

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **O. Z.,** zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2016, čj. MV-108394-4/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2017, čj. 30 A 171/2016-60,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2017, čj. 30 A 171/2016-60, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 5. 9. 2016, čj. MV - 108394-4/SO-2016, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 12. 5. 2016, čj. OAM-27725-33/TP-2013, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 25 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále jen správní orgán I. stupně“), ze dne 12. 5. 2016, čj. OAM-27725-33/TP-2013, byla podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu na území České republiky.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016, čj. MV-108394-4/SO-2016, zamítla a potvrdila prvostupňové rozhodnutí. Žalovaná ve shodě se správním orgánem I. stupně dospěla k závěru, že stěžovatelka v době od 31. 12. 2010 do začátku podzimu 2013 neplnila účel předchozího povolení k dlouhodobému pobytu (tj. výkonný manažer – účast v právnické osobě), což představuje závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců.

[3] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který především nevypořádal žalobní námitku, v níž stěžovatelka vytýkala správním orgánům nesprávný závěr, podle něhož uváděla nepravdivé informace o svých výdělečných aktivitách. Stěžovatelka v této námitce argumentovala tím, že nebylo prokázáno neplnění účelu předchozího povolení k dlouhodobému pobytu, neboť současně vedené řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebylo dosud pravomocně skončeno. Správní orgány v řízení o vydání povolení k trvalému pobytu tedy nesprávně předjímají rozhodnutí správního orgánu v jiném řízení.

[6] Krajský soud se dále nesprávně vypořádal s námitkou stěžovatelky, v níž žalované vytýkala, že se nevypořádala s návrhem na provedení jejího výslechu, jakož i výslechu jejího druha. Provedení těchto výslechů bylo nutné také ve vztahu k dalším žalobním bodům (např. zjištění přiměřenosti rozhodnutí).

[7] Krajský soud se řádně nevypořádal ani se žalobní námitkou týkající se porušení § 3 správního řádu. Podle stěžovatelky nelze zjišťovat aktuální skutkový stav z výslechů, které byly provedeny v jiném řízení a jsou 1 rok a 2,5 roku staré. Závažnost údajného částečného neplnění předchozího povolení k pobytu krajský soud spatřuje v jeho dlouhodobosti, opakovanosti a systematičnosti. Stěžovatelka přitom pouze uvedla, že na začátku svého podnikání hledala vhodné prostory a nevěnovala se v takové míře vlastnímu podnikání. Posléze však již řádně podnikala.

[8] Správní orgány považovaly údajné částečné neplnění účelu předchozího povolení

pokračování

k dlouhodobému pobytu za závažné narušení veřejného pořádku, avšak nevysvětlily, jaký základní chráněný zájem státu byl závažně porušen a čím. Krajský soud poté pochybil, neboť rozhodnutí správních orgánů aproboval.

[9] Krajský soud dostatečně neposoudil ani námitku, která se týkala nedostatečného posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí žalované do jejího soukromého a rodinného života. Stěžovatelka je na území ČR již od roku 2008, její dcera navštěvuje základní školu a považuje ČR za svou rodnou zem. Nezletilý syn stěžovatelky měl v době podání kasační stížnosti jeden rok. V ČR je plně integrován také druh stěžovatelky.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, popřípadě aby NSS zrušil též předchozí rozhodnutí správních orgánů.

[11] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti, odkázala na své rozhodnutí a se závěry krajského soudu se ztotožnila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Přisvědčit ovšem nelze námitce stěžovatelky, že dosud nebylo pravomocně skončeno řízení o její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Je totiž nutné rozlišovat mezi řízením o povolení k trvalému pobytu a řízením o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Jedná se o dvě samostatná a na sobě nezávislá řízení, byť v nich mohou být posuzovány podobné (či dokonce shodné) otázky.

[14] NSS přitom souhlasí se závěrem žalované a krajského soudu, že z výpovědí stěžovatelky (zapsané v příslušném rejstříku jako jednatelka společnosti Leonex, s. r. o.), které učinila v řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, je zřejmé, že stěžovatelka v době, kdy společnost Leonex nevyvíjela žádnou podnikatelskou činnost, byla v domácnosti a finančně ji podporoval její druh. Stěžovatelka sama účetnictví Leonex nevedla; výslovně uvedla, že o účetnictví Leonex nic neví, účetnictví za roky 2011, 2012 a 2013 se ztratilo a ani nevěděla, kdo vedení účetnictví zajišťoval. Jmenovaná společnost v uvedeném období s nikým neobchodovala, nedosahovala žádných příjmů a v oblasti svého předmětu činnosti, který spočívá v pronájmu nemovitostí, bytů a nebytových prostor, žádnou činnost nevykonávala. Pod tuto činnost nelze zařadit ani stěžovatelkou tvrzenou prvotní snahu její a jejích dřívějších společníků o otevření restaurace. Ostatně, jak uvedla již žalovaná na str. 9 svého rozhodnutí, skutečnost, že začala podnikat až od září 2013, stěžovatelka nerozporovala ani ve své výpovědi ze dne 22. 10. 2015.

[15] V této souvislosti neobstojí ani kasační námitky, že nelze zjišťovat aktuální skutkový stav z výslechů stěžovatelky, které jsou 1 rok a 2,5 roku staré a nadto byly

provedeny v jiném správním řízení. NSS souhlasí se závěrem krajského soudu, že správním orgánům nic nebránilo použít protokoly o výpovědích stěžovatelky jako účastnice řízení o její žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Možnost využití důkazů získaných v jiném řízení připustil NSS i ve svých rozsudcích ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, a ze dne 22. 7. 2009, čj. 1 Afs 19/2009-57. Přestože se uvedené rozsudky vztahují k řízení daňovému a k odlišným skutkovým situacím, přisvědčují závěru, že obecně je možné ve správním řízení použít jako podklad rozhodnutí i důkazy získané v souladu se zákonem v jiném správním řízení. Krajský soud rovněž přiléhavě konstatoval, že znění § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců se vztahuje k době minulé, o níž stěžovatelka ve svých výpovědích hovořila ve vztahu ke své činnosti jednatelky Leonex v letech 2011 až 2015.

[16] NSS dále k posouzení plnění účelu předchozího povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatelkou konstatuje, že pobytové oprávnění za účelem podnikání náleží pouze členům statutárního orgánu obchodní společnosti (nikoli jejím společníkům; prostá účast společníka v obchodní společnosti není podnikáním). K prokázání plnění účelu povoleného pobytu přitom nestačí jen to, že je cizinec (v projednávané věci stěžovatelka) formálně zapsán jako statutární orgán (jednatel) v příslušném rejstříku, ale je nezbytné, aby správní orgány při posuzování nejen žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, ale také žádosti o povolení k trvalému pobytu přihlížely rovněž k tomu, zda je deklarovaný účel pobytu žadatelem náležitě využíván (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, ze dne 31. 10. 2014, čj. 8 Azs 105/2014-46, ze dne 30. 3. 2017, čj. 1 Azs 66/2017-29, ze dne 10. 5. 2017, čj. 7 Azs 86/2017-33, a ze dne 8. 3. 2018, čj. 10 Azs 334/2017-38).

[17] Námitce stěžovatelky, že správní orgány (a rovněž krajský soud) nedostatečně vysvětlily, jak dospěly k závěru o závažném narušení veřejného pořádku ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, přitom musí NSS přisvědčit.

[18] Žalovaná se touto otázkou sice zabývala na stranách 8 a 9 svého rozhodnutí a k vymezení pojmu „veřejný pořádek“ zejména citovala rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, čj. 11 Ca 51/2006-43. Toto vypořádání je však nedostatečné.

[19] Otázkou zda lze neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu kvalifikovat jako „závažné narušení veřejného pořádku“ ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců se podrobně zabýval NSS v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017-37, v němž dovodil, že „*neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu nemůže být „samo o sobě“* [...] *kvalifikováno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu v relevantním znění. Uplatnit toto ustanovení by bylo možné jen v případě, že by k onomu (prostému) narušení veřejného pořádku z důvodu neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu přistoupily další individuální okolnosti, jež by umožnily kvalifikovaně hodnotit tento způsob narušení veřejného pořádku jako závažný, například skutečnost, že již v době podání poslední žádosti o povolení dlouhodobého pobytu žadatel věděl, že účel nebude nebo nehodlá plnit.* Šestý senát přitom v citovaném rozsudku (bod [21] věta v závorce) zdůraznil, že by pro takový závěr „*nesvědčilo zjištění, že účel pobytu cizinec neplnil po tři z pěti let dlouhodobého pobytu předcházejícího podání žádosti o trvalý pobyt*“.

[20] Po skutkové stránce se ovšem o takový případ jedná právě v nyní projednávané věci, neboť stěžovatelka pobývala v ČR na základě předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „výkonný manažer – účast v právnické osobě“, které jí bylo vydáno na dobu od 8. 4. 2009 do 7. 4. 2011. Dne 23. 3. 2011 podala stěžovatelka žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, o níž dle dostupných informací dosud nebylo rozhodnuto (srov. § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců v relevantním znění). Žádost o povolení k trvalému pobytu poté stěžovatelka podala dne 18. 12. 2013 a je jí vytýkáno, že neplnila účel předchozího povolení k dlouhodobému pobytu od 31. 12. 2010 do podzimu 2013, tj. po dobu necelých tří let z pěti let dlouhodobého pobytu předcházejícího podání žádosti o trvalý pobyt.

[21] Samozřejmě nelze bez dalšího paušalizovat závěry šestého senátu o tříleté době neplnění účelu pobytu na každý posuzovaný případ. Na straně druhé je však není možné bez dalšího pominout a závěr o tom, že i takto dlouhé neplnění účelu pobytu naplňuje znaky narušení veřejného pořádku závažným způsobem, je třeba pečlivě zdůvodnit. V nyní projednávané věci tak správní orgány neučinily a omezily se na konstatování, že minimálně po výše uvedenou dobu stěžovatelka dlouhodobě a systematicky neplnila účel předchozího povolení k dlouhodobému pobytu, čímž zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Krajský soud poté pochybil, pokud tyto neúplné závěry správních orgánů převzal; jeho rozsudek je tudíž v uvedeném směru rovněž nepřezkoumatelný. Je ovšem korektní poznamenat, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána dříve než rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017-37; správní orgány jej tak zohlednit nemohly. Totéž platí o rozhodování krajského soudu.

[22] Z uvedeného je zřejmé, že již krajský soud měl rozhodnutí žalované (a popř. též prvostupňové rozhodnutí) zrušit pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; pochybení krajského soudu je také bez dalšího důvodem pro zrušení jeho rozsudku.

[23] Další námitky stěžovatelky nemohou na výše uvedených závěrech ničeho změnit a v tomto stádiu řízení by bylo předčasné, aby se jimi NSS blíže zabýval. Bude tedy zejména na správních orgánech, aby zvážily důkazní návrhy stěžovatelky na provedení jejího účastnického výslechu a svědeckého výslechu jejího druha, jakož i v závislosti na vývoji dalšího řízení posoudily všechny okolnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Zejména se bude jednat o posouzení, zda k neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu přistoupily u stěžovatelky další individuální okolnosti, které umožňují kvalifikovaně hodnotit tento způsob narušení veřejného pořádku jako závažný.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS napadený rozsudek z důvodů popsaných výše podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, NSS zrušil také žalobou napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.].

V něm bude žalovaná postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[25] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaná, která ve věci neměla úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení, jež důvodně vynaložila v řízení, proti žalované, která úspěch neměla.

[26] NSS přiznal stěžovatelce náhradu nákladů za zaplacené soudní poplatky ve výši 9 000 Kč [1 x 3 000 Kč za žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, 1 x 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle položky č. 20 sazebníku soudních poplatků, jemuž bylo vyhověno usnesením krajského soudu ze dne 24. 11. 2016, čj. 30 A 171/2016-38, a 1 x 5 000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 uvedeného zákona; soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti NSS stěžovatelce nepřiznal, neboť s tímto návrhem úspěšná nebyla – usnesením NSS ze dne 4. 10. 2017, čj. 5 Azs 245/2017-22, byl návrh stěžovatelky zamítnut].

[27] Stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem a v řízení před NSS zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, kterým byla zastoupena již v řízení před správními orgány. NSS stěžovatelce přiznal náhradu odměny za zastupování za čtyři úkony právní služby [z toho tři úkony před krajským soudem: převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby včetně návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, účast na jednání před krajským soudem, viz § 11 odst. 1 písm. a, d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); jeden úkon před NSS: sepis kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu)], tj. 4 x 3100 Kč, celkem tedy částku 12 400 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále NSS přiznal 4 x 300 Kč, tj. celkem 1200 Kč jako paušální náhradu výdajů spojených s uvedenými úkony (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož advokát doložil, že je plátcem DPH, NSS mu odměnu a náhradu hotových výdajů zvýšil o částku odpovídající uvedené dani, tj. 2 856 Kč. Celková výše přiznané odměny činí 25 456 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. prosince 2018

Ondřej Mrákota
předseda senátu