

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **A. K.,** zastoupený Mgr. Petrem Rudlovčákem, advokátem se sídlem Revoluční 1082/8, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2016, č. j. 30 A 23/2015 – 88,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 1. 2016, č. j. 30 A 23/2015 – 88, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 22. 1. 2015, č. j. MV – 56966-3/SO/sen-2012, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 21 142 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Rudlovčáka, advokáta se sídlem Revoluční 1082/8, Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2015, č. j. MV – 56966-3/SO/sen-2012. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a současně jím bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců Plzeň (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 3. 2012, č. j. OAM-63126-10/DP-2011, kterým nebyla stěžovateli prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 16. 8. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) a s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou citovaného zákona.

[2] Stěžovatel podal dne 24. 8. 2011 u správního orgánu I. stupně žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnické osobě; k žádosti doložil zákonem požadované náležitosti, vč. cestovního dokladu č. X, s platností od 4. 4. 2008 do 4. 4. 2013, cestovního dokladu č. X s platností od 26. 7. 2011 do 26. 7. 2021, a výpisu z obchodního rejstříku vedeného na společnost MARKON Inc. s. r. o., kde je stěžovatel uveden jako jeden ze společníků a jednatelů této společnosti.

[3] Na základě předložených cestovních dokladů správní orgán I. stupně konstatoval, že na území České republiky a schengenského prostoru stěžovatel v rámci platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, které měl od 29. 9. 2009 do 28. 9. 2011, pobýval maximálně 99 dní. Z toho správní orgán I. stupně dovodil formálnost povoleného dlouhodobého pobytu bez jeho faktické konzumace a využívání, což není cílem zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto zákona se cizinci povolí pobyt k určitému účelu, a pokud tento pobyt cizinec nevyužíval, je třeba mu pobyt zrušit, resp. neprodloužit jeho platnost pro *„jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně proto stěžovatelův dosavadní dlouhodobý pobyt na území České republiky neprodloužil – a to při současném posouzení přiměřenosti tohoto rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele, jehož matka, otec i sestra pobývají na území České republiky.

[4] Proti rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu podal stěžovatel odvolání, které žalovaná zamítla a současně toto rozhodnutí potvrdila. Podobně jako správní orgán I. stupně vyšla z toho, že stěžovatel pobýval na území České republiky v rámci posledního povoleného (dlouhodobého) pobytu v souhrnu pouze 99 dní; tím přestal splňovat podmínku pro udělení dlouhodobého pobytu, resp. jeho prodloužení. Nepobývání cizince na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu po zákonem předpokládanou dobu pobytu totiž podle žalované ukazuje na formálnost pobytu cizince (stěžovatele) a z toho vyplývající závažnou překážku pro prodloužení doby platnosti jeho povolení k dlouhodobému pobytu.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu, kterou krajský soud zamítl s odkazem na § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť neshledal důvodným žádný ze tří předestřených žalobních bodů.

[6] V žalobě stěžovatel zpochybnil (za prvé) především to, že nedostatečný pobyt cizince na území má za následek neplnění účelu, pro který byl pobyt cizinci udělen, obzvláště jedná-li se o pobyt za účelem podnikání. Takový závěr žalované potažmo správního orgánu I. stupně nemůže obstát a je v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, který neumožňuje ukončit, resp. neprodloužit dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu pouze z toho důvodu, že cizinec pobýval na území nedostatečnou dobu. Vedle

právního posouzení zpochybnil stěžovatel (za druhé) též skutkový stav věci – konkrétně délku svého pobytu na území České republiky v rozsahu 99 dní. Poukázal na některá vstupní razítka z cestovních dokladů, která správní orgány nezohlednily (ze dnů 11. 12. 2010, 28. 12. 2010 a 27. 4. 2011). Navíc připomněl, že prostá razítka v cestovním pase nemusejí věrohodně prokazovat skutečnou délku pobytu cizince na území, neboť v praxi při cestě autem zejména na hranicích s Polskem pracovníci příslušných pohraničních orgánů razítky cestovní pasy neopatřují; k důkazu přitom navrhl cestovní doklad č. X, v němž absentují razítka, z nichž by vyplýval vstup stěžovatele do schengenského prostoru po 15. 8. 2013 (kdy letecky vycestoval z území České republiky) a před 20. 9. 2013 (kdy opět letecky vycestoval z území České republiky). V závěru žaloby (za třetí) stěžovatel rozporoval též závěr správních orgánů ohledně přiměřenosti dopadů jejich rozhodnutí do jeho rodinného a soukromého života na území České republiky, kde pobývá legálně již po dobu téměř 6 let a úspěšně podniká. Jak uvedl již v odvolání, je jediným z jednatelů společnosti MARKON Inc. s. r. o., který se zabývá mj. výstavbou a provozováním saunových a lázeňských komplexů, má potřebnou kvalifikaci v oboru lázeňské medicíny a je schopen zajistit realizaci takového komplexu v rámci zakoupených nemovitostí v katastrálním území: A. (pozemek p. č. st. X a budova známá pod historickým názvem „zámek Š.“).

[7] Krajský soud nejprve v obecné rovně připustil, že jediným kritériem pro rozhodnutí žalované by neměl být počet dní skutečného pobytu stěžovatele na území České republiky. S odkazem na judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010 – 50, publ. pod č. 2951/2014 Sb. NSS) konstatoval, že relevantní je jak pobyt na území, tak faktické vykonávání podnikatelské činnosti – a právě tuto tzv. materiální stránku podnikání podle názoru krajského soudu stěžovatel nenaplnil. Nebylo totiž prokázáno, že by stěžovatel skutečně vykonával na území České republiky takovou činnost, která by vyžadovala jeho dlouhodobý pobyt, resp. prodloužení tohoto pobytu. Oporou pro tento závěr krajskému soudu byla nejen předchozí délka pobytu stěžovatele, ale také to, že stěžovatel je lékař se specializací na lázeňskou léčbu, přičemž v rámci rekonstrukce areálu A. nyní probíhají práce, při nichž je potřeba spíše vzdělání v oblasti stavebnictví, příp. architektury.

[8] Z hlediska skutkového stavu věci krajský soud konstatoval, že cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se systematicky označují otiskem razítka při vstupu/výstupu na/z území schengenského prostoru, a to na základě čl. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jen „starý Schengenský hraniční kodex“); nyní čl. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících příhraniční pohyb osob (dále jen „nový Schengenský hraniční kodex“), pozn. Nejvyššího správního soudu. Přechodová razítka tak lze považovat za dostatečný důkaz o skutečném pobytu stěžovatele na území České republiky a tvrzení o laxním přístupu polských pohraničních orgánů nemají pro věc význam. Nadto jediné konkrétní tvrzení stěžovatele ohledně absence vstupního razítka se týká až období roku 2013, nikoli obdobní posuzovaného, tj. roku 2009 až 2011. Krajský soud tedy stejně jako oba správní orgány vzal za relevantní souhrnnou dobu 99 dní, kdy stěžovatel pobýval na území České

republiky; tuto dobu nebylo možno nijak „prodloužit“, a to ani s ohledem na stěžovatelem namítané nezohlednění některých vstupních razítek (ze dnů 11. 12. 2010, 28. 12. 2010 a 27. 4. 2011), neboť nesdělil, s kterými výstupními razítky měla být spárována.

[9] Závěrem krajský soud – ve shodě se správními orgány – konstatoval, že pobýval-li stěžovatel na území České republiky, resp. schengenského prostoru z povolených dvou let (2009 – 2011) pouze přibližně 3 měsíce, nemohlo neprodloužením pobytu v České republice dojít k zásahu do jeho rodinného a soukromého života; ten je totiž v naprosté většině realizován na území Ruské federace.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá z těchto důvodů: nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], vady řízení spočívající v tom, že skutková zjištění, z nichž žalovaná i krajský soud vycházel, nemají oporu ve spise [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[11] Konkrétně se stěžovatel velmi podobně jako v žalobě vymezil nejprve k právnímu posouzení věci a zpochybnil, že by měl mít nedostatečný pobyt cizince na území České republiky za následek bez dalšího to, že cizinec neplní účel, pro který mu zde byl pobyt povolen. Dále namítl, že krajský soud vedle skutečného pobytu na území vzal za relevantní požadavek doložení materiální stránky podnikatelské činnosti, ačkoli tento požadavek nemá oporu v zákoně o pobytu cizinců. Navíc není nijak blíže odůvodněno, na základě čeho dospěl k závěru, že stěžovatel materiální stránku svého podnikání na území České republiky nenaplnil. Stěžovatel nerozumí celkové logice správních orgánů, jejichž postup krajský soud aproboval, přestože stěžovatel je jednatelem řádně fungující a aktivní obchodní společnosti.

[12] Vedle nesprávného právního posouzení věci pochybil dle stěžovatele krajský soud stejně jako správní orgány i ve výpočtu celkové skutečné doby jeho pobytu na území České republiky; tato byla odvozena v nesprávné výši 99 dnů – a to na základě vstupních a výstupních razítek v cestovních dokladech. Razítka však nejsou spolehlivou a věrohodnou oporou pro uvedený závěr, jak podrobně popsal stěžovatel v žalobě, a skutečnost, že některá z nezohledněných vstupních razítek nespároval s razítky výstupními, na tom nic nemění. Navíc v důsledku plynutí času se pro stěžovatele toto „spárování“ stalo nemožným; nebyl v tomto směru nijak poučen a pochybení v podobě celkové délky správního řízení probíhajícího tři roky nemůže jít na vrub stěžovateli. Kdyby správní orgány vydávaly svá rozhodnutí v zákonných lhůtách, stěžovatel by si již v té době bez zbytečných odkladů vyřídil nové pobytové oprávnění, popř. by byl schopen doložit skutečnou délku pobytu příslušnými důkazy (např. účtenkami z cest či elektronickou komunikací s obchodními partnery). Nelze mu proto v tomto ohledu vytýkat jakoukoli pasivitu, a to tím spíše, že správní orgán I. stupně a posléze ani žalovaná žádné důkazy v tomto ohledu nepožadovala.

[13] K otázce posouzení přiměřenosti rozhodnutí žalované, zejména z hlediska jeho zásahu do rodinného a soukromého života, stěžovatel zopakoval, že na území České

republiky pobýval a podnikal po dobu 6 let. Dále uvedl, že zde žil společně s rodiči a se sestrou, kteří představovali jeho nejužší rodinné zázemí. Navíc v rámci své podnikatelské činnosti si zde vybudoval též širší sociální a pracovní zázemí.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na obsah svého rozhodnutí, jakož i na napadený rozsudek krajského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Podstatou projednávané věci je otázka postupu správních orgánů, které stěžovateli neprodloužily dlouhodobý pobyt na území České republiky, který měl povolen za účelem podnikání – účasti v právnické osobě, konkrétně ve společnosti MARKON Inc. s. r. o. Krajský soud dospěl k závěru o zákonnosti tohoto postupu, což stěžovatel napadl v zásadě ze tří důvodů, které podřadil pod důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Současně však napadl rozsudek krajského soudu i z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV.a) K nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

[18] Nejprve k namítané nepřezkoumatelnosti, která představuje takovou vadu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[19] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Stěžovatel v žalobě uplatnil tři základní žalobní body, k nimž se krajský soud vyjádřil a jasně vysvětlil, proč je nepovažuje za důvodné, včetně toho, proč podle jeho názoru stěžovatel nenaplnil materiální stránku svého podnikání na území České republiky.

[20] Napadený rozsudek krajského soudu proto považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelný. Jinou otázkou je jeho správnost, resp. zákonnost, kterou se zdejší soud zabýval následně – při věcném posouzení kasačních námitek rozporujících již

samotnou podstatu věci; tou je neprodloužení dlouhodobého pobytu stěžovatele na území České republiky, jak již bylo uvedeno výše.

IV.b) K nezákonnosti rozsudku krajského soudu

[21] 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.

[22] 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 přitom 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.*“

[23] 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*“ (pozn. podtržení doplněno Nejvyšším správním soudem).

[24] V daném případě byl stěžovateli povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání v období let 2009 až 2011. Následně mu rozhodnutím správního orgánu I. stupně v roce 2012 nebyl tento pobyt prodloužen, což potvrdila v roce 2015 svým rozhodnutím též žalovaná. Oba správní orgány vyšly ze shodného skutkového i právního posouzení věci a žádost stěžovatele o prodloužení jeho dlouhodobého pobytu za účelem podnikání zamítly s odkazem na shora citovaný § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců – konkrétně z důvodu zjištění tzv. „*jiné závažné překážky*“ pobytu stěžovatele na území České republiky; tuto závažnou překážku spatřovaly v tom, že stěžovatel svůj předchozí pobyt v letech 2009 až 2011 nevyužíval, resp. nenaplnil, pokud pobýval na území České republiky v souhrnu pouze 99 dní.

[25] To znamená, že onou závažnou překážkou pro další pobyt stěžovatele byla vlastně pouze krátká doba jeho předchozího faktického pobytu na území České republiky, což správní orgány odvodily na základě záznamů v předložených cestovních dokladech stěžovatele. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[26] Prostá skutečnost, že cizinec pobývá na území České republiky málo, není jinou závažnou překážkou bránící prodloužení jeho pobytu, jak již bylo zdejším soudem opakovaně judikováno ve skutkově obdobných věcech, např. v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43 či v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Azs 262/2016 – 41; v obou případech šlo rovněž o to, že správní orgány založily své rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu na krátkodobosti předchozího faktického pobytu

cizince na území České republiky (v prvém případě se zde cizinec zdržoval 63 dní, ve druhém případě zde pobýval 38 dnů – vždy v rámci předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání v letech 2009 až 2011, resp. 2010 až 2012).

[27] Ve světle citované relevantní judikatury Nejvyšší správní soud i v nyní souzené věci opakuje, 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, kterým v případě stěžovatele bylo podnikání, a bylo tudíž na místě posoudit, zda skutečně vykonával (v letech 2009 – 2011) podnikatelskou činnost, nebo zda jeho podnikání v České republice probíhalo pouze formálně – „na papíře" bez toho, že by se projevovalo ve vnějším světě. Nestačí mít totiž pouhé formální zapsání do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona o pobytu cizinců. Ten stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81.

[28] Lze tedy učinit dílčí závěr, dle kterého se rozhodující správní orgány primárně zaměřily na nesprávné skutkové okolnosti, když posuzovaly pouze skutečnou dobu pobytu stěžovatele v rámci jeho předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání; z této doby – v rozsahu 99 dní – pak bez dalšího dovodily, že stěžovatel fakticky nevyužívá účelu, pro který mu byl dlouhodobý pobyt povolen, což představuje tzv. „*jinou závažnou překážku*" jeho dalšího pobytu, a proto mu tento pobyt neprodloužily. Opomněly ovšem, že účelem povolení k pobytu není pobyt samotný, nýbrž konkrétně určený účel, pro který byl pobyt povolen a kterým v tomto případě bylo podnikání – účast stěžovatele ve společnosti MARKON Inc. s. r. o., v níž byl společníkem a vykonával rovněž funkci jednatele. A právě plněním tohoto účelu pobytu, tj. výkonem podnikatelské činnosti v rámci jmenované obchodní společnosti se měly správní orgány zabývat.

[29] Vzhledem k tomu, že tímto způsobem nepostupovaly, měl krajský soud podané žalobě vyhovět, napadené rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení s tím, aby se podrobně zabývala otázkou reálného využívání či nevyužívání účelu dlouhodobého pobytu stěžovatele na území České republiky. Namísto toho krajský soud sám přistoupil k posouzení podnikatelské činnosti stěžovatele a napadené rozhodnutí žalované v podstatě doplnil o nový důvod zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu, když poukázal na to, že stěžovatel nenaplnil materiální stránku podnikání – tedy, že zde fakticky nepodnikal. Tento postup krajského soudu nelze akceptovat.

[30] Správní soudnictví je založeno na principu kasačním, což znamená, že krajský soud nemůže nezákonné správní rozhodnutí měnit ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65). Nemůže proto ani nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí. Nehledě na to, že k tomuto postupu neměl krajský soud náležitou oporu ve skutkovém stavu věci. Již bylo zmíněno, že správní orgány nijak blíže neposuzovaly podnikatelskou činnosti stěžovatele jako takovou a tento

deficit krajský soud nemohl nijak zhojit – a to tím spíše, že rozhodoval ve věci bez nařízení jednání a jakéhokoli doplnění dokazování.

[31] K tomu je ještě dlužno dodat, že judikatura, na kterou krajský soud v tomto směru odkazoval (viz odst. 7 odůvodnění tohoto rozsudku), na nyní projednávanou věc nedopadá, neboť řešila případy neudělení, resp. neprodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání z důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, zatímco v případě stěžovatele správní orgány aplikovaly důvod dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto rozlišení krajský soud pominul, ačkoli jde zjevně o dva odlišné důvody neprodloužení dlouhodobého pobytu spočívající v tom, že: (i) „*cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno*“ [§ 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] a (ii) „*cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*“ [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]; navíc v případě důvodu ad (ii) zákon jeho aplikaci výslovně podmiňuje zásadou přiměřenosti, zejména z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života cizince.

[32] Nutnost naznačeného rozlišení uvedených dvou důvodů pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu velmi přiléhavě vystihl zdejší soud v již výše citovaném rozsudku pod č. j. 7 Azs 322/2015 – 43, v němž konstatoval následující: „*Nejvyšší správní soud opakovaně, například v rozsudcích ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu*.“

[33] Přeneseno na nyní projednávanou věc to znamená, že byla-li dovozována ze strany správních orgánů formálnost předchozího pobytu (bez jeho faktické konzumace), nepochybně bylo na místě zkoumat skutečné plnění účelu tohoto pobytu stěžovatele v dané době – tedy v letech 2009 až 2011, a to především na základě vlastního posouzení výkonu podnikatelské činnosti stěžovatele, nikoli pouze na základě jeho skutečné celkové doby pobytu na území České republiky.

[34] Tato doba není a nemůže být pro posouzení věci rozhodná. Současně však nelze říci, že by šlo o údaj zcela irelevantní, neboť jak již bylo uvedeno výše, může indikovat problém či pochybnosti právě ve vztahu k tomu, zda cizinec skutečně reálně plní účel, pro který mu byl pobyt povolen. Logicky – byl-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt, předpokládá se, že se na území České republiky bude zdržovat dlouhodobě. A nezdržuje-li

se zde cizinec dlouhodobě (převážnou část doby, na níž mu byl pobyt povolen), pak je na správních orgánech, aby náležitě zjistily skutkový stav věci a vyvodily z toho závěr, na základě něhož cizinci jeho pobyt následně prodlouží nebo naopak neprodlouží. Musí si být přitom vědomy rozdílu mezi důvody neprodloužení podle § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a podle toho také musí posuzovat plnění účelu pobytu k aktuálnímu stavu anebo do minulosti.

[35] Pro zjištění skutečné celkové doby pobytu na území České republiky je základním podkladem nepochybně cestovní doklad cizince. Ostatně jedná se o jednu ze základních náležitostí žádosti o prodloužení pobytu a jak správně s odkazem na starý Schengenský hraniční kodex (čl. 10) poznamenaly správní orgány a nakonec i krajský soud, cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka. Nicméně v praxi nelze vyloučit opomenutí otisku razítka, na které stěžovatel opakovaně upozorňoval, a tudíž nelze vyloučit ani možnost jiných věrohodných podkladů dokládajících další skutečný pobyt cizince na území České republiky. Břemeno tvrzení a břemeno důkazní však v tomto ohledu stíhá cizince a stěžovatel mu v této věci zcela nedostál. Jednak poukázal na absenci razítek z období v roce 2013, nikoli z posuzovaného období v roce 2009 až 2011, jednak namítl nezohlednění vstupních razítek z let 2010 a 2011, aniž by však uvedl výstupní razítka, s nimiž se mají vzájemně spárovat.

[36] Je to jen cizinec sám, kdo ví, kdy a kde se po dobu svého povolení k (dlouhodobému) pobytu na území České republiky reálně zdržoval. Je tedy logicky na něm, aby přesvědčivě tvrdil a především doložil svůj skutečný pobyt v případě, že neodpovídá údajům (otiskům razítek) v cestovním dokladu. Tyto údaje či záznamy v cestovním dokladu nelze zpochybnit pouhým tvrzením. V jejich případě platí domněnka správnosti plynoucí z čl. 11 starého Schengenského hraničního kodexu (nyní čl. 12 nového Schengenského hraničního kodexu), dle jehož odst. 1: „*Není-li cestovní doklad státního příslušníka třetí země opatřen otiskem vstupního razítka, mohou se příslušné vnitrostátní orgány domnívat, že držitel nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu použitelné v dotyčném členském státě.*“ Tuto domněnku lze přitom prolomit podle odst. 2 téhož článku starého Schengenského hraničního kodexu, pokud státní příslušník třetí země jakýmkoli způsobem předloží věrohodné důkazy, např. v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví o své přítomnosti mimo území členských států Evropské unie; k otázce záznamů v cestovním dokladu shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 Azs 218/2015 – 51.

[37] Stěžovatel se o vyvrácení domněnky správnosti záznamů v cestovních dokladech sice pokusil, ale ne zcela úspěšně (viz výše). Neunesení důkazního břemena ze strany stěžovatele ve vztahu k celkové délce jeho skutečného pobytu na území České republiky v rozsahu 99 dnů tak nemůže jít k tíži žalované ani správního orgánu I. stupně, jak se snaží sugerovat stěžovatel – a to ani za situace, kdy nebylo rozhodováno v zákonných lhůtách. Celková délka správního řízení sama o sobě nic nemění na naznačeném rozložení břemena tvrzení a důkazního břemena, jemuž odpovídá § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle něhož jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.

[38] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že správní řízení je obecně ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy (§ 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu) a že k otázce skutečné délky pobytu ani k otázce plnění účelu pobytu (podnikání) nebyl stěžovatel vyslechnut, byť se toho v odvolání dožadoval a navrhoval mj. výslech všech jednatelů společnosti MAKRON Inc. s. r. o. Žalovaná však namísto provedení výslechu alespoň stěžovatele samotného a zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pouze poukázala „od stolu" na formálnost předchozího dlouhodobého pobytu stěžovatele a potvrdila zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[39] Rozsudek krajského soudu, který tento postup aproboval, proto nemůže obstát – a to nejen z důvodu nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale také z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaná v napadeném rozhodnutí vychází, nemá oporu ve spisech [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Závěr žalované, že stěžovatel neplnil účel předchozího dlouhodobého pobytu na území České republiky a že je tento pobyt pouze pobytem formálním, nelze postavit bez dalšího dokazování pouze na záznamech z cestovních dokladů stěžovatele, z nichž vyplývá příliš krátká doba jeho skutečného pobytu na území České republiky a schengenského prostoru.

[40] Žalovaná potažmo správní orgán I. stupně se měly zabývat výkonem podnikatelské činnosti stěžovatele – tedy faktickým chodem společnosti MAKRON Inc. s. r. o. a pokud by tak učinily, bezpochyby by zjistily pravou podstatu pobytu stěžovatele na území České republiky, včetně dalších okolností týkajících se jeho soukromého a rodinného života. Podmínkou neprodloužení dlouhodobého pobytu totiž v daném případě byla i jeho přiměřenost z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života cizince; tím se ovšem oba správní orgány nijak blíže nezabývaly, přestože stěžovatel má v České republice povolen pobyt již delší dobu společně se svojí nejužší rodinou – otcem, matkou a sestrou, jenž jsou rovněž v pozici společníků a jednatelů společnosti MARKON Inc. s. r. o., jak je zřejmé z výpisu z obchodního rejstříku připojeného k žádosti stěžovatele podané dne 24. 8. 2011.

[41] Uvedené naznačuje, že se v daném případě jednalo o rodinný podnik, který však správní orgány vůbec neprověřovaly, nezbývaly se skutečným podílem stěžovatele na obchodním vedení jmenované společnosti, způsobem jejího řízení, potřebou kvalifikace stěžovatele v oblasti lázeňské medicíny atd. Při posuzování přiměřenosti svého rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života, který zahrnuje nejen právo na rozvíjení osobních, ale také obchodních či profesních vztahů, se tudíž správní orgány dopustily v podstatě stejného pochybení, které je jim vytýkáno výše. Postupovaly zcela povrchně a v zásadě spekulativně, pokud jen na základě skutečnosti, že stěžovatel pobýval na území České republiky v rámci předchozího dlouhodobého pobytu málo (99 dní), konstatovaly, že neprodloužením dosavadního pobytu stěžovatele nebude zasaženo do jeho rodinného a soukromého života, včetně podnikatelské činnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[42] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I.).

[43] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud – v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad – neměl jinou možnost, než zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované ze dne 22. 1. 2015, č. j. MV – 56966-3/SO/sen-2012, zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení (výrok II.).

[44] V dalším řízení je žalovaná vázána výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu, který lze stručně shrnout následovně. Skutečnost, že stěžovatel pobýval na území České republiky málo (v souhrnu 99 dnů), není sama o sobě jinou závažnou překážkou bránící prodloužení jeho pobytu. K závěru, že stěžovatel nekonzumoval udělené povolení k pobytu, je nutno dospět především zkoumáním, zda plnil účel pobytu – zde tedy zda stěžovatel podnikal, resp. podniká. V tomto ohledu bude nezbytné významně doplnit dokazování, neboť otázkou podnikání stěžovatele, vč. jeho soukromého a rodinného života, se správní orgány nijak blíže nezabývaly.

[45] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (výrok III.).

[46] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšné žalované právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny souhrnnou částkou 9000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč).

[47] Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem Mgr. Petrem Rudlovčákem – a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatele učinil ve věci celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a dvě písemná podání soudu nebo jinému orgánu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], jimiž jsou žaloba ke krajskému soudu a kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny tři

úkony právní služby, náleží stěžovateli částka 10 200 Kč (3 × 3400 Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21% na částku 12 142 Kč.

[48] Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 21 142 Kč (9000 Kč + 12 142 Kč), kterou je žalovaná povinna zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Rudlovčáka, advokáta se sídlem Revoluční 1082/8, Praha, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. října 2018

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu