ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **D. K.,** zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 5. 2014, č. j. 57 A 57/2013 - 63,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, se sídlem Opletalova 25, Praha, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 5. 2014, č. j. 57 A 57/2013 – 63, byla zamítnuta žaloba, jíž se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „komise“) ze dne 21. 5. 2013, č. j. MV-20762-8/SO/sen-2013, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 18. 12. 2012, č. j. OAM-24893-16/DP-2012, kterým nebyla stěžovateli prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě podle ust. § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j)

věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že rozhodné pro posouzení věci bylo, zda stěžovatel plnil účel povolení k dlouhodobému pobytu a zda lze neplnění účelu pobytu posoudit jako jinou závažnou překážku. Ve vztahu k první otázce krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel neplnil účel povolení k dlouhodobému pobytu. Listinnými důkazy a protokolem o výslechu stěžovatele totiž bylo prokázáno, že stěžovatel v době, kdy měl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem účasti v právnické osobě, podnikatelskou činnost nevykonával. Při posouzení další sporné otázky, zda lze neplnění účelu pobytu posoudit jako jinou závažnou překážku, vycházel krajský soud zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69, a považoval za nesprávné tvrzení stěžovatele, že správní orgán nemůže s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců vyjádřit neplnění účelu pobytu jako jinou závažnou překážku. Není správná ani argumentace stěžovatele, že bylo nutno aplikovat ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které stanoví jako jeden z důvodů pro zrušení víza (v souvislosti s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců pro neprodloužení pobytu) neplnění účelu, pro který bylo vízum uděleno. Krajský soud tak vyslovil souhlas s právním hodnocením provedenými správními orgány. Souhlas vyjádřil i s jejich závěry ve vztahu k přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele došlo k nesprávnému právnímu posouzení ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, protože aplikace tohoto zákonného důvodu pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je možná v situaci, kdy skutečně existuje specifický důvod, který je překážkou pobytu na území a není definován v jiném zákonném ustanovení. Správní orgány postavily svá rozhodnutí na tom, že stěžovatel neplnil účel pobytu. Jeho případ proto nebylo možno podřadit pod ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, který vychází z existence jiné závažné překážky k pobytu. Pokud je neplnění účelu pobytu samostatným důvodem pro neprodloužení povolení k pobytu, nemůže být zároveň jinou závažnou překážkou pobytu. Stěžovatel dále brojil proti posouzení plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu správními orgány a dovozoval porušení ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní orgány mu neprodloužily povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že pobýval na území České republiky pouze po omezenou dobu, resp. z důvodu, že společnost, ve které byl jednatelem (VENTA West, s. r. o.), neměla v roce 2011 relevantní hospodářské výsledky. K prvnímu důvodu stěžovatel uvedl, že s odkazem na čl. 14 Listiny základních práv a svobod nemůže nikdo být k pobytu na území nucen. Pokud cizinci postačuje doba, po kterou se na území České republiky nacházel, k tomu, aby mohl řídit svou společnost, nelze mu vytýkat, že se zde nacházel pouze po tuto dobu. Pokud jde o druhý důvod, je sice pravdou, že uvedená společnost neměla v roce 2011 relevantní hospodářské výsledky, to však bez dalšího naznamená, že stěžovatel nepodnikal. Ačkoliv je podnikání činností zaměřenou primárně za účelem dosažení zisku, krátkodobá neziskovost neznamená, že společnost nesměřuje k dosažení zisku. Konečně stěžovatel namítal, že správní orgány a krajský soud se nevypořádaly s otázkou přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu. Nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života nelze odmítat jenom pro to, že rodina stěžovatele pobývala převážnou

část doby pobytu na území domovského státu. Rodina chce přenést své podnikání do České republiky a zamezení v pobytu bude mít následky pro její členy. Stěžovatel navíc neměl možnost nepřiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života tvrdit. Výslechy prováděné pracovníky mají formulářový charakter a stěžovatel pouze odpovídal na pokládané otázky a nemohl tvrdit okolnosti, které svědčí v jeho prospěch. Dovozuje nezákonnost, rozpornost a nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí a rozsudku krajského soudu. Proto navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a příp. i rozhodnutí správního orgánu a vrácení věci k dalšímu řízení. Dále stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Komise ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila souhlas se závěry krajského soudu. Poukázala na to, že stěžovatel pobýval na území v předmětném období pouze po dobu 98 dnů, přičemž při výslechu dne 27. 6. 2012 uvedl, že jeho rodinní příslušníci pobývají na území České republiky zhruba stejně času jako on sám. Vzhledem k délce faktického pobytu stěžovatele na území České republiky je tedy zřejmé, že realizuje svůj soukromý a rodinný život převážně v domovském státě, a proto nemůže být zamítnutím jeho žádosti do jeho rodinného a soukromého života významnějším způsobem zasaženo. Stěžovatel měl v průběhu řízení možnost sdělit správnímu orgánu důvody, které by mohly zakládat nepřiměřenost napadeného rozhodnutí, což však neučinil. S ohledem na výše uvedené komise navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů.

Po posouzení obou správních rozhodnutí a rozsudku krajského soudu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jak rozhodnutí správních orgánů, tak i rozsudek krajského soudu odpovídají požadavkům přezkoumatelnosti formulovaným v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. viz rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 – 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz). Ostatně z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel obsahu správních rozhodnutí i rozsudku krajského soudu dostatečně porozuměl. Skutečnost, že se závěry krajského soudu nesouhlasí a nepovažuje je za správné, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Nedůvodné je i stěžovatelovo tvrzení, že si rozhodnutí správních orgánů vnitřně odporují. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je odůvodnění správních orgánů vnitřně konzistentní. Ani v tomto ohledu nelze spatřovat vadnost správních rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že je-li důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu neplnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu, pro který bylo toto povolení uděleno, není možné aplikovat ust. 37 odst. 2 písm. b) ve spojení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

V projednávané věci je předmětem řízení prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, na které se ve smyslu ust. § 44a zákona o pobytu cizinců obdobně vztahují ustanovení týkající se prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů [§ 35 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců]. V odst. 3 citovaného ustanovení pak stanoveno, že dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza dle ust. § 37 zákona o pobytu cizinců.

Správní orgán ve vztahu k žádosti stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu aplikoval ust. § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které stanoví, že policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. V návaznosti na citované ustanovení dále aplikoval ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců upravující důvody pro neudělení víza, podle kterého ministerstvo vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Výkladem obou citovaných ustanovení se již zabýval Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích, např. ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50 a ze dne 19. 1 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69. V posledně citovaném rozsudku se uvádí, že „*Nejvyšší správní soud se (...) neztotožnil s argumentací stěžovatele týkající se otázky návaznosti ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) podmiňuje zrušení platnosti víza skutečností, že cizinec přestane splňovat některou z podmínek pro udělení víza, je nutné tyto podmínky dovozovat z ustanovení § 31 a § 33 tohoto zákona a nikoli z ustanovení § 56, jak určil městský soud a správní orgány. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že se lze ztotožnit se stěžovatelem, že ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza. Nicméně současně je nutno dodat, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle tohoto pozitivního výčtu předpokladů pro udělení víza též vymezení negativní, které pouhé formálních naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 citovaného zákona, na základě kterého správní orgány v rámci vedeného řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Naposledy zmíněné ustanovení lze tedy ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Městský soud tedy správně a způsobem odpovídajícím rozsahu žalobní námitky dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona, jestliže obsahem žalobní námitky bylo toliko konstatování, že stěžovateli není zřejmé, jakým způsobem podle žalovaného na sebe navazují ustanovení zákona, podle kterých bylo rozhodováno, konkrétně ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona o pobytu cizinců.*“

Stejně tak lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 Azs 154/2014 – 45, v němž byl vysloven závěr, že „*Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány nesprávně posoudily vzájemný vztah § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Domnívá se, že nelze použít druhé z těchto ustanovení jako způsob, jakým obejít nedostatky ve splnění skutkové podstaty § 37 odst. 1*

písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vztahem těchto dvou ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 -69, na což krajský soud ostatně stěžovatelku upozornil. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Mezi jiné závažné překážky pobytu cizince na území je podle tohoto rozsudku možné zařadit i neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen. (...) Jelikož v nyní projednávané věci neshledává Nejvyšší správní soud důvod odklonit se od způsobu, jakým byla tato otázka hodnocena v jeho předchozí judikatuře, lze učinit dílčí závěr, že na případ stěžovatelky bylo možné aplikovat ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona."

Ve shodě s citovanou judikaturou se s žalobní námitkou vypořádal také krajský soud, když jednání stěžovatele, podrobně popsané v odůvodnění rozsudku, vyhodnotil jako neplnění účelu, pro nějž mu bylo uděleno povolení k trvalému pobytu, s tím, že vzhledem k rozsahu období, kdy tento účel plněn nebyl, přičemž se jednalo o většinu doby, na níž bylo toto povolení uděleno, vyhodnotil jako jinou závažnou překážku podle ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. S tímto hodnocením krajského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Nedošlo tedy k nesprávnému právnímu posouzení předmětné otázky, jak namítal stěžovatel. Hodnocení provedené krajským soudem je v souladu s konstantní judikaturou nejvyššího správního soudu.

Dále stěžovatel brojil proti posouzení splnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu správními orgány a následně soudem. Zákon o pobytu cizinců vychází z premisy, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno. Pokud cizinec nenaplňuje účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu neprodloužit. Plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je přitom třeba ve smyslu ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v případě, že bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti. Nestačí tedy mít pouze oprávnění podnikat, není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána. Podnikáním se ve smyslu ust. § 2 odst. 1 obch. zák. rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení zákona. Pro podporu výše uvedených závěrů srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, a ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50.

V daném případě však nebylo prokázáno, že by stěžovatel splnil předmětný účel pobytu, tj. fakticky vykonával podnikatelskou činnost na území České republiky. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem, že stěžovatel neplnil stanovený účel. Postup správních orgánů při dokazování přitom odpovídal § 3 správního řádu. Správní orgány důkladně zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Správní orgány daly stěžovateli také možnost, aby jejich skutková zjištění doplnil a prokázal tak splnění účelu pobytu, např. při výslechu dne 27. 6. 2012. Z tvrzení stěžovatele však

nevyplynulo, že by vykonával na území České republiky faktickou podnikatelskou činnost v předmětné společnosti. Byl pouze zapsán v obchodním rejstříku jako společník společnosti VENTA West, s.r.o. Nebylo tak prokázáno, že by stěžovatel fakticky vykonával na území České republiky podnikatelskou činnost. Ostatně ani v kasační stížnosti stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, které by svědčily o jeho faktickém výkonu podnikatelské činnosti v této společnosti.

Stížní námitky týkající se naplnění stanoveného účelu pobytu tedy Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodné. Se stěžovatelem lze obecně souhlasit pouze v tom, že k pobytu na území nemůže být nikdo nucen (čl. 14 Listiny základních práv a svobod). Pro prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu cizince je však třeba splnit i další podmínky, které nejsou s tímto ustanovením v rozporu.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel vytýkal krajskému soudu a správním orgánům, že se nevypořádaly s otázkou přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu ve vztahu k jeho soukromému a rodinnému životu. Jak je zřejmé z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud se touto otázkou zabýval a vyslovil souhlas se závěry správních orgánů, které se námitce nepřiměřenosti rozhodnutí o neprodlužení pobytu důkladně věnovaly a dospěly k závěru, že pobývání stěžovatele na území České republiky pouze po dobu 98 dnů (za situace, že měl povoleno zde pobývat po dobu dvou let), když zbývající část doby trávil společně se svou rodinou na území Ruské federace, není nepřiměřeným zásahem do rodinného soukromého života stěžovatele. S tímto se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Uváděl-li stěžovatel, že neměl ve správním řízení možnost rozvést tvrzený zásah do rodinného a soukromého života, je třeba s odkazem na obsah správního spisu uvést, že mu byla opakovaně dána možnost, aby se vyjádřil v průběhu správního řízení ke všem okolnostem dané věci. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že neměl možnost tvrdit okolnosti svědčící v jeho prospěch. Navíc stěžovatel tento zásah spatřuje pouze v tom, že jeho rodina chce přenést své podnikání do České republiky. Ve vztahu k době, kdy správní orgány rozhodovaly o prodloužení pobytu stěžovatele, lze v souladu s komisí doplnit, že na základě faktické délky pobytu stěžovatele na území České republiky lze usuzovat, že realizuje svůj soukromý a rodinný život převážně v Ruské federaci, a proto nemůže být zamítnutím jeho žádosti do jeho rodinného a soukromého života nijak zasaženo.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval v řízení o kasační stížnosti o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez prodlení po poučení účastníků řízení a dalších nezbytných procesních úkonech.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků

náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a komisi žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle ust. § 10 odst. 1 věta prvá zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000 Kč.

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

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu