



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **I. P.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2016, č. j. 32 A 22/2014 - 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2013, č. j. MV-75945-7/SO/sen-2013, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 5. 2013, č. j. OAM-54525-15/DP-2012, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla postupem dle § 44a odst. 3 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“), za použití § 35 odst. 3 tohoto zákona, zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem účasti v právnické osobě a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebyla prodloužena, a to s odkazem na ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (neboť žalobce neplní účel povoleného pobytu na území) a ustanovení § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona (žalobce přestal splňovat podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, když byla zjištěna jiná závažná překážka jeho pobytu na území).

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2016, č. j. 32 A 22/2014 – 61, byla žaloba zamítnuta.

Po rekapitulaci podstatných skutečností vyplývajících ze správního spisu krajský soud konstatoval, že žalobce v době povoleného dlouhodobého pobytu od 1. 10. 2008 do 30. 9. 2010, respektive 30. 9. 2012, po převážnou část doby neplnil účel pobytu jako jednatel společnosti POPIVAN s.r.o.; žalobce sám připustil, že tato společnost fungovala až od léta 2012 a jeho činnost na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele spočívala v podstatě ve zprostředkování zaměstnání pro uvedenou společnost, respektive pro ostatní jednatele - živnostníky. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29, krajský soud uvedl, že na takový případ nelze aplikovat § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ale v úvahu přichází posouzení žádosti dle § 56 citovaného zákona, které v rámci společných ustanovení k dlouhodobému vízu vymezuje další důvody pro neudělení víza. V nyní posuzované věci správní orgán I. stupně taktéž vyslovil, že se povolení k dlouhodobému pobytu neprodlužuje, neboť žalobce přestal splňovat podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, protože byla zjištěna jiná závažná překážka jeho pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud aproboval názor žalovaného, že touto „jinou závažnou překážkou“ je v dané věci neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu žalobce v minulosti, a to po dobu minimálně 2 let; tato situace je podřaditelná pod důvody pro neudělení povolení k dlouhodobému pobytu dle § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) tohoto zákona.

Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje především na skutečnost, že v žalobě odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29, v němž bylo judikováno, že § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze aplikovat, jestliže v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí cizinec účel povoleného pobytu plnil. Krajský soud však nejenže tuto námitku opomněl vypořádat, ale záměrně ani neuvedl, že by k zamítnutí žádosti stěžovatele došlo s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v čemž stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Pokud jde o důvody zamítnutí žádosti stěžovatele dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, stěžovatel namítá, že se správní orgány přezkoumatelným způsobem nezabývaly závažností překážky jeho pobytu na území, respektive závažností tvrzeného porušení zákona údajným neplněním účelu povoleného pobytu. Nejvyšší správní soud však ve své konstantní rozhodovací praxi setrvává na závěru, že pojem „závažná překážka“ dle § 56 zákona o pobytu cizinců je neurčitým pojmem, který je správní orgán povinen vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání cizince odůvodnit. Této povinnosti správní orgány nedostály, neboť se nevypořádaly s tím, že pokud by docházelo ze strany stěžovatele k neplnění účelu povoleného pobytu, pak pouze po určitou část pobytu cizince na území, nikoli po dobu převážnou či celou; dle názoru stěžovatele tedy není možné bez dalšího dospět k závěru, že daná skutečnost je „závažnou překážkou“ pobytu na území. Správní orgány se současně nezabývaly ani otázkou neplnění účelu

pokračování

povolení (zda jde o závažnou překážku pobytu cizince na území či cizincem nezaviněné porušení zákona), přestože je pro rozhodnutí zcela zásadní. Jestliže tedy nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, rozhodnutí správních orgánů jsou nutně nezákonná a řádně neodůvodněná; přesto krajský soud konstatoval, že se s podřazením jednání stěžovatele pod závažnou překážku pobytu na území ztotožňuje, aniž by však uvedl důvody, na základě nichž k tomuto závěru dospěl, a o jaká skutková zjištění se přitom opíral. Z tohoto důvodu považuje stěžovatel napadený rozsudek za nezákonný.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel taktéž namítá, že napadený rozsudek krajského soudu nemá ani bazální zákonné náležitosti rozsudku ve smyslu § 157 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), v návaznosti na § 54 s. ř. s., ve spojení s § 64 s. ř. s. Dle názoru stěžovatele je napadený rozsudek přesným opakem citovaného ustanovení občanského soudního řádu, jestliže v odůvodnění krajský soud obsáhle cituje ze spisu skutkové přednesy a samotné odůvodnění výroku je v jednom odstavci o 8 řádcích, které je nejen zcela nepřezkoumatelné, ale i naprosto obecné, odkazující na „jakousi“ ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zcela v něm absentuje uvedení toho, co má soud za prokázáno, o které důkazy opřel svá skutková zjištění, či jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení. Rovněž právní posouzení věci je zcela nedostatečné, neboť krajský soud nedostál povinnosti vymezit ve svém rozhodnutí neurčitý právní pojem „závažné překážky“ a důvod subsumování jednání stěžovatele pod daný pojem.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Jestliže se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí, pak je opodstatněnost uvedené námitky nutné vyřešit na prvním místě, neboť zpravidla teprve poté, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumatelné je, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se problematikou nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí zabýval v řadě svých dřívějších rozhodnutí (například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Dle této judikatury lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný.

Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento termín je nutno podřadit nedostatek důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

Stojí-li kasační argumentace na výhradách ke způsobu, jakým krajský soud vypořádal (respektive nevypořádal) některé žalobní námitky, je nutno připustit, že soudní praxe často kolísá v tom, jak na takové deficit odůvodnění (jsou-li zjištěna) nahlížet. Přestože nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je (jak již bylo výše uvedeno) pojmově spjata s nedostatečností skutkových důvodů, o něž se takové rozhodnutí opírá, v praxi jsou takové vady správními soudy často označovány za nepřezkoumatelnost. Tato judikturní nejednotnost ovšem pro věcné posouzení námitky, představující se jako důvod nepřezkoumatelnosti, nemůže mít žádný vliv; ostatně nepřezkoumatelnost je jen jednou z forem procesních pochybení, která mohou vyvolat nezákonnost rozhodnutí [srov. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; lze tak nepochybně vycházet z toho, že případné opomenutí vypořádat některé žalobní námitky je jednou z forem procesního pochybení, bez nutnosti dovozovat, zda má v konkrétním případě podobu nepřezkoumatelnosti.

K otázce, jaké minimální kvality musí odůvodnění (ať už soudního, či správního) rozhodnutí vykazovat, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, kde uvedl, že *„[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.“* Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 - 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že *„[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.“* V tomto kontextu je tedy nutno upozornit, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí.

V nyní posuzované věci stěžovatel především v odůvodnění napadeného rozsudku postrádá odpověď na žalobní bod, kterým se, s odkazem na rozsudek tohoto soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, dovolával nemožnosti aplikace důvodu zamítnutí jeho žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem účasti v právnické osobě dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, v situaci, kdy v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí účel povoleného pobytu plnil.

pokračování

Stěžovatel je toho názoru, že krajský soud záměrně neuvedl, že k zamítnutí jeho žádosti došlo s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Přestože Nejvyšší správní soud sdílí výhrady ke kvalitě argumentace krajského soudu v odůvodnění napadeného rozsudku (podrobněji viz dále), v souvislosti s touto kasační námitkou je třeba stěžovatele odkázat na str. 4, odstavec druhý odůvodnění, z něhož je zjevné, že v žalobě stěžovatelem namítaný rozsudek zdejšího soudu krajský soud neopomněl a vzal jej v potaz. Na jeho podkladě pak dospěl k závěru, že v případě stěžovatele nelze aplikovat důvod zamítnutí jeho žádosti z důvodu uvedeného v § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Z uvedeného tedy nepochybně vyplývá, že krajský soud v tomto směru stěžovateli přisvědčil a za dané situace proto dle kasačního soudu není podstatné, zda se krajský soud v napadeném rozsudku vypořádal se všemi argumentačními pozicemi žaloby, směřujícími k nesprávné aplikaci ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel nicméně namítá i nepřezkoumatelnost odůvodnění napadeného rozsudku jako celku, s odkazem na § 54 s. ř. s., ve spojení s § 64 s. ř. s., a § 157 odst. 2 o. s. ř.

Jak již bylo uvedeno výše, způsob, jakým krajský soud přistoupil k odůvodnění svého rozsudku, rozhodně nelze považovat za uspokojivý. Především nelze přehlédnout jistou vnitřní rozpornost argumentace krajského soudu v otázce aplikace § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kdy krajský soud nejprve konstatoval, že v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí stěžovatel vykonával funkci jednatele na základě smlouvy o výkonu funkce jednatele, avšak jeho činnost spočívala v podstatě ve zprostředkování zaměstnání pro společnost POPIVAN s.r.o., respektive ostatní jednatele společnosti – živnostníky, nikoli tedy v jednatelství v materiálním smyslu, následně ale uzavřel (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29), že ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v nyní posuzovaném případě aplikovat nelze. Závěr citovaného judikátu je přitom však takový, že § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze aplikovat v případě, kdy v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí cizinec účel povoleného pobytu již plnil. Ačkoli tedy krajský soud nejdříve konstatoval, že stěžovatel neplnil účel pobytu ani v době vydání rozhodnutí, přesto uzavřel, že § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců aplikovat nelze. Tento evidentní rozpor nicméně nebyl stěžovateli na újmu, neboť (jak již bylo výše konstatováno), výsledkem úvahy krajského soudu bylo uznání oprávněnosti výhrad stěžovatele k aplikovatelnosti citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že celkový způsob, jakým krajský soud přistoupil k odůvodnění svého rozsudku, vskutku neodpovídá požadavkům vyplývajícím z ustanovení 157 odst. 2 o. s. ř., neboť jeho převážná část je jen reprodukcí vyjádřených procesních stanovisek účastníků a rekapitulací skutkových závěrů správních orgánů; vlastní hodnocení skutkového stavu věci a jeho následné právní vyhodnocení, je spíše reziduální a jako celek se pohybuje na hranici přezkoumatelnosti.

S ohledem na specifickou povahu dané věci však i přesto napadený rozsudek z hlediska zákona ob stojí. Část odůvodnění, [vypořádávající první žalobní námitku neoprávněné aplikace § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] sice lze z důvodů výše

rozebraných považovat za vnitřně rozpornou, nicméně krajský soud tvrzení stěžovatele o neexistenci tohoto prvního důvodu pro zamítnutí jeho žádosti akceptoval. Pokud jde o druhou žalobní námitku, zde nelze přehlédnout, že stěžovatel ji v žalobě uplatnil pouze zcela formálně. Stěžovatel totiž nikterak nerozporoval *ratio decidendi* argumentace správních orgánů k aplikaci § 37 odst. 2 písm. b) zákona, kterou byla zjištěná „jiná závažná překážka“ jeho pobytu; tu správní orgány spatřovaly ve zjištění, že ač byl stěžovateli povolen pobyt za účelem podnikání v právnické osobě, stěžovatel až do poloviny roku 2012 tuto činnost fakticky nevykonával, ale obživu si opatřoval různými příležitostnými pracemi. Žalobní argumentace se totiž upínala výlučně k tomu, že při rozhodování mělo být vycházeno ze skutkového stavu věci v době vydání správních rozhodnutí. Povinností krajského soudu tak bylo vyjádřit se [pokud jde o aplikovatelnost § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] pouze k tomu, jaký skutkový stav měl být správními orgány brán při posuzování žádosti v potaz; této povinnosti krajský soud dostal (byť jen implicitně) tím, že odkázal na závěry plynoucí z rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29.

Odkaz krajského soudu na zmiňovaný rozsudek byl správný. Nejvyšší správní soud totiž v uvedeném rozsudku (ale též například v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43) konstatoval, že důvody pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dle § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona jsou odlišné. Je zapotřebí rozlišovat neplnění účelu pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a nenaplnění účelu předchozího pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, jakožto dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro něž je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v případě druhém se zkoumá plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu. Citovaná judikatura tak tvrzení stěžovatele jasně vyvrací, přičemž stěžovatel nepředestřel žádnou konkurující argumentaci, která by mohla vést ke korekci těchto judikатурních závěrů.

Pokud stěžovatel až v kasační stížnosti namítá, že se správní orgány, potažmo krajský soud, dostatečně nezabývaly závažností zjištěné překážky pobytu ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců [aplikovaného v souvislosti s aplikací § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona], tedy délkou jejího trvání a mírou zavinění stěžovatele, jde o argumentaci (námitku) novou, neuplatněnou v řízení před krajským soudem. Touto námitkou se ovšem Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat s ohledem na dikci ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého není kasační stížnost přípustná, opírá-li se *jen o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Je evidentní, že taková námitka v žalobě uplatněna nebyla, přičemž stěžovateli v tom nic nebránilo.

Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud, i přes zjištěné nedostatky odůvodnění napadeného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Nezbylo mu proto, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

pokračování

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 28. února 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu