



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **R. B.**, zastoupen Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **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 26. 9. 2019, č. j. 57 A 92/2018 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen správní orgán I. stupně⁴), ze dne 11. 11. 2013, č. j. OAM-80881-27/DP-2012, byla zamítnuta žádost žalobce (dále jen „stěžovatel“⁴) o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě, a to podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“⁴). Proti uvedenému rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 4. 2017, č. j. MV-53986-6/SO-2014, zamítla. Stěžovatel se u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“⁴) domáhal zrušení rozhodnutí žalované; rozsudkem ze dne 30. 1. 2018, č. j. 57 A 45/2017 – 86, krajský soud toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 13. 6. 2018, č. j. MV-53986-28/SO-2014, žalovaná opětovně zamítla odvolání stěžovatele a současně jím potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 6. 2018, č. j. MV-53986-28/SO-2014, podal stěžovatel žalobu u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“⁴). S ohledem na skutečnost, že předchozí rozhodnutí o odvolání bylo soudem zrušeno a věc byla žalované vrácena k dalšímu řízení, soud se v první řadě zaměřil na vymezení okruhu přípustných žalobních bodů proti „novému“ rozhodnutí žalované. Krajský soud dospěl k závěru, že předmět přezkumu v nyní projednávané věci

se v podstatě zúžil na posouzení, zda se žalovaná řídila závazným právním názorem soudu, který byl vysloven v předchozím zrušujícím rozsudku a týkal se nevyvinutí procesní aktivity ke zjištění dopadů do rodinného a soukromého života stěžovatele. Krajský soud z obsahu správního spisu dovodil, že žalovaná svým procesním povinnostem dostála; stěžovateli zaslala výzvu ze dne 14. 3. 2018, č. j. MV-53986-16/SO-2014, k prokázání zásahu do jeho soukromého a rodinného života. Stěžovatel ve vyjádření ze dne 4. 5. 2018 uvedl, že svůj osobní a profesní život realizuje výlučně na území České republiky, přičemž na jeho výdělku je závislá jak matka stěžovatele žijící na Ukrajině, tak matka družky stěžovatele, paní M. M. Zároveň stěžovatel doložil čestné prohlášení své družky I. M. o dlouhodobosti jejich vztahu.

[3] Krajský soud se plně ztotožnil s argumentací žalované, která zásah do soukromého a rodinného života stěžovatele nepopřela, avšak dospěla k závěru, že tento dosáhne pouze intenzity, kterou předpokládá zákon o pobytu cizinců, a nejedná se o zásah nepřiměřený. Krajský soud poukázal na skutečnost, že stěžovatel neuvedl jediný konkrétní důvod, proč by na Ukrajině nemohl vykonávat výdělečnou činnost (kromě zcela obecně formulovaného tvrzení týkajícího se „nedostatku pracovních příležitostí v zemi původu“) a zabezpečit tak výživu své matky (případně matky své družky). V této souvislosti má soud ve shodě s žalovanou za to, že čestné prohlášení matky stěžovatele není pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí nijak relevantní v tom směru, že z něho žádným způsobem nevyplývá důvod nemožnosti výkonu výdělečné činnosti v zemi původu stěžovatele. Stěžovatel dle soudu ustrnul v obecné rovině i stran tvrzení, proč by nemohl svůj osobní či partnerský život realizovat na území Ukrajiny. Jestliže v této souvislosti ve vyjádření zmiňuje „silné sociální, ekonomické a společenské vazby“ na Českou republiku, pak nijak nekonkretizuje (a to ani v případě své družky), o jaké vazby se jedná – samotná délka pobytu v ČR v délce 10 let bez dalšího nemůže závěr o přiměřenosti rozhodnutí nijak ovlivnit. Krajský soud dal stěžovateli za pravdu v tom, že žalovaná výslovně v odůvodnění napadeného rozhodnutí nereagovala na čestné prohlášení jeho družky, avšak s ohledem na jeho obsah nemohlo na posouzení věci ničeho změnit, nevypořádání se s ním proto ani nemohlo způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[4] Ve zbylé části žalobní argumentace krajský soud v plném rozsahu odkázal na odůvodnění předchozího rozsudku ze dne 30. 1. 2018, č. j. 57 A 45/2017 – 86, a žalobu zamítl.

[5] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel uvedl, že krajský soud dostatečným způsobem nepřezkoumal rozhodnutí správních orgánů, rozsudek přesvědčivým způsobem neodůvodnil a nevypořádal se s námitkami uplatněnými v žalobě.

[6] Stěžovatel trvá na své námitce, že žalovaná nesprávně a nedostatečně posoudila otázku přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele a nepostupovala v souladu s § 174a zákona o pobytu cizinců. Předně, žalovaná se nezabývala žádným způsobem závažností a druhem protiprávního jednání, kterého se měl stěžovatel dopustit. Skutečnost, že od doby, kdy stěžovatel neměl plnit účel pobytu, uplynulo ke dni vydání rozhodnutí žalované již více jak pět let, nemůže takové jednání ke dni vydání rozhodnutí již naplňovat žádné znaky závažnosti. S ohledem na tak dlouhou dobu rozhodování správních orgánů ztrácí jejich rozhodnutí zcela smyslu a významu, i kdyby stěžovatel v minulosti, tedy před více jak pěti lety, neplnil skutečně funkci jednatel. Krajský soud se však s touto námitkou řádně a dostatečně nevypořádal.

pokračování

[7] Konstatování krajského soudu, že stěžovatel neuvedl konkrétní důvod, proč by na Ukrajině nemohl vykonávat výdělečnou činnost, neodpovídá obsahu správního spisu. Stěžovatel poukazuje na své vyjádření ze dne 4. 5. 2018, v němž uvedl, že žije na území České republiky již deset let a s ohledem na délku doby strávené na území České republiky nemá on ani jeho družka na Ukrajině již žádné sociální zázemí a nemůže navázat na práci, kterou na Ukrajině dříve měl; rovněž upozornil na nedostatek pracovních příležitostí v zemi svého původu, která je všeobecně známa, a kvůli které zcela reálně hrozí, že by v případě svého nuceného návratu na Ukrajině nenašel žádnou práci on ani jeho družka, která má v České republice povolen trvalý pobyt a má zde stále zaměstnání. Stěžovatel uvedl konkrétní důvody, proč lze považovat dopad rozhodnutí žalované do soukromého a rodinného života za nepřiměřený. Tyto důvody zároveň řádně doložil.

[8] Stěžovatel se neztotožňuje ani s odůvodněním krajského soudu v části týkající se čestného prohlášení družky. Tím, že se žalovaná žádným způsobem při svém rozhodování nevyřadila s čestným prohlášením družky stěžovatele a návrhem na doplnění dokazování provedením šetření v místě bydliště stěžovatele a jeho družky a jejich výsledky, postupovala žalovaná v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), když nezjistila dostatečně skutkový stav k otázce zásahu do rodinného a soukromého života. Dále postupovala v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, když v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedla informace o tom, jak se vypořádala s čestným prohlášením družky stěžovatele a s návrhem na doplnění dokazování.

[9] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, a uvedla, že žádost stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky byla zamítnuta z toho důvodu, že stěžovatel obcházel zákony tím, že neplnil účel povoleného pobytu (podnikání – účast v právnické osobě), který mu byl povolen s platností od 1. 2. 2011 do 31. 1. 2013. Stěžovatel byl sice zapsán v obchodním rejstříku jako jednatel obchodní společnosti Popivan, s. r. o. od 31. 8. 2010, během výsledku však bylo zjištěno, že je jako jednatel zapsán pouze formálně a samostatné vedení společnosti nikdy nevykonával. Žalovaná konstatuje, že cizinec je povinen na území České republiky pobývat pouze za konkrétním účelem a je jeho povinností, a nikoliv oprávněním, tento účel pobytu naplňovat. Podmínkou povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě – je splnění formální i materiální podmínky podnikání kumulativně. Formální podmínka je splněna zápisem cizince do obchodního rejstříku z titulu výkonu funkce statutárního orgánu obchodní společnosti a splnění materiální podmínky je poté podmíněno faktickým výkonem této funkce po dobu platného pobytového oprávnění. Z provedeného výsledku v případě stěžovatele však byl jednoznačně prokázán pouze formální zápis bez faktického výkonu funkce. Dle názoru žalované není ve veřejném zájmu, aby se na území České republiky zdržovali cizinci, kteří porušují právní předpisy České republiky. S ohledem na uvedené žalovaná navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nevyhověl.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné, či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[14] Za nepřezkoumatelné ustálená judikatura považuje takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný; rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, dále taková rozhodnutí, která neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nepřezkoumatelné je rovněž rozhodnutí, které je zatíženo vadami skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. např. rozsudky NSS sp. zn. 2 Ads 58/2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003, sp. zn. 2 Ads 33/2003, sp. zn. 4 Azs 27/2004, sp. zn. 6 Ads 57/2004, sp. zn. 7 Afs 212/2006, etc.) Nejvyšší správní soud konstatuje, že nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, resp. o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[15] Po přezkoumání napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro vyslovení jeho nepřezkoumatelnosti. Z výroků napadeného rozsudku krajského soudu lze jednoznačně zjistit, jak soud ve věci rozhodl, rozsudek obsahuje výrok, který není vnitřně rozporný, výrok a odůvodnění je možno od sebe rozlišit a z rozsudku je také zřejmé, kdo je účastníkem řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Z obsahu napadeného rozsudku 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. Ostatně sám stěžovatel s právním posouzením v kasační stížnosti polemizuje, což by, měl-li by být rozsudek nepřezkoumatelný, bylo stěží možné. Nesouhlas stěžovatele s vlastním hodnocením soudu nemůže sám o sobě znamenat nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Vadou rozsudku vyvolávající nutnost jeho zrušení není ani to, že krajský soud vyšel z argumentace správních orgánů. Smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto v případech shody názoru soudu a odůvodnění napadeného rozhodnutí může krajský soud odkazovat právě na toto odůvodnění (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47).

[16] Vzhledem k tomu, že v případě žalované se jednalo o nové správní rozhodnutí, vydané po předchozím zrušení rozhodnutí žalované krajským soudem, vymezil krajský soud v nyní napadeném rozsudku se zřetelem na koncentrační a dispoziční zásadu a na zásadu vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, které jsou promítnuty v § 71 a § 78 odst. 5 s. ř. s., žalobní body, které je možné v takové situaci uplatnit. Předmět přezkumu se tak zúžil na posouzení, zda žalovaná v novém řízení dostatečně hodnotila přiměřenost rozhodnutí

pokračování

správního orgánu I. stupně a jeho dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele, přičemž krajský soud uzavřel, že žalovaná této povinnosti dostala. Stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje závěry krajského soudu a vzhledem k délce správního řízení namítá, že jemu vytýkané jednání nemůže ke dni vydání rozhodnutí žalované již naplňovat žádné znaky závažnosti.

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nesouhlasí s argumentací krajského soudu ve vztahu k žalobní námitce poukazující na nutnost posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[18] Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.

[19] Nejvyšší správní soud konstatuje, že otázkou přiměřenosti zásahu rozhodnutí správních orgánů do rodinného a soukromého života stěžovatele ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se správní orgány i krajský soud dostatečně zabývaly. Z obsahu správního spisu rovněž vyplývá, že stěžovateli bylo umožněno, aby uplatnil svá tvrzení, důkazní návrhy tak, aby věrohodně prokázal, že rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu představuje nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života.

[20] Nejvyšší správní soud připomíná, že ani v případě zamítnutí žádosti z důvodu neplnění účelu pobytu nelze pomíjet čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 – 29, ze dne 25. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017 – 35, ze dne 27. 3. 2020, č. j. 5 Azs 320/2019 – 38), vždy je však nutno posuzovat okolnosti konkrétního případu, zde především účel pobytového oprávnění. Pokud stěžovatel v daném případě prokazatelně nesplňuje účel pobytu, nemůže spoléhat na institut soukromého a rodinného života. Na uvedených závěrech nic nemůže změnit ani délka pobytu v České republice tyto skutečnosti samy o sobě nemohou bez přistoupení dalších okolností znamenat vytvoření takových vazeb, z nichž by bylo možné dovodit nepřiměřený zásah napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele. Totéž platí o argumentaci stěžovatele, že výdělečnou činností na území České republiky zabezpečoval prostředky pro živobytí matky družky stěžovatele a matky stěžovatele. Ani tyto skutečnosti však při posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života stěžovatele ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců bez přistoupení dalších skutečností zohlednit nelze, neboť stěžovatel si prostředky pro obživu své rodiny může zajišťovat, byť zřejmě obtížněji, i v zemi svého původu (Ukrajina). Nejvyššímu správnímu soudu je navíc z jeho činnosti známo, že matce družky stěžovatele byla rovněž zamítnuta žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky (viz cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Azs 320/2019).

[21] V daném případě stěžovateli nebylo prodlouženo pobytové oprávnění z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu stěžovatele na území České republiky [§ 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců], přičemž onou závažnou překážkou bylo, že stěžovatel neplnil povolený účel pobytu (nevykonával funkci jednatele společnosti). Prodloužení pobytového oprávnění bez dalšího, pouze z důvodů soukromého a rodinného

života, by vedlo ke zcela k absurdnímu důsledku; zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo toliko zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit. Krajský soud se věci stěžovatele řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[23] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalované v rámci řízení žádné náklady nad rámec její úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 12. května 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu