



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. 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 9. 1. 2018, č. j. MV-140256-6/SO-2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 1. 2019, č. j. 30 A 37/2018 - 56,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši **1 000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 7. 2017, č. j. OAM-2230-13/DP-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, zamítlo podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 46 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ. Žalobce nesplnil podmínku podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jelikož nedoložil, že dosahuje zákonem požadovaného úhrnného měsíčního příjmu.

[2] Odvolání zamítla žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 1. 2018, č. j. MV-140256-6/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

[3] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 16. 1. 2019, č. j. 30 A 37/2018 - 56 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí. Po shrnutí skutkových okolností vyplývajících ze správního spisu neshledal argumentaci žalobce důvodnou. Správní orgány správně a v souladu se zákonem vypočítaly normativní náklady na bydlení, neboť zákon výslovně stanoví, že mají být určeny podle nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení. Proto byla použita částka uvedená pro Prahu, přestože žalobce žije v Chebu. Správní orgány tedy respektovaly vůli zákonodárce.

[4] Podle krajského soudu obsahovala výzva k předložení a doplnění podkladů pro následné rozhodnutí ve správním řízení veškeré informace a byla formulována jasně, srozumitelně a pravdivě tak, aby žalobci nevznikly pochyby o tom, jaké podklady má předložit a za jakým účelem je předkládá. Rovněž bylo velice obsáhle rozvedeno, jakou formu mohou tyto podklady mít vzhledem k prokazované skutečnosti. Dále bylo žalobci vysvětleno, jakým postupem správní orgán k závěrečnému výsledku došel, aby žalobce mohl patřičně reagovat a byl seznámen s postupem, který správní orgán použije v případě nepředložení vyžádaných podkladů. Výzva tudíž nebyla chybná či uvádějící žalobce v omyl.

[5] Co se týče předložených výpisů z účtu, skutečně z nich vyplývá, že žalobce disponuje požadovanou finanční částkou. Protože ale na výzvu nedoložil původ těchto prostředků, nemohlo k nim být přihlíženo. Důvodem pro doložení původu finančních prostředků na bankovním účtu je především fakt, zda s nimi bude moci žalobce disponovat a nakládat i v delším časovém horizontu do budoucna, a nejedná se tak o pouhé dočasné držení finančních prostředků pro účel správního řízení ve věci povolení prodloužení dlouhodobého pobytu. Jedná se o řízení zahajované na žádost a žalobce má povinnost předkládat důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán nemusí žalobce předvolat k výslechu, když jej nepovažuje za podstatný. Žalobce měl řadu příležitostí vyjádřit se k projednávané situaci, avšak neučinil tak. Účastník se vyjadřuje k věci primárně svými tvrzeními a stanovisky a nemusí tak činit prostřednictvím výslechu jako formalizovaného důkazního prostředku. Bylo na žalobci, aby tvrdil rozhodné skutečnosti a navrhoval důkazy k jejich prokázání.

[6] Správní orgány vypočetly částku minimálního úhrnného měsíčního příjmu ve výši 11 130 Kč a podle příjmů doložených za rok 2015 činil žalobcův měsíční příjem 6 086 Kč, za rok 2016 byla částka téměř totožná. Žalobce proto skutečně nesplnil podmínku podle § 46 odst. 7 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a nedopustily se přepjatého formalismu.

[7] Správní orgány se dostatečně zabývaly i dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Krajský soud se s nimi ztotožnil. Žalobce zásah dovozoval zejména z délky jeho pobytu na území ČR – 14 let. Přiměřenost rozhodnutí však nelze posuzovat jen na základě délky pobytu. Žalobce nemá na území ČR žádné příbuzné, jeho rodina se nachází na Ukrajině, kde ji žalobce často navštěvuje. Rozvoj jeho rodinných vztahů tedy probíhá na Ukrajině. Tyto časté návštěvy pak potvrzují, že má k zemi původu stále silný vztah a jeho sociální vazby s domovským státem nijak nebrání jeho návratu. Krajský soud připustil možný zásah do žalobcova ekonomického života, avšak podnikatelská činnost není nijak striktně vázána svým výkonem pouze na území ČR a záleží na žalobci, zda ji dále zachová (bude ji vykonávat na základě krátkodobých víz či si znovu požádá o stejné pobytové oprávnění). Žalobci však nebude zcela zamezeno ve výkonu podnikatelské činnosti na území ČR. Kromě toho výnosy

pokračování

z jeho podnikatelské činnosti nejsou tak vysoké, aby je nebyl schopen nahradit nebo dosáhnout v zemi původu.

II. Kasační stížnost

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud nesprávně posoudil právní otázky a aproboval nepřezkoumatelná a nezákonná rozhodnutí správních orgánů.

[9] Stěžovatel tvrdí, že správní orgán nedostál své poučovací povinnosti. Stěžovatel doložil nájemní smlouvu a byla mu zaslána formulářová výzva (z 5 stran se jen jeden odstavec týkal jeho konkrétního případu), kterou nelze považovat za naplnění poučovací povinnosti. Výzva byla velmi obecná a zmatečná a nebylo z ní patrné, jaké doklady má stěžovatel doložit. Stěžovatel z procesní opatrnosti ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí správnímu orgánu sdělil, že má za to, že doložil veškeré doklady a vady žádosti byly odstraněny. Výslovně požádal, aby byl v opačném případě znovu vyzván. To však správní orgán ignoroval. V totožné situaci však již žalovaná shledala takový postup nezákonným. Správní orgán tak porušil nejen poučovací povinnost, ale i povinnost zjistit dostatečně skutkový stav. Stěžovatel se až z rozhodnutí dozvěděl, z jakého důvodu nebyly akceptovány předložené doklady. Podle stěžovatele nešlo o poučování o hmotném právu, neboť správní orgány nepovažovaly za doložené náklady na ubytování, čili šlo o poučení o chybějícím dokumentu.

[10] Stěžovatel pak spatřuje pochybení ve vztahu k výpočtu normativních nákladů, neboť správní orgány nesmyslně použily sloupec týkající se Prahy, přestože stěžovatel bydlí v Chebu.

[11] Podle správního orgánu stěžovatel předložil výpis z účtu, z něhož je patrné, že jsou na něj pravidelně připisovány finanční prostředky. Pokud měl správní orgán pochybnosti, odkud pocházejí a zda s nimi bude moci stěžovatel dále disponovat, měl jej vyslechnout. Jestliže tak neučinil, porušil zásadu legitimního očekávání, jakož i § 2 odst. 4, § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[12] Konečně stěžovatel namítá, že správní orgán nedbal své zákonné povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení je výčtem zahrnujícím minimální množinu posuzovaných faktorů. Proto se správní orgán musí vypořádat se vším zde uvedeným. Správní orgán pochybil, pokud se nepokusil skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí zjistit z úřední povinnosti a neprovedl tak základní úkon, jako je výslech. Ekonomické důvody jsou rovněž jedním z posuzovaných kritérií a vzhledem k rozvinutým vazbám na území ČR stěžovatel disponoval finančními prostředky. Správní orgány tyto skutečnosti odmítly v rozporu se zákonem posoudit ve prospěch stěžovatele. S ohledem na povinnost zakotvenou v § 3 správního řádu měl správní orgán stěžovatele vyslechnout k problematice uvedené v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo jej vyzvat k vyjádření v tomto směru, případně se měl snažit zjistit relevantní skutečnosti sám jinak. Nedostatečným vypořádáním došlo též k porušení § 68 odst. 3 správního řádu.

[13] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nijak nevyjádřila a pouze odkázala na napadený rozsudek a napadené rozhodnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud úvodem poznamenává, že stěžovatel přímo nespécifikoval, jaké závěry krajského soudu považuje za nesprávné, s právním posouzením věci soudem nijak nepolemizuje a jeho výtky míří pouze proti správním orgánům. Stěžovatel spíše zopakoval některé argumenty uplatněné již v odvolání. Krajský soud se přitom se všemi námitkami důsledně vypořádal a nelze mu v tomto ohledu nic vytýkat. Je proto třeba zdůraznit, že kvalita a obsah posouzení věci soudem odpovídá kvalitě a míře konkretizace stížnostních bodů (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42). Nejvyšší správní soud proto všechny námitky vypořádal adekvátně tomu, že stěžovatel v nich nijak konkrétně nepolemizuje se závěry krajského soudu.

[17] Námitka, podle které správní orgán nesplnil svou poučovací povinnost, když stěžovatele vyzýval k doplnění dokladů k žádosti, je zčásti nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť jde nad rámec žaloby. V žalobě stěžovatel tvrdil, že poučovací povinnost nebyla dostatečně splněna, protože správní orgán nesprávně vypočetl normativní náklady na bydlení. Z tohoto důvodu byla výzva matoucí a je třeba na ni hledět, jako by nebyla vůbec učiněna. V kasační stížnosti dovozuje nesplnění poučovací povinnosti ze zcela jiného důvodu, když tvrdí, že výslovně požádal o opakovanou výzvu, pokud správní orgán nesdílí jeho přesvědčení, že vše doložil dostatečně. Nesplnění poučovací povinnosti tedy dovozuje z ignorace tohoto požadavku. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto námitku za nepřipustnou. Žalobní bod je tvořen jak skutkovou, tak právní specifikací důvodu, pro který žalobce považuje rozhodnutí za nezákonné (či jinak vadné). Žalobní bod byl proto v případě stěžovatele tvořen zcela jinou skutkovou, a částečně i právní argumentací. Nad rámec nutného však Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stejnou námitkou (jak byla formulována v kasační stížnosti) se zabývala již žalovaná v napadeném rozhodnutí (str. 8), kde uvedla, že tvrzený požadavek nemohl stěžovatel správnímu orgánu sdělit ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, neboť tohoto práva vůbec nevyužil, a jeho námitka se tak opírá o nepravdivé tvrzení.

[18] Pokud stěžovatel rovněž namítá, že výzva byla obecná a nebylo mu z ní zřejmé, co má doložit, pak tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Stěžovatel ke své žádosti předložil nájemní smlouvu, z níž vyplývalo, že nad rámec platby nájemného platí ještě náklady za dodávky služeb uvedených v nájemní smlouvě, ale jejich výši nijak nedoložil. Ve výzvě ze dne 22. 2. 2017 byl výslovně upozorněn, že nelze přihlídnout k dokladu o zajištění ubytování, jelikož ze smlouvy je patrné, že neprokazuje celkové skutečné náklady na bydlení, protože stěžovatel platí ještě dodávky služeb, které nejsou zahrnuty v nájemném. Není tedy pravdou, že by stěžovatel až z rozhodnutí zjistil, proč jím předložené doklady nebyly akceptovány. Stejně tak již v předmětné výzvě bylo uvedeno, proč nelze přihlídnout k výpisu z účtu. Stěžovatel byl výslovně poučen, jaké konkrétní skutečnosti má doložit, a nad rámec toho byl dále instruován, co a jakým způsobem může ještě dokládat. Námitka stěžovatele tak není důvodná.

pokračování

[19] Jestliže stěžovatel pouze konstatoval, že spatřuje pochybení ve výpočtu normativních nákladů na bydlení kvůli použití částky týkající se Prahy, přestože žije v Chebu, pak Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud vysvětlil, že použití této nejvyšší částky přímo vyplývá ze zákona. S tímto závěrem stěžovatel nijak nepolemizuje a jen uvádí, že postup správních orgánů je nesmyslný. Pokud je však odůvodněn výslovným zněním zákona, je stěžovatelova námitka zcela lichá.

[20] Co se týče předloženého výpisu z účtu, z něhož vyplývá, že stěžovatel má ještě další příjmy, stěžovatel nijak nezpochybňuje požadavek správních orgánů na doložení původu finančních prostředků a svou kasační námitku založil na tom, že správní orgány měly stěžovatele za tímto účelem vyslechnout, a pokud tak neučinily, postupovaly v rozporu se správním řádem. V těchto mezích se věcí Nejvyšší správní soud zabýval a námitce stěžovatele nepřisvědčil.

[21] V rozsudku ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1 As 58/2013 - 43, Nejvyšší správní soud uvedl, že podle zákona o pobytu cizinců je správní orgán „*oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství*“, a dále že „*[o]becná úprava dokazování ve správním řádu počítá pouze s výslechem svědeckým; výslech účastníků připouští § 141 odst. 6 ve sporném řízení, nelze-li dokazovanou skutečnost prokázat jinak. Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu ovšem zdůrazňuje, že výčet důkazních prostředků je demonstrativní, a že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Ustanovení § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. je v tomto ohledu nutno považovat za další zákonem výslovně upravenou možnost provést účastnický výslech*“. V rozsudku ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013 - 25, Nejvyšší správní soud konstatoval, že i o důkazním prostředku výslechu účastníka řízení „*platí, že správní orgán není důkazními návrhy vázán a rozhodne, jaké důkazy provede v rozsahu potřebném ke zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu)*“ (obdobně též rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29).

[22] I v případě důkazního návrhu účastníka řízení tedy judikatura nechává na úvaze správního orgánu, zda výslech účastníka provede. Z ničeho však nevyplývá povinnost takový výslech provést. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že své stanovisko mohl stěžovatel vyjádřit prostým vyjádřením svých tvrzení ve věci, které nemuselo mít formu jeho výslechu. Naopak tak stěžovatel učinit měl, neboť byl výslovně vyzván, aby původ finančních prostředků doložil. Vzhledem k tomu, že tak neučinil, nebyl správní orgán povinen relevantní skutečnosti sám iniciativně zjišťovat a provádět výslech stěžovatele, který na výzvu dostatečně nereagoval, a výslech tedy ani nenavrhl. Řízení zahajovaná na žádost (jak je tomu i v této věci) nejsou zpravidla ovládána zásadou vyšetřovací. Je zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu alespoň na výzvu předložil všechny potřebné podklady. Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vychází z podkladů, které mají k dispozici.

[23] Také co se týče posuzování dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, stojí judikatura správních soudů (a to dokonce i ve vztahu ke správnímu vyhoštění, které se ukládá v řízením zahajovaném *ex officio*) na tom, že správní orgán při zjišťování podstatných skutečností zpravidla může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí účastník, resp. nemůže dál, než kam jej účastník pustí. To však neplatí v případě, jestliže jsou relevantní skutečnosti správnímu orgánu v době rozhodování známy nebo v průběhu správního řízení vyšly najevo (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, Sb. NSS č. 2412/2011).

[24] V nyní posuzovaném případě zohlednily správní orgány všechny skutečnosti, které v řízení vyšly najevo. Přihlédly k tomu, že stěžovatel žije na území ČR již od roku 2004 a že zde má ekonomické vazby. Stejně tak však zohlednily, že jeho rodinný život je realizován na území Ukrajiny, kam pravidelně jezdí. Tato zjištění stěžovatel nijak nerozporuje. Pouze obecně namítá, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav. Nicméně nad rámec uvedených zjištění netvrdil ani ve správním, ani v soudním řízení žádné okolnosti, které by měly být dále zohledněny. Lze tedy uzavřít, že skutkový stav byl ohledně dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele zjištěn dostatečně a v souladu se zákonem.

[25] Nejvyšší správní soud nepovažuje, shodně s krajským soudem, dopady rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu stěžovatele za nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele. Při posuzování přiměřenosti zásahu do práv cizince musí správní orgán vážit kritéria, která vypočítává ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců, avšak nemusí v rozhodnutí všechna zde uvedená kritéria vyjmenovat a předjímat u nich případný dopad na rozhodnutí. Postačí výslovně zohlednit důvody, které jsou v daném případě specifické a nikoliv ty, které žádným způsobem nevyplývají z průběhu řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34). Správní orgány v daném případě neopomněly posuzovat přiměřenost zásahu do stěžovatelových práv ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

[26] Jak bylo již uvedeno, správní orgány zohlednily všechny rozhodné skutečnosti, které v řízení vyšly najevo. Není pravdou, že by nepřihlédly k ekonomickým vazbám stěžovatele, nicméně jejich narušení nepovažovaly za nepřiměřený zásah do stěžovatelova soukromého a rodinného života. V této otázce odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž souhlasí. Stěžovatel může využít i jiné možnosti, jak dále realizovat svou podnikatelskou činnost na území ČR, případně svou ekonomickou situaci může řešit v zemi původu. Krajský soud správně poznamenal, že doložené příjmy z podnikatelské činnosti v ČR nejsou tak vysoké, aby si je stěžovatel nemohl odpovídajícím způsobem zajistit i na Ukrajině. Veškeré rodinné vazby má pak stěžovatel rovněž v zemi původu, a jelikož za rodinou pravidelně jezdí, neztratil v domovské zemi sociální kontakt. Lze tedy uzavřít, že i otázka přiměřenosti dopadů rozhodnutí byla posouzena v souladu se zákonem.

[27] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného prodloužení po provedení nezbytných procesních úkonů. Odkladný účinek vyvolává účinky jen do skončení řízení před soudem. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] 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; žalované pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

pokračování

[30] Stěžovatel zaplatil soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč. Jelikož Nejvyšší správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku nerozhodoval, povinnost zaplatit soudní poplatek stěžovateli nevznikla. Podle ustanovení § 10 odst. 1, věty druhé, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, bylo-li na poplatku zapláceno více, než činila poplatková povinnost, vrátí soud přeplatek. Jelikož stěžovatel uhradil soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč nad rámec své poplatkové povinnosti, rozhodl Nejvyšší správní soud o vrácení přeplatku, který tímto způsobem vznikl.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. dubna 2019

JUDr. Radan Malík
předseda senátu