



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Tomáše Kocourka v právní věci žalobce: **F. M.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 10. 2017, č. j. MV-80191-4/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 10. 10. 2018, č. j. 59 A 116/2017 - 34,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 25. 2. 2015, č. j. OAM-28749-19/DP-2014, a toto rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, potvrdila.

[2] Krajský soud vycházel při posouzení věci z judikatury NSS týkající se výkladu pojmu „závažná překážka“ ve vztahu k povolení k dlouhodobému pobytu na území České

republiky za účelem podnikání. Stěžovatel převážnou část (od 24. 2. 2013 do 30. 7. 2014) posledního povoleného dlouhodobého pobytu neměl jako osoba samostatně výdělečně činná platné živnostenské oprávnění, nebyl přihlášen u příslušné správy sociálního zabezpečení a z důvodu péče o nemocného otce pobýval mimo území České republiky v Kosovu. Za těchto okolností souhlasil krajský soud se žalovanou, že ve vztahu ke stěžovateli byla dána závažná překážka pobytu na území, neboť nevykonával podnikatelskou činnost a to po dobu, kterou nelze označit za přechodnou. Skutečnost, že v době rozhodování správních orgánů stěžovatel opět podnikal, nemá význam pro posouzení, zda plnil účel pobytu v době předchozího povolení.

[3] Obecné pravidlo, že skutkový stav se posuzuje k okamžiku vydání rozhodnutí, neplatí absolutně. V rozsudku ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43, NSS konstatoval, že rozhodující je, jaká skutečnost má být zkoumána. Má-li být posuzována skutečnost, která nastala v minulosti, nemůže být rozhodné, že nadále netrvá. V souzené věci bylo posuzováno právě chování stěžovatele v době platnosti předchozího povolení k pobytu, na což nemůže mít vliv pozdější skutkový vývoj (na rozdíl od důvodů podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jak NSS dovodil v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29). Dopady rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele nebyly nepřiměřené. S ohledem na uvedené soud žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Závěry soudu jsou podle něj značně zjednodušující a formalistické. Souhlasí, že za určitých okolností lze neplnění účelu dlouhodobého pobytu považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Neplatí to ale absolutně, což stěžovatel dokládá obsáhlou citací rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, č. j. 48 A 45/2015 – 42. Účel povoleného pobytu prokazatelně dlouhodobě plnil, jeho nepřítomnost byla výhradně způsobena péčí o nemocného otce, jak ostatně uváděl v průběhu celého nalézacího řízení. Po návratu do ČR začal opětovně podnikat, a v tomto pokračoval až do právní moci rozhodnutí žalované, resp. usnesení krajského soudu, kterým žalobě nebyl přiznán odkladný účinek. Ještě předtím své podnikatelské aktivity převedl na nově založenou společnost KRISTIANO MR, s. r. o., která úspěšně navázala na jeho podnikatelskou činnost v oblasti gastronomie.

[6] Stěžovatel tak, i přes nemožnost pobytu na území, formálně i materiálně naplňuje účel pobytu – podnikání. Krátkodobé přerušení podnikatelské činnosti v minulosti bylo způsobeno výhradně rodinnými důvody, v žádném případě se nejednalo o účelové obcházení právních předpisů. Závěr správních orgánů, potvrzený krajským soudem, je nesprávný, nezákonný a přepjatě formalistický a vzhledem k tomu, že se krajský soud v rozsudku řádně nevypořádal s důvody nepřítomnosti stěžovatele na území a přerušení plnění účelu pobytu, jsou jeho závěry vztahující se k těmto otázkám nepřezkoumatelné.

[7] Rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu jsou nepřiměřená z důvodu dopadů do jeho soukromého a rodinného života, neboť nebyl vyzván a nedostal příležitost vyjádřit

pokračování

se k dopadu rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti. Správní orgány ani soud se v rozporu s judikaturou NSS nezabývaly tím, proč je neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu nezbytné, což je v rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. V této souvislosti poukazuje i na skutečnost, že na území ČR strávil velkou část svého života a vybudoval si zde silné sociální i ekonomické zázemí. Povinnosti vůči ČR plnil vždy řádně, má v úmyslu sem přesídlit i svou manželku a děti.

[8] Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] První z námitek, kterou se soud při posouzení kasační stížnosti zabýval, je námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí, že se jí soud musí zabývat i bez výslovného uplatnění takové námítky v kasační stížnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí je možný až za předpokladu, že jde o rozhodnutí srozumitelné a je z něj seznatelné, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozsudku. Z ustálené judikatury kasačního soudu lze zmínit například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 As 73/2013 – 79. Po soudu je namíste požadovat, aby se ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Takové vypořádání se se základními námitkami může v některých případech, s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci, konzumovat i odpověď na přímo související námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2018, č. j. 9 Azs 256/2018 – 45). Těmto kritériím napadený rozsudek krajského soudu vyhovuje.

[12] Krajský soud se v rozsudku vypořádal se všemi okruhy žalobních námitek. Uvedl, že stěžovatel podstatnou část předchozího pobytu nepodnikal, tj. neplnil účel, pro který mu byl dlouhodobý pobyt povolen. Rovněž osvětlil, z jakých důvodů je pro posouzení projednávané věci relevantní pouze chování stěžovatele v období posledně povoleného pobytu a naopak nemá význam, že v době rozhodování správních orgánů opět podnikal. Zabýval se rovněž otázkou dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života a po posouzení všech těchto otázek dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Ostatně i sám stěžovatel se závěry krajského soudu polemizuje, což by nebylo možné, byl-li by rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

[13] Podle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.* Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahují obdobně § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 téhož zákona.

[14] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).* Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pak platí, že *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*

[15] Konečně podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum [...] ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

[16] Ze správního spisu zjistil NSS následující skutečnosti. Stěžovatel podal dne 2. 7. 2014 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Poslední povolení k dlouhodobému pobytu se shodným účelem bylo stěžovateli uděleno pro období od 21. 7. 2012 do 20. 7. 2014.

[17] Správní orgán prvního stupně na základě informací z veřejné části živnostenského rejstříku, sdělení Okresní správy sociálního zabezpečení Liberec a sdělení Odboru správního a živnostenského Magistrátu města Liberec zjistil, že stěžovatel v období od 24. 2. 2013 do 30. 7. 2014 nedisponoval platným živnostenským oprávněním a nebyl ani u příslušné správy sociálního zabezpečení veden jako osoba samostatně výdělečně činná. Z přechodových razítek v cestovním pase vyplývá, že se stěžovatel v období od 5. 12. 2012 do 26. 12. 2012 a od 22. 6. 2013 do 25. 4. 2014 nezdržoval na území ČR.

[18] Na základě uvedených skutečností, doplněných informacemi plynoucími z výsledku stěžovatele, dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že stěžovatel v převážné části předcházejícího období dlouhodobého pobytu neplnil jeho účel, tj. nepodnikal a neplnil povinnosti spojené s podnikáním. Takové jednání představuje závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a odůvodňuje zamítnutí žádosti o prodloužení pobytu. S tímto názorem se ztotožnila i žalovaná.

[19] Otázku, zda cizinec plnil účel pobytu, resp. zda je dána závažná překážka jeho pobytu na území, která brání prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je třeba posuzovat ve vztahu k období platnosti předchozího pobytového oprávnění. Blíže k této otázce lze odkázat zejména na rozsudky NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43 či ze dne 18. 10. 2018, č. j. 5 Azs 82/2016 – 29, č. 2812/2018 Sb. NSS. V souzené věci se proto posouzení existence závažné překážky vztahuje k období od 21. 7. 2012 do 20. 7. 2014 a tedy v tomto směru běh času a

pokračování

skutečnost, že stěžovatel v době rozhodování správních orgánů legálně podnikal (ať na základě živnostenského oprávnění, či formou obchodní společnosti), nemůže mít žádný vliv. Jinak je tomu však ve vztahu k posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Podle shora uvedeného rozhodnutí sedmého senátu a na něj navazující konstantní judikatury, je posouzení zásahu do rodinného a soukromého života třeba provést podle skutkového stavu existujícího ke dni vydání rozhodnutí o žádosti.

[20] Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatel se část posledně povoleného dlouhodobého pobytu nezdržoval na území ČR. Stěžovatel nerozporuje ani zjištění, že po podstatnou část rozhodného období (24. 2. 2013 – 20. 7. 2014) neměl jako osoba samostatně výdělečně činná platné příslušné živnostenské oprávnění a tedy ani nebyl přihlášen u příslušné správy sociálního zabezpečení.

[21] Samotná skutečnost, že cizinec v průběhu doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu setrvává mimo ČR, nepředstavuje bez dalšího závažnou překážku dalšího pobytu na území. Blíže lze odkázat např. na již uvedený rozsudek pátého senátu, č. 3812/2018 Sb. NSS, v němž soud dospěl k závěru, že *„nápadně krátký pobyt v rámci předchozího dlouhodobého pobytu není sám o sobě (bez dalšího) důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení tohoto pobytu. Může však být indicií, která povede správní orgány ke zjišťování, nakolik cizinec skutečně plní účel pobytu ...“*.

[22] Se stěžovatelem lze souhlasit, že ne každé neplnění účelu pobytu zakládá naplnění skutkové podstaty jiné závažné překážky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Současné ale právní úprava vychází z předpokladu, že cizinec, jemuž je povolení k dlouhodobému pobytu za určitým účelem uděleno, bude povolení k deklarovanému účelu skutečně využívat. Pokud cizinec účel pobytu po jeho podstatnou dobu nenaplní, je namístě mu takové povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR neprodloužit. Tato otázka je NSS konstantě a bohatě judikována, blíže lze odkázat např. na rozsudky NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69. Ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50, či nověji ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 11/2019 – 36. Účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být skutečně naplněn, přičemž je nutno hodnotit konkrétní skutkové okolnosti té které věci, zejména rozsah období, po které nebyl tento účel plněn, případně včetně důvodů tohoto neplnění (např. rozsudky NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29, či ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 59/2015 – 37). Za závažnou překážku prodloužení dlouhodobého pobytu cizince pak bude třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 – 35, nebo ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015 – 35).

[23] Primárním důvodem, proč stěžovateli nebyla prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu, nebyla jeho nepřítomnost na území, jejíž důvody požaduje zohlednit, ale, jak plyne z obou rozhodnutí správních orgánů, potvrzených krajským soudem, skutečnost, že podstatnou část (17 měsíců) rozhodného období (v délce 24 měsíců) neplnil zákonem stanovené požadavky pro výkon podnikatelské činnosti, tj. neměl platné živnostenské oprávnění a nebyl přihlášen u příslušné správy sociálního zabezpečení. Tudíž ani po uvedenou dobu nemohl podnikání legálně vykonávat, tedy plnit účel pobytu na

území. Právě v těchto skutečnostech byla shledána závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. NSS se s tímto hodnocením ztotožňuje.

[24] Nutno podotknout, že v průběhu řízení stěžovatel netvrdil a ani jinak nevyšlo najevo, že by se za situace, kdy z rodinných důvodů musel odcestovat do země původu, snažil předejít tomu, aby mu uplynula doba platnosti živnostenského oprávnění, či v době přítomnosti v ČR aktivně a pečlivě dbal o to, aby vždy mimo faktické podnikání současně splňoval i požadavky právních předpisů pro výkon takové činnosti.

[25] Co se týče námitky dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele, dospěl NSS k závěru, že nedošlo k porušení jeho práv.

[26] Správní orgány i krajský soud posuzovaly přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života dostatečným způsobem a NSS se s jejich hodnocením ztotožňuje. Manželka, děti i rodiče stěžovatele pobývají v Kosovu, stěžovatel je s nimi v kontaktu, a z ničeho neplyne, že by napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasáhlo do nejbližších rodinných poměrů. V kasační stížnosti sice stěžovatel zdůraznil silnou vazbu na své bratry mající trvalý pobyt v ČR, nicméně soud je přesvědčen, že rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, nijak nepřiměřeným způsobem nezasahuje ani do této rodinné vazby. Obdobné závěry lze učinit i stran ekonomického zázemí; sám stěžovatel v kasační stížnosti popsal, jakým způsobem (byť s určitými komplikacemi) je schopen i nadále realizovat podnikatelské aktivity na území ČR.

[27] Stěžovatel měl možnost v průběhu správního i soudního řízení uvádět informace k rodinným a soukromým poměrům, což ostatně aktivně činil (viz např. příloha žaloby). Podle NSS byly v souzené věci jeho rodinné i soukromé poměry zjištěny správními orgány v dostatečné míře pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí ve vztahu k nim.

[28] Pro úplnost soud podotýká, že stěžovateli nebyl napadeným rozhodnutím žalované zcela zapovězen pobyt na území ČR. Nic mu tedy nebrání v tom, aby v mantinelech, které stanoví zákon o pobytu cizinců, uzpůsobil svůj pobyt na území ČR, případně i se svojí rodinou.

[29] V řízení o kasační stížnosti platí, že stěžovatel může uplatňovat pouze ty právní důvody, které již uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, pokud tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Jiné námitky jsou nepřipustné a kasační soud se jimi nemůže zabývat (viz např. rozhodnutí NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, nebo ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155).

[30] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že správní orgány i krajský soud se při svém rozhodování měly vypořádat s důvody nepřítomnosti stěžovatele na území v ČR a z toho plynoucího přerušení plnění účelu pobytu. Z žaloby založené na č. l. 2 – 6 spisu krajského soudu lze však zjistit, že taková námitka v řízení před krajským soudem nebyla uplatněna, neboť stěžovatel rozporoval pouze určení rozhodného období, ve vztahu k němuž měly správní orgány posoudit neplnění účelu pobytu a dále posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Kasační stížnost proto v rozsahu

pokračování

námítky týkající se posouzení důvodů nepřítomnosti stěžovatele v ČR není ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná a NSS se jí proto ani nemohl zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[32] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalované, byť měla ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, a proto jí je soud nepřiznal.

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

V Brně dne 29. září 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu