



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **M. S.**
bytem U S. 191/5, P. 9

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2017, čj. MV-146052-4/SO-2016

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 26. 4. 2017, čj. MV-146052-4/SO-2016 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 13. 9. 2016, čj. OAM-40012-34/DP-2015 (dále též

„**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), zamítl žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ.

2. Napadeným rozhodnutím, které bylo žalobci doručeno dne 9. 5. 2017, žalovaná odvolání žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítla a toto rozhodnutí potvrdila.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve uvedla, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 2. 1. 2014 do 1. 1. 2016 a následně zrekapitulovala průběh správního řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, skutkový stav zjištěný správním orgánem prvního stupně a závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí (str. 1 – 3 odůvodnění Napadeného rozhodnutí). Žalovaná posléze sumarizovala obsah odvolacích námitek, jimiž žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí brojil.
4. Žalovaná v návaznosti na rekapitulaci rozhodné právní úpravy konstatovala, že při posuzování otázky, zda byl účel posledního povoleného pobytu v případě žalobce naplňován, je třeba hodnotit, zda vůbec a do jaké míry se žalobce podílel na chodu společnosti, u které byl zapsán jako jednatel. Bylo přitom povinností žalobce označit důkazy na podporu svých tvrzení.
5. Žalovaná popsala obsah výpovědi žalobce v průběhu výsledku provedeného správním orgánem prvního stupně s tím, že žalobce nesdělil skutečnosti ani neoznačil důkazy, z nichž by vyplývalo, že z pozice jednatele činil právní úkony jménem společnosti, byl účasten obchodních jednání, vyjednával obchodní transakce, zajišťoval řádné vedené předepsané evidence a účetnictví, vedl seznam společníků, či jakoukoli jinou formou naplňoval předmět činnosti v právnické osobě a plnil povinnosti jednatele.
6. Žalovaná zdůraznila, že účelem pobytu zcela jistě není pouhé formální zapsání do příslušných rejstříků, aniž by byla podnikatelská činnost fakticky na území ČR vykonávána. S poukazem na závěry vyplývající z rozhodovací praxe správních soudů doplnila, že zápis žalobce v obchodním rejstříku byl pouze formální a žalobce prokazatelně neplnil účel pobytu uděleného od 2. 1. 2014 do 1. 1. 2016, což zakládá závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná přitom nepřisvědčila námitce, že se existenci takové překážky nepodařilo správnímu orgánu prvního stupně bez důvodných pochybností prokázat.
7. Žalovaná nesouhlasila s žalobcem, že u výsledku žalobce kladené dotazy by byly adekvátní pouze pro osobu, která má právní vzdělání. Protokol o výsledku podle žalované obsahuje otázky vztahující se zejména k účelu pobytu, tj. podnikání – účasti v právnické osobě, zaměřené především na ověření skutečností, zda žalobce plnil svou funkci jednatele v předmětné společnosti. Žalovaná dotazy považovala za zcela adekvátní a přiměřené zkoumanému účelu pobytu s tím, že předpokládala, že žalobce by měl mít o nich alespoň základní povědomí.

8. K námitce žalobce, že od roku 2015 vykonává činnost jako OSVČ, přičemž správní orgán prvního stupně je povinen rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, žalovaná uvedla, že žalobce byl povinen plnit účel, pro který mu byl pobyt na území ČR povolen. Správní orgán prvního stupně tak dle žalované správně posuzoval plnění povoleného účelu pobytu na území, přičemž zjistil, že žalobce v minulosti neplnil účel pobytu, resp. funkci jednatele v letech 2014 a 2015 ve společnosti R – Pole s.r.o. nevykonával, tudíž po celou dobu povoleného pobytu neplnil jeho účel. Podle žalované neplnění účelu pobytu na území za účelem podnikání je i ve světle závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Azs 144/014 - 34, závažnou překážkou dalšího pobytu žalobce na území a je důvodem pro neprodloužení povolení k pobytu dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
9. Žalovaná dále zdůvodnila své závěry o tom, že rozhodnutí nebude mít nepřiměřené dopady do rodinného a soukromého života žalobce.

III. Žaloba

10. Žalobce ve své stručné žalobě v obecné rovině předeslal, že je Napadené rozhodnutí nezákonné; současně ve zcela obecné rovině dovozoval naplnění důvodů uvedených v § 76 odst. 1 písm. a), b) i c) s. ř. s.
11. Konkrétněji pak žalobce namítal, že výkon jednatelské činnosti je spojen s celou řadou povinností, jejichž úplný výčet není možný nejen s ohledem na jejich šíři, ale i pro odlišnost těchto povinností v jednotlivých případech. Zákon pak dle žalobce upravuje zásady, jimiž se musí řídit všichni jednatele. Žalobce trval na tom, že vykonával ve společnosti funkci jednatele, byl hlášen na správě sociálního zabezpečení od 3. 9. 2007 do 31. 12. 2015, ačkoli měl již od 23. 7. 2015 živnostenský list. Uvedl, že „*vnitřním rozdělením práv a povinností jsem vykonával tu činnost, kterou jsem měl konkrétně na starosti*“, s tím, že „*firma od roku 2014 nesehnala zakázky,... ovšem...vyvíjela činnosti a snažila se dále směřovat k dosažení zisku*“. Namítal, že splňoval nejen formální, ale i materiální podmínky podnikání, přičemž nebyl zapsán toliko formálně, ale vykonával pro společnost činnost dle vnitřního rozdělení a za svůj výkon funkce pobíral odměnu. Dle přesvědčení žalobce správní orgán prvního stupně záměrně vedl výslech tak, aby byl prokázán závěr, že činnost jednatele nevykonával. Zdůraznil, že nemá žádné právní ani obchodní vzdělání a výslech byl veden zcela mimo jeho schopnosti. S poukazem na závěry Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že plnil podmínku, dle níž musí podnikatelskou činnost alespoň převážně vykonávat.
12. Žalobce dále bez dalšího poukázal na závěry správních soudů k otázce zjišťování skutečného stavu věci a citoval doktrinální závěry k pojmu podnikání a jeho znakům.
13. Konečně pak žalobce namítal, že žalovaná porušila zásady upravené v § 3, § 2 odst. 4 a § 50 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), a překročila rovněž lhůty pro vydání rozhodnutí.

IV. Vyjádření žalované

14. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 29. 6. 2017 odkázala na svou argumentaci uvedenou v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. K žalobním námitkám poukazujícím na plnění účelu pobytu pak žalovaná toliko konstatovala, že jsou nedůvodné a nepřinášejí žádnou novou relevantní argumentaci, proto ohledně nich odkázala na odůvodnění

Napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Nesouhlasila ani s námitkami poukazujícími na porušení pravidel vyplývajících ze správního řádu.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (jejich souhlas byl s ohledem na § 51 odst. 1 větu druhou s. ř. s. presumován).
16. Soud připomíná, že žalobce v rámci podané žaloby žádal soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 28. 6. 2017, čj. 10 A 104/2017 - 27, žalobě odkladný účinek nepřiznal.
17. V posuzované věci byla správním orgánem prvního stupně zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území spočívající v nenaplnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 2. 1. 2014 do 1. 1. 2016.
18. Soud připomíná, že z § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců plyne, že *„(ž)ádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo“* a že *„(n)a prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně“*.
19. Ustanovení § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že *„(d)obu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37)“*.
20. Z § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pak vyplývá, že *„(m)inisterstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“*
21. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *„(d)louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území, ...“*.
22. K jednotlivým žalobním námitkám zdejší soud v obecné rovině předesílá, že některé z nich byly žalobcem konstruovány velmi obecným způsobem, když žalobce do značné míry čerpal z uplatněných odvolacích námitek, které však již žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vypořádala, přičemž žalobce na toto vypořádání žalované nerefletoval a nyní v žalobě tytéž námitky znovu opakoval, aniž by bral v potaz argumentaci žalované k nim. Žalobce nadto uplatněné žalobní důvody do značné míry konstruoval toliko ve velmi obecné rovině, aniž by současně řádně deklaroval, jak Napadené rozhodnutí v takto namítaných souvislostech porušilo jeho veřejná subjektivní práva, resp. jak konkrétně se negativně promítlo do žalobcova právního postavení.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

23. Soud k takto obecně vzneseným žalobním námitkám žalobce podotýká, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby přitom ovšem v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
24. Městský soud se tak žalobním námitkám vzhledem k jejich obecnosti mohl věnovat pouze v téže míře obecnosti, v jaké je sám žalobce vznesl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, čj. 6 Afs 9/2015 - 31). Zdejší soud připomíná, že pokud žalobce v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 6 As 54/2013 - 128). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace uzavírá, že se z níže podrobněji vyložených důvodů v zásadě ztotožnil s argumentací, kterou již dříve žalovaná uvedla v odůvodnění Napadeného rozhodnutí.
25. Soud nejprve přistoupil k vypořádání námitek, jimiž žalobce v nejobecnější rovině namítal, že žalovaná zatížila Napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
26. Zdejší soud s odkazem na shora vyložená východiska týkající se obecnosti žalobcem vznesených námitek zdůrazňuje, že se předmětnou námitkou mohl zabývat toliko v takové míře obecnosti, v jaké ji žalobce vznesl. Neshledal přitom v tomto ohledu žádný nedostatek, pro který by Napadené rozhodnutí nemělo v soudním přezkumu obstát.
27. Soud připomíná, že správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán 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. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta 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 (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích

Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

28. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
29. Soud ověřil, že žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí neopomněla reagovat na všechny námitky uplatněné v průběhu odvolacího řízení. Každou z těchto námitek se žalovaná zabývala, byť tak v některých případech učinila společně s ohledem na obsahovou souvislost jednotlivých námitek, vyslovila k nim své závěry, přičemž připojila úvahy, jimiž byla při vypořádání té které námitky vedena. Žalobce ostatně v podané žalobě neoznačil odvolací námitky, které snad zůstaly dle jeho názoru zcela nevypořádány, resp. které měly být dle jeho žalobních tvrzení vypořádány zcela nedostatečně. Stejně tak žalobce nijak nekonkretizoval, v jakém konkrétním ohledu považoval Napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.
30. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jsou podle přesvědčení soudu jednoznačně seznatelné důvody, pro které žalovaná považovala procesní argumentaci žalobce za neopodstatněnou. Polemika žalobce je tak dle přesvědčení soudu spíše jen polemikou se závěry správních orgánů o posouzení skutkových a navazujících právních otázek. Žalovaná své závěry vyslovené v Napadeném rozhodnutí dostatečně odůvodnila, její právní názor je logicky a srozumitelně vyjádřen a má dostatečnou oporu v obsahu správního spisu.
31. Soud dále přistoupil k posouzení samého jádra procesní obrany žalobce, který nadále trval na tom, že účel pobytu převážně plnil, když vykonával ve společnosti funkci jednatele a splňoval nejen formální, ale i materiální podmínky podnikání, přičemž nebyl zapsán toliko formálně, ale vykonával pro společnost činnost dle vnitřního rozdělení a za svůj výkon funkce pobíral odměnu.
32. Soud nemohl žalobci v jeho obecných námitkách zpochybňujících závěr o nenaplnění účelu předchozího pobytu přisvědčit. Z dále popsanych důvodů se ztotožnil závěry žalované, že žalobce účel předchozího povoleného pobytu neplnil a založil tak existenci jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a tedy i důvod pro neprodloužení povolení k pobytu.
33. Správní soudy ustáleně judikují, že úprava obsažená v zákoně o pobytu cizinců je založena 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, čj. 7 As 82/2011 - 81). Je přitom věcí suverénního státu, za jakých podmínek cizince vpustí či nevypustí 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, čj. 9 As 95/2008 - 45, a usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04).

Cizinec musí plnit účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu. Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, tudíž musí být skutečně naplněn.

34. Platí přitom, že při posuzování žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu cizince je podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců primárním hlediskem sledování účelu, pro který byl pobyt cizinci povolen. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, čj. 1 Azs 66/2017 - 29, je smyslem prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu zajištění dalšího legálního pobytu cizince na území ČR, a to při pokračování účelu, pro který mu bylo pobytové oprávnění uděleno. Správní orgán proto musí při posuzování žádosti o prodloužení tohoto pobytu přihlížet k tomu, zda cizinec tento jím deklarovaný účel náležitě využívá. Pokud cizinec nenaplnuje účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu na území České republiky, je na místě jeho žádosti o prodloužení pobytu nevyhovět.
35. Správní soudy v minulosti opakovaně potvrdily (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, čj. 4 As 165/2013 - 50, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, čj. 9 A 66/2010 - 50, publ. pod č. 2951/2014 Sb. NSS), že nenaplnění účelu předchozího pobytu představuje závažnou překážkou dle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a je tudíž důvodem pro zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého pobytu dle § 46 odst. 1 věty první ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) tohoto zákona (k otázce existence uvedené závažné překážky dále srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012 - 29, ze dne 30. 1. 2013, čj. 9 As 117/2012 - 35, ze dne 29. 5. 2013, čj. 3 As 14/2013 - 28, ze dne 27. 9. 2013, čj. 4 As 114/2013 - 35, a ze dne 21. 1. 2016, čj. 7 Azs 227/2015 - 49). Uvedené závěry správních soudů byly ostatně v minulosti potvrzeny i usnesením Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 1387/12, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 - 69.
36. V naposledy označeném rozsudku přitom Nejvyšší správní soud k otázce výkladu pojmu „závažná překážka“ dovodil, že „v daném případě se jedná o neurčitý pojem, který jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání stěžovatele odůvodnit (viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2003, č. j. 1 As 10/2003 – 53, dostupný na www.nssoud.cz)“.
37. Nejvyšší správní soud v tomto směru v rozsudcích ze dne 3. 3. 2016, pod čj. 7 Azs 322/2015 - 43, nebo v rozsudku ze dne 18. 10. 2018, čj. 5 Azs 82/2016 - 29, přílehavě uvedl, že „Nejvyšší správní soud opakovaně, například v rozsudcích ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o

prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu.“ Nenaplnění účelu předchozího pobytu [ve smyslu závažné překážky dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců] je tedy nutno posuzovat za období platnosti předchozího povolení k pobytu. Jde tak o skutečnost, pro kterou je stanoveno rozhodné období v minulosti, a na kterou proto nemůže mít vliv pozdější skutkový vývoj v řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu [na rozdíl od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jak také dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012 - 29].

38. 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, čj. 3 As 15/2012 - 29). Za závažnou překážku je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Azs 144/2014 - 35). V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, čj. 9 Azs 219/2014 - 39, v této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze hovořit o „jakémkoliv neplnění, ale o převážném neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen“.
39. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi akcentuje převažující zájem státu na dodržování předpisů regulujících pobyt cizinců na území ČR. Na plnění účelu pobytu je tedy nezbytné nahlížet jako na kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince. Nejvyšší správní soud přitom nevylučuje, že by mohly nastat okolnosti ospravedlňující dočasné přerušování plnění účelu, pro který bylo povolení uděleno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 Azs 383/2017 - 34). V tomto směru například Nejvyšší správní soud konstatoval, že cizinci nelze zamítnout žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání pouze proto, že aktuálně podnikatelskou činnost nevykonává z důvodu těhotenství či mateřství (viz rozsudek ze dne 29. 5. 2015, čj. 4 Azs 59/2015 - 37).
40. Jak však bylo naznačeno výše, platí, že neplnění účelu pobytu po převažující část doby či dokonce po celou dobu pobytu dříve povoleného pobytu nade vší pochybnost zakládá existenci jiné závažné překážky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Faktické nevykonávání podnikatelské činnosti po převážnou část doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tedy představuje závažnou překážku pobytu cizince na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, čj. 9 A 66/2010 - 50).
41. Soud dále podotýká, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011 - 81, dovodil, že v případě, kdy povolení k pobytu bylo uděleno za účelem podnikání (podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku), je plněním účelu, pro který bylo povolení k pobytu uděleno, třeba rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti. Účel pobytu není doložen jen tím, že je cizinec zapsán v obchodním rejstříku. Jinak by došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona a § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců by postrádal smysl. Aby mohl správní orgán dospět k závěru, že cizinec plní účel, pro který mu byl povolen pobyt, musela by být podnikatelská činnost v předmětném období alespoň převážně vykonávána. Na výše uvedených závěrech Nejvyšší správní soud setrval např. i v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, čj. 4 As 165/2013 - 50. Podstatné tedy podle ustálené rozhodovací

praxe Nejvyššího správního soudu je, aby cizinec dodržel podmínky, které jsou nezbytné pro zachování povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2015, čj. 8 Azs 145/2014 - 97).

42. V posuzované věci byl závěr o nenaplnění účelu pobytu opřen především o závěr, že žalobce v průběhu let 2014 a 2015 fakticky funkci jednatele v uvedené společnosti nevykonával.
43. Městský soud v Praze přitom přisvědčuje závěrům žalované, že žalobce neplnil účel dříve uděleného povolení k pobytu na území České republiky, když v průběhu správního řízení nebylo prokázáno, že by jménem společnosti osobně v rozhodné době vystupoval, že by skutečně vykonával pravomoci statutárního orgánu společnosti či se jinak podílel na jeho podnikatelské činnosti. Důkazy podporující takové závěry pak nevyplynuly ani z provedeného výsledku žalobce jako účastníka řízení správním orgánem prvního stupně dne 28. 4. 2016. Ba naopak, z obsahu jeho výpovědi, která je zachycena v protokolu z téhož dne pod čj. OAM-40012-26/DP-2015, vyplynulo, že společnost R – Pole, s.r.o. „koncem roku 2013 přestala reálně fungovat“, neměla v roce 2014 ani v roce 2015 žádné obchodní závazky ani zaměstnance, přičemž k dotazu správního orgánu prvního stupně, na jakých zakázkách či úkolech žalobce v období od 2. 1. 2014 pracoval, žalobce odpověděl toliko, že „v červenci 2015 jsem firmu prodal..., dělal jsem s firmou Gema“. K dotazu, zda společnost vykonávala činnost po dobu celé své existence, tj. od roku 2007, žalobce výslovně potvrdil, že „celou dobu nevykonávala, více než poslední dva roky ne“. Žalobce přitom při výsledku mimo výše uvedené rovněž prokázal zásadní neznalosti ohledně činnosti a fungování společnosti s ručením omezeným, nevěděl jistě, zda je společníkem uvedené společnosti, zda měl se společností uzavřenou smlouvu o výkonu funkce, nedokázal poskytnout odpovědi k orgánům společnosti, k formální dokumentaci a ekonomickým výsledkům společnosti, které by jako fakticky jednající jednatel společnosti znát rozhodně měl. Konzistentní a věrohodnou pak jeho výpověď nebyla ani ve vztahu k popisu činnosti, kterou měl pro společnost vykonávat. Žalobce nebyl z důvodu zjevných vnitřních rozporů v rámci jeho výpovědi schopen osvědčit, jak často pro společnost jím tvrzenou činnost vykonával. Přestože uváděl, že pro společnost „hledal práci na internetu“, současně vypověděl, že s počítačem neumí pracovat. Jeho tvrzení stran skutečně vykonávané činnosti nemá podle přesvědčení soudu oporu v žádném jiném podkladu založeném ve správním spisu a je se zřetelem k výše uvedeným závěrům nevěrohodné. Žalobce přitom nebyl schopen předložit, ale ani konkrétně označit podklady či dokumenty, jejichž obsah by jeho tvrzení podporoval.
44. Z těchto odpovědí žalobce při jeho výsledku tudíž správní orgány podle přesvědčení soudu řádně vyvodily, že žalobce ve skutečnosti v rozhodném období, tj. v letech 2014 a 2015, funkci jednatele ve společnosti nevykonával. V řízení nebylo prokázáno, že by žalobce v rozhodném období jednal za společnost navenek či že by vykonával konkrétní činnosti spadající pod pojem obchodního vedení (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. 29 Odo 479/2003, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2005, čj. 4 Afs 24/2003 - 81). Sám ostatně opakovaně vypověděl, že společnost od konce roku 2013 žádnou činnost nevykonávala. Správní orgány tak v projednávané věci dospěly ke správnému závěru, že žalobce fakticky činnost statutárního orgánu společnosti po dobu předchozího povolení k pobytu nevykonával.
45. Na uvedených závěrech pak nebyly ničeho změnit ani obecné poznámky žalobce obsažené v podané žalobě, dle nichž „vnitřním rozdělením práv a povinností jsem vykonával tu činnost,

kteřou jsem měl konkrétně na starosti“, resp. že „firma od roku 2014 nesehnala zakázky,... ovšem...vyvíjela činnosti a snažila se dále směřovat k dosažení zisku“, když žalobce v podané žalobě shora uvedené závěry nijak konkrétně nezpochybnil, ani v podané žalobě nepopsal a nijak nedokládal, jaké konkrétní činnosti spadající pod množinu oprávnění jednatele společnosti s ručením omezeným v rozhodném období vykonával. Ani případné rozdělení agendy statutárního orgánu mezi několik jednatelů indikované v obecné rovině žalobcem by však nemohlo žalobce v případě, že by fakticky vykonával svou funkci, zprostit toho, že by měl jako jeden z těchto jednatelů disponovat potřebnými znalostmi ohledně obecných záležitostí řízení, hospodaření a organizace společnosti, na němž se z povahy své funkce podílel, resp. měl podílet. V obdobné věci žalobcem namítaného rozdělení agendy statutárního orgánu ostatně Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku ze dne 14. 3. 2019, čj. 7 Azs 471/2018 - 39, v tomto směru přílehavě uvedl, že „(i) v případě, že by byly povinnosti jednatelů rozděleny, jak naznačuje stěžovatelka, nepochybně by měla mít jakožto jednatelka (tedy součást managementu společnosti) přehled o struktuře společnosti, bankovním účtu, odvodech daní a zaměstnávaných osobách.“

46. Na výše uvedených závěrech pak z povahy věci nemohou ničeho změnit ani žalobcem s odkazem na relevantní doktrinní znaky popsané obecné znaky podnikání či jeho obecné poznámky o šíři jednatelských oprávnění. Soud přitom považuje za nadbytečné znovu opakovat východiska soudního přezkumu a významu rozsahu a obsahu žalobní argumentace v řízení o žalobě proti správnímu orgánu a odkazuje v tomto směru na výše vyložené úvahy.
47. Důvodnou pak soud s přihlédnutím k výše uvedeným závěrům soud neshledal ani dílčí námitku žalobce poukazující na to, že byl hlášen na správě sociálního zabezpečení, neboť jak bylo vyloženo shora, pro závěr o existenci překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je rozhodující faktický stav a nikoli vedení ve formální evidenci či formální plnění některých se skutkovou verzí žalobce spojených formálních povinností.
48. Pokud pak žalobce poukazoval na to, že měl již od 23. 7. 2015 živnostenský list, soud zdůrazňuje, že uvedené tvrzení není nijak způsobilé revidovat výše aprobovaný závěr o faktickém nenaplnění účelu předchozího pobytu, kterým bylo v rozhodném období působení žalobce jako jednatele v uvedené společnosti. Nad rámec nezbytného odůvodnění pak soud toliko stručně podotýká, že i pokud by snad bylo lze zohlednit (v řízení však podrobně nezkoumané) okolnosti týkající se živnostenské činnosti žalobce, přesto by to na závěrech soudu nemohlo ničeho změnit, neboť by i v takovém případě nebylo pochyb o tom, že žalobce po převážnou dobu účel povoleného pobytu (byl-li by tento účel vnímán širěji jako účel podnikání) neplnil.
49. Soud tak s přihlédnutím ke shora uvedeným závěrům stran významu dispoziční zásady v míře obecnosti odpovídající vzneseným námitkám uzavírá, že Napadené rozhodnutí není co do závěru o nenaplnění účelu předchozího povoleného pobytu zatíženo vadou, pro kterou by nemělo v soudním přezkumu obstát. Správní orgány obou stupňů podle názoru soudu své závěry správně založily na skutkových zjištěních vyplývajících z obsahu výsledku žalobce ze dne 28. 4. 2016. V tomto směru tedy nelze Napadené rozhodnutí považovat co do jeho závěrů za nepodložené.
50. Soud dále pro úplnost přistoupil k posouzení námitek, jimiž žalobce zcela obecně poukazoval na nedostatečné zjištění skutkového stavu věci ve smyslu § 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, resp. porušení odpovídajících zásad upravených v uvedených ustanoveních

správního řádu, a současně v obdobné rovině namítal porušení § 2 odst. 4 správního řádu s tím, že přijaté řešení není v souladu s veřejným zájmem a neodpovídá okolnostem daného případu.

51. Soud zdůrazňuje, že žalobce v podané žalobě nespecifikuje, v čem konkrétně mělo porušení povinnosti zjistit skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, či porušení povinností uložených správním orgánům v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu spočívat. Ani v podané žalobě přitom nijak nespecifikuje jiné podklady pro rozhodnutí a neoznačuje jiné důkazní prostředky, jejichž provedení by bylo z jeho pohledu pro formulaci skutkových závěrů potřebných pro navazující meritorní posouzení potřebné. Jeho obecný poukaz na závěry vyslovené v rozhodnutích správních soudů a Ústavního soudu k otázce zjišťování skutečného stavu věci nepředstavuje samostatnou žalobní námitku, jejíž důvodnost by soud mohl posuzovat, když z žalobní argumentace není zřejmé, jakou konkrétní vadu žalobce v Napadeném rozhodnutí či v řízení, které jeho vydání předcházelo, v daném ohledu spatřuje.
52. Soud v tomto směru s odkazem na dříve uvedené opětovně připomíná význam dispoziční zásady ovládající řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. výše). Pokud se žalobce v tomto směru omezil na obecný poukaz na judikatorní závěry soudů, aniž by brojil proti konkrétním nedostatkům Napadeného rozhodnutí či jemu předcházejícího řízení, nemohl soud než v obdobně obecné rovině konstatovat, že Napadené rozhodnutí v tomto směru žádnou vadou netrpí.
53. Shodné závěry je pak třeba vyslovit i ve vztahu k obdobně obecné námitce poukazující na porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Ani v tomto případě totiž žalobce nijak nespecifikoval, v jakém konkrétním ohledu je Napadené rozhodnutí takovou vadou stíženo. Soud tak v míře obecnosti odpovídající žalobní námitce uzavírá, že Napadené rozhodnutí není v tomto ohledu zatíženo takovým nedostatkem, pro který by nemělo v soudním přezkumu obstát.
54. Pokud pak jde o námitku, kterou žalobce brojil proti tomu, že správní orgán vyšel při formulaci skutkových závěrů z výsledku žalobce, který měl provádět záměrně tendenčně a měl při něm klást dotazy, k jejichž zodpovězení žalobce postrádal nezbytné vzdělání, nemohl soud žalobci přisvědčit. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že relevantní skutkové okolnosti mohou být podpořeny v zásadě a právě jen výsledkem účastníka řízení. Soud k tomu odkazuje např. na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 4 Azs 95/2019 - 36, v němž Nejvyšší správní soud neshledal nijak právně závadným, že „*důkazem pro závěr o výkonu nelegální práce byl především výslech žalobce...*“.
55. Soud podotýká, že ačkoliv správní řád, jakožto obecný procesní předpis s výjimkou sporného řízení výslech účastníka jako obecný důkazní prostředek neupravuje, v posuzovaném případě se uplatní zvláštní úprava výsledku účastníka v řízení podle zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 4 As 166/2013 - 25, a ze dne 6. 2. 2014, čj. 6 As 147/2013 - 29). Podle § 169 odst. 2 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. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Výslech

účastníka řízení je tudíž zásadně přípustným důkazním prostředkem pro zjištění skutkového stavu věci.

56. Zároveň je podstatné, že řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením na žádost, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci.
57. Soud z protokolu ze dne 28. 4. 2016, čj. OAM-40012-26/DP-2015, ověřil, že výslech žalobce byl správním orgánem prvního stupně proveden zcela standardně, byly kladeny dotazy, jež jsou ve skutkově a právně obdobných případech pravidelně pokládány a jejichž obsah a rozsah nijak zjevně nevybočuje z ustálené praxe správního orgánu prvního stupně. Dotazy pak byly zcela správně zaměřeny na získání skutkových poznatků stran okolností rozhodných pro navazující meritorní právní posouzení, tj. především faktický výkon funkce jednatele žalobce. Soud přitom pro úplnost podotýká, že žalobce výslovně vyjádřil souhlas s tím, aby byl výslech veden v českém jazyce.
58. Soud uzavírá, že správní orgán prvního stupně v Prvostupňovém rozhodnutí, stejně jako žalovaná v Napadeném rozhodnutí, zcela správně, tedy nikoliv tendenčně, vyhodnotily ve spise založený protokol o výsledku žalobce, když v obou rozhodnutích uzavřely, že žalobce v rozhodném období funkci jednatele fakticky nevykonával, a to s odkazem na žalobcův výslech a tvrzení v rámci něho správními orgány žalobcem podaná. Správními orgány nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sám žalobce tvrdil.
59. Soud pak pro úplnost samým závěrem podotýká, že pro závěr o potřebě zrušit Napadené rozhodnutí by pak nemohla být ani v případě její opodstatněnosti postačující námitka překročení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí.
60. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. října 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu