ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **B. I.**, zastoupen JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2017, č. j. MV-73201-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2019, č. j. 45 A 137/2017 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal k Ministerstvu vnitra, Oboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) dne 8. 2. 2016 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem podnikání – „OSVČ“. Na základě žalobcem předložených podkladů – vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2015 až 2016 a platebního výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2015 – správní orgán I. stupně zjistil, že čistý měsíční příjem žalobce v roce 2015 představoval 6.119 Kč, tedy nedosahoval minimální výše čistého úhrnného měsíčního příjmu stanovené v § 46 odst. 7 písm. b) uvedeného zákona, která měla v jeho případě činit 11.130 Kč. Správní orgán I. stupně proto žádost žalobce rozhodnutím ze dne 31. 1. 2017, č. j. OAM-3241-19/DP-2016, zamítl, neboť žalobce ani přes opakované výzvy nedoložil, že by jeho úhrnný měsíční příjem dosahoval minimální zákonem požadované výše.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, v němž namítl, že disponuje dostatkem finančních prostředků a přiložil doklad o zajištění ubytování prokazující jeho skutečné náklady na bydlení ve výši 2.000 Kč měsíčně včetně poplatků.

[3] Žalovaná v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že doklad o zajištění ubytování není možné akceptovat jakožto novou skutečnost ve smyslu § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť jej mohl uplatnit již dříve, tedy k výzvě správního orgánu I. stupně.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, kterou krajský soud neshledal důvodnou a výše označeným rozsudkem ji zamítl.

[5] Krajský soud uvedl, že mezi účastníky řízení nebylo sporné, že stanovená výše minimálního úhrnného měsíčního příjmu činila v případě žalobce v rozhodné době 11.130 Kč a dle žalobcem předložených dokladů dosahoval jeho čistý měsíční příjem v roce 2015 jen 6.119 Kč. K potvrzení o nákladech na ubytování, které žalobce přiložil k odvolání, nebyla žalovaná s ohledem na zásadu koncentrace uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu oprávněna přihlédnout. Správní orgán I. stupně přitom žalobce opakovaně ve výzvách k odstranění vad žádosti poučil o tom, co se považuje za skutečné náklady na bydlení a že jejich výši je třeba věrohodně prokázat. Soud rovněž nemohl zohlednit žalobcem tvrzenou skutečnost, že v roce 2016 již požadovanou podmínku minimální výše úhrnného měsíčního příjmu splnil. Tento doklad nebyl součástí správního spisu a nemohl tak být použit při tvorbě relevantních skutkových zjištění.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel namítl, že ve správním řízení nebyl řádně ani srozumitelně poučen, resp. ne v jeho rodném jazyce, že může předložit doklad o skutečných nákladech vynakládaných na bydlení. V závěru poučení ze dne 18. 3. 2016 doručeného mu dne 29. 3. 2016 jsou uvedeny dokumenty, které správní orgán I. stupně žádal předložit, nebyl zde však uveden doklad o skutečných nákladech na bydlení. Text poučení byl zcela zavádějící, neboť z něj stěžovatel jednoznačně musel nabýt dojmu, že správní orgán I. stupně žádá předložit jen v tomto poučení výslovně uvedené dokumenty. Stěžovateli tak byla upřena možnost uplatnit své právo a předložit dokument, který prokazuje, že měl zajištěno bydlení za částku 2.000 Kč měsíčně.

[8] Žalovaná podle stěžovatele pochybila, pokud k dokumentu o zajištění bydlení nepřihlédla. Stěžovatel uvedený dokument vzhledem k vadnému poučení ze strany správního orgánu I. stupně nemohl uplatnit dříve (viz § 82 odst. 4 správního řádu), neboť nevěděl, že by mohl být v daném řízení relevantní. Řízení před správními orgány obou

stupňů jsou proto stižena vadou, která ovlivnila jejich zákonnost. Krajský soud měl rozhodnutí žalované zrušit.

[9] Rozhodnutí správního orgánu (pozn. NSS stěžovatel patrně má na mysli rozhodnutí krajského soudu) je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť obsahem poučení doručeného stěžovateli dne 29. 3. 2016 se soud vůbec nezabýval, přestože stěžovatel v žalobě uvedl, že nelze souhlasit s názorem, že by mohl žít v ČR v nevyhovujících podmínkách či být zátěží pro sociální systém a že doložil řádně doklad o skutečných nákladech na zajištění ubytování. Jedná se ve svém důsledku rovněž o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky soudem.

[10] Soud dále nezohlednil argumentaci stěžovatele, že v České republice žije od roku 2004, podniká zde, řádně platí daně, pojistné i jiné tomu obdobné platby, nemá vůči státu žádné závazky po splatnosti. Nelze se spokojit s vyslovením obavy, že by stěžovatel mohl žít v nevyhovujících podmínkách nebo být zátěží pro sociální systém, aniž by soud přihlédl k tomu, že stěžovatel nikdy v takové situaci nebyl, a že za dobu nyní již 15 let měl vždy zajištěno bydlení a nebyl zátěží pro stát.

[11] Stěžovatel se rovněž neztotožnil s právním názorem krajského soudu ohledně definice podnikání a upozornil, že předně je tento pojem definován v § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Záměr konat činnost za účelem dosažení zisku stěžovatel nepochybně měl, neboť na území České republiky podnikal a prakticky vždy zisku dosáhl. Definici podnikání však nelze vykládat tak, že zisk z podnikání má vždy odpovídat určitému státem určenému limitu, který stát navíc stanoví pro zcela jiný účel. Soud se tedy dopustil nezákonnosti. Stěžovatel již v roce 2016 dosahoval vyššího průměrného měsíčního příjmu, který však mohl doložit až v roce 2017, tento podklad navíc mohly správní orgány získat z moci úřední u příslušného finančního úřadu.

[12] Celý rozsudek je dle stěžovatele postaven striktně bez ohledu na osobu stěžovatele a potřeby naší společnosti, která má nedostatek řádné a poctivé pracovní síly, konkrétně v daném případě ve stavebnictví. Řešení posuzované věci bylo formalistické, za jednotlivými případy by měl být viděn člověk a potřeba prosperity českého průmyslu. Výchozí výdělek byl posuzován za rok 2015, je však třeba si uvědomit, že stěžovatel podal žádost až v únoru 2016, kdy mu ještě mohly dojít platby za rok 2015. Soud ani žalovaná nežádaly předložení peněžního deníku v roce 2016, aby posoudily příjem v budoucnosti. Jako polehčující okolnost je nutno ve stěžovateli vidět člověka, který stále pracuje, vytváří hodnoty a neživí se nepoctivě.

[13] Zároveň stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[14] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že kasační stížnost není důvodná a odkázala na své vyjádření k žalobě a spisový materiál. Krajský soud věc posoudil správně, a proto žalovaná navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[ž]*ádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*“ Ustanovení § 35 odst. 2 tohoto zákona uvádí: „*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) „[m]*inisterstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*.“

[18] Podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců „[k] *žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob;* […]“.

[19] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda správní orgány a následně soud správně posoudily splnění podmínky pro prodloužení platnosti dlouhodobého pobytu stěžovatele za účelem podnikání stanovenou v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení bylo povinností stěžovatele předložit doklad prokazující, že jeho úhrnný měsíční příjem nebude nižší než zákonem stanovená částka.

[20] První část kasační argumentace se týká nesprávného poučení ze strany správního orgánu I. stupně ohledně možnosti doložit skutečnou výši nákladů na bydlení. Z důvodu nedostatečného poučení měla žalovaná povinnost přihlédnout k dokumentu dokládajícímu tyto náklady, který stěžovatel přiložil k odvolání.

[21] Nejvyšší správní soud k této námitce upozorňuje, že stěžovatel v žalobě nevznesl jakoukoliv argumentaci týkající se doložení skutečných nákladů na bydlení, resp. nesprávného poučení ze strany správního orgánu I. stupně. Rovněž v žalobě netvrdil, že žalovaná pochybila, pokud k dokladu přiloženému až k odvolání nepřihlédla. Uvedl pouze, že ani spousta rezidentů České republiky nedosahuje požadovaných příjmů, že sám žije v pronajatém bytě a vede řádný život bez jakýchkoliv problémů. Nenamítl však, jak nyní tvrdí v kasační stížnosti, že řádně doložil doklad o skutečných nákladech na zajištění ubytování. Nerozporoval tedy vypočtenou výši minimálního úhrnného měsíčního příjmu, ani že jeho čistý měsíční příjem v roce 2015 této výše nedosahoval. Z toho ostatně vyšel ve svém posuzování i krajský soud, pokud uvedl, že tyto skutečnosti nejsou mezi účastníky sporné.

[22] Kasační argumentace týkající se doložení skutečných nákladů na bydlení, resp. správnosti poučení ze strany správního orgánu I. stupně, je proto nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel tyto námitky mohl uvést již v žalobě, ale neučinil tak.

[23] Pokud tedy stěžovatel v žalobě tyto námitky nevznesl, nelze ani vytýkat krajskému soudu, že se nezabýval dostatečností poučení ve výzvě správního orgánu I. stupně doručené stěžovateli dne 29. 3. 2016. Krajský soud nicméně nad rámec žalobních námitek konstatoval, že správní orgán I. stupně stěžovatele opakovaně poučil o tom, co se považuje za skutečné náklady na bydlení, a že je na stěžovateli, aby jejich výši věrohodně prokázal. Nejvyšší správní soud k tomuto vyjádření krajského soudu pro úplnost uvádí, že s jeho posouzením zcela souhlasí. Z poučení ze strany správního orgánu I. stupně [jakož i ze samotného znění § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců] bylo jednoznačně zřejmé, že skutečné náklady na bydlení musí prokazovat cizinec, a tudíž musí příslušné dokumenty dokládající výši těchto nákladů přiložit ke své žádosti. Výzvu správního orgánu I. stupně nelze považovat za zavádějící z toho důvodu, že se podrobněji věnuje prokazování výše úhrnného měsíčního příjmu, jejíž doložení může být v praxi komplikovanější. V řízení také nevyvstaly pochybnosti o tom, že stěžovatel rozuměl poučení v českém jazyce. Krajský soud tak správně uzavřel, že žalovaná nebyla oprávněna k dokladu o zajištění ubytování přihlédnout, protože se jednalo o důkaz, který stěžovatel mohl uplatnit již dříve (§ 82 odst. 4 správního řádu).

[24] V souvislosti s další kasační argumentací Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zákon jako předpoklad pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (resp. i k udělení tohoto pobytového oprávnění) požaduje, aby žadatel doložil, že jeho příjmy z podnikání budou dosahovat alespoň určité minimální výše [§ 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců]. Krajský soud přitom správně uvedl, že smyslem uvedené podmínky je zajistit, aby toto pobytové oprávnění bylo udělováno a prodlužováno pouze cizincům, kteří si vlastní ekonomickou činností dokážou zajistit přiměřený zisk, z něhož budou schopni hradit své běžné výdaje a udržovat si důstojnou životní úroveň. V tomto ohledu proto není podstatná definice podnikání uvedená v občanském zákoníku, resp. skutečnost, zda stěžovatel v tomto smyslu vyvíjí podnikatelskou činnost, avšak s nižšími příjmy.

[25] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že je v zájmu žadatele o pobytové oprávnění, resp. o prodloužení jeho platnosti, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny podklady potřebné ke kladnému vyřízení jeho žádosti. Pokud tak žadatel neučinil, nelze považovat za pochybení správních orgánů, že v důsledku jeho nečinnosti rozhodly v jeho neprospěch, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici (viz krajským soudem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 – 38). Není tedy na správních orgánech či soudu, aby samy vyhledávaly skutečnosti svědčící ve prospěch žadatele, nebo zkoumaly, zda je stěžovatel skutečně schopen s doloženými měsíčními příjmy řádně uspokojovat své běžné potřeby. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že si správní orgány měly vyžádat jeho peněžní deník nebo že si měly *ex offo* zajistit potřebné podklady u finančního úřadu.

[26] Napadený rozsudek nelze považovat za formalistický. Krajský soud se podrobně zabýval situací stěžovatele a zcela správně konstatoval, že stěžovatel ve správním řízení i

přes řádné poučení nedoložil, že by jeho průměrný čistý měsíční příjem dosahoval zákonem požadované minimální výše. Pokud stěžovatel prokázal svůj čistý měsíční příjem ve výši 6.119 Kč, pak je nutno krajskému soudu přisvědčit, že uvedené částka stěží může být dostatečná k uspokojování jeho běžných potřeb bez závislosti na jiných osobách nebo na pomoci státu. Při doložených příjmech by si stěžovatel nemohl výhledově udržet důstojnou životní úroveň. Krajský soud rovněž správně uvedl, že při přezkumu správních rozhodnutí nemohl přihlédnout k čistému měsíčnímu výdělku stěžovatele za rok 2016, který stěžovatel doložil až v řízení před soudem, a správní orgány jej tak nemohly vzít v úvahu při zjišťování skutkového stavu.

[27] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje stěžovatelova tvrzení, že na území České republiky žije řádně, poctivě si vydělává vlastníma rukama a svou šikovností. Tyto okolnosti však nemohou zvrátit uvedený závěr, že stěžovatel nesplňoval zákonnou podmínku pro prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání stanovenou v § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců (resp. její splnění neprokázal), a proto jeho žádost nemohla být úspěšná. Pokud však stěžovatel v současnosti již podmínky pro udělení tohoto pobytového oprávnění splňuje, nic mu nebrání v podání nové žádosti o toto pobytové oprávnění.

[28] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti. Otázka odkladného účinku se tak skončením řízení o kasační stížnosti stala nadbytečnou.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[29] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Napadený rozsudek splňuje kritéria zákonnosti a přezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jí náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 13. září 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu