



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **L. F.**, zastoupená Mgr. Andrejem Vacíkem, advokátem, sídlem Petřžlškova 2707/38, Praha 5, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 6. prosince 2017 č. j. MV-49509-9/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. května 2020 č. j. 54 A 2/2018 – 29

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. května 2020 č. j. 54 A 2/2018 - 29 a rozhodnutí žalované ze dne 6. prosince 2017 č. j. MV-49509-9/SO-2015 **se ruší a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **18 200 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Andreje Vacíka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 30. ledna 2015 č. j. OAM-43463-34/DP-2011 Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra zamítl žádost žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, a to podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a s § 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná rozhodnutím označeným v návěští. Shledala jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území České republiky, která spočívá v tom, že žalobkyně se zde dlouhodobě nezdržuje a využívá povolení

k dlouhodobému pobytu pouze ke krátkodobým návštěvám. Přesněji řečeno, žalobkyně v České republice strávila 47 dnů z 1061 možných, nemohla tedy plnit účel pobytu. Žalovaná vycházela z kopie cestovního dokladu žalobkyně, kterou zaslalo Velvyslanectví ČR v Moskvě. Žalobkyně neprokázala tvrzení, že na území České republiky pobývala déle, než jak vyplývá z přechodových razítek v tomto cestovním dokladu. Hospitalizace v ruské nemocnici, kterou žalobkyně doložila, ani zdaleka nepokrývá celé období její nepřítomnosti v České republice. Jiný závažný důvod nepřítomnosti žalobkyně nedoložila. Dle názoru žalované je zcela neúčelné, aby byla žalobkyně držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu, neboť společnost, jejíž je jednatelkou, zřejmě dokáže uspokojivě fungovat i bez přítomnosti žalobkyně na území České republiky. Krátkodobý pobyt v potřebném rozsahu si žalobkyně může zajistit například prostřednictvím dlouhodobého víza za účelem podnikání.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v návěti. Konstatoval, že žalobkyně nevyvrátila zjištění vyplývající z kopie cestovního dokladu, kterou žalovaná obdržela od Velvyslanectví ČR v Moskvě. Přisvědčil žalované, že žalobkyně neplnila účel pobytu, což představuje jinou závažnou překážku jejího dalšího pobytu na území České republiky. Počet dní je jedním z ukazatelů, zda cizinec plní účel pobytu, či nikoli, nejde o pouhé doplňkové kritérium, které by nehrálo žádnou roli v případě, kdy právnická osoba, jejímž společníkem či statutárním orgánem cizinec je, vyvíjí podnikatelskou činnost. Cizinec je povinen vykonávat činnost, pro niž je mu uděleno pobytové oprávnění, alespoň převážně, a to na území České republiky. Krajský soud dále zdůraznil, že účelem povolení k dlouhodobému pobytu je umožnit cizinci pobyt delší než šest měsíců, čímž se tento pobytový titul odlišuje například od víz. Obecná tvrzení žalobkyně o tom, že s manželem žije v České republice již 10 let a jsou začleněni do zdejšího prostředí, a o jejím vysokém věku a neuspokojivém zdravotním stavu, dle názoru krajského soudu nezakládají nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně v důsledku neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Krajský soud sice dal žalobkyni za pravdu, že ve správním řízení byly podstatně překročeny lhůty pro vydání rozhodnutí, což zakládá vadu řízení, avšak nikoli takovou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalované.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že žádný právní předpis nestanoví počet dní, po který musí cizinec pobývat na území České republiky. Podnikatelská činnost společnosti, kterou stěžovatelka řídí společně se svým manželem, probíhá zcela standardně, společnost generuje zisk a řádně a včas platí všechny daně a odvody. Krajský soud v Praze vycházel z neověřených skutečností a nevzal v úvahu fyzickou nemožnost stěžovatelky podat tzv. negativní důkaz, že při hraničních kontrolách docházelo k evidentní nečinnosti pohraničnicků při orazítkování cestovního pasu stěžovatelky při překročení státní hranice. Správnost údajů na neověřené kopii cestovního dokladu nemohla být dodatečně ověřena žádnými údaji ve státních informačních systémech. Tato skutečnost šla zcela nesprávně k tíži stěžovatelky. Vystavení nového cestovního dokladu trvá dva až tři měsíce, stěžovatelka nesouhlasí s úvahou žalované, že úmyslně zařídila výměnu svého pasu za nový.

[4] Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud se nezabýval přiměřeností dopadů rozhodnutí žalované k okamžiku jeho vydání. Upozornila, že z důvodu na straně správních orgánů bylo o odvolání stěžovatelky rozhodnuto až po více než šesti letech ode dne podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Krajský soud měl přezkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí žalované na poměry stěžovatelky k prosinci roku 2017, což učinil pouze

pokračování

povrchně a vysloveně formálně. Stěžovatelce bylo v době rozhodování žalované již 61 let a pobývala tehdy v České republice se svým manželem již déle než 10 let. Během této doby se usadili a řádně se začlenili do sociálního, kulturního a podnikatelského prostředí. Je přitom obecně známo, že pro osoby starší 60 let je velmi složité měnit zásadním způsobem svůj dosavadní životní styl a začleňovat se zpět do společnosti. Stěžovatelka též doložila svůj špatný zdravotní stav, je závislá na péči svého manžela a kvalitní lékařské péči, které se jí dostává v České republice. Rozsudek Krajského soudu byl navíc vydán v době nejvyšší nemocnosti a úmrtnosti na chorobu Covid-19 v Ruské federaci.

[5] Stěžovatelka uzavřela, že neporušila žádnou povinnost stanovenou zákonem o pobytu cizinců, řádně plnila veškeré povinnosti jednatele společnosti. To, že se nějakou dobu nacházela mimo území České republiky, zapříčinila mimo jiné její zdravotní situace, což doložila. Žalovaná se ani nepokusila ověřit pravdivost tvrzení stěžovatelky týkající se doby jejího pobytu na území České republiky v příslušných informačních systémech a zcela alibisticky ji odkázala na předložení kopie razítek v cestovním dokladu v době, kdy již měla stěžovatelka jiný cestovní doklad. Stěžovatelka neshledává dostatečnou intenzitu porušení svých povinností, aby bylo možné je kvalifikovat jako závažnou překážku pobytu na území České republiky.

[6] Žalovaná vy vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své rozhodnutí, vyjádření k žalobě a na rozsudek krajského soudu. Nejvyšší správní soud nepovažoval za nutné zasílat toto podání stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že řízení o její žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu bylo zatíženo průtahy. Stěžovatelka podala žádost dne 8. června 2011, k výsledku byla předvolána až v srpnu 2013, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 31. ledna 2015 a odvolací řízení trvalo téměř další tři roky (žalovaná rozhodla dne 6. prosince 2017). Délka správního řízení tedy mnohonásobně překročila lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené zákonem o pobytu cizinců, respektive správním řádem. Avšak ačkoli v tomto směru správní orgány jednoznačně pochybily, nejde o vadu, která by měla vliv na zákonnost jejich rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2003 č. j. 6 A 171/2002 - 41 či ze dne 3. července 2018 č. j. 6 Azs 178/2018 - 24). Krajský soud pak při přezkoumávání rozhodnutí žalované správně vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, jak mu ukládá § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), námitka, že by tak činil pouze formálně, není opodstatněná. Otázku, zda cizinec plnil účel pobytu, respektive zda je dána jiná závažná překážka jeho pobytu na území bránící prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je třeba posuzovat ve vztahu k období platnosti předchozího pobytového oprávnění. V tomto směru nemůže mít běh času v průběhu správního řízení žádný vliv. Jinak je tomu ve vztahu k posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, jež je třeba provést podle skutkového stavu existujícího ke dni vydání rozhodnutí o žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2016 č. j. 7 Azs 322/2015 - 43). Krajský soud však upozornil, že žalovaná se přiměřeností svého rozhodnutí zvláště nezabývala proto, že žalobkyně v tomto směru nevznesla odvolací námitku, a sám posoudil všechny okolnosti, které dle názoru žalobkyně činí rozhodnutí o neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu nepřiměřeným (body 17 – 19). To, že tyto námitky shledal nedůvodnými, neznamená, že se jimi řádně nezabýval.

[9] Prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu upravuje § 44a zákona o pobytu cizinců. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení se obdobně užíje mimo jiné § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že *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*. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 14. srpna 2017) zruší Ministerstvo vnitra platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. A konečně, podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se cizinci neudělí dlouhodobé vízum, *jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*. Žalovaná podle citovaných ustanovení neprodloužila platnost povolení stěžovatelky k dlouhodobému pobytu, neboť shledala jinou závažnou překážku pobytu stěžovatelky na území České republiky. Dle názoru žalované tato překážka spočívá v tom, že stěžovatelka po většinu doby platnosti dřívějšího povolení k dlouhodobému pobytu, jež jí bylo naposledy prodlouženo v roce 2009, pobývala mimo území České republiky.

[10] Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako správná skutková zjištění, která žalovaná učinila na základě kopie cestovního dokladu stěžovatelky. Podle č. 10 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), se cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka. Podle čl. 11 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu, *není-li cestovní doklad státního příslušníka třetí země opatřen otiskem vstupního razítka, mohou se příslušné vnitrostátní orgány domnívat, že držitel nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu použitelné v dotýcném členském státě. Tuto domněnku je možné vyvrátit, pokud státní příslušník třetí země jakýmkoli způsobem předloží věrohodné důkazy, například v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví o své přítomnosti mimo území členských států, o tom, že podmínky týkající se délky krátkodobého pobytu dodržel* [čl. 11 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu; totožná úprava je nyní obsažena v čl. 11 a 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016]. Schengenský hraniční kodex tedy konstruuje vyvrátitelnou domněnku, že cizinec vstupoval na území členských států Evropské unie a zase je opouštěl tak, jak ukazují razítka v jeho cestovním dokladu.

[11] Z kopie cestovního dokladu, který poskytlo Velvyslanectví ČR v Moskvě, vyplývá, že stěžovatelka v České republice v letech 2009 – 2011 pobývala pouze 47 dní. Stěžovatelka měla možnost tyto údaje vyvrátit, avšak kromě obecného tvrzení, že její cestovní doklad nebyl opatřen vstupním razítkem při každém překročení hranice České republiky, neuvedla konkrétně, kdy jindy na území České republiky v období, kdy měla být podle údajů vyplývajících z kopie cestovního dokladu v Rusku, pobývala, ani nenabídla relevantní důkazy potvrzující její další pobyt na území České republiky. Nelze namítat, že žalovaná měla správnost razítek v cestovním dokladu stěžovatelky ověřit v informačních systémech. Jak již bylo řečeno, podle čl. 11 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu se žalovaná mohla na údaje vyplývající ze stěžovatelčina cestovního dokladu spolehnout a bylo na stěžovatelce, aby je vyvrátila. Stěžovatelka přitom v tomto směru ani nic konkrétního netvrdila.

[12] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda pouhá skutečnost, že stěžovatelka po většinu doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu setrvala mimo Českou republiku, představuje závažnou překážku jejího dalšího pobytu na území České republiky.

[13] K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 18. října 2018 č. j. 5 Azs 82/2016 - 29, č. 3812/2018 Sb. NSS, v němž posuzoval případ, kdy cizinec pobýval na území České republiky z dvou let, kdy platilo jeho povolení k dlouhodobému pobytu, pouze 99 dní. Dospěl tehdy k závěru, že *„nápadně krátký pobyt v rámci předchozího dlouhodobého pobytu není sám o sobě (bez dalšího) důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení tohoto pobytu. Může však být indicií,*

pokračování

kteřá povede správní orgány ke zjišťování, nakolik cizinec skutečně plní účel pobytu, kterým v případě stěžovatele bylo podnikání, a bylo tudíž na místě posoudit, zda skutečně vykonával (v letech 2009 – 2011) podnikatelskou činnost, nebo zda jeho podnikání v České republice probíhalo pouze formálně – „na papíře“ bez toho, že by se projevovalo ve vnějším světě.“ Nejvyšší správní soud též poznamenal, že „*účelem povolení k pobytu není pobyt samotný, nýbrž konkrétně určený účel, pro který byl pobyt povolen a kterým v tomto případě bylo podnikání“*. Skutečná doba pobytu cizince na území tedy podle citovaného rozsudku „*není a nemůže být pro posouzení věci rozhodná. Současně však nelze říci, že by šlo o údaj zcela irelevantní, neboť [...] může indikovat problém či pochybnosti právě ve vztahu k tomu, zda cizinec skutečně reálně plní účel, pro který mu byl pobyt povolen. Logicky – byl-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt, předpokládá se, že se na území České republiky bude zdržovat dlouhodobě. A nezdržuje-li se zde cizinec dlouhodobě (převážnou část doby, na níž mu byl pobyt povolen), pak je na správních orgánech, aby náležitě zjistily skutkový stav věci a vyvodily z toho závěr, na základě něhož cizinci jeho pobyt následně prodlouží nebo naopak neprodlouží [...]* Závěr žalované, že stěžovatel neplnil účel předchozího dlouhodobého pobytu na území České republiky a že je tento pobyt pouze pobyt formálním, nelze postavit bez dalšího dokazování pouze na záznamech z cestovních dokladů stěžovatele, z nichž vyplývá příliš krátká doba jeho skutečného pobytu na území České republiky a schengenského prostoru.“ (podobně srov. rozsudek ze dne 3. července 2014 č. j. 9 Azs 154/2014 - 45).

[14] Odkázat lze též na výše citovaný rozsudek č. j. 7 Azs 322/2015 - 45, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „*účelem pobytu není pobyt samotný, nýbrž účel, pro který byl pobyt povolen. Ostatně samotný zákon o pobytu cizinců výslovně vždy příslušný druh povolení k dlouhodobému pobytu označuje jako povolení za určitým účelem [...]. Pobyt na území České republiky během dvouletého období v celkové délce toliko 63 dnů není sám o sobě jiným závažným důvodem ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu“* (srov. též rozsudky ze dne 8. listopadu 2017 č. j. 10 Azs 262/2016 - 41, ze dne 18. ledna 2017 č. j. 6 Azs 171/2016 - 40 a ze dne 25. ledna 2017 č. j. 6 Azs 300/2016 - 28).

[15] V rozhodnutích, v nichž Nejvyšší správní soud shledal jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, přistupovaly ke krátké době faktického pobytu cizince v České republice vždy další okolnosti – jako například skutečnost, že cizinec neplatil sociální pojištění (rozsudek ze dne 8. srpna 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29), že prohlásil na okresní správě sociálního zabezpečení, že přerušil či ukončil podnikatelskou činnost (krajským soudem zmíněný rozsudek ze dne 19. ledna 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69), společnost cizince neměla žádné příjmy ani majetek (již citovaný rozsudek č. j. 9 Azs 154/2014 – 45 či krajským soudem zmíněný rozsudek ze dne 31. října 2014, č. j. 8 Azs 105/2014 - 51), či cizinka popírala členství v družstvu, od něhož povolení k pobytu odvozovala, a dle vlastních tvrzení během pobytu v České republice vůbec nepracovala (rozsudek ze dne 27. září 2013, č. j. 4 As 114/2013 - 35).

[16] Z toho vyplývá, že závěr žalované, který potvrdil krajský soud, že krátký pobyt stěžovatelky na území České republiky sám o sobě svědčí o neplnění účelu dlouhodobého pobytu za účelem podnikání a představuje závažnou překážku pobytu stěžovatelky na území, nemůže obstát. Je třeba v kontextu této indicie posoudit, zda stěžovatelka skutečně prostřednictvím účasti v právnické osobě podnikala (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. prosince 2011 č. j. 7 As 82/2011 - 81).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Jelikož mají vytýkané vady původ již v žalobou napadeném rozhodnutí, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78

odst. 1, 4 a 5 i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, v němž bude vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[18] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, *rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.* Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. *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.*

[19] Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, uhradila v řízení před krajským soudem soudní poplatek ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích]. V řízení o kasační stížnosti žalobkyně uhradila soudní poplatek ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[20] Žalobkyně byla v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Ze spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinil zástupce žalobkyně dva úkony právní služby – převzetí a příprava právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a sepis a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby, a to sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy učinil tři úkony právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů. Částka 10 200 Kč představuje konečnou výši odměny zástupce žalobkyně, neboť nedoložil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty.

[21] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznaných stěžovateli, zahrnující zaplacené soudní poplatky a odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů jejího zástupce, tedy činí 18 200 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 6. srpna 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu