



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **O. K.**, 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, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 11. 2013, č. j. MV - 20790-5/SO/sen-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 4. 2014, č. j. 57 A 124/2013 – 50,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012, č. j. OAM-16629-20/DP-2011, neprodloužilo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, žalobkyni platnost povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 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 zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem bylo, že původní povolení k dlouhodobému pobytu bylo stěžovatelce vydáno pro období od dubna roku 2010 do dubna roku 2012 za účelem podnikání. Stěžovatelka však z této doby v České republice strávila přibližně 120 dnů a společnost, jejíž je jednatelkou, za tuto dobu nevykázala žádné příjmy a nemá žádný majetek. Zejména na základě těchto skutečností dospělo ministerstvo k závěru, že stěžovatelka na území státu pobývá zřídka a neplní účel pobytu, pro který jí povolení k dlouhodobému pobytu bylo vydáno.

[2] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí Ministerstva vnitra zamítla žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku. Neztotožnila se s tvrzením žalobkyně, že ta po nikoliv nezanedbatelnou dobu pobývala na území České republiky. Podle žalované žalobkyně nesplnila jednu ze základních podmínek pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, konkrétně úmysl pobývat na území státu po dobu delší šesti měsíců. Dobu 120 dnů nelze ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu považovat za převažující z celkových 727, pro které bylo povolení vydáno, navíc sama akceptace počtu 120 dnů je výrazně ve prospěch stěžovatelky, protože dle údajů v jejím cestovním dokladu na území státu pobývala pouze 40 dnů. Dále žalovaná poukázala na to, že účel pobytu není možné plnit pouhým formálním zapsáním se do příslušných rejstříků, ale je třeba tento účel naplňovat skutečným výkonem povolené činnosti. Plnění účelu pobytu je třeba posuzovat v mezích jednatelského oprávnění žalobkyně v kombinaci s předmětem podnikání společnosti Centr West, s. r. o., jejíž je jednatelkou. Tato společnost však o dosažení zisku neusilovala, žalovaná tak rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

[3] Žalobkyně napadla citované rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem ze dne 2. 4. 2014, č. j. 57 A 124/2013 – 50. Soud se ztotožnil se žalovanou v tom, že žalobkyně na území státu pobývala po menší část doby uvedené v povolení k dlouhodobému pobytu, a to jako jednatelka společnosti Centr West, s. r. o. Tyto skutečnosti však neprokazují, že tato společnost vyvíjela jakoukoliv činnost na území České republiky, tedy že žalobkyně plnila podnikatelský účel povolení k pobytu jako jednatelka této společnosti.

[4] Správní orgány zjistily stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti, a bylo tak na žalobkyni, aby určitým a podrobným způsobem popsala, v čem její činnost na území České republiky spočívala. K tomu žalobkyně dostala dostatečný prostor, uvedla však pouze obecná tvrzení, ze kterých nevyplynulo nic o její činnosti v České republice, případně o činnosti společnosti, jejíž je jednatelkou. Správní orgány tedy mohly přistoupit k ověření výpovědi žalobkyně pouze v omezeném rozsahu. Z rozvah společnosti bylo zjištěno, že společnost Centr West, s. r. o., v rozhodném období neměla žádný majetek, příjmy ani výdaje, z čehož plyne, že tato společnost nevyvíjela žádnou činnost. Protože správní orgány zjistily, že rodina žalobkyně pobývá na Ukrajině a žalobkyně sama má příjmy z pracovního poměru tamtéž, správně dospěly k závěru, že zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu není nepřiměřeným zásahem do rodinného a soukromého života žalobkyně. Závěrem krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaná zamítla odvolání žalobkyně s odkazem na neplnění účelu pobytu, přestože podle výroku rozhodnutí tímto důvodem měla být i existence jiné závažné překážky.

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka ve své včasné kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítla tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit.

[7] Stěžovatelka předně poukazuje na to, že správní orgány podřazují důvod pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu pod nesprávnou skutkovou podstatu. Není přípustné, aby správní orgány spojily několik skutečností a z nich následně vytvořily jinou závažnou překážku, pokud zákon obsahuje speciální skutkovou podstatu.

[8] Dále stěžovatelka zpochybňuje hodnocení toho, zda plní účel pobytu. Důvod je spatřován v krátkodobé neziskovosti společnosti, jíž je stěžovatelka jednatelkou. Krátkodobá neziskovost bez dalšího ovšem neznamená, že společnost samotná nesměruje k dosažení zisku. Stěžovatelka popsala, že činnost společnosti spočívá v prezentaci zahraničních (ukrajinských společností) se stejným předmětem podnikání. Společnost je stále činná a stěžovatelka má ve své funkci jednatelky důvěru, lze tedy dovodit, že řádně plní účel uděleného povolení.

[9] Otázka doby, po kterou se stěžovatelka (ne)nacházela na území státu, nemůže být pro posouzení věci rozhodující. Stěžovatelka na území přijížděla podle potřeb podnikání po celou dobu platnosti uděleného povolení, tedy zcela v souladu s účelem uděleného povolení. Navíc je třeba zdůraznit, že k pobytu na území státu nemůže být nikdo nucen. Pokud se tedy stěžovatelka na území České republiky nezdržovala, nemůže jí tato skutečnost být k tíži.

[10] Závěrem stěžovatelka uvedla, že rozhodnutí žalované sice vychází z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, za rozhodné však považuje zcela jiné skutečnosti. Za takového stavu nelze mít rozhodnutí žalované za správné a přezkoumatelné, krajský soud proto své rozhodnutí taktéž zatížil nepřezkoumatelností, pokud toto rozhodnutí přezkoumal. Stěžovatelka dále opětovně poukázala na to, že soudem a správními orgány naznačená varianta povolení ke krátkodobému pobytu je z hlediska jejího podnikání zcela nevhodná a proto nepřichází do úvahy.

[11] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zároveň požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[12] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že námitka podřazení skutkového stavu pod nesprávné ustanovení zákona není důvodná. Rozdíl v užití § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona spočívá v tom, že první z těchto ustanovení lze použít ke zrušení platného povolení k pobytu, kdežto druhé ustanovení má být užito při rozhodování o prodloužení doby platnosti povolení pobytu. Protože o takový případ šlo právě v projednávané věci, postup správních orgánů byl správný. Proto žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud dle jejího mínění přezkoumal rozhodnutí správních orgánů, která jsou nepřezkoumatelná, protože je každé založeno na odlišných rozhodovacích důvodech. Nejvyšší správní soud se z povahy věci musel touto námitkou zabývat přednostně, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí vylučuje jeho věcný přezkum. Ze správního spisu soud ověřil, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i rozhodnutí žalované jsou založena na hodnocení toho, zda stěžovatelka prokázala, že v České republice plnila účel povolení k pobytu, tedy zda podnikala. Oba správní orgány hodnotí (ne)činnost společnosti Centr West, s. r. o., jejíž je stěžovatelka jednatelkou a kde měla svou podnikatelskou činnost vykonávat. Přestože tato rozhodnutí nejsou ve svém odůvodnění shodná v tom smyslu, že nekladou ten samý důraz na ty samé okolnosti, je zřejmé, že oba správní orgány vyšly z totožných skutkových zjištění a podřadily je pod stejná právní ustanovení. Jejich argumentace je srozumitelná, nelze je tak považovat za nepřezkoumatelná.

[16] V posuzované věci jde v zásadě o to, zda ve věci stěžovatelky byly naplněny důvody pro to, aby jí nebylo prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka uvádí, že tyto důvody naplněny nejsou, neboť účel doposud povoleného pobytu plnila a prodloužení povolení k pobytu nebrání ani jiná závažná překážka.

[17] Zákon o pobytu cizinců, ve znění účinném ke dni 31. 12. 2013, stanoví:

Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.

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.

Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahují obdobně.

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

Podle § 56 odst. 1 písm. j) ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

[18] Povinností plnit účel, pro který bylo povolení k pobytu uděleno, se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81. V něm dovodil, že v případě, kdy povolení k pobytu bylo uděleno za účelem podnikání, je plněním účelu, pro který bylo povolení k pobytu uděleno, třeba rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána.

[19] V souladu s tímto názorem Nejvyššího správního soudu se krajský soud zabýval tím, zda bylo ve správním řízení prokázáno, že stěžovatelka plnila účel uděleného povolení k pobytu, tedy zda skutečně podnikala na území České republiky. Z listin založených ve správním spisu je zřejmé, že stěžovatelka na dotazy k činnosti společnosti Centr West, s. r. o., odpovídala pouze obecně. Společnost podle ní reprezentuje zájmy ukrajinské společnosti stěžovatelky a zprostředkovává pro ni smlouvy. V posledních dvou letech však společnost Centr West, s. r. o., neměla žádné příjmy a nevlastní ani žádný majetek, což je patrné z rozvah založených ve správním spisu.

[20] Z výpovědi samotné stěžovatelky tedy vyplynulo, že společnost Centr West, s. r. o., slouží k reprezentaci jiné ukrajinské společnosti na českém trhu. Stěžovatelka však nijak blíže nevysvětlila, v čem *konkrétně* spočívá tato činnost: například kdy a jak zájmy svého ukrajinského protějšku reprezentuje, s jakým (ne)úspěchem si při tom vede a jaké konkrétní vztahy se jí již podařilo zprostředkovat. Společnost Centr West, s. r. o., si za dva roky svého působení nezajistila ze své činnosti příjmy, nemá žádný majetek a stěžovatelka jako jednatelka této společnosti nebyla schopna či ochotna blíže vysvětlit, jakým způsobem tato společnost svou za účelem zisku zaměřenou činnost skutečně vykonává. Za takového skutkového stavu správní orgány oprávněně pojaly pochybnost, že společnost Centr West, s. r. o., vůbec nějakou činnost vykonává, a tedy že stěžovatelka plní podnikatelský účel svého pobytu na území České republiky.

[21] Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vyšly z předložených podkladů a z výpovědi stěžovatelky. Ta měla možnost svá obecná tvrzení upřesnit, nic bližšího však neuvedla. Tento nedostatek se projevil též v kasační stížnosti, kde stěžovatelka k činnosti společnosti Centr West, s. r. o., uvedla, že *„společnost je stále živá a činná, a stěžovatel[ka] je stále ve své funkci, kterou plní, a má stále plnou důvěru výkonných orgánů, pro které vykonává práce plynoucí z [její] funkce, tedy řádně plní náplň své činnosti a konzumuje udělené povolení.“* Za takového stavu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem krajského soudu a dospěl k závěru, že stěžovatelka neprokázala, že skutečně vykonává podnikatelskou činnost jako jednatelka společnosti, neboť z provedeného dokazování neplyne, že by tato společnost byla vůbec činná.

[22] Toto hodnocení nemůže zvrátit ani tvrzení stěžovatelky o tom, že krátkodobá neziskovost obchodní společnosti nevypovídá jednoznačně o tom, zda tato společnost a její jednatelé postupují tak, aby společnosti zajistili zisk. V obecné rovině lze tomuto náhledu přisvědčit, nicméně Nejvyšší správní soud musí připomenout dvě skutečnosti. V projednávaném případě jednak nelze hovořit o „krátkodobé neziskovosti“, neboť společnost Centr West, s. r. o., neměla zisk po dobu dvou let, po kterou byl stěžovatelce povolen pobyt na území státu, jednak tato námitka stěžovatelky nebere do úvahy rozhodovací důvody napadeného rozhodnutí v celé jejich šíři. Krajský soud své právní hodnocení věci totiž nezaložil pouze na tom, že se zmíněné společnosti nedaří dosáhnout zisku, ale na širokém okruhu dalších důkazů, mimo jiné i na příliš obecné výpovědi stěžovatelky. Jinými slovy, rozhodovacím důvodem krajskému soudu nebylo pouze to, že společnost netvoří zisk, ale to, že společnost netvoří zisk a její jednatelka není po celou dobu správního a soudního řízení s to konkrétně popsat, jak „život“ této společnosti probíhá, s kým jako jednatelka jedná, případně jiným způsobem prokázat, že společnost je i přes absenci zisku skutečně činná.

[23] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány nesprávně posoudily vzájemný vztah § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Domnívá se, že nelze použít druhé z těchto ustanovení jako způsob, jakým obejít nedostatky ve splnění skutkové podstaty § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vztahem těchto dvou ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69, na což krajský soud ostatně stěžovatelku upozornil. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Mezi jiné závažné překážky pobytu cizince na území je podle tohoto rozsudku možné zařadit i neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen. Tento právní náhled byl dále následován například v rozsudku ze dne 15. 4. 2014, č. j. 2 As 75/2013 – 52, či rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50. Jelikož v nyní projednávané věci neshledává Nejvyšší správní soud důvod odklonit se od způsobu, jakým byla tato otázka hodnocena v jeho předchozí judikatuře, lze učinit dílčí závěr, že na případ stěžovatelky bylo možné aplikovat ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona.

[24] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že zákon o pobytu cizinců nestanoví přesně, kolik dnů musí cizinec v rozhodném 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. Protože stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila samotné hodnocení délky svého pobytu (které ostatně ani nebylo hlavním rozhodovacím důvodem krajského soudu), Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda povinnost pobývat na území státu jako jeden z ukazatelů plnění účelu pobytu není v rozporu s čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jak stěžovatelka namítá.

[25] Podle článku 14 Listiny základních práv a svobod svoboda pohybu a pobytu je zaručena (odst. 1). Každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České republiky, má právo svobodně je opustit (odst. 2). Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody (odst. 3). Každý občan má právo na svobodný vstup na území České republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti (odst. 4). Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem (odst. 5).

[26] Z uvedených ustanovení vyplývá, že vstup na území státu je ústavně zaručen občanům České republiky, zatímco cizinci tuto ústavní záruku nemají a úprava jejich vstupu je svěřena zákonu, v projednávané věci zákonu o pobytu cizinců. Podle § 17 zákona o pobytu cizinců je jedním z oprávnění k pobytu cizince na území státu též povolení k dlouhodobému pobytu. Česká republika tak na zákonné úrovni stanovila podmínky, které jsou pro získání povolení k dlouhodobému pobytu nezbytné a které cizinec, chce-li se na území státu oprávněně zdržovat, musí plnit.

[27] Stěžovatelka ve své argumentaci v podstatě naznačuje, že oprávnění státu určit podmínky, za nichž na jeho území mohou cizinci vstoupit, je implicitně omezeno čl. 14 odst. 2 Listiny; konkrétně, že cizinec území státu radši neopustí, neboť se bude obávat toho, že příště již vpuštěn být nemusí, neboť to bude vykládáno jako neplnění účelu povolení k pobytu. Nejvyšší správní soud tento náhled stěžovatelky nesdílí. Stěžovatelka samozřejmě mohla území státu svobodně opustit, nic to ovšem nemění na její povinnosti dodržovat podmínky, které jsou nezbytné pro zachování povolení k pobytu na území státu, pokud si je

skutečně chce zachovat. Hlavním smyslem záruky svobodného opuštění státu je ochrana před fyzickými či administrativními překážkami, které by stát jednotlivci na svém území mohl klást. Takové překážky stěžovatelce kladeny nebyly. Zprostředkovaný odstrašující účinek možného budoucího nevpuštění u jednotlivce, který navíc ústavně zaručené právo na vstup na území ani nemá, je dle názoru Nejvyššího správního soudu minimální a nemůže tak omezovat oprávnění státu určit podmínky pro pobyt cizinců na svém území na zákonné úrovni a splnění těchto podmínek také vyžadovat.

[28] Lze tedy shrnout, že ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatelka neplní účel povolení k dlouhodobému pobytu, neboť věrohodně nevysvětlila, v čem její podnikatelská činnost na území České republiky spočívá. Na věc byla užita správná ustanovení zákona o pobytu cizinců a neprodloužení povolení k pobytu stěžovatelky nebrání ani ústavní záruka svobody opustit stát podle svého přání. Krajský soud tak věc posoudil správně.

V. Závěr

[29] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti samostatně nerozhodoval, neboť o kasační stížnosti samotné rozhodl bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízení.

[30] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalované v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec její úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu