ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Z. P.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2019, čj. MV-53715-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2021, čj. 51 A 23/2019-29,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce měl povolený pobyt na území České republiky od února 2010 za účelem podnikání. Dne 24. 3. 2015 požádal o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za stejným účelem.

[2] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále „ministerstvo“) vydalo, poté co bylo jeho první zamítavé rozhodnutí z 20. 10. 2015 zrušeno rozhodnutím žalované z 20. 4. 2018, rozhodnutí z 22. 3. 2019, čj. OAM-9097-46/DP-2015, jímž žádost žalobce opět zamítlo a neprodloužilo platnost povolení k dlouhodobému pobytu, a to z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území, a z důvodu, že žalobce neplní účel, pro který mu byl pobyt povolen.

[3] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnila rozhodnutí ministerstva tak, že se žádost žalobce zamítá a povolení k dlouhodobému pobytu se neprodlužuje, neboť žalobce neplní účel povoleného pobytu [§ 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále „zákon o pobytu cizinců")].

[4] Krajský soud v Praze výše uvedeným rozsudkem žalobu žalobce zamítl. Předně uvedl, že žalobu fakticky tvoří jediný žalobní bod, kterým je otázka splnění „materiální podmínky podnikání" žalobcem (zejména) v období od roku 2015, a to v souvislosti s otázkou možnosti prodloužení jeho povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců žalobci až do právní moci rozhodnutí o podané žádosti svědčila fikce platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu. Bez ohledu na to, zda si žalobce této fikce byl vědom či nikoliv, byl oprávněn pobývat na území ČR a realizovat při tom svou podnikatelskou činnost i v období po roce 2015. Nic mu tak nebránilo při výkonu působnosti statutárního orgánu společnosti v této činnosti pokračovat. Pokud tak nečinil, jde to k jeho tíži. Ani sám žalobce však nijak nezpochybňuje, že fakticky minimálně od roku 2015 do doby vydání rozhodnutí žalované (květen 2019) svou činnost nevykonával. Podle krajského soudu jde o poměrně dlouhou dobu. Vykonávání podnikatelské činnosti v délce čtyř let z celkových více než 8 let pobytu na území ČR, jestliže se chybějící aktivita týká právě posledních více než čtyř let z celého období, nelze podle krajského soudu považovat za „převážné" plnění účelu pobytu, jak vyžaduje rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Krajský soud dále zmínil, že žalobce ani nehradil pojistné na sociální zabezpečení plynoucí z chodu společnosti a zdravotní pojištění hradil spíše jen náhodně (čímž sám podstatně přispěl k délce řízení o jeho žádosti). Vzhledem ke všem okolnostem projednávané věci dospěl krajský soud k závěru, že žalobcova činnost ve společnosti měla jen formální povahu a nemohla představovat splnění sporné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění, tj. plnění účelu pobytu.

[5] Nad rámec uvedených důvodů krajský soud doplnil, že k jakýmkoli dalším okolnostem souvisejícím s přiměřeností dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nebylo namístě přihlížet, neboť důvod podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, pro který nebylo žádosti žalobce vyhověno, povinnost takovéhoto posouzení nezakládal (na rozdíl od důvodů podle § 37 odst. 2 téhož zákona). Žalobce ostatně zásadní okolnosti takového charakteru netvrdil, a proto ani nebylo namístě výjimečně přímo aplikovat mezinárodní smlouvy na ochranu základních lidských práv a svobod.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s tím, jakým způsobem krajský soud posoudil žalobní námitky. Uvedl, že již ve správním řízení argumentoval, že při hodnocení neplnění účelu pobytu je třeba přihlédnout i k faktickým důvodům, které k tomu žadatele vedou, včetně souvisejících okolností, jako je druh podnikání, výše investic a riziko ztráty spojené s případným zamítnutím žádosti o prodloužení pobytu. Jelikož ministerstvo ani žalovaná se těmito důvody nezabývaly, namítal v žalobě nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se s touto žalobní námitkou krajský soud nevypořádal, je

nepřezkoumatelný i jeho rozsudek. Dále krajský soud přezkoumatelným způsobem nevypořádal ani žalobní námitku, že žalovaná nesprávně posoudila otázku splnění materiální podmínky podnikání. Nezabýval se totiž rozdílem mezi formálním podnikáním a podnikáním v materiálním smyslu a rovněž neuvedl, pod kterou z těchto situací je třeba podřadit výkon podnikání stěžovatele v období od roku 2015.

[8] Proti argumentaci krajského soudu spočívající ve fikci přetrvávající platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, stěžovatel namítl, že pokud by šlo o drobnou podnikatelskou činnost, kterou je v případě zamítnutí žádosti možno ukončit bez větších ztrát, byly by úvahy soudu o možnosti pokračovat v podnikatelské činnosti v režimu fikce namístě. Situace stěžovatele je však odlišná, neboť vzhledem k tomu v jakých částkách investoval v ČR finanční prostředky je zřejmé, že investování dalších vysokých částek nezbytných pro realizaci podnikatelských záměrů nemohl vázat pouze na fikci. Pokud by tak pokračoval ve své podnikatelské činnosti i v režimu fikce a jeho žádost byla zamítnuta (jak se skutečně stalo), byl by nyní v ještě horší situaci než nyní, kdy mu v ČR „vázne“ několikamilionová investice.

[9] Vůči závěru krajského soudu v bodě 28 napadeného rozsudku, podle nějž stěžovatelova činnost ve společnosti měla jen formální povahu a nemohla představovat plnění účelu pobytu, stěžovatel namítl, že jeho činnost nemůže být považována pouze za formální, i když si řádně neplnil povinnosti jednatele, za situace, kdy do společnosti investoval vysokou částku a budoucnost této investice je závislá na investování dalších peněz, které však stěžovatel chce v ČR osobně kontrolovat, k čemuž potřebuje mít jistotu platného povolení k pobytu.

[10] Dále stěžovatel namítl, že se správní orgány i krajský soud měly vypořádat s otázkou, zda neprodloužení pobytu stěžovatele není nepřiměřeným a nikoli nezbytným zásahem do jeho soukromého života ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech. K tomu uvedl, že sice zásah do rodinného a soukromého života skutečně výslovně nenamítal, nicméně v řízení opakovaně uváděl, že do nákupu nemovitostí své společnosti investoval mnohamilionové částky. Je tak zřejmé, že tato investice je rozhodnutím správních orgánů dotčena. Bez povolení k pobytu nebude další prostředky v ČR investovat a podnikatelskou činnost bude muset se ztrátou ukončit.

[11] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své rozhodnutí a na rozsudek krajského soudu, s jehož závěry se ztotožnila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (k nepřezkoumatelnosti podrobněji srov. rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18). K tomu je třeba dodat, že obecně není dána povinnost soudu výslovně reagovat na každou jednotlivou námitku vznesenou v řízení o žalobě. Jeho úkolem je uchopit obsah a smysl přednášené argumentace a vypořádat se s ní. Podstatné podle Nejvyššího správního soudu je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná

z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. rozsudek NSS z 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130). Případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud či judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 24. 8. 2022, čj. 2 Afs 194/2020-52, bod 12 a další tam citovaná rozhodnutí).

[14] Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť se podle jeho názoru krajský soud nevypořádal s žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud uchopil žalobu celkově tak, že fakticky obsahuje jediný žalobní bod, kterým je otázka splnění „materiální podmínky podnikání". Jistě bylo možné tento žalobní bod rozdělit do vícera jednotlivých žalobních „podbodů" a ty zvlášť vypořádat, včetně námitky nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Krajský soud však nepochybil, pokud žalobu vypořádal komplexně. Z odůvodnění napadeného rozsudku jednoznačně plyne, že krajský soud nepovažoval správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná, jinak by totiž nemohl přistoupit k věcnému přezkumu důvodů, jež vedly správní orgány k zamítnutí stěžovatelovy žádosti. Ačkoli se tedy krajský soud k uvedené žalobní námitce nevyjádřil výslovně, není pochyb o tom, že ji implicitně vypořádal (např. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 As 152/2014-78, bod 23). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nemůže způsobit skutečnost, že krajský soud výslovně nereagoval na jednu blíže neodůvodněnou větu stěžovatele obsaženou v žalobě, a sice že žalovaná nevypořádala jeho argumentaci týkající se důvodů zmražení jeho podnikatelských aktivit, je-li odpověď krajského soudu na tuto námitku zřejmá z kontextu celého jeho rozsudku.

[15] Se závěrem krajského soudu, že správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Žalovaná se totiž ve svém rozhodnutí vypořádala s důvody, které stěžovatele vedly ke „zmrazení" jeho podnikatelských aktivit. Uvedla k tomu, že určitou míru nejistoty má každý cizinec žádající o pobytové oprávnění, resp. jeho prodloužení, to však neznamená, že by měl přestat plnit účel pobytu. Proto skutečnost, že společnost nefunguje kvůli nejistotě týkající se pobytového oprávnění stěžovatele, nemá vliv na to, že nebyl plněn účel pobytu (viz str. 5 dole rozhodnutí žalované).

[16] Stěžovatel spatřoval částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i v tom, že se krajský soud nezabýval rozdílem mezi formálním podnikáním a podnikáním v materiálním smyslu a rovněž neuvedl, pod kterou z těchto situací je třeba podřadit výkon podnikání stěžovatele v období od roku 2015. Ani s tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Krajský soud se rozdílu mezi formálním podnikáním a podnikáním v materiálním smyslu výslovně věnoval v bodech 25 až 28 svého rozsudku, kde vyšel z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, s jejímiž závěry se ztotožnil a následně je aplikoval na nyní projednávaný případ, tj. včetně období od roku 2015. Uzavřel, že stěžovatelova činnost ve společnosti měla jen formální povahu a nemohla představovat plnění účelu pobytu.

[17] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost.

[18] Stěžovatel dále nesouhlasí s argumentací krajského soudu spočívající ve fikci přetrvávající platnosti dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu. Konkrétně namítl, že pokud by šlo o drobnou podnikatelskou činnost, kterou je v případě zamítnutí žádosti

možno ukončit bez větších ztrát, byly by úvahy soudu o možnosti pokračovat v podnikatelské činnosti v režimu fikce namístě. Situace stěžovatele je však odlišná, neboť vzhledem k tomu v jakých částkách investoval v ČR finanční prostředky, je zřejmé, že investování dalších vysokých částek nezbytných pro realizaci podnikatelských záměrů nemohl vázat pouze na fikci. Pokud by tak pokračoval ve své podnikatelské činnosti i v režimu fikce a jeho žádost byla zamítnuta (jak se skutečně stalo), byl by nyní v ještě horší situaci než nyní, kdy mu v ČR „vázne“ několikamilionová investice.

[19] Nejvyšší správní soud uvádí, že s uvedenou argumentací se krajský soud vypořádal v bodech 27 a 28 rozsudku. Uvedl, že na věci nic nemůže změnit ani skutečnost, že společnost ovládaná stěžovatelem v minulosti nakoupila jednotky v činžovním domě či měla původně v úmyslu rekonstruovat své sídlo. Stěžovateli nic nebránilo při výkonu působnosti statutárního orgánu společnosti v této činnosti pokračovat, naopak s ohledem na platící fikci pobytu bylo oprávněné očekávat, že výkon této činnosti nezastaví, popř. bude svou činnost realizovat jinak. I kdyby totiž po vyhodnocení podnikatelských rizik usoudil, že není rozumné investovat další prostředky do společnosti, v rámci účelu svého pobytu, byl povinen zajistit alespoň plnění základních zákonných (účetních, daňových aj.) povinností dané společnosti nezbytných pro udržování jejího chodu po dobu čekání na získání dostatečné míry jistoty potřebné pro další rozvoj investic, přičemž stěžovatel zároveň mohl prokázat, že se o stávající investici v jakémsi udržovacím režimu stará tím, že např. nemovitost pronajímá do doby, než znovu převezme iniciativu do svých rukou.

[20] Stěžovatel však na tuto argumentaci krajského soudu v kasační stížnosti nijak přesněji nereaguje a pouze opakuje tvrzení, s nimiž se krajský soud již vypořádal. Stěžovatel však zásadně musí reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Za této situace, tj. bez bližší kasační argumentace, není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné. Výše uvedenou kasační námitku proto nelze projednat, neboť nesměřuje proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Je tak nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[21] Stěžovatel rovněž namítl, že činnost stěžovatele nemůže být považována pouze za formální, i když si řádně neplnil své povinnosti jednatele, za situace, kdy do společnosti investoval vysokou částku a budoucnost této investice je závislá na investování dalších peněz, které však stěžovatel chce v ČR osobně kontrolovat, k čemuž potřebuje mít jistotu platného povolení k pobytu. I s touto argumentací se krajský soud v napadeném rozsudku řádně vypořádal (body 25 až 28 napadeného rozsudku), jak je shrnuto i v předchozích bodech. Stěžovatel však v kasační stížnosti pouze znovu opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž jakkoliv reflektuje argumentaci krajského soudu. Vzhledem k tomu, že námitku krajský soud vypořádal, a v jejím opakování nelze spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, není tato námitka přípustná (srov. usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, z 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[22] Nepřípustná je též námitka, že se správní orgány i krajský soud měly vypořádat s otázkou přiměřenosti zásahu do jeho soukromého života ve smyslu čl. 8 Evropské

úmluvy o lidských právech. Stěžovatel ji neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač mu v tom nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Polemizuje-li totiž stěžovatel v kasační stížnosti se závěry krajského soudu týkajícími se okolností souvisejících s přiměřeností dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého života stěžovatele, pohybuje se tato námitka již zcela mimo rámec předmětu soudního přezkumu vymezeného včas a řádně uplatněnými žalobními body. Vzhledem k tomu není vůbec namístě se touto námitkou v kasačním řízení jakkoliv dále zabývat, byť se k této otázce krajský soud nad rámec žaloby stručně vyjádřil jako *obiter dictum* (srov. rozsudky NSS ze 14. 3. 2019, čj. 7 Azs 471/2018-39, bod 26, a z 9. 11. 2022, čj. 8 As 270/2020-69, bod 22).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalované, jež by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti měla, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 15. prosince 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu