

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **N. K.**, zast. Mgr. et Mgr. Janem Jungem, advokátem se sídlem Štěpánská 615/24, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2015, čj. MV-67730-3/SO/sen-2012, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 9. 2016, čj. 30 A 50/2015-69,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 400 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Jana Junga, advokáta se sídlem Štěpánská 615/24, Praha 1, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně pobývala na území ČR na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, s platností od 13. 2. 2010 do 12. 2. 2012. Dne 19. 1. 2012 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, jí povolení k pobytu neprodloužilo rozhodnutím ze dne 17. 5. 2012 podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, tj. z důvodu, že byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Za závažnou překážku pobytu žalobkyně na území ČR

považoval správní orgán skutečnost, že dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu využívala žalobkyně pouze formálně a v rámci platnosti povolení se v ČR zdržovala pouze 38 dnů. Další pobyt žalobkyně v ČR tak lze podle správního orgánu uskutečňovat formou krátkodobých víz.

[2] Dne 5. 6. 2012 podala žalobkyně proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaná rozhodla o odvolání žalobkyně až v roce 2015 (rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015); odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalobkyně s rozhodnutím žalované nesouhlasila, proto se obrátila se žalobou na krajský soud. Krajský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 14. 9. 2016 z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Za rozhodující považoval délku odvolacího řízení: jestliže jsou správní orgány povinny rozhodovat podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, nelze vyloučit, že skutkový stav mezi rokem 2012 až 2015 se zásadním způsobem změnil. Navíc indicie obsažené v žalobě nasvědčují tomu, že právě taková změna nastala (aktivace podnikání žalobkyně, umístění dětí žalobkyně ve školských zařízeních v ČR). Žalobkyně nemohla uplatnit námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení, neboť nemohla předpokládat, že žalovaná rozhodne o jejím odvolání až po třech letech, tj. dávno po uplynutí zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí. Žalovaná se podle krajského soudu mohla a měla v rozhodnutí vypořádat s aktuálním skutkovým stavem, ale nestalo se tak. Z rozhodnutí žalované není známo, proč považovala události nastalé v období mezi roky 2012 a 2015 za nerozhodné, případně jaký vliv jim přikládá.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu podává žalovaná (dále jen „stěžovatelka“). Namítla nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[4] Stěžovatelka nejprve uvádí, že v daném případě bylo potřeba vyložit neurčitý právní pojem „*jiná závažná překážka pobytu*“ v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány nejsou povinny tento pojem obecně definovat, nýbrž pouze zhodnotit, zda lze pod tento pojem subsumovat konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu. Za jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně považovala žalovaná skutečnost, že zde žalobkyně pobývala pouze 38 dnů, nikoliv že neplnila účel pobytu. Z konstrukce § 37 odst. 2 písm. b) citovaného zákona vyplývá, že podmínkou pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu je splnění všech zákonem stanovených podmínek; nesplnění byť i jen jedné z nich znamená, že povolení nemůže být uděleno. Pokud žalobkyně pobývala v rámci posledního povoleného pobytu v ČR pouze 38 dní, přestala splňovat podmínku pro udělení dlouhodobého pobytu ve smyslu § 42 odst. 1 zákona. Takto krátký pobyt se jeví jako formální, což je v rozporu se smyslem a účelem citovaného zákona. Smyslem zákona o pobytu cizinců, jehož koncepce jednotlivých druhů pobytových oprávnění vychází z předpokládané délky pobytu v ČR, jistě není udělovat povolení k dlouhodobému pobytu cizinci, který je nevyužívá.

[5] Druhou námitkou stěžovatelky je tvrzení, že skutkovým stavem, který nastal po vydání rozhodnutí ministerstva, se v odvolacím řízení nemohla zabývat, neboť mohla přezkoumávat jen to, co bylo předmětem řízení v prvním stupni. Připouští, že v odvolacím

pokračování

řízení lze uplatnit tzv. novoty, vztahují-li se k věci, která byla předmětem řízení na prvním stupni, žádné novoty však v odvolacím řízení nebyly uplatněny. Stěžovatelka uznala, že odvolací řízení „*trvalo dlouhou dobu*“ a „*byly překročeny zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí*“, to samo o sobě však nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně právě s ohledem na délku vedeného řízení měla a mohla tvrdit změny ve skutkových okolnostech a doložit je příslušnými doklady; to však neučinila po celou dobu odvolacího řízení ani v soudním řízení, a to ani ve vztahu ke změnám ve svém soukromém a rodinném životě. Stěžovatelka sama se těmito změnami zabývala a zjistila, že děti žalobkyně podaly žádost o povolení k pobytu za účelem společného soužití rodiny. Není však fakticky možné zkoumat v odůvodnění rozhodnutí dopady trvání řízení na posouzení žádosti, pokud tato otázka není v řízení vznesena.

[6] Konečně stěžovatelka namítá, že krajský soud pochybil v posouzení otázky, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav. K tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek NSS čj. 7 Azs 322/2015-45, který relativizoval princip tzv. plné jurisdikce v rámci přezkumu právě na podkladě obdobného případu, jako je věc žalobkyně. NSS zde konstatoval, že správní orgán nepochybil, pokud neověřoval aktuální skutkový stav neplnění účelu pobytu, neboť jde o skutečnost, jejíž rozhodné období je stanoveno v minulosti. Tato skutečnost proto nemůže mít vliv na pozdější skutkový vývoj v řízení ve věci žádosti o prodloužení povolení k pobytu.

[7] Stěžovatelka navrhla, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že pro věc je zásadní právě délka odvolacího řízení. Nesouhlasí s tím, že měla stěžovatelce z vlastní iniciativy předložit aktuální podklady, anebo že si tyto podklady měl vyžádat krajský soud před vydáním svého rozhodnutí. Je to právě stěžovatelka, kdo by si měl vždy zajistit aktuální důkazní materiály před vydáním rozhodnutí, obzvláště když délka řízení mnohonásobně překračuje zákonnou lhůtu. Žalobkyně poukázala na to, že výrazná délka řízení je u stěžovatelky poměrně častým jevem; v konkrétní věci žalobkyně to přináší různé negativní dopady (vliv v oblasti její podnikatelské činnosti, pokud zde pobývá pouze na překlenovací štítky, nutnost zhotovovat si nové cestovní doklady, které nemají dostatečnou kapacitu pro takový počet krátkodobých víz, dopady i do života jejich nezletilých dětí v souvislosti se začleňováním do společnosti, přidělování rodných čísel atd.).

[9] Žalobkyně navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Stěžovatelka sice v úvodu kasační stížnosti označila nepřezkoumatelnost jako jeden z kasačních důvodů v této věci, ale žádné argumenty k takto označené vadě nepřinesla a v kasační stížnosti naopak polemizuje jen s věcnými závěry krajského soudu.

[12] Podle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *je žádost o povolení k dlouhodobému pobytu 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 se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahují obdobně § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47.

[13] 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) dále platí, že *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*. Konečně podle § 56 odst. 1 písm. j) *dlouhodobé vízum* [...] *ministerstvo cizinci neudělí, jestliže je zjištěna* ***jiná závažná překážka pobytu cizince na území***.

[14] Mezi stranami není sporné to, že žalobkyně dosud na území pobývala na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, a pouze žádala o jeho prodloužení, ani to, že v rámci posledního povoleného dlouhodobého pobytu žalobkyně pobývala v ČR pouhých 38 dnů. Z § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom vyplývá, že aby mohl být žalobkyni dlouhodobý pobyt prodloužen, musela splňovat podmínku, že (i) v ČR pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, (ii) má v úmyslu pobývat v ČR po dobu delší než 6 měsíců a (iii) účel, pro který o povolení žádala dříve, je zachován. Délka faktického pobytu žalobkyně však nebyla taková, jaká se pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu předpokládá. Proto správní orgány posoudily její žádost tak, že již nesplňuje podmínku uvedenou pod bodem (i), a postupovaly podle § 37 odst. 2 písm. b), který se vztahuje i na dlouhodobá víza (§ 44a odst. 3 věta druhá). Příliš krátký pobyt v rámci celkově možného legálního pobytu považovaly správní orgány za jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území ČR.

[15] Krajský soud se zabýval tím, zda na výsledek řízení mohla mít vliv změna skutkových okolností, která nastala v době mezi rozhodnutím ministerstva (17. 5. 2012) a stěžovatelky (17. 3. 2015), jež několikanásobně přesahovala zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání. V napadeném rozsudku vyslovil, že v takovém případě měla stěžovatelka přihlédnout ke změně skutkových okolností z vlastní iniciativy, anebo měla vysvětlit, proč taková změna nemá vliv na posouzení věci, neboť správní orgány jsou povinny rozhodovat na základě skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování. Pokud tak stěžovatelka neučinila, zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[16] NSS souhlasí s tím, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, a rozhodnutí, jímž stěžovatelka zamítla odvolání žalobkyně, proto nemohlo obstát. Otázka, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav ve správním řízení, již byla před NSS řešena, a to například i v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, na který odkazuje sama stěžovatelka. Podle tohoto rozsudku je rozhodování podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí přirozené povaze správního řízení. Tato zásada platí i pro rozhodnutí odvolacích orgánů. Proto není důvodná námitka, že krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně. Krajský soud naopak správně upozornil na skutečnosti, které vyplynuly až v průběhu řízení o žalobě a které naznačovaly, že skutkový stav, který stěžovatelka posuzovala, se již před vydáním jejího rozhodnutí

změnil. NSS nesouhlasí ani s názorem stěžovatelky, že krajský soud měl sám skutkový stav doplnit dokazováním, příp. odůvodnit potřebnost provedení nových důkazů. Indicie o změně skutkového stavu sice byly vzneseny až v řízení před krajským soudem, z těchto indicií však rovněž vyplývá, že existovaly již v době rozhodování o odvolání a jejich existence byla pravděpodobná s ohledem na délku odvolacího řízení.

[17] Nedostatky postupu správních orgánů však NSS spatřuje ještě v dalších okolnostech, a v tomto ohledu bylo třeba upravit závazný právní názor, kterým krajský soud zavázal stěžovatelku.

[18] NSS ve skutkově obdobné věci v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43, na nějž také stěžovatelka odkazuje, konstatoval, že účelem povolení k pobytu není pobyt samotný a „*pobyt na území České republiky během dvouletého období v celkové délce toliko 63 dnů není sám o sobě jiným závažným důvodem ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu*". V uvedeném případě šlo o to, že správní orgány založily své rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu na neplnění *účelu* pobytu, avšak místo toho, aby svou argumentaci zaměřily na to, že cizinec na území ČR nevykonával podnikatelskou činnost, spatřovaly důvod neudělení dlouhodobého pobytu v krátkodobosti faktického pobytu cizince.

[19] Ani v nyní posuzované věci správní orgány primárně nezkoumaly, zda žalobkyně během platnosti svého prvního povolení k pobytu plnila účel, pro který jí povolení bylo uděleno. V kasační stížnosti stěžovatelka sama několikrát zopakovala, že důvodem, pro který nebyl žalobkyni prodloužen dlouhodobý pobyt, nebylo neplnění účelu pobytu (tedy to, že žalobkyně ve skutečnosti v ČR nepodnikala), nýbrž závažná překážka byla spatřována pouze v krátkosti jejího faktického pobytu. Nápadně krátký pobyt na území, ačkoli podle NSS není sám o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti, může být indicií, která povede správní orgány ke zjišťování, nakolik cizinec skutečně plní účel pobytu. Pokud tedy žalobkyně potvrdila, že v ČR dosud pobývala málo a že současně podnikala i v Kazachstánu, měly jí správní orgány dát možnost doložit, že její podnikání v ČR neprobíhalo jen „na papíře" a že se skutečně nějak projevovalo ve vnějším světě.

[20] Ministerstvo se touto otázku na okraj svého rozhodnutí zabývalo; vyslechlo žalobkyni a vyzvalo jejího zmocněnce, aby toto podnikání doložil, ale žádné doklady od žalobkyně nezískalo. Stěžovatelka jako odvolací orgán ovšem měla sama ověřit, zda se v průběhu tříletého odvolacího řízení poměry žalobkyně nezměnily, a měla před vydáním rozhodnutí vyzvat stěžovatelku, aby se aktuálně vyjádřila k předmětu řízení. Jediný výslech žalobkyně proběhl v roce 2012; to je s ohledem na délku řízení nedostatečné.

[21] NSS odmítá i námitku, že žalobkyně mohla a měla ve správním řízení předložit „*veškeré informace, které považovala za důležité*". Je sice pravda, že správní řízení vyvolala žalobkyně sama svou žádostí a v takovém případě ji tíží jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní. V daném případě ovšem žalobkyně zjevně předložila všechny dokumenty, které považovala za důležité, již v řízení před ministerstvem a nemohla předpokládat, že potrvá ještě další tři roky, než bude o její žádosti s konečnou platností rozhodnuto. Stěžovatelka si navíc v kasační stížnosti sama odporuje, neboť na jedné straně naznačuje, že pochybila

žalobkyně, protože nedokládala aktuální skutkový stav, na straně druhé však stěžovatelka odmítá, že by byla povinna jakkoliv aktuální stav ověřovat, neboť šlo o skutečnost, pro jejíž posouzení byl rozhodný stav v minulosti.

[22] Změny v rodinném a soukromém životě, resp. dopady do této oblasti života žalobkyně byla stěžovatelka povinna posuzovat k aktuálnímu stavu, tj. ke dni svého rozhodnutí, i bez nových tvrzení žalobkyně (viz právě citovaný rozsudek ve věci 7 Azs 322/2015), což ostatně i učinila. Stejně tak však měla ke dni svého rozhodnutí zkoumat i to, zda jsou tu dány důvody pro prodloužení platnosti povolení k pobytu, resp. zda již nepominuly okolnosti, které by prodloužení mohly bránit. Pouhá skutečnost, že cizinec pobývá na území ČR málo, není jinou závažnou překážkou bránící prodloužení pobytu [takovouto závažnou překážkou by mohla být spíše okolnost související s bezpečností státu či se zahraničněpolitickými ohledy, srov. znění § 56 odst. 1 písm. j) či k) ve znění do 31. 12. 2010]. K závěru, že cizinec nekonzumuje udělené povolení, by měly správní orgány dospět především zkoumáním, zda cizinec plní účel pobytu ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) – zde tedy zda žalobkyně podniká. Tuto okolnost je pak třeba zkoumat nikoli do minulosti, ale právě ve vztahu k současnému stavu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení neměla úspěch, a proto je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení spočívající v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (sepsání vyjádření ke kasační stížnosti), včetně paušální náhrady hotových výdajů, v celkové částce 3400 Kč.

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

V Brně dne 8. listopadu 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu