



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **V. D. N.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovarská 87/130, Plzeň, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2018, č. j. 30 A 36/2017 – 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 2. 2017, č. j. MV-70870-4/SO-2014 (dále jen „*rozhodnutí žalované*“), zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 20. 12. 2013, č. j. OAM-21870-18/DP-2013 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3, ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b), a též 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 rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území ČR.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 30. 1. 2018, č. j. 30 A 36/2017 – 46, zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud uvedl, že stěžejní otázkou v posuzovaném případě bylo, zda existovala jiná závažná překážka dalšího pobytu žalobce na území a zda správní orgán (zejména prvního stupně) dostatečně odůvodnil svůj kladný závěr o této skutečnosti. Soud měl ze spisového materiálu za prokázané, že žalobce neplnil účel předchozího povoleného pobytu (dlouhodobý pobyt za účelem účasti v právnické osobě od 19. 5. 2011 do 18. 5. 2013). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, na níž krajský soud odkázal, je neplnění účelu předchozího povoleného pobytu závažnou překážkou dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalobce měl pobyt povolen jako jednatel obchodní společnosti P. (dále jen „*společnost P.*“), do protokolu o výsledku účastníka řízení však nejprve uvedl, že tuto společnost nezná a nikdy pro ni žádnou činnost nevykonával. Později po konfrontaci s výpisem z obchodního rejstříku vypověděl, že pro společnost P. pracoval v minulosti, v květnu 2011 v ní ovšem již dlouho nefiguroval. Naopak v tomto období pracoval jako dělník při balení CD a DVD nosičů a v herně v Plzni. Krajský soud aproboval závěr správních orgánů, že žalobce byl v obchodním rejstříku jako jednatel společnosti P. zapsán pouze účelově. K tomu doplnil, že správní orgány si mohou v obdobných případech učinit úsudek o tom, jakou výdělečnou činnost cizinec v návaznosti na udělené pobytové oprávnění vykonával. Výpověď cizince (účastníka řízení) je přitom rozhodující. Krajský soud zdůraznil, že žalobce ve správním řízení plnění účelu předchozího pobytu ničím neprokázal, jeho námitku týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu proto neshledal důvodnou.

[3] Krajský soud dále konstatoval, že pokud správní orgán prvního stupně navíc uvedl, že žalobce byl v rámci předchozího povoleného pobytu po určitou nezanedbatelnou dobu rovněž nelegálně zaměstnán, učinil více, než bylo jeho povinností. Tento jeho „aktivismus“ ovšem neměl podle soudu vliv na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti a nijak nezasáhl do žalobcových veřejných subjektivních práv.

[4] Důvodnými neshledal krajský soud ani zbývající námitky žalobce. Žalobce tvrdil, že byl jednatelem společnosti P. a v případě nutnosti pro ni pracoval i manuálně, povolení k zaměstnání jako jednatel nepotřeboval. Toto žalobní tvrzení však bylo již třetí verzí žalobcova příběhu – nejprve prohlásil, že předmětnou společnost nezná a nikdy pro ni nepracoval a následně uvedl, že v ní působil krátce na počátku pobytu v ČR. Krajský soud tak uvedené tvrzení považoval za nevěrohodné. Neztotožnil se ani s námitkou, že žalobcova výpověď byla zkreslena nepřesným tlumočením a že mu byly během výsledku kladeny sugestivní a klamavé otázky. Upozornil, že žalobci bylo tlumočeno osobou, kterou si sám vybral. Žalobce svým podpisem stvrdil obsah protokolu a nežádal v něm změny či doplnění. K pokládaným otázkám při výsledku krajský soud uvedl, že žalobce v žalobě nespecifikoval, v čem měly být úskočné či zavádějící. Žalobcova sdělení ohledně jeho výdělečné činnosti v ČR a společnosti P. byla dle soudu jednoznačná. Závěrem krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Poukázal na to, že správní orgán prvního stupně se této otázce věnoval dostatečně, sám žalobce ve správním řízení v tomto směru nic konkrétního neuváděl a námitku nepřiměřenosti nevznnesl ani v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.

pokračování

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně namítá, že ve správním řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a správní orgány obou instancí z něj vyvodily nesprávné právní závěry, které krajský soud převzal. Stěžovatel je toho názoru, že bylo prokázáno, že byl jedním z jednatelů společnosti P. a to od roku 2010 až do října 2013. Krajský soud v rozporu s protokolem o výsledku uvedl, že stěžovatel pro společnost P. žádnou činnost nevykonával. Opomněl však stěžovatelovo vyjádření, že pracoval jako dělník při balení CD a DVD nosičů – pro společnost P. tedy pracoval manuálně, což v uvedené společnosti pravděpodobně představovalo běžnou praxi i u ostatních jednatelů. Stěžovatel k tomu dodává, že tlumočník použil při překladu výraz „dělník“, který evokuje, že byl námezdně pracující osobou. Správní orgán prvního stupně z toho dovodil, že se jednalo o nelegální zaměstnání. Tento překlad byl ovšem nepřesný, stěžovatel slovo „dělník“ při výsledku ve vietnamském jazyce nepoužil. Hodnocení krajského soudu je tak nepřesné a nebylo shromážděno dostatek podkladů pro vyslovení závěru o tom, jaký byl charakter a náplň činnosti stěžovatele pro společnost P. Stěžovatel zdůrazňuje, že ve správním řízení se kromě zásady projednací, kterou vyzdvihl krajský soud, uplatní i zásada vyšetřovací. Správní orgán prvního stupně měl stěžovatele přinejmenším vyzvat, aby svou žádost doplnil o další důkazy, popřípadě sám dokazování doplnit. Výpověď stěžovatele a výpis z obchodního rejstříku nepředstavují dostatečné důkazy.

[6] Stěžovatel dále polemizuje s tím, že v jeho případě existovala jiná závažná překážka pobytu na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Poukazuje na to, že podle judikatury správních soudů představuje závažnou překážku to, pokud cizinec neplní účel povoleného pobytu po většinu doby, na kterou měl pobyt v ČR naposledy povolen. Stěžovatel byl od 7. 3. 2012 držitelem živnostenského oprávnění a od té doby fakticky podnikal a účel povoleného pobytu plnil. Od získání pobytového oprávnění v tu dobu uplynulo 9 měsíců a do konce platnosti jeho trvání zbýval více než rok. I kdyby stěžovatel nevykonával funkci statutárního orgánu společnosti P., lze konstatovat, že po většinu doby účel povoleného pobytu plnil, neboť podnikal jako osoba samostatně výdělečně činná. S tímto aspektem se správní orgány nezabývaly a opomněl jej i krajský soud.

[7] Stěžovatel brojí také proti posouzení přiměřenosti napadeného správního rozhodnutí. Krajský soud podle něj posoudil tuto otázku pouze okrajově. Stěžovatel upozorňuje na to, že nebyla zohledněna délka jeho pobytu v ČR (téměř deset let). Stěžovatel podniká jako osoba samostatně výdělečně činná a má zde vytvořeny především obchodní vazby. Nucené opuštění ČR a s tím spojenou ztrátu příjmů z podnikání by citelně pocítila i jeho rodina v zemi původu, kde by se na pracovním trhu neuplatnil. Stěžovatel žil na území ČR řádným životem a rozhodnutí žalované aprobované krajským soudem představuje závažný zásah do jeho soukromého života.

[8] V závěru kasační stížnosti stěžovatel vytýká žalované nepřiměřeně dlouhé odvolací řízení, které trvalo skoro tři roky. Tato doba je extrémně dlouhá a je v hrubém rozporu s ústavně zakotveným právem na spravedlivý proces. Stěžovatel očekával, že o jeho

odvolání bude rozhodnuto v přiměřené lhůtě a nebude po dobu téměř čtyř let (včetně řízení před krajským soudem) v nejistotě ohledně dalšího osudu svého pobytového oprávnění.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[10] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal 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.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že poslední námitka stěžovatele obsažená v kasační stížnosti, jež směřuje proti délce odvolacího řízení, nebyla obsažena v žalobě a krajský soud se tak k ní nemohl vyjádřit. Tato námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[13] Jádrem sporu je posouzení otázky, zda stěžovatel plnil účel předchozího povoleného pobytu na území ČR, respektive zda zjištěné neplnění účelu pobytu představuje v jeho případě jinou závažnou překážku pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel disponoval v období od 19. 5. 2011 do 18. 5. 2013 povolením k dlouhodobému pobytu za účelem účasti v právnické osobě, konkrétně měl vykonávat funkci jednatele společnosti P. Stěžovatel tvrdí, že v řízení bylo prokázáno, že byl jedním z jednatelů společnosti P. až do října 2013. Namítá, že skutkový stav nebyl správními orgány zjištěn dostatečně a nebylo shromážděno dostatek podkladů pro vyslovení závěru, jaký byl charakter a náplň činnosti stěžovatele pro společnost P.

[14] Nejvyšší správní soud se s uvedenými námitkami neztotožňuje a naopak souhlasí se závěry krajského soudu. Předně stěžovatel ve správním řízení nepředložil ani nenavrhl žádné důkazy k prokázání, že fakticky pracoval jako jednatel společnosti P., a to ani v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Pokud měl za to, že správní orgán prvního stupně nedostatečně zjistil skutkový stav věci, mohl to namítat v odvolání, předložit vlastní skutkovou verzi a k ní navrhnout odpovídající důkazy. To se však nestalo. Nelze pominout, že obecná povinnost správních orgánů opatřovat podklady pro rozhodnutí a postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je doplňována povinností účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu jejich tvrzení (§ 50 odst. 2 správního řádu a § 52 správního řádu v návaznosti na § 3 tohoto zákona; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 367/2018 – 34, všechna citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). V řízení o žádosti je tato povinnost ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady

pokračování

a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 – 36). Mimo to správní orgán prvního stupně v dané věci neměl důvod provádět další dokazování (výsledkem ostatních jednání, zjišťováním způsobu jejich odměňování apod., což stěžovatel namítal v žalobě), jestliže sám stěžovatel uvedl, že ve společnosti P. již dlouho nepůsobí (k tomu viz níže).

[15] Krajský soud dále správně poukázal na to, že stěžovatel při výsledku dne 19. 9. 2013 nejprve vypověděl, že předmětnou společnost nezná a nikdy pro ni nepracoval. Po nahlédnutí do výpisu z obchodního rejstříku, z něhož bylo patrné, že je v této společnosti zapsán jako jednatel, stěžovatel uvedl, že v ní pracoval jako montážní dělník na počátku pobytu v ČR (stěžovatel v ČR pobývá od roku 2008 – pozn. Nejvyššího správního soudu). V květnu 2011 stěžovatel podle svého vyjádření ve společnosti P. již dlouho nepůsobil. V té době měl naopak pracovat jako dělník ve výrobě CD a DVD v Loděnici. Uvedené skutečnosti vyplývají z protokolu o výsledku stěžovatele ze dne 19. 9. 2013, č. j. OAM-21870-17/DP-2013, který je součástí správního spisu.

[16] Není tedy pravdou, že stěžovatel při výsledku uvedl, že pro společnost P. pracoval manuálně jako dělník při balení CD a DVD nosičů. Stěžovatel jednoznačně uvedl, že v květnu 2011 již v této společnosti dlouho nefiguroval, pracovat pro ni měl pouze po příjezdu z domovského státu do ČR. Krajský soud se tedy žádné nepřesnosti nedopustil, naopak vycházel z výpovědi samotného stěžovatele ve správním řízení. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje za důvodné ani námitky týkající se nepřesného tlumočení. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli byl ustanoven tlumočnický vietnamského jazyka ze seznamu tlumočnicků, kterého si stěžovatel obstaral sám na své náklady. Stěžovatel na straně 4 protokolu o výsledku č. j. OAM-21870-17/DP-2013 stvrdil svým podpisem, že s obsahem protokolu souhlasí a nežádá jeho změn či doplnění. Jeho nynější obrana, že tlumočnický použil při překladu nepřesné označení či že jinak pochybil, proto působí nevěrohodně a účelově. Nadto lze souhlasit s krajským soudem, že vyjádření stěžovatele při výsledku byla jednoznačná. Nelze z nich dovodit, že by stěžovatel pokládaným otázkám nerozuměl nebo že by tlumočnický otázky správního orgánu či odpovědi stěžovatele nesprávně překládal a interpretoval.

[17] Stěžovatel dále namítá, že byl od 7. 3. 2012 držitelem živnostenského oprávnění a od té doby fakticky podnikal a účel povoleného pobytu tak po větší část rozhodného období plnil. Ani tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje. Stěžovatel totiž opomíjí, že během výsledku uvedl, že až do konce roku 2012 byl zaměstnaný v Loděnici jako dělník. Měl podepsanou pracovní smlouvu a pracoval osm hodin denně, povolením od Úřadu práce ČR nedisponoval. Stěžovatel se dále vyjádřil tak, že od ledna 2013 do června 2013 pracoval v herně v Plzni. Hernu v Domažlicích, kterou jako podnikatel stěžovatel provozuje, počal dle svého vyjádření „připravovat“ až od června 2013, její provoz započal v září 2013. Podle zdejšího soudu je tedy z vyjádření stěžovatele zřejmé, že od března 2012 nepodnikal jako osoba samostatně výdělečně činná, naopak nelegálně pracoval jako dělník v Loděnici a později v herně v Plzni. Z toho vyplývá, že v období posledního povoleného pobytu od 19. 5. 2011 do 18. 5. 2013 sice byl formálně zapsán jako jednatel společnosti P., ale tuto funkci reálně nevykonával a neplnil tak účel uděleného pobytového oprávnění.

[18] Na tento závěr nemá vliv samotná okolnost, že stěžovatel byl od 7. 3. 2012 držitelem živnostenského oprávnění. Stěžovatel by musel hodnověrně tvrdit a prokázat, že sice nepracoval jako jednatel obchodní společnosti, avšak na území ČR podnikal jako živnostník. Teprve poté by bylo možné učinit závěr o tom, že účel předchozího pobytu – kterým je ve smyslu zákona o pobytu cizinců podnikání obecně (viz např. § 31 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 42 odst. 1 téhož zákona) – plnil (alespoň částečně, tedy po větší část rozhodné doby). Jak je rozvedeno výše, k tomu v posuzovaném případě nedošlo, neboť stěžovatel byl zaměstnán a jím popsanou činnost nejde podřadit pod podnikání osoby samostatně výdělečně činné. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v právní větě rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, „[p]lněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je (...) nutno v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouhé oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána.“ Uvedené lze analogicky vztáhnout i na povolení k dlouhodobému pobytu. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel ve správním řízení netvrdil ani neprokazoval, že by v rozhodné době v ČR fakticky podnikal, naopak výslovně prohlásil, že pracoval jako dělník na pracovní smlouvu. V žalobě poté jen obecně uvedl, že v březnu 2012 získal živnostenské oprávnění, takže „mohl vykonávat podnikatelskou činnost i na základě tohoto oprávnění“. Pouhá „možnost“, že by vykonával podnikatelskou činnost, však není dostačující pro splnění účelu pobytu. V kasační stížnosti opět bez dalšího uvádí, že od 7. 3. 2012 začal fakticky podnikat. Je evidentní, že jeho poslední vyjádření je v rozporu s tím, co uváděl v průběhu správního řízení (a v žalobě), a stěžovatel tak svou argumentaci účelově mění a posouvá jiným směrem.

[19] K námitce nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí kasační soud konstatuje, že rovněž souhlasí s tím, jak se s touto námitkou vypořádal krajský soud v napadeném rozsudku. Krajskému soudu je nutno přisvědčit v tom, že tato námitka byla v žalobě formulována obecně, stěžovatel v zásadě poukázal pouze na délku pobytu v ČR a na silné ekonomické vazby. Ve správním řízení stran této otázky ničeho nenamítal, krajský soud proto přílehlavě odkázal na to, jak se s přiměřeností rozhodnutí vypořádal správní orgán prvního stupně. K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že bezprostředním důsledkem rozhodnutí žalované není nucené opuštění ČR, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Takový následek má až případné rozhodnutí o správním vyhoštění.

[20] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[21] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná náhradu nákladů výslovně neuplatnila a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by jí vznikly náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. srpna 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu