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: **S. V.,** 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 6. 9. 2016, čj. MV-52097-4/SO-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 7. 2017, čj. 57 A 97/2016 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen správní orgán I. stupně“), ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-36689-19/DP-2012, byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé 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 prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 9. 2016, čj. MV-52097-4/SO-2013, zamítla

a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaná konstatovala, že žalobkyně po dobu posledního povoleného pobytu, tj. od 10. 9. 2010 do 9. 9. 2012, neplnila jeho účel. Žalobkyně měla po uvedenou dobu povolen pobyt na území České republiky za účelem „*podnikání – účast v právnické osobě*“, konkrétně za účelem výkonu funkce jednatelky obchodní společnosti VERSVET, s. r. o. (dále jen „VERSVET“). Ačkoli byla žalobkyně jako jednatelka uvedené společnosti zapsána, na jejím podnikání se soustavně nijak nepodílela a jedinou činností této společnosti byl pronájem bytu žalobkyni.

[2] Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); se závěry žalované se ztotožnil.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

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

[4] Stěžovatelka namítla nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud řádně nevypořádal žalobní námitky a pouze převzal argumentaci žalované, jejíž postup a rozhodnutí bez dalšího aproboval. Krajský soud tak zatížil své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností, neboť již rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná a nezákonná. Žalobní námitky tedy zůstávají relevantní také v řízení o kasační stížnosti.

[5] Dále stěžovatelka vytkla, že správní orgány mylně vyložily a aplikovaly pojem „*jiná závažná překážka*“ a krajský soud se s jejich názorem nesprávně ztotožnil.

[6] Stěžovatelka rovněž namítla, že krajský soud se nevypořádal se žalobní námitkou, kterou brojila proti nesprávnému přezkumu nedostatečně zjištěného (resp. nesprávně aplikovaného) skutkového stavu na projednávaný případ a porušením § 3, § 36 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle názoru stěžovatelky správní orgán I. stupně důkladně zjistil všechny okolnosti svědčící v neprospěch stěžovatelky, ale nezjišťoval žádné skutečnosti svědčící v její prospěch, jak mu ukládá § 50 odst. 3 správního řádu. Žalovaná tuto vadu v odvolacím řízení nezhojila a nápravu nepřinesl ani přezkum provedený krajským soudem.

[7] Stěžovatelka uvedla, že krajský soud postupoval nesprávně, pokud aproboval rozhodnutí správních orgánů, jimiž byl porušen § 174a zákona o pobytu cizinců a při jejich vydání byly porušeny základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 2, § 3 a § 4 správního řádu. Dále nebylo řádně zdůvodněno, z jakého důvodu „*byla uložena opatření ve formě vyhoštění a zrovna v této délce*“.

[8] Podle názoru stěžovatelky požadavek přiměřenosti rozhodnutí, pokud se jedná o jeho dopad do soukromého a rodinného života, nelze redukovat pouze na případy, v nichž je tento požadavek explicitně stanoven u každého jednotlivého důvodu pro zrušení

pobytového oprávnění. Požadavek přiměřenosti rozhodnutí vyplývá z nadzákonných právních norem, a to zejména z mezinárodních smluv o lidských právech (např. čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech), pominout nelze ani čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[9] Stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, který ovšem nepřezkoumatelným neshledal. Krajský soud vypořádal všechny žalobní námitky a učiněné závěry v dostatečném rozsahu odůvodnil; jeho právní názory jsou srozumitelné a logické (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006 - 36, publ. pod č. 1389/2007 Sb. NSS). Uvedené dopadá rovněž na rozhodnutí správních orgánů, které také řádně vypořádaly všechny námitky stěžovatelky. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry krajského soudu nesouhlasí a nepovažuje je za správné, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku, resp. předcházejících správních rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013 – 30, ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010 – 163).

[15] Vadou rozsudku, která by mohla vyvolat potřebu jeho zrušení, není ani to, že krajský soud vyšel z argumentace správních orgánů. Smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto v případech shody názoru soudu a odůvodnění napadeného rozhodnutí může krajský soud odkazovat právě na toto odůvodnění (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005 – 130, ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006 – 86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012 – 47).

[16] Stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti uvádí, v čem spatřuje nesprávnost posouzení

provedeného krajským soudem, což by jistě nebylo možné, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. To, zda jsou postup a závěry krajského soudu a správních orgánů správné a zákonné, je předmětem posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2016, čj. 4 Azs 107/2016 - 25).

[17] Nejvyšší správní soud dále ve shodě s krajským soudem uvádí, že jednou ze základních povinností, které plynou ze zákona o pobytu cizinců, jíž je povinen cizinec dodržovat během svého pobytu na území České republiky, je plnění povoleného účelu pobytu, a to pobytu, o který sám požádal a který mu byl na základě jeho žádosti povolen. Jestliže by povolování účelu pobytu bylo jen formální záležitostí a cizinec by povolený účel pobytu dodržovat nemusel, ztratil by zákon o pobytu cizinců smysl.

[18] Ve smyslu zákona o pobytu cizinců tedy náleží pobytové oprávnění za účelem podnikání 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 žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu přihlížely také k tomu, zda je deklarovaný účel pobytu žadatelem náležitě využíván (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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).

[19] Posouzení, zda žadatel plnil účel jím deklarovaného pobytu, záleží vždy na okolnostech konkrétního případu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017 – 37 (tento rozsudek se týkal žádosti o povolení k trvalému pobytu, ale je přiměřeně aplikovatelný i na nyní projednávanou věc), neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu nemůže být samo o sobě bez dalšího kvalifikováno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Uplatnit toto ustanovení lze pouze v případě, že k onomu (prostému) narušení veřejného pořádku z důvodu neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu přistoupí další individuální okolnosti, které umožňují kvalifikovaně hodnotit tento způsob narušení veřejného pořádku jako závažný (např. skutečnost, že již v době podání poslední žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu žadatel věděl, že účel nebude nebo nehodlá plnit).

[20] Stěžovatelka byla zapsána v příslušném rejstříku jako jediný společník a statutární orgán (jednatelka) VERSVET; k výkonu podnikatelské činnosti však v rozhodném období nedocházelo. Stěžovatelka dne 9. 1. 2013 vypověděla, že předmětem podnikání VERSVET je pronájem nebytových prostor, společnost vlastní byt, který pronajímala pouze jí. V roce pořízení bytu neměla společnost žádné příjmy (proběhla oprava bytu) a v dalších letech měla příjmy jen z pronájmu bytu. Stěžovatelka uvedla, že od VERSVET pobírá od března 2012 odměnu v hrubé výši 3000 Kč měsíčně, v ČR nemá jiný příjem; finančně ji podporuje její rakouský přítel. V Rusku je stěžovatelka společníkem jiné společnosti, od níž pobírá dividendy, ale zároveň pro ni pracuje jako poradce. Stěžovatelka tvrdila, že v současné

pokračování

době má rozjednané kontrakty a do budoucna by chtěla činnost VERSVET rozšířit o podnikání export – import.

[21] Z výpovědi stěžovatelky je zřejmé, že společnost VERSVET fakticky v České republice žádnou podnikatelskou činnost nevyvíjela; její činnost spočívá od doby jejího vzniku výlučně v zajištění bytových potřeb stěžovatelky. Tvrzení stěžovatelky, že hodlá činnost společnosti VERSVET rozšířit a má rozjednané kontrakty, je nevěrohodné, tato tvrzení zastávala jen ve zcela obecné rovině a ničím je nedokládala. Za této situace nelze než dospět k závěru, že stěžovatelka v době platnosti předchozího povolení po dva roky prokazatelně neplnila jeho účel *„podnikání - účast v právnické osobě“*, neboť se soustavně nijak nepodílela na činnosti společnosti VERSVET (a ani podílet nemohla, protože tato společnost žádnou podnikatelskou činnost nevyvíjela).

[22] Z již popsaných okolností je naopak zjevné, že společnost VERSVET byla založena výlučně za účelem získání pobytového oprávnění stěžovatelky a uspokojení její bytové potřeby v době, kdy pobývá na území České republiky. V uvedeném je nutné spatřovat ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, čj. 6 Azs 345/2017 – 37, onu další individuální okolnost, která umožňuje neplnění účelu povoleného pobytu stěžovatelkou kvalifikovaně hodnotit jako jinou závažnou překážku podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Ze strany stěžovatelky se totiž nejednalo o nějaké jednorázové, administrativní opomenutí povinností ukládaných zákonem o pobytu cizinců. Stěžovatelka naopak systematicky svým jednáním směřovala k tomu, aby i nadále pobývala na území České republiky, ačkoli pro svůj pobyt po celou dobu platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu nesplňovala zákonem požadované podmínky; na základě tohoto jednání lze dle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně indikovat existenci důvodného nebezpečí, že by stěžovatelka mohla v tomto jednání dále pokračovat, neboť je zřejmé, že po delší dobu ignoruje příslušnou právní normu a svým následným jednáním nadto směřuje k jejímu popření, resp. obejití.

[23] Je rovněž třeba poznamenat, že odepření práva dlouhodobého pobytu stěžovatelce představuje (na rozdíl např. od rozhodnutí o správním vyhoštění) opatření omezující její volný pohyb velmi nízkou intenzitou, neboť stěžovatelce nezakazuje vstup ani pobyt na území České republiky, ale pouze jí neuděluje jeden z vyšších druhů povolení k pobytu na území České republiky. Není jím totiž samo o sobě dotčeno právo pobytu stěžovatelky na území České republiky, ale dochází jím pouze k odepření výhod plynoucích ze statutu cizince pobývajícího na území České republiky v rámci dlouhodobého pobytu. Toto omezení přitom sleduje legitimní cíl (obecně zamezení tomu, aby osoba těžila z obcházení zákona, zneužívajícího či podvodného jednání), a je vzhledem k tomuto cíli přiměřené, neboť odepřeny jsou pouze ty výhody, které měly být získány jednáním v rozporu s veřejným pořádkem (srov. obdobně ve vztahu k trvalému pobytu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 71/2010 – 112).

[24] Stěžovatelka dále již ve správním řízení namítala s ohledem na svou rodinnou a osobní situaci nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Tato námitka je rovněž nedůvodná.

[25] Správní orgán I. stupně se ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců zabýval také touto stěžovatelkou namítanou otázkou a přiléhavě dovodil, že vydání rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu není nepřiměřené, neboť stěžovatelka je rozvedená, její současný druh se zdržuje v Rakousku a dospělý syn stěžovatelky, její matka a sestra žijí v Rusku, kde je stěžovatelka společníkem společnosti, v níž zároveň pracuje jako poradce; vazba stěžovatelky na domovskou zemi tedy není zpřetrhána. Žalovaná pak neměla důvod se touto otázkou blíže zabývat, protože v tomto směru stěžovatelka žádnou odvolací námitku nevznesla. Nejvyšší správní soud se ve shodě s krajským soudem, který se touto otázkou řádně zabýval na stranách 7 a 8 svého rozsudku, s těmito názory ztotožňuje, neboť je zjevné, že stěžovatelka nemá na území České republiky žádné rodinné či osobní vazby a za situace, v níž bylo prokázáno, že účast stěžovatelky ve společnosti VERSVET je ryze formální a funkci jednatelky (popř. jakoukoli jinou činnost souvisící s předmětem podnikání této společnosti) stěžovatelka ve skutečnosti nevykonávala, nemůže se jednat o okolnost, která by mohla mít za následek nepřiměřenost rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ani s ohledem na její majetkové poměry.

[26] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dále konstatuje, že není důvodná ani námitka stěžovatelky, která se týká údajně nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci správními orgány a porušení zásad činnosti správních orgánů.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že podle § 3 správního řádu jsou správní orgány povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejich úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Za tímto účelem opatřují podklady pro vydání rozhodnutí (§ 50 správního řádu). To ovšem stěžovatelku nezbavuje břemene tvrzení a důkazního břemene, tedy povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu), mají-li z nich správní orgány vycházet. Představa, že by správní orgány zjišťovaly všechny v úvahu přicházející důvody, které by mohly vést k vyhovění žádosti, je zcela nereálná. V projednávané (skutkově jednoduché) věci správní orgány zjistily všechny skutečnosti nezbytné pro rozhodnutí o žádosti stěžovatelky, přičemž její námitky, které v tomto směru vznesla, jsou zcela obecné a ani stěžovatelka sama neuvádí, jaké konkrétní skutečnosti vlastně měly správní orgány dále zohlednit.

[28] Na závěr již jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že kasační námitka, z jakého důvodu *„byla uložena opatření ve formě vyhoštění a zrovna v této délce“*, byla stěžovatelkou uplatněna zjevně omylem, neboť v této věci se o její vyhoštění vůbec nejednalo.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci

úspěch neměl. Stěžovatelka úspěch neměla a žalované, která měla ve věci úspěch a měla by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 17. října 2018

Ondřej Mrákota
předseda senátu