vazeb žalobkyně na svoji dceru a vnučku, ve vazbě na zjištěnou dobu faktického pobytu žalobkyně na území České republiky, správní orgány vyhodnotily způsobem, kterým přezkoumatelně vyjádřily to, že neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nemůže mít zásadní negativní dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně.

[7] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2013, č. j. 30 A 46/2013 – 61, podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 12. 12. 2013. V doplnění kasační stížnosti ze dne 14. 2. 2014 uvedla, že rozsudek napadá z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka trvala na svém názoru, že skutečnost, že se měla na území České republiky zdržovat pouze po omezenou dobu, není způsobilá být důvodem pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Její pobyt na území, byť omezený, přesto naplňuje zákonný účel, neboť se věnovala podnikání. Zákon neukládá, aby se tu cizinec zdržoval po celou dobu, na kterou žádal povolení k pobytu, neboť tím by byla porušena svoboda pohybu a pobytu. Stěžovatelka pouze využívala své práva svobodně se pohybovat. Závěry soudu ohledně její podnikatelské činnosti jsou nesprávné, neboť v průběhu řízení bylo zjištěno, že společnost plní svou podnikatelskou roli a má obrát; na podnikatelské činnosti tohoto

subjektu se stěžovatelka v omezené míře přitom podílí. Žalovaný své závěry opřel pouze o obsah cestovního dokladu stěžovatelky, což však podle jejího názoru není možné, neboť tento doklad neobsahuje všechna přechodová razítka, jak bylo v řízení prokázáno. Stěžovatelka vytýkala krajského soudu, že ačkoli zjistil procesní pochybení na straně správního orgánu, nezrušil na základě toho napadené rozhodnutí, zvláště když nebyly dostatečně zohledněny kumulativní účinky všech pochybení správního orgánu. Pokud by ve spise byl obsažen rovněž záznam o provedení důkazu listinou, měla by stěžovatelka právo se k němu vyjádřit jako k podkladu rozhodnutí. Rovněž seznámení se s podklady rozhodnutí neproběhlo v souladu se zákonem, přičemž soud měl přihlídnout k oběma těmto důvodům a jejím společným účinkům. Správní orgány neposoudily dostatečně otázku přiměřenosti svého rozhodnutí, když nepřipadně spojily otázku nepovolení pobytu stěžovatelky s jinými správními řízeními a případy v nich nepovolených pobytů, tudíž nebyl náležitě hodnocen zásah do soukromého života stěžovatelky. Skutečnost, že jiným osobám bylo zamítnuto povolení pobytu na území České republiky, neznamená, že nepovolením pobytu stěžovatelky nemůže dojít k zásahu do jejího soukromého a rodinného života. Stěžovatelka byla v neposlední řadě přesvědčena, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný z toho důvodu, že se nesprávně vypořádal s jejími žalobními námitkami a nesprávně věc právně posoudil. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 11. 3. 2014, v němž pouze poukázal na obsah napadeného rozhodnutí a rozsudku krajského soudu.

II. Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s., kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle ustanovení §

pokračování

103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[11] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] K otázce nepřezkoumatelnosti z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto: „Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

[13] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu porozuměla, přičemž s jeho závěry polemizuje v obsáhlé kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu nesouhlasí a nepovažuje je za správné, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[14] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.“

[15] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“

[16] Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců „ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.“

[17] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců „dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3,

ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.“

[18] Podle § 37 odst. 2 poslední věta zákona o pobytu cizinců „*při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*“

[19] Výkladem citovaných ustanovení ve vztahu k cizinci, jemuž bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, v němž dospěl k závěru, že „*povolování dlouhodobého pobytu cizinců slouží k umožnění pobytu za účelem dlouhodobého zaměstnání, podnikání, studia, resp. za jakýmkoli jiným účelem odůvodňujícím pobyt cizince na území České republiky po dobu delší než 90 dnů. Důvody pro zrušení, resp. neprodloužení, tohoto povolení korespondují podle citovaných ustanovení mimo jiné i s neplněním účelu pobytu. V případě stěžovatele z obsahu správního spisu vyplynulo, že dne 17. 6. 2009 požádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a k žádosti mimo jiné připojil výpis z obchodního rejstříku ze dne 8. 6. 2009 na obchodní firmu S. I., předmět podnikání: hostinská činnost, zapsanou od 16. 10. 2007. Ze žádosti o prodloužení povolení k pobytu vyplynulo, že stěžovatel měl povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání od 3. 7. 2007 do 2. 7. 2009. Podle výpisu z veřejné části živnostenského rejstříku ke dni 25. 6. 2009 stěžovatel zahájil provozování živnosti (hostinská činnost) dne 16. 10. 2007, ale po dobu od 22. 11. 2007 do 7. 6. 2009 měl provozování živnosti přerušené. Do protokolu o vyjádření účastníka správního řízení dne 7. 7. 2009 stěžovatel uvedl, že nepracuje, pomáhá se šitím přítelkyni, která je krejčová. Chce si udělat živnostenský list na správu a údržbu nemovitostí. Provozovat kavárnu se mu nepodařilo. Dále uvedl, že chodil na brigády a provozoval smluvní přepravu osob. Na otázku, co přesně v současné době dělá, stěžovatel odpověděl, že jezdí s přepravou a pomáhá přítelkyni se šitím. Součástí správního spisu je dále dohoda o provedení práce uzavřená mezi stěžovatelem a Dima Taxi Praha, s. r. o. dne 24. 3. 2009 na provedení silniční osobní motorové přepravy od 1. 4. 2009 do 30. 6. 2009. Stěžovatel sice v kasační stížnosti uvedl, že již začal podnikat a dokládá tuto skutečnost výpisem z obchodního rejstříku, ale ze všech skutečností doložených v průběhu správního řízení a z vlastních tvrzení stěžovatele lze bez jakýchkoli důvodných pochybností dospět k závěru, že ve skutečnosti nepodnikal, měl po určitá období pouze formální postavení podnikatele a že podnikání pouze deklaruje jako účel svého pobytu, a to s cílem prodloužit si povolení k dlouhodobému pobytu. Z jeho tvrzení v průběhu správního řízení lze dovodit, že i od 8. 6. 2009 pokračoval v podnikatelské činnosti pouze formálně. Odkaz na ust. § 2 odst. 2 písm. a) obch. zák., tedy na podnikatele tzv. „podle formy“, není v souvislosti s pojmem „podnikání“ jako účelu pobytu ve smyslu zákona o pobytu cizinců na místě. Fyzická osoba může být zapsána do obchodního rejstříku, pouze pokud podniká (§ 34 odst. 1 písm. c) obch. zák.) v materiálním smyslu, tedy je podnikatelem podle § 2 odst. 2 písm. b), c) d), § 23, nebo na základě jiných zákonů. Podnikáním se pak ve smyslu ust. § 2 odst. 1 obch. zák. rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. U fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2*

pokračování

odst. 1 obch. zák.). Výklad stěžovatele, že plnění účelu pobytu je doloženo již tím, že je zapsán v obchodním rejstříku, tak není správný. Ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců by tak totiž postrádalo smysl. Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány. Názor stěžovatelem, že jen formální ukončení podnikatelské činnosti by bylo důvodem pro postup ve smyslu ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je vzhledem k uvedenému nesprávný a neodpovídá smyslu a účelu citovaného zákona.“ Na výše uvedených závěrech Nejvyšší správní soud setrval i v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69.

[20] V posuzované věci je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že výše uvedené závěry se plně vztahují i na tento případ. Zákon o pobytu cizinců stojí na premise, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, má povolení k příslušnému a jím deklarovanému účelu náležitě využívat. V opačném případě totiž cizinec neplní jím deklarovaný účel; pokud by taková skutečnost byla zřejmá již při podání žádosti o udělení povolení k pobytu, nebylo by cizinci příslušné povolení vydáno. Nejvyšší správní soud proto považuje závěr žalovaného o tom, že pokud cizinec nenaplní na území České republiky účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu na území České republiky neprodloužit, za správný. Pokud stěžovatelka na území České republiky nepobývala, resp. z celkové povolené doby dlouhodobého pobytu v trvání dvou let zde prokazatelně pobývala jen 76 dní, aniž by současně jakýmkoliv dokladem potvrzovala svou aktivní podnikatelskou činnost, zjevně tak nenaplnovala účel udělení povolení k pobytu na tomto území.

[21] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že zákon o pobytu cizinců nestanoví přesně, kolik dnů musí cizinec v inkriminovaném období pobývat na území České republiky. Posouzení doby pobytu s ohledem na to, zda tím cizinec naplnil účel jím deklarovaného pobytu, záleží vždy na okolnostech případu. Pokud stěžovatelka na území České republiky pobývala v období od 10. 8. 2010 do 9. 8. 2012 pouze 76 dnů, nesvědčí to o tom, že by jí deklarovaný účel (podnikání) byl naplňován. Z definice podnikání dle 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění ke dni vydání napadeného rozhodnutí, vyplývá, že se jedná o soustavnou činnost. Z obchodního rejstříku, jménem společnosti Cherry Trust 89 s. r. o. jedná každý z jednatelů samostatně. Společnost Cherry Trust 89 s. r. o. má 4 jednatele, není proto vázána pouze na činnost a osobní jednání stěžovatelky. Z dokladů o situaci této společnosti tudíž nevyplývá nic o osobní účasti stěžovatelky a jejím pobytu na území České republiky. Stěžovatelka k výzvě správního orgánu nedoložila jakékoli doklady o tom, že by jménem této společnosti osobně v rozhodné době vystupovala či aktivně jinak se na podnikatelské činnosti podílela. Formální zápis stěžovatelky jako jednatelky společnosti spolu s dalším závěrem o skutečné délce jejího pobytu na území České republiky po dobu povoleného pobytu vede tudíž k logickému závěru, že stěžovatelka účel dlouhodobému pobytu, tedy podnikání, nenaplnovala.

[22] Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje závěry žalovaného o délce skutečného pobytu stěžovatelky na území České republiky za nesprávné. Z cestovního dokladu jednoznačně vyplynulo, že stěžovatelka v období od 10. 8. 2010 do 9. 8. 2012 na území České republiky strávila pouze 76 dnů. Proti tomu stojí její tvrzení zachycené ve výslechu dne 7. 11. 2012, podle kterého zde v inkriminované době byla 16 měsíců s tím, že zde vždy trávila měsíc či dva měsíce, které však s ohledem na absenci další její součinnosti se správním orgánem zůstalo v řízení osamoceno.

[23] Pro tvrzení stěžovatelky, že v řízení došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu tím, že nebyla seznámena s podklady pro rozhodnutí, jmenovitě s „Doplněním výslechu,“ vycházel soud z obsahu správního spisu, ze kterého je patrné, že stěžovatelka dne 7. 11. 2012 byla vyslechnuta jako účastnice řízení a poté, co byla seznámena s podklady pro rozhodnutí, adresovala správnímu orgánu podání ze dne 20. 11. 2012 označené jako „Doplnění k výslechu ze dne 7. 11. 2012“. Tímto podáním správnímu orgánu sdělovala, že se jí nepodařilo vyhledat doklady prokazující její pobyt na území ČR a předložila k podání kopii vlastního cestovního pasu a nikoliv další důkazy, jimiž by oprávněnost prodloužení pobytu dokládala. K vytýkané procesní vadě soud shledal, že z procesně formálního pohledu ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu požaduje, aby o provedení důkazu listinou byl učiněn záznam do spisu. Podání stěžovatelky ze dne 20. 11. 2012 doručené Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky dne 22. 11. 2012, obsahovalo jako listinu jen kopii cestovního dokladu stěžovatelky, když důkaz stejnou listinou byl již proveden při výslechu stěžovatelky před správním orgánem dne 7. 11. 2012, o čemž byl učiněn protokol č. j. OAM-29123-16/DP-2012. Součástí podání stěžovatelky z 20. 11. 2012 byly dále i čtyři kopie faktur k prokázání příjmů obchodní společnosti Cherry Trust 89 s.r.o. Tyto faktury směřovaly k prokázání příjmů obchodní společnosti, kterou stěžovatelka označovala jako obchodní společnost aktivní a fungující, nicméně tyto listiny postrádaly právní relevanci k objasnění otázky doby skutečného pobytu žalobkyně na území České republiky po dobu povoleného dlouhodobého pobytu a k objasnění otázky faktického výkonu podnikatelské činnosti stěžovatelky (nebyly např. opatřeny podpisem stěžovatelky). Z pohledu formálně procesního nezbyvá než konstatovat, že zvolený postup správního orgánu prvního stupně sice byl určitým porušením ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu, tato zjištěná procesní vada však podle názoru Nejvyššího správního soudu, který je shodný s názorem soudu krajského, není způsobila přivodit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Samotná skutečnost, že stěžovatelka nebyla seznámena ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu s podklady pro rozhodnutí, které sama správnímu orgánu předložila, nemůže být posouzena jako procesní pochybení, mající za následek nutnost zrušení rozhodnutí. Výklad ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, ze kterého stěžovatelka dovozuje tvrzenou procesní vadu, je v rozporu s účelem tohoto procesního ustanovení, kterým je poskytnutí možnosti účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a tím vytvoření prostoru pro účastníka činit vlastní procesní návrhy v zájmu zajištění spolehlivého zjištění stavu věci. Zde má zákon na zřeteli především podklady soustředěné správním orgánem, a nikoliv ty, které předložil sám účastník, jejichž obsah je mu nepochybně znám. Účel ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu v porovnání s obsahem podkladu, s kterým stěžovatelka hodlala být konfrontována při seznamování s podklady pro rozhodnutí, zjevně dokládá, že k porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu v přezkoumávaném případě nedošlo.

pokračování

[24] I když tedy Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje pochybení na straně správních orgánů, zdaleka nedosahují takové intenzity, aby odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz. rozsudek ze dne 16. 6. 2010, č. j. 5 As 60/2009 – 163), podle níž je nutné vždy zkoumat míru procesního pochybení s ohledem na složitost předmětu řízení, je nutno dospět k závěru, že toto dílčí pochybení správního orgánu samo o sobě nemůže odůvodnit zrušení napadeného rozhodnutí.

[25] Nejvyšší správní soud v neposlední řadě nepovažuje za nezákonné, pokud správní orgány při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí o zrušení platnosti dlouhodobého pobytu do rodinného a soukromého života cizince v rámci odůvodnění prvostupňového rozhodnutí konstatovaly, že rodinným příslušníkům stěžovatelky rovněž nebyl prodloužen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, protože tím pouze konstatovaly, že nedojde k „rozdělení rodiny“, kdy by blízcí příbuzní stěžovatelky mohli pobývat na území České republiky a stěžovatelka nikoli. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že i tímto kritériem se správní orgány dostatečným způsobem zabývaly, hodnotily rodinnou situaci stěžovatelky a dospěly k odpovídajícím závěrům. Byť stěžovatelka s nimi nesouhlasí a dovolává se individuálního posouzení věci, nedokládá nic konkrétního, co by zpochybnilo závěr o tom, že neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu do jejího soukromého a rodinného života nepřiměřeně nezasáhne a že tudíž správní orgány otázku přiměřenosti nesprávně posoudily. Ostatně nutno dodat, že pokud stěžovatelka z celkové doby povoleného pobytu pobývala na území České republiky jen 76 dnů a zbývající dobu převážně v zemi domovské, pak i za situace, kdy by její dcera a vnučka většinu doby strávily v České republice, by neprodloužení pobytu stěžovatelce v České republice nemohlo představovat vážnější zásah do rodinného života stěžovatelky a ostatních členů rodiny, neboť kontakt mezi nimi by byl zachován zhruba ve stejném rozsahu jako dosud.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 28. května 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu