



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **V. V. H.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne ze dne 21. 11. 2013, čj. MV-46415-5/SO/sen-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 15. 10. 2014, čj. 59 A 117/2013-60,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 15. 10. 2014, čj. 59 A 117/2013-60, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2013, čj. OAM-23504-22/DP-2012, a rozhodnutí žalované ze dne ze dne 21. 11. 2013, čj. MV-46415-5/SO/sen-2013, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 26 136 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

- I.
Vymezení věci

[1] Dne 30. 4. 2012 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 12. 1. 2013, čj. OAM-23504-22/DP-2012, byla žádost žalobce podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta. Správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že prověrkou v cizineckém informačním systému zjistil, že žalobce se v uplynulých pěti letech opakovaně při pobytových kontrolách dopustil přestupků dle § 157 zákona o pobytu cizinců a přestupků dle § 156 téhož zákona, za které mu byly uloženy blokové pokuty. Konkrétně byly stěžovateli dne 5. 1. 2008 a 3. 11. 2009 uloženy blokové pokuty 1000 Kč, resp. 2000 Kč, za přestupek dle § 157 odst. 1 písm. v) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 (neprokázání schopnosti uhradit náklady zdravotní péče), dne 30. 11. 2008 bloková pokuta ve výši 500 Kč za přestupek dle § 157 odst. 1 písm. r) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 (nenahlášení nového místa pobytu na území České republiky), dne 16. 6. 2010 bloková pokuta ve výši 500 Kč za přestupek dle § 157 odst. 1 písm. u) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010 (nesplnění povinnosti prokázat totožnost) a ve dnech 17. 4. 2012 a 30. 4. 2012 bloková pokuta ve výši 500 Kč za přestupek dle § 156 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců v aktuálním znění (nepředložení cestovního dokladu). Správní orgán prvního stupně zároveň neshledal, že by zamítnutí předmětné žádosti vyvolalo nepřiměřené důsledky ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalované Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dál jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II.

Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku namítl, že shromážděné důkazy v podobě výpisů z evidence nejsou dostatečnou oporou pro závěr, že se stěžovatel tvrzených přestupků vůbec dopustil. Nadto uvedené výpisy nebyly jako důkaz ve smyslu § 53 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), provedeny, a proto nemohly jako důkaz sloužit. Evidence správního orgánu přitom nemá povahu řádného důkazu a stěžovatel navíc neměl možnost se k výpisům z této evidence vyjádřit. Poukazuje-li krajský soud na skutečnost, že správní orgán prvního stupně provedl dokazování rovněž za pomoci výsledku stěžovatele, nelze tomuto přikládat váhu klíčového důkazu, a to zejména v situaci, kdy stěžovatel následně rozporoval vypovídací hodnotu evidence, ze které správní orgán vycházel. Samotné doznání nelze považovat za stěžejní důkaz a správní orgán nezbavuje povinnosti zjistit skutečný stav věci dle § 3 správního řádu.

[4] Stěžovatel dále uvedl, že zamítnutí jeho žádosti by s sebou neslo v rozporu s § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců nepřiměřené důsledky ve vztahu k důvodům pro neudělení dlouhodobého víza (resp. neprodloužení platnosti povolení k

pokračování

dlouhodobému pobytu). I kdyby se stěžovatel tvrzených přestupků – spočívajících v tom, že stěžovatel „*při sobě neměl potřebné potvrzení/povolení/prostředky*“ – skutečně dopustil, jednalo by se o pochybení zcela minimální, jimiž nikomu nezpůsobil žádnou újmu. Naproti tomu neprodloužením pobytu by stěžovatel ztratil možnost obživy. Na území České republiky stěžovatel pobýval po dobu osmi let, což je i vzhledem k jeho věku nutno považovat za dobu značnou. Správní orgány se nezabývaly společenskou škodlivostí a povahou jednání stěžovatele, okolnostmi, za kterých se tohoto jednání stěžovatel dopustil, ani nebezpečností tohoto jednání či časovým odstupem od jeho spáchání. Dle stěžovatele přitom posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného života je postaveno toliko na tom, že jeho primární rodina se nachází na území jeho domovského státu. Pro stěžovatele jsou podstatné vztahy s příbuznými žijícími na území České republiky. Ty však nebyly v rozhodnutích napříč jednotlivými stupni nijak zohledněny. Správní orgány, jakož i krajský soud, dále vůbec nezkoumaly případný zásah do soukromého života stěžovatele, jenž si Českou republiku „*zvolil jako místo pro svůj další život, kde úspěšně podniká a plánuje svou budoucnost*“.

[5] Pro uvedené označil stěžovatel rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu za nepřezkoumatelná a založená na nedostatečně zjištěném stavu věci a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti vzhledem ke shodě odvolacích a kasačních námitek především odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí. Dále uvedla, že stěžovateli bylo dle § 36 správního řádu umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel byl v průběhu správního řízení vyslechnut, přičemž uvedl, že si je vědom spáchání pěti z předmětných přestupků. Dle správního řádu je přitom pro zjištění skutkového stavu možno využít všech vhodných důkazních prostředků, které nebyly získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Správní orgán prvního stupně byl nadto oprávněn stěžovatele vyslechnout i dle zvláštní úpravy obsažené v § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Návrat stěžovatele do země původu nepředstavuje dle žalované nenahraditelnou újmu, neboť stěžovatel nemá na území České republiky přímé příbuzné, nýbrž pouze strýce, tetu a jejich potomky. Na území Vietnamské socialistické republiky naopak žije stěžovatelova manželka, rodiče a sestra. Závěrem žalovaná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III.A K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, přičemž i s přihlédnutím ke své dřívější judikatuře konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jakým způsobem posoudil rozhodné skutečnosti (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal. K obdobnému závěru přitom Nejvyšší správní soud dospěl i ve vztahu k oběma správním rozhodnutím.

[9] První skupina námitek stěžovatele, na jejichž základě stěžovatel nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí dovozoval, směřovala především k údajně nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci; těmito námitkami se proto Nejvyšší správní soud zabýval dále (viz zde odst. [12] až [18]).

[10] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, dle které se správní orgány opomněly zabývat otázkou společenské škodlivosti vytýkaného jednání. § 174a zákona o pobytu cizinců stanovuje pouze demonstrativní výčet faktorů, jež správní orgán při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohledňuje. Správní orgán prvního stupně svůj závěr odůvodňující zamítnutí stěžovatelovy žádosti opřel primárně o opakovanost porušování stěžovatelových povinností stanovených tímto zákonem, kterou shledal dostatečným důvodem pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Nelze mu proto vytýkat, že se dalšími faktory již nezabýval. Žalovaná následně sice nesprávně uvedla, že není v řízení o podané žádosti oprávněna posuzovat společenskou škodlivost předmětného jednání stěžovatele, avšak uvedené pochybení nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí tvořících jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, čj. 7 A 124/2000-39, č. 5/2003 Sb. NSS) nezakládá.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, dle které se správní orgány a krajský soud nedostatečně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadů zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve vztahu k soukromému a rodinnému životu stěžovatele. Správní orgány, jakož i krajský soud, se k této otázce vyjádřily sice stručně, avšak zcela v intencích shora vyložených požadavků na přezkoumatelnost rozhodnutí (srov. zde shora odst. [8]). Sám stěžovatel přitom (až ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí) uvedl pouze to, že v České republice bydlí u svého strýce a tety, přičemž na území České republiky žijí také jeho sestřenice, bratrance a jejich děti, a že jeho manželka zde požádala o vízum nad 90 dní za účelem sloučení rodiny. Při výslechu konaném dne 14. 9. 2012 stěžovatel konstatoval, že na území Vietnamu má rodiče, manželku a sestru, přičemž v České republice nemá navázány řádné společenské a kulturní vazby a účastní se pouze akcí pořádaných vietnamskou komunitou. Nic dalšího stěžovatel v této souvislosti netvrdil. Nejvyšší správní soud proto neshledal nic nepřezkoumatelného na úvaze krajského soudu (v podstatě shrnující závěry správního orgánu prvního stupně a žalované), dle níž stěžovatel „v České republice nemá žádné přímé příbuzné, pouze strýce, tetu a jejich děti, naopak ve svém domovském státě (Vietnamu) žije jeho

pokračování

manželka, rodiče a sestra. Mimo vietnamskou komunitu zde nemá ani žádné společenské a kulturní vazby. Nic by tedy nemělo bránit jeho opětovnému zařazení do společnosti v jeho domovském státě.“

III.B K námitkám týkajícím se nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[12] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami týkajícími se nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

[13] Předně Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že dlouhodobý pobyt za účelem podnikání byl stěžovateli naposledy prodloužen na období od 18. 6. 2010 do 17. 6. 2012. Většina shora uvedených přestupků podle zákona o pobytu cizinců přitom byla stěžovatelem spáchána před tímto obdobím. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého tato skutečnost „*pouze svědčí o určité benevolenci správního orgánu*“, přičemž z ní nelze dovozovat, že stěžovateli povolení k dlouhodobému pobytu „*musí být prodlouženo znovu za situace, kdy uložené sankce nesplnily ve vztahu k žalobci výchovný efekt, a žalobce se v průběhu roku 2012 dopustil dalších dvou přestupků*.“

[14] Pokud správní orgány k těmto přestupkům nepřihlédly již při rozhodování o předchozí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, nebylo k nim již možno v neprospěch stěžovatele přihlížet v řízení o nyní projednávané žádosti. Přestupky spáchané před obdobím, na něž bylo stěžovateli povolení k dlouhodobému pobytu naposledy prodlouženo, mohly být zohledněny pouze v rámci tehdejšího rozhodnutí, nikoli však již v nynějším řízení. Takový závěr judikatorně podporuje i rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2014, čj. 57 A 71/2013-52, dle jehož odůvodnění „*[n]elze přijmout závěr, že by si žalovaná byla oprávněna sama určovat, zda vůbec a kdy konkrétně přestupkové jednání zohlední, a tedy postupovat tím způsobem, že si uvedené skutečnosti tzv. „schová“ na později, až se jí to bude v rozhodovací činnosti „hodit“*. Takový postup nelze hodnotit jinak, než jako zneužití uvážení žalované a její rozhodovací činnosti, které v rozporu se zásadou legitimního očekávání vyvolává v účastnících řízení velkou nejistotu a nepředvídatelnost rozhodovací správní praxe.“ Uvedený závěr, jenž je zcela aplikovatelný i v nynějším případě, Nejvyšší správní soud aproboval též například v rozsudku ze dne 3. 3. 2015, čj. 10 Azs 249/2014-30 (bod 17). Jen zcela výjimečně (a s vyloučením jakékoli libovůle) by správní orgány mohly přihlédnout i k přestupkům dříve žadatelem spáchaným, avšak to jen v rámci úvah o přiměřenosti dopadů jimi vydávaných rozhodnutí do poměrů žadatele o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (srov. dále část III. C). Takové úvahy by bylo nezbytné precizně odůvodnit, včetně potvrzení vlivu závažnosti dřívějších přestupků žadatele na nově vydávaná rozhodnutí. V projednávané věci se tak nestalo.

[15] Správní orgány tedy pochybily, pokud do zjištěného skutkového stavu zahrnuly i přestupky spáchané před posledním rozhodnutím o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, neboť v rámci svého rozhodování v nynější věci měly zohlednit pouze dva přestupky stěžovatele spáchané v roce 2012. Uvedené pochybení je důvodem ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, a vzhledem k nemožnosti nápravy

uvedeného pochybení v rámci řízení před správním soudem, i ke zrušení jemu předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (§ 110 odst. 2 písm. a/ s. ř. s.).

[16] Je třeba přisvědčit i námitce, že pouze výpis z evidence cizinců, jenž nebyl ve správním řízení proveden jako důkaz, nestačí bez dalšího k prokázání spáchání předmětných přestupků. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje se stěžovatelovou argumentací týkající se důkazní váhy provedeného výsledku, při němž stěžovatel potvrdil, že se uvedených přestupků v letech 2008 až 2012 skutečně dopustil (s výjimkou přestupku ze dne 30. 11. 2008, ve vztahu k němuž stěžovatel při výsledku uvedl, že se na něj již nepamatuje).

[17] Nejvyšší správní soud považuje v tomto ohledu za zásadní, že stěžovatel ve správním řízení ani v řízení před krajským soudem obsah své výpovědi nijak nezpochybnil. Stěžovatel v doplnění své kasační stížnosti sice správně uvedl, že doznání zpravidla nelze považovat za klíčový důkaz, avšak dokazování správního orgánu prvního stupně v řízení o shora uvedené žádosti nesměřovalo k posuzování otázek viny a trestu za spáchané delikty, nýbrž k zodpovězení otázky, zda stěžovateli byla za spáchání předmětných šesti přestupků podle zákona o pobytu cizinců uložena bloková pokuta. O žádné „doznání“ tedy v nyní projednávané věci nešlo a nebyl tak dán ani důvod, proč by výsledku stěžovatele měla být přisuzována nižší důkazní hodnota. Tím, že stěžovatel (vyjma jednoho přestupku) uvedené skutečnosti potvrdil, nevznikla správnímu orgánu prvního stupně žádná pochybnost o tom, že stěžovatel v uplynulých 5 letech opakovaně porušil povinnost stanovenou zákonem o pobytu cizinců ve smyslu § 56 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Nebylo proto potřeba přistupovat k provedení dalšího dokazování. Se stěžovatelem je možno souhlasit v tom, že správní orgán prvního stupně dostatečným způsobem neprokázal, že by se stěžovatel dopustil přestupku ze dne 30. 11. 2008, avšak pro rozhodnutí v dané věci byla tato okolnost bez významu.

[18] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, dle které stěžovatel neměl možnost se k výpisům z evidence cizinců vyjádřit. Ze správního spisu naopak plyne, že stěžovatel byl o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí přípisem správního orgánu prvního stupně ze dne 17. 9. 2012. Této možnosti ostatně využil, o čemž svědčí stěžovatelem podepsaný zápis v protokolu ze dne 1. 10. 2012.

III.C K námitkám týkajícím se nepřiměřenosti dopadů správního rozhodnutí

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s posouzením stěžovatele ohledně námitky týkající se nepřiměřenosti dopadů zamítavého rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[20] Správní orgány měly v rámci rozhodování v této věci zohlednit pouze dva přestupky stěžovatele spáchané v roce 2012. Ve shodě se stěžovatelem přitom Nejvyšší správní soud uvádí, že přestupky spočívající v nepředložení cestovního dokladu, jichž se stěžovatel v tomto období dopustil, představují zcela marginální provinění, jež jsou v naprostém nepoměru vůči následkům zamítavého rozhodnutí o předmětné žádosti.

pokračování

[21] Z dikce § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců plyne, že hodnocení dopadů do soukromého a rodinného života cizince není jediným, ale pouze příkladmo uvedeným kritériem, ke kterému jsou správní orgány povinny přihlížet. Jedním ze zásadních měřítek přiměřenosti důsledků rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců je totiž i délka pobytu cizince na území České republiky. Stěžovatel zde v době podání nynější žádosti pobýval zhruba 8 let. Takovou dobu dle názoru Nejvyššího správního soudu (i vzhledem k věku stěžovatele) nelze považovat za relativně krátkou, jak uvedl správní orgán prvního stupně, nýbrž poměrně významnou. Délka pobytu na území České republiky po dobu 8 let v žádném případě nepředurčuje vždy vyhovění žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, avšak je nutno ji objektivně vyhodnotit v souvislosti s rodinnými a dalšími osobními vazbami stěžovatele na území České republiky.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Pro uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož i napadená správní rozhodnutí trpí podstatnou vadou, která způsobuje jejich nezákonnost, pro kterou je bylo možno zrušit již v řízení před krajským soudem, Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem. Náklady řízení spočívají v odměně advokáta za čtyři úkony právní služby ve výši 4 x 3100 Kč, a to převzetí a příprava zastoupení, 2x písemné podání ve věci samé (sepis žaloby a kasační stížnosti) a účast na jednání před krajským soudem (§ 7 bod 5., § 9 odst. 3 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „vyhláška“, v náhradě hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky), v částce 3000 Kč za zaplacený soudní poplatek v řízení před krajským soudem (položka č. 18 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „sazebník“) a v částce 5000 Kč za zaplacený soudní poplatek v řízení před Nejvyšším správním soudem (položka č. 19 sazebníku); celkem tedy 21 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, byla odměna advokáta navýšena o sazbu této daně ve výši 21 % na výslednou částku 26 136 Kč.

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

V Brně dne 2. dubna 2015

Daniela Zemanová

předsedkyně senátu