



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **H. N. D.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2013, čj. MV-20105-3/SO/sen-2013, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 8. 2015, čj. 15 A 72/2013 – 69,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 1. 2013, čj. OAM-48454-19/DP-2012, Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále „prvostupňový orgán“) neprodloužil žalobci dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s poukazem na § 56 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), neboť údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídaly skutečnosti.

[2] Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2013, čj. MV-20105-3/SO/sen-2013, Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále „žalovaný“) zamítla žalobcovo

odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí prvostupňového orgánu a toto rozhodnutí potvrdila.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového orgánu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zdůraznil, že typickým důvodem neudělení víza je předložení falešného dokladu o ubytování. O takový případ však nešlo.

[4] Správní orgány interpretovaly příliš extenzivně podmínku spočívající v předložení dokladu o zajištění ubytování podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce měl ke dni podání žádosti zajištěno ubytování na základě nájemní smlouvy a že tomu tak bylo i v průběhu správního řízení. Pronajímatel při svědecké výpovědi dne 3. 12. 2012 pouze uvedl, že dá žalobci výpověď z nájmu, aniž by bylo ze správního spisu zřejmé, zda tak skutečně učinil. Žalobce měl nadto od 8. 1. 2013 zajištěno další ubytování na adrese K. 159, L. Povinnost mít zajištěno ubytování, tj. disponovat předmětem způsobilým uspokojovat ubytovací potřebu cizince, nelze slučovat s povinností zdržovat se tam stále. Podle žalovaného je cizinec povinen se zdržovat v místě pobytu, aby byl dosažitelný pro správní orgán; ze správního spisu však nevyplývalo, že by žalobce nebyl dosažitelný a správní orgány ani nezjišťovaly, zda není tato dosažitelnost zajištěna například prostřednictvím pronajímatele.

[5] Povinnost cizince zdržovat se v určitém rozsahu na adrese, kde má zajištěno ubytování podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, nevyplývá ani z dalších ustanovení téhož zákona. Pobytová kontrola ze dne 2. 2. 2012 se konala půl roku před podáním žádosti a svědecká výpověď pronajímatele nesvědčí tomu, že místnost nebyla dlouhodobě obývaná. Svědek totiž uvedl, že žalobce u něj v té době přespával asi dvakrát do měsíce.

III.

[6] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Správnímu orgánu vznikly důvodné pochybnosti o pravdivosti údajů uvedených v nájemní smlouvě. Místnost, v níž měl žalobce pobývat, nebyla vhodná k ubytování, jelikož nebyla vytápěná a žalobce tam rovněž neměl osobní věci. Tyto pochybnosti přetrvaly i po provedení svědecké výpovědi pronajímatele, který jednoznačně uvedl, že se žalobce v jeho domě nezdržuje minimálně od podpisu nové nájemní smlouvy, tj. od 10. 8. 2012, a že i v rámci předchozího pobytu u něj přespával zhruba dvakrát měsíčně.

[7] Zákon o pobytu cizinců nelze vykládat formalisticky bez ohledu na jeho smysl a účel. Slučování povinnosti mít zajištěno ubytování a povinnosti fakticky se zdržovat na adrese ubytování není nezákonné a nejedná se o extenzivní výklad. Pokud by cizinci nebyli povinni pobývat na adrese uvedené na dokladu o zajištění ubytování, nemělo by smysl tento doklad v řízení předkládat. Cizinec je povinen hlásit ministerstvu změnu místa pobytu na území do 30 dnů. I z toho je zřejmé, že doklad o zajištění ubytování musí odpovídat skutečnému místu pobytu. Nejde jen o zajištění přiměřeného ubytování, ale též o faktickou dosažitelnost cizince pro orgány státní správy a cizineckou policii.

[8] Pokud by žalobce předložil falešný doklad, nebyla by jeho žádost zamítnuta z důvodu, že předložené doklady neodpovídají skutečnosti, nýbrž proto, že se jedná o doklady padělané nebo pozměněné.

IV.

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Poukázal na jiná rozhodnutí žalovaného, podle kterých žadatel neprokáže zajištěné ubytování, pokud ve skutečnosti nemá oprávnění byt užívat, byt neexistuje, případně v něm pobývají jiné osoby a pobyt dalších osob není možný. Žalovaný rovněž konstatoval ve svých dřívějších rozhodnutích, že z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost cizince zdržovat se na adrese hlášeného místa pobytu nepřetržitě sedm dní v týdnu.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel označil rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, nevysvětlil však, v čem nepřezkoumatelnost měla spočívat. Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek vyhovuje kritériím přezkoumatelnosti stanoveným ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 78, či ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 – 130, čj. 244/2004 Sb. NSS). Z jeho odůvodnění je zřejmé, proč krajský soud nepřisvědčil právním závěrům žalovaného a proč shledal žalobní námitky důvodnými. Závěry krajského soudu jsou srozumitelně formulované a vnitřně souladné. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[13] Stěžovatel namítl, že žalobce předložil jako doklad o ubytování nájemní smlouvu, podle které měl pronajat pokoj a sociální zařízení v domě na adrese Š. 62, V. Z výsledků pobytových kontrol a ze svědecké výpovědi pronajímatele však vyplynulo, že žalobce se na této adrese pravidelně nezdržoval. Nájemní smlouva, kterou žalobce prezentoval jako doklad o zajištění ubytování, tudíž neodpovídala skutečnosti. Za těchto okolností byl podle stěžovatele dán důvod neprodloužit platnost povolení k pobytu, neboť údaje uvedené v dokladu o zajištění ubytování neodpovídaly skutečnosti. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil této námitce.

[14] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce požádal dne 8. 8. 2012 o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž předchozí povolení k dlouhodobému pobytu bylo vydáno od 23. 10. 2010 do 23. 10. 2012. K žádosti předložil dne 16. 8. 2012 nájemní smlouvu ze dne 10. 8. 2012, na jejímž základě pan F. M. a paní A. S. jako pronajímatelé pronajali žalobci jako nájemci prostor k bydlení v domě na adrese Š. 62, V. na dobu určitou od 23. 10. 2012 do 23. 10. 2014, a to s právem na užívání pokoje s lůžkem, sociálního zařízení, kuchyně a společných prostor. Součástí nájmu byly i služby spojené s užíváním předmětu nájmu. Podle článku IV. smlouvy má pronajímatel právo

jednostranně ukončit nájemní smlouvu výpovědí s výpovědní dobou 14 dnů, pokud bude nájemce užívat předmět nájmu k jiným než stanoveným účelům, zaviněně poškodí nebo zničí zařízení předmětu nájmu nebo nebude včas zapláceno nájemné; výpověď musí být písemná, jinak je neplatná.

[15] Pronajímatel potvrdil při svědecké výpovědi dne 3. 12. 2012, že v rodinném domě ubytoval po dobu 2 let žalobce, kterému v roce 2012 podepsal doklad o ubytování na dobu 1 roku. Ke shora uvedené nájemní smlouvě uvedl, že ji podepsal; od té doby se žalobce na této adrese nezdržoval, i předtím tam přespal zhruba dvakrát měsíčně. Na závěr deklaroval, že žalobci dá výpověď z nájmu.

[16] Součástí správního spisu jsou dále protokoly z pobytových kontrol na adrese Š. 62, V. ze dne 2. 2. 2012 a ze dne 10. 9. 2012. Při pobytové kontrole konané dne 2. 2. 2012, která se týkala žalobcovy manželky, pronajímatel uvedl, že ubytovává 2 cizince, kteří přicházejí až v pozdních večerních hodinách. V místnosti, kterou měli tito cizinci obývat, se nacházely dvě postele a skříň; netopilo se zde a nebyly zde žádné osobní věci, oblečení ani hygienické potřeby cizinců. Při pobytové kontrole dne 10. 9. 2012 policisté nezastihli majitele domu; před domem zastihli pouze obyvatelku sousedního domu, která uvedla, že žalobce nezná a není si vědoma, že by pronajímatel ubytoval nějaké cizince.

[17] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se na rozhodování ministerstva o žádostech o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu obdobně vztahují § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 téhož zákona. Podle § 46 odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání předložit náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) téhož zákona. Podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území. Z toho vyplývá, že jednou z povinností žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je prokázat, že má na území České republiky zajištěno ubytování, jinak nejsou splněny podmínky pro udělení dlouhodobého víza (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2013, čj. 9 As 153/2012 – 77).

[18] Zákon o pobytu cizinců obsahuje vlastní definici pojmu „*ubytování*“. Podle § 99 odst. 2 uvedeného zákona se ubytováním „*pro účely tohoto zákona rozumí vztah založený smlouvou o ubytování, nájemní smlouvou, podnájemní smlouvou nebo smlouvou s obdobným obsahem.*“ Zákon o pobytu cizinců nestanoví žádná zvláštní pravidla pro posouzení, zda ubytovací vztah vzniklý na základě smluv specifikovaných v § 99 odst. 2 tohoto zákona dosud trvá, změnil se nebo zanikl. Pro vyhodnocení toho, zda žalobcův ubytovací vztah dosud trvá, tj. zda předložená nájemní smlouva odpovídá skutečnosti, je tudíž třeba vyjít z obecných předpisů soukromého práva.

[19] Vztah vzniklý z titulu nájemní smlouvy je občanskoprávním závazkovým vztahem, jehož vznik, změna a zánik se v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí řídil zákonem č. 40/1964 Sb., občanským zákoníkem (dále „občanský zákoník“). Na tomto místě je vhodné připomenout, že právní úprava občanskoprávních vztahů je založena na soukromoprávní metodě regulace, která se vyznačuje rovností zúčastněných subjektů a

principem autonomie vůle. To mimo jiné znamená, že účastníci občanskoprávních vztahů si mohou vzájemná práva a povinnosti upravit odchylně od zákona, jestliže to zákon výslovně nezakazuje a jestliže z povahy ustanovení zákona nevyplývá, že se od něj nelze odchýlit (srov. § 3 odst. 2 občanského zákoníku).

[20] Podle stěžovatele neodpovídala nájemní smlouva skutečnosti, neboť žalobce pravidelně neužíval předmět nájmu. Neužívání předmětu nájmu však samo o sobě nepůsobí zánik nájemního vztahu. Je tomu tak i proto, že nájemce nemá obecnou zákonnou povinnost užívat předmět nájmu, nýbrž se jedná o jeho oprávnění (srov. § 665 odst. 1 občanského zákoníku). Povinnost užívat předmět nájmu vzniká nájemci pouze tehdy, je-li to mezi stranami smluveno, nebo pokud by byl předmět nájmu neužíváním znehodnocen více než jeho užíváním (srov. § 665 odst. 2 občanského zákoníku). V nyní posuzované věci nenastala ani jedna z uvedených situací: strany nesjednaly povinnost nájemce užívat předmět nájmu ani nebylo rozumně představitelné, že by pouhým neužíváním předmětu nájmu došlo k jeho znehodnocení; předmětem nájmu totiž byla místnost a sociální zařízení v jinak užívaném rodinném domě. Lze doplnit, i kdyby byl žalobce povinen předmět nájmu užívat, porušení této povinnosti by se projevilo výhradně ve vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem a samo o sobě by nemělo za následek bezprostřední zánik nájmu.

[21] Zánik nájemního vztahu nelze dovodit ani z deklarace pronajímatele, že žalobci dá výpověď z nájmu, neboť žalobce neužívá předmět nájmu a neplatí nájemné. Jednalo se pouze o ústní prohlášení, které nebylo určeno žalobci jako druhé smluvní straně, nýbrž vyslyšajícímú správnímu orgánu. Z nájemní smlouvy je navíc zřejmé, že výpověď musí být učiněna písemně, jinak je neplatná. Součástí spisu přitom není ani písemná výpověď nájemní smlouvy, ani důkaz o jejím doručení nájemci.

[22] Podle stěžovatele je cizinec – žadatel o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu - povinen nejen předložit doklad o zajištění ubytování na území České republiky, ale i zdržovat se na adrese tohoto ubytování. Stěžovatel je na rozdíl od krajského soudu přesvědčen, že se nejedná o extenzivní výklad povinnosti žadatele předložit doklad o zajištění ubytování podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť pokud by cizinci nebyli povinni zdržovat se na adrese uvedené na dokladu o zajištění ubytování, nemělo by smysl tento doklad v řízení předkládat.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců nelze dovodit povinnost zdržovat se pouze, či v určitém rozsahu na adrese, kde má cizinec zajištěno ubytování ve smyslu § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Takový výklad zákona by byl v rozporu s ústavním pořádkem, a to konkrétně se svobodou pohybu a pobytu, kterou článek 14 Listiny zaručuje každému člověku. Podle čl. 14 odst. 3 Listiny lze svobodu pohybu a pobytu omezit pouze 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.*“

[24] Ze správního a soudního spisu především neplyne, že by se správním orgánům nedařilo žalobce kontaktovat, obesílat jej, že by tedy byl žalobce fakticky nedosažitelný. Ve výpisu z obchodního rejstříku je uvedena adresa jeho provozovny (maloobchod), o

kteřé ve správním řízení tvrdil, že v ní tráví většinu času. Žalobce si navíc vyzvedl dne 9. 11. 2012 zásilku s předvoláním k výslechu, která byla adresována do místa, ve kterém měl zajištěno ubytování. Nelze tedy tvrdit, že byl fakticky nedosažitelný na adrese, na které měl zajištěno ubytování.

[25] Z žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by každý cizinec měl být bez dalšího a neustále fyzicky k dispozici policii a orgánům veřejné správy, pokud nenastanou zákonné předpoklady vyžadující součinnost cizince. Výslovně je tato povinnost stanovena např. pro cizince, kterému bylo uloženo zvláštní opatření za účelem vycestování z území podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění od 1. 1. 2011. Cizinec je podle tohoto zvláštního opatření povinen „*oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií.*“ Toto zvláštní opatření se cizinci ukládá rozhodnutím, které lze vydat pouze tehdy, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec nevycestuje z území v době stanovené k vycestování v rozhodnutí o správním vyhoštění; rozhodnutí o zvláštním opatření je zpravidla součástí rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud cizinec poruší povinnost stanovenou zvláštním opatřením, je policie oprávněna jej zajistit (v podrobnostech srov. § 123b odst. 2, 5, 6 a 7 zákona o pobytu cizinců). Povinnost zdržovat se na hlášené adrese se ukládá rozhodnutím, a to pouze těm cizincům, kterým bylo uloženo správní vyhoštění. Jedná se o mírnější alternativu k zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, nikoli o zákonnou povinnost všech cizinců pobývajících na českém území. Není pochyb, že žalobci žádná taková povinnost správním orgánem uložena nebyla. Na tom nic nemění ani povinnost cizince ohlásit změnu místa pobytu ve lhůtě stanovené v § 98 zákona o pobytu cizinců. Znovu je třeba opakovat, že žalobce nemařil součinnost a byl pro správní orgán dosažitelný. Místo, kde měl zajištěno ubytování, změnil až v průběhu správního řízení, což také v lednu 2013 správnímu orgánu řádně oznámil.

[26] S poukazem na shora uvedené důvody zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jeho zástupce. V souladu s § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tato odměna činí 3100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Soud dále žalobci přiznal paušální náhradu hotových výdajů zástupce ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu a daň z přidané hodnoty ve výši 21 %. Žalobci se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč. Tuto částku je stěžovatel – žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 16. prosince 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu