



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M. D.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Smilem, advokátem se sídlem Hromnice 33, Třemošná, proti žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2015, č. j. 30 A 2/2015 – 47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce, advokáta Mgr. Jaroslava Smila.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 19. 11. 2015, č. j. 30 A 2/2015 – 47, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „komise“) ze dne 22. 9. 2014, č. j. MV-105756-5/SO-2014, jímž byla změněna formulace výroku rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 18. 6. 2014, č. j. OAM-68137-26/DP-2012, kterým byla podle ust. § 45 odst. 1 v návaznosti na ust. § 46 odst. 1 s odkazem na ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání.

V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud s poukazem na ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců konstatoval, že stěžovateli bylo povoleno na území České republiky pobývat ode dne 1. 11. 2010 do dne 31. 10. 2012 za účelem podnikání – účast

v právnické osobě. Protože stěžovatel neplnil po tuto dobu účel, pro který mu bylo uděleno pobytové oprávnění, správní orgány podle krajského soudu správně dovodily existenci jiné závažné překážky, pro kterou nebylo vyhověno jeho žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81 a ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010 – 50. Dále uvedl, že jako podklady pro vydání napadeného rozhodnutí byly použity výpověď stěžovatele a řada listin dokládajících rozhodné skutečnosti. Stěžovatel je zapsán jako společník a jednatel společnosti LARTON, s. r. o., avšak do protokolu o výsledku žadatele ze dne 28. 5. 2014 na otázky týkající se této právnické osoby odpověděl, že neví, co znamená slovo jednatel, tuto činnost od svého příjezdu na území České republiky nevykonával, když jeho pracovní náplň se týkala vždy pouze zednických prací. Podle výpisu z obchodního rejstříku má společnost LARTON, s. r. o. 23 společníků, kteří jsou současně i jednatele, přičemž žádný z nich není občanem České republiky. Na základě výše uvedeného krajský soud vyhodnotil, že působení stěžovatele ve společnosti LARTON, s. r. o., bylo pouze formální. Proto v případě stěžovatele existuje jiná závažná překážka bránící novému povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, která spočívá v tom, že po dobu povoleného dlouhodobého pobytu na území České republiky, a ani později, nevykonával podnikatelskou činnost, a tudíž neplnil účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Dovolával-li se stěžovatel povinnosti správního orgánu rozhodnout kladně o jeho žádosti, pokud k této žádosti předložil veškeré zákonem požadované podklady, pak i tuto námitku shledal krajský soud nedůvodnou. Správní orgán je totiž povinen hodnotit i případnou existenci negativních předpokladů, které vylučují, aby žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu mohlo být vyhověno. Tímto negativním předpokladem je v případě stěžovatele závažná překážka pobytu cizince na území České republiky ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Pokud stěžovatel namítal promlčení protiprávnosti jednání, které správní orgány v jeho případě posuzovaly, k tomu krajský soud uvedl, že prostřednictvím hodnocení důkazů shledala komise pouze naplnění negativního předpokladu pro rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu. Zjištěnými skutečnostmi nebyla naplněna skutková podstata přestupku či jiného správního deliktu, u kterých právní úprava vymezuje zákonné důvody pro zánik odpovědnosti za protiprávní jednání. K otázce překročení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí správním orgánem krajský soud uvedl, že jsou správní orgány při své činnosti sice vázány mimo jiné zásadou rychlosti řízení, ale uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí samo o sobě zásadně nevytváří pro správní orgán překážku vydání meritorního rozhodnutí. Příslušný správní orgán je tak oprávněn o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu rozhodnout i po uplynutí lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí. Další námitky stěžovatele vytykající rozšiřující výklad právních norem, překročení mezí správního uvážení a svévolné rozhodování, vyhodnotil krajský soud jako zcela obecné. K námitce, že se správní orgány dostatečně nezabývaly posouzením přiměřenosti rozhodnutí v souladu s ust. § 174a zákona o pobytu cizinců, krajský soud konstatoval, že žádost stěžovatele o vydání povolení k dlouhodobému pobytu byla zamítnuta podle ust. § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Je-li naplněn některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 tohoto zákona, dlouhodobé vízum se cizinci neudělí bez dalšího. Z toho tedy plyne, že správní orgány nepochybily, jestliže neposuzovaly přiměřenost dopadů zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu do života stěžovatele.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že nová žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky znamenala změnu účelu pobytu, a to z účelu „účasti na právnické osobě“ na účel „zaměstnání“. Správní orgány tak měly posuzovat splnění podmínek účelu „zaměstnání“ a neodůvodňovat své negativní rozhodnutí neplněním podmínek účelu „účasti na právnické osobě“, když toto pochybení stěžovatele mělo skončit již dne 30. 12. 2012. Správní orgány, jakož i krajský soud, nevyložily, proč právě stěžovatelovo porušení

pokračování

účelu pobytu má být závažnou překážkou pobytu cizince na území. Stěžovatel dále namítal, že krajský soud v podstatě legitimizoval přístup správního orgánu, který zastává názor, že „*může konat, kdy chce a jak chce a vždy přijde o postup legální a zákonný*“, když správní orgán rozhodl po uplynutí dvou let od podání žádosti. Správní orgány se také neměly vůbec zabývat hodnocením věci ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců, což stěžovatel považuje za ryze formalistický přístup. Správní orgány přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí použily pouze ta ustanovení, kterými mohly odůvodnit negativní rozhodnutí. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že se správní orgány, ani soudy, nemohou vyhnout posuzování předmětné problematiky nejen z právního, ale i z politického hlediska. V případě přijetí evropských kvót pro přijímání uprchlíků nepochybně půjde o porušení zásady rovnosti, kdy běženci ze zemí Afriky budou administrativně přijímáni, oproti individuálnímu posuzování osob ze zemí bývalého Sovětského svazu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Komise se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry krajského soudu. Zdůraznila přitom, že udělení pobytového oprávnění cizinci za konkrétním účelem implikuje povinnost cizince tento účel na území České republiky po převážnou dobu plnit. Právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na jejím území. S ohledem na shora uvedené komise navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v ust. § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2 téhož zákona. Cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 2 roky.

Podle ust. § 46 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně ust. § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, § 34, § 37, § 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.

Podle ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu neudělí ministerstvo cizinci dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle ust. § 33 odst. 3, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Podle obsahu správního spisu bylo stěžovateli povoleno pobývat na území České republiky od 1. 11. 2010 do 31. 10. 2012 za účelem podnikání, tj. jeho účasti na právnické osobě. Dne 10. 9. 2012 podal stěžovatel žádost o prodloužení doby platnosti tohoto povolení k dlouhodobému pobytu. Poté dne 30. 10. 2012 podal žádost podle ust. § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Stěžovatel v době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem účasti na právnické osobě, byl v obchodním rejstříku zapsán jako jednatel a společník obchodní společnosti LARTON, s. r. o. Správní orgán I. stupně vyslechl stěžovatele, ve smyslu ust. § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 18 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž ten do protokolu o výsledku uvedl, že „[n]ázev

LARTON s. r. o. mi možná něco říká. Nevím, co jsem pro tuto společnost dělal. Možná jsem tam pracoval na fušky. Možná jsem tam dělal melouchy. Nevím, jestli jsem od této společnosti dostal nějaké peníze. (...) Všechna moje práce včetně melouchů se vždy týkala zednických prací. Nevím, co znamená slovo jednatel. S tímto jsem se nestýkal. Jestli má společnost LARTON s. r. o. nějakého majitele nevím. Jestli vlastní společnost LARTON s. r. o. nějaký majetek nevím. Nevím, v jakém oboru společnost pracuje. Nejspíše mě do této společnosti zapsal mafján. Bylo to v Praze. Měním mafjány každý měsíc. Od příjezdu jsem na území ČR činnost jednatele nevykonával.“ Správní orgán I. stupně proto dospěl k závěru, že stěžovatel účel, pro který mu bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu neplnil, což představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Na základě stěžovatelem podaného odvolání rozhodla komise tak, že sice změnila napadené rozhodnutí, ale ve své podstatě zůstalo beze změny.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku přesto, že nebyla nijak konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

Dále stěžovatel vytýkal krajskému soudu, stejně jako správním orgánům, že nesprávně právně posoudily jeho porušení účelu pobytu jako závažnou překážku pobytu cizince na území. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zákon o pobytu cizinců je založen na tom, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním či studiem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81). Je přitom věcí suverénního státu, za jakých podmínek cizince vpustí či nepustí na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, kdy uplynula doba, po níž jí byl vstup a pobyt povolen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, a usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04). Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, tudíž musí být skutečně naplněn. Pro posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je nutné hodnotit konkrétní skutkové okolnosti; zejména rozsah období, kdy tento účel nebyl plněn, a důvody tohoto neplnění (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudek ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 - 35). V případě povolení k pobytu za účelem podnikání tak nestačí, aby byl cizinec pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků, ale je třeba trvat na faktickém vykonávání podnikatelské činnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81 a ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010 - 200).

S ohledem na citovanou judikaturu a po vyhodnocení všech skutkových okolností tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud, jakož i správní orgány, řádně

pokračování

zdůvodnil, proč stěžovatel nesplnil zákonné podmínky pro povolení pobytu na území České republiky, když ten po celou dobu trvání jeho povolení k dlouhodobému pobytu, a ani později, nejen, že nevykonával podnikatelskou činnost, ale o své účasti na právnícké osobě vůbec nevěděl. Tedy nepochybně neplnil účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Neplnění účelu povoleného pobytu lze nepochybně považovat za „jinou závažnou překážku“ ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Zcela nepřijatelná a irelevantní je pak stěžovatelova argumentace, že správní orgány měly věc posuzovat z hlediska splnění podmínek účelu „zaměstnání“.

Pokud stěžovatel poukazoval na průtahy ve správním řízení, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 171/2002 - 5, vyslovil závěr, že „... *průtahy v řízení nemají relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť průtahy v řízení lze charakterizovat jako nečinnost státního orgánu, kde procesní ochrana proti této nečinnosti musí směřovat k tomu, aby tato nečinnost skončila, tj. aby státní orgán ve věci jednal a rozhodl. Již z povahy věci proto není možno zrušit vydané rozhodnutí státního orgánu – tedy vyústění jeho procesní aktivity ve formě vydání individuálního právního aktu - pouze z důvodu namítaných průtahů v řízení, neboť takový postup by odporoval samotné logice takto namítané protizákonnosti.*“ Nejvyšší správní soud v dané věci nemá důvod se jakkoliv od tohoto právního názoru odklonit. Nelze sice vyloučit zcela výjimečnou situaci, kdy průtahy v řízení v kombinaci s dalšími okolnostmi mohou představovat porušení procesních předpisů, takže bude nutné je považovat za podstatnou procesní vadu, která může způsobit nezákonnost rozhodnutí správního orgánu, nicméně v daném případě taková nenastala.

Stížní námitku, že postup správních orgánů byl ryze formalistický, když se nezabývaly dopady rozhodnutí o neudělení nového povolení k dlouhodobému pobytu na život stěžovatele, Nejvyšší správní soud vyhodnotil rovněž jako nedůvodnou. Ve smyslu ust. § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí pro povolení k dlouhodobému pobytu obdobně ust. § 56 citovaného zákona, které vymezuje důvody pro neudělení dlouhodobého víza. Podle čl. 41 odst. 1 legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188, ve znění pozdějších změn, slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Pokud je tedy naplněn některý z důvodů uvedených v ust. § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dlouhodobé vízum se cizinci neudělí bez dalšího. Krajský soud přitom správně poukázal na skutečnost, že je-li naproti tomu naplněn některý z důvodů uvedených v odst. 2 citovaného ustanovení, dlouhodobé vízum se cizinci neudělí za podmínky, že důsledky neudělení dlouhodobého víza budou přiměřené důvodu pro neudělení dlouhodobého víza, přičemž při posuzování přiměřenosti se přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince. Správní orgány tedy postupovaly v souladu se zákonem, jestliže v případě stěžovatele konstatovaly, že nemají povinnost zkoumat dopad rozhodnutí na rodinný a soukromý život cizince, rozhodují-li podle ust. § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců, na které odkazoval stěžovatel v kasační stížnosti, se tak uplatní pouze v případě, kdy je posuzována přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona, což v daném případě nepřicházelo v úvahu. Navíc je třeba poukázat na to, že i přesto komise v napadeném rozhodnutí vyhodnotila, že „... *v daném případě nelze rozhodnutí považovat za nepřiměřené. Komisi není známo, že by účastníka řízení s Českou republikou pojily silné rodinné, společenské či kulturní vazby. Příbuzní účastníka řízení pobývají v jeho domovském státě.*“

Poukázal-li stěžovatel v závěru kasační stížnosti na to, že na předmětnou problematiku je nutné nahlížet nejen z právního, ale i z politického hlediska, jedná se podle Nejvyššího správního soudu o zcela nepřijatelnou argumentaci, která nemá žádný reálný podklad, resp. jde o ničem nepodloženou fabulaci stěžovatele. Navíc je třeba zdůraznit, že úkolem soudu

ve správním soudnictví je přezkoumávat zákonnost konkrétního napadeného správního rozhodnutí a nikoliv posuzovat věc „z politického hlediska“.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání podkladů nutných pro rozhodnutí.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a komisi žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Protože nebylo rozhodováno o návrhu na přiznání odkladného účinku, Nejvyšší správní soud rozhodl podle ust. § 10 odst. 1 věta první zákona o soudních poplatcích, o vrácení zaplaceného soudního poplatku za tento návrh.

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

V Brně dne 14. ledna 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu