



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: G.G.**, nar...., v ČR bytem ..., *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2017 č. j. MV-41351-4/SO-2015,

t a k t o:

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobce se žalobou ze dne 21. 12. 2017, domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 22. 11. 2017 č. j. MV-41351-4/SO-2015 a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 27. 1. 2015 č. j. OAM-41463-31/DP-2011, jímž byla podle ust. § 44a odst. 3 v návaznosti na ust. § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2

písm. b) s odkazem na ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání.

[III] Žaloba

V samotném úvodu žaloby vyjádřil žalobce zásadní nesouhlas s argumentací žalované, již odůvodnila zamítnutí žádosti žalobce. Podle názoru žalobce žalovaná naprosto nesprávným, a konkrétní situaci žalobce nepřiléhavým způsobem, aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem.

Žalobce opětovně uplatnil svoji námitku dovozování závěrů o nevykonávání podnikatelské činnosti pouze z výsledku, kterou uplatnil již v odvolání, neboť dle jeho názoru se s ní žalovaná naprosto nedostatečně vypořádala. Z rozhodnutí žalované č.j: MV-76243-6/SO- 2016 ze dne 29. 6. 2016 vyplynulo: „Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb. postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.“ Žalovaná shledala, že v posuzovaném případě správní orgán I. stupně nedostatečně zjistil skutkový stav věci, když konstatoval, že účastník řízení nepodnikal, vykonával závislou práci, a tudíž neplnil účel povoleného pobytu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Jediným důkazem zde byl výslech účastníka řízení, přičemž podle § 103 písm. s) zákona č. 326/1999 Sb. je cizinec povinen na požádání prokázat provozování živnosti. Důkazní břemeno bylo tedy na straně účastníka řízení, správní orgán I. stupně však takovou výzvu účastníku řízení neučinil.

Žalobce dále namítal, že správní orgán I. stupně i žalovaná chybně aplikovaly zákonná ustanovení. Žalobce v této souvislosti odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (nejaktuálněji dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Azs 322/2015-43 ze dne 3. 3. 2016) kde jasně vyplývá, že jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, resp. posouzení její existence se váže k období předchozího pobytu, tedy k pobytu předcházející období podání žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Toto dokazuje judikatura Městského soudu v Praze citovaná správním orgánem v napadaném rozhodnutí (rozsudek ze dne 26. 6. 2013 č.j. 9 A 66/2010-50): „*Neplnění účelu předchozího pobytu (faktické nevykonávání podnikatelské činnosti) po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území, která je podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců ... ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.*“ Z výše uvedeného i z citace judikatury, kterou použil správní orgán tak vyplývá, že aby mohla být konstatována překážka pobytu, musí cizinec neplnit účel pobytu u předchozího pobytu, tedy u pobytu, který předcházel podání žádosti o prodloužení tohoto pobytu, a to po převážnou část doby.

Žalobce dále namítal, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované vycházelo primárně z ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dle kterého policie platnost víza, resp. dlouhodobého pobytu zruší, pokud cizinec přestal splňovat některou z

podmínek pro udělení víza. Žalobce měl za to, že tyto podmínky bylo nutno vnímat v jejich pozitivním slova smyslu, tedy jako náležitosti pro udělení víza, resp. povolení k dlouhodobému pobytu, které jsou vyjmenovány v § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž spisovým materiálem bylo prokázáno, že žalobce všechny tyto podmínky splnil. Žalobce se tedy důvodně domníval, že právní konstrukce žalované, která využila ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. k) téhož zákona byla nezákonná, přičemž pro výklad uváděný žalobcem lze analogicky vycházet z ustanovení § 46a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců. I kdyby však neplatilo výše uvedené a správní orgán I. stupně, resp. žalovaná byly oprávněny postupovat ve smyslu výše uvedených ustanovení, je třeba poukázat na samotnou dikci § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců, dle které důvodem neudělení víza může být skutečnost, že pobyt cizince na území není v zahraničně politickém zájmu České republiky nebo byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Vzhledem k tomu, že výše uvedené ustanovení obsahuje dvě skutkové podstaty, bylo třeba dovodit jednak to, že tyto dvě skutkové podstaty nejsou svým obsahem totožné, ale zejména to, že jejich obsah, resp. intenzita těchto skutkových podstat v souvislosti s veřejným zájmem je obdobná nebo srovnatelná. Pokud se týká zahraničně politických zájmů České republiky, bylo třeba dovozovat, že tyto vychází ze zahraničněpolitické doktríny, k jejímuž definování bylo zmocněno Ministerstvo zahraničních věcí, popřípadě Vláda České republiky. Právnímu zástupci žalobce pak nebyla známá žádná aktuální a oficiální zahraničně politická doktrína, na kterou by správní orgán odkazoval, přičemž bylo naprosto nepřipustné, aby tuto definoval sám správní orgán. Z dikce tohoto ustanovení však vyplývá, že tyto zájmy musely být nejenom jasně definované a přezkoumatelné (viz níže), ale musely podstatným způsobem přesahovat individuální hledisko cizince a musely být zařazeny do kontextu politických zájmů v rámci mezinárodních vztahů. Již z těchto závěrů bylo nutno dovozovat, že výše uvedené ustanovení nemohlo a nesmělo sloužit jakémukoliv správnímu orgánu k vytváření vlastních nepřezkoumatelných a neoprávněných důvodů pro zamítnutí, resp. zrušení víz (dlouhodobého pobytu) cizinců. Tyto obecné teze jsou pak významné pro definování jiné závažné překážky pobytu cizince na území, kterou tak logicky nemohlo být jednání, kterého se měl žalobce dopustit. Nad to žalobce uvedl, že logickým výkladem termínu “zjištěna jiná závažná překážka” lze dovodit jediný akceptovatelný závěr, a to ten, že totiž taková překážka musela aktuálně existovat a navíc se muselo jednat o existující překážku závažnou. Z jednání, kterého se měl žalobce dopustit, pak vyplývalo, že tato překážka zcela evidentně již neexistovala, a to vzhledem k tomu, že žalobce na území již v době rozhodování správního orgánu prvního stupně a následně i rozhodnutí žalovaného prokazatelně podnikal a plnil veškeré povinnosti z toho vyplývající.

Žalobce dále namítal porušení § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu, které spatřoval v naprostém ignorování námitek žalobce proti úvahám správního orgánu I. stupně ohledně přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalovanou. Žalovaná pouze odkázala na odůvodnění přiměřenosti rozhodnutí obsažené na stranách 5 a 6 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, čímž toto odůvodnění de facto aprobovala, avšak nijak se nezabývala, v rozporu s výše uvedenými ustanoveními zákona, námitkami, které proti tomuto odůvodnění vznesl žalobce a na kterých trval. Žalobce byl tedy toho názoru, že přestože ve svém odůvodnění věnoval správní orgán I. stupně posouzení přiměřenosti na první pohled dostatek prostoru, obsahově však přiměřenost dopadu rozhodnutí naprosto nedostatečně odůvodnil.

Dle § 174a zákona o pobytu cizinců byl správní orgán povinen: „*při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zohlednit 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.*“ Pro úplnost žalobce uvedl, že výčet uvedený v citovaném ustanovení byl výčtem, který představoval minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, byl-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musel vypořádat se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí přiměřené, přičemž § 174a tohoto zákona nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“. Citované ustanovení zákona nabídlo onen minimální výčet okruhů, jimiž se správní orgán musel ve svém meritorním rozhodnutí vypořádat. V této souvislosti pak žalobce znovu připomněl § 3 správního řádu, který stanovuje povinnost správního orgánu dostatečně zjistit skutkový stav. V této souvislosti nemohlo obstát, pokud správní orgán provedl požadovanou úvahu jen v omezené míře a své úvahy postavil na domněnkách a nepodložených tvrzeních, tak jak správní orgán v tomto případě bezpochyby činil. Stejně tak žalobce nesouhlasil se závěry správního orgánu, že nemohlo dojít k nepřiměřenému zásahu, pokud napadeným rozhodnutím pouze dochází k neprodloužení povolení k pobytu, nikoliv k zákazu pobytu. S tímto žalobce vyjádřil kategorický nesouhlas, a uvedl, že správnímu orgánu jistě musela být známa problematická situace kolem tzv. Visa pointu, lhůt, které Ministerstvo vnitra má pro vyřízení případných žádosti o pobyt a následně fakt, že Ministerstvo vnitra téměř ve všech případech tyto lhůty není schopno dodržet a ochrana účastníků řízení proti nečinnosti je často neúčinná s ohledem na přehlčení jak Ministerstva vnitra, tak soudů. Žalobce byl ztrátou povolení k dlouhodobému pobytu de facto nucen vycestovat do země původu a vzhledem k výše uvedenému je velmi pravděpodobné, že toto vycestování bude dlouhodobého charakteru, což může a bezpochyby bude mít značné důsledky na jeho sociální vazby v České republice, a především na jeho ekonomické aktivity na území republiky. V situaci, kdy byl tedy správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, jak bylo jeho povinností, aby se minimálně pokusil o to, že účastníka řízení buďto vyslechne k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo ho jakýmkoliv jiným způsobem vyzval k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřil, případně se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu obsahovalo pouze omezenou úvahu o přiměřenosti dopadů rozhodnutí, případně úvahu postavenou na domněnkách a nesprávných závěrech správního orgánu, tedy v rozporu s požadavky § 174a zákona o pobytu cizinců, jednalo se o porušení nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Rovněž správní orgán tím, že se v odůvodnění rozhodnutí s touto nepřiměřeností nevypořádal, jednal v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalobce navrhnul, aby soud rozhodnutí žalované v celém rozsahu zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se v písemném vyjádření k žalobě ze dne 23. 1. 2018 vyjádřila k jednotlivým žalobním námitkám následovně.

Žalobce podle zjištění správního orgánu I. stupně neplnil účel pobytu v době platnosti předchozího povolení, což vyplynulo z výpovědi žalobce ze dne 20. 10. 2014, kdy jako účastník řízení uvedl, že v době povoleného pobytu od 2. 7. 2009 do 1. 7. 2011 společnost nevykonala žádnou činnost. V roce 2012 uskutečnila jeden obchod se šperky a v roce 2014 probíhala ústní jednání o obchodu společnosti FILIMON s.r.o. Žalovaná uvedla, že neshledala porušení § 68 zákona č. 500/2004 Sb., jelikož správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že dlouhodobé neplnění účelu pobytu představuje závažnou překážku pobytu cizince na území a odůvodňuje zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., tak, jak odpovídá výroku napadeného rozhodnutí. V posuzovaném případě žalobce po převážnou část povoleného pobytu na území České republiky neplnil účel pobytu. Žalovaná se ztotožnila s názorem, že dlouhodobé neplnění účelu pobytu, příp. povinností spojených s podnikáním (hrazení pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), představovalo závažnou překážku pobytu cizince na území. V daném případě bylo aplikováno ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. s ohledem na skutečnost, že účastník řízení své podnikání obnovil. Možnost aplikace zmíněných ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. na takovéto případy byla potvrzena i judikaturou (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011 č. j. 10A 218/2010-42 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012 9 As 80/2011-69). Pro naplňování účelu pobytu nepostačovalo pouze formální evidování v příslušných rejstřících, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon č. 326/1999 Sb. je založen na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním nebo studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011 č. j. 7 As 82/2011-81). Žalovaná konstatovala, že cizinec byl povinen na území České republiky pobývat pouze za konkrétním účelem a bylo rovněž jeho povinností, a nikoliv pouze oprávněním, daný účel pobytu naplňovat. Jinými slovy, pouhá skutečnost, že žalobce disponoval výpisem z obchodního rejstříku, ve kterém byl uveden jako jednatel, přičemž tuto činnost vykonával na území České republiky pouze v minimálním rozsahu, nelze danou činnost považovat za plnění účelu pobytu na území. V daném případě se správní orgán I. stupně vypořádal i s přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce v souladu s § 174a zákona č. 326/1999 Sb. Vzhledem k tomu, že se žalobce k této otázce blíže nevyjádřil, správní orgán I. stupně vycházel především z údajů žádosti a informačního systému cizinců. Žalovaná považovala odůvodnění napadeného rozhodnutí za přiměřené a odpovídající okolnostem případu.

Žalovaná navrhovala, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.

[IV] Jednání před krajským soudem

Zástupce žalobce při jednáních před soudem dne 10. 10. 2018 setrval na dosavadních tvrzeních uvedených v žalobě. Žalovaná se s omluvou k jednání nedostavila.

[V] Posouzení věci krajským soudem

Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu I. stupně, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Ze správního spisu vyplývá, že žalobce si dne 2. 6. 2011 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání-účasti v právnické osobě dle ust. § 44a zákona č. 326/1999 Sb. Dne 2. 11. 2011 bylo vydáno ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení dlouhodobého pobytu usnesení (č.j. OAM- 41463-9/DP-2011) s výrokem, že řízení se zastavuje dle ust. § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 00/2004 Sb., neboť žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Dne 7. 12. 2011 podal žadatel prostřednictvím svého zmocněného zástupce odvolání proti usnesení a správní orgán dne 3. 1. 2012 postoupil spis ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Dne 5. 5. 2014 komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců napadené usnesení zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.

Dne 20. 10. 2014 byl s žadatelem proveden na Odboru azylové a migrační politiky Karlovy Vary výslech, ze kterého vyplynulo, že žadatel koupil v roce 2004 nebo 2005 společnost FILIMON s.r.o. Chtěl mít obchod se zlatem, ale nepovedlo se to. Potom čekal. Ve společnosti působí jako jediný jednatel a vykonává funkci společníka spolu s jeho bratrem. Předmět činnosti společnosti je nákup a prodej. V období povoleného dlouhodobého pobytu od 2. 7. 2009 do 1. 7. 2011 společnost nevykonala žádnou činnost a jako jednatel nic nedělal. Finanční prostředky získával od otce. V období od 2. 6. 2011 do konce roku nevykonával žádnou činnost jako jednatel a společnost také nic nevykonala. Za celý rok 2012 zprostředkoval jeden obchod se šperky, ze kterého byl zisk 40 000,-Kč, avšak toto tvrzení žadatele se nepodařilo ověřit, firma nezveřejňuje účetní závěrky a žadatel do dnešního dne nedoložil žádné důkazy na podporu svého tvrzení. To byla jediná činnost jako jednatele a zároveň společnosti v roce 2012. Hospodářské výsledky společnosti se odvíjely od tohoto uskutečněného prodeje. V roce 2013 nic jako jednatel společnosti nevykonával a společnost také nevyvíjela žádnou činnost. V roce 2014 se zatím nic neuzavřelo, ale probíhají jednání s Turnovem s Českým granátem, od nich by nakoupil šperky a pak je prodával známým do firem a oni by pak prodávali šperky v jejich obchodech. Doklady svědčící o

probíhajících jednání žadatel žádná nedoložil. Nyní žádá o živnostenský list, bude dělat hypotéky pro společnost OVB. Ještě neví, co bude dělat se společností, když nejde obchod se šperky.

Dle Cizineckého informačního systému (dále jen CIS) a dle údajů uvedených v žádosti je žadatel svobodný, bezdětný. Na území ČR nemá žádné rodinné příslušníky. Dle jeho výpovědi rodiče a bratr se sestrou žijí v Kosovu, další sestra pak v Rakousku a v Itálii. Své příbuzné v zahraničí žadatel navštěvuje. Neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu neznámá, že žadatel nebude moci nadále navštěvovat ČR, pobyt v ČR může realizovat formou krátkodobých víz. Na území ČR žadatel pobýval za účelem podnikání - účasti v právnické osobě, ve společnosti FILIMON s.r.o., kdy je prokázáno, že žadatel jako jediný jednatel společnosti svoji funkci neplnil a společnost nic nevykonávala. Rozhodnutím správního orgánu není chod společnosti ohrožen, neboť tato společnost de facto žádnou činnost nevyvíjela a jednatelství žadatele spočívající dosud v nahodilém krátkodobém výkonu funkce může žadatel realizovat prostřednictvím krátkodobých víz. Z protokolu o výsledku žadatele vyplynulo, že finančně jeho pobyt na území ČR zajišťoval otec. Do žádosti o dlouhodobý pobyt a poté i do žádosti o trvalý pobyt žadatel doložil potvrzení o výplatě odměny za výkon funkce jednatele, která byla účelově vytvořena. Jak sám žadatel uvedl, nikdy mu ve skutečnosti odměna vyplácena nebyla.

Dle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku (513/1991 Sb.) *„Podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku“*.

Dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *„Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.“*

Dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *„Dlouhodobé 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.“*

1. Žalobce v úvodu žaloby namítá, že správní orgány se zcela nedostatečně vypořádaly se zjišťovaným stavem věci dle §3 správního řádu, když své závěry vyvozovaly pouze na základě provedeného výsledku žalobce.

K tomu soud upřesňuje, že v přezkoumávané věci byly zjišťovány skutečnosti podstatné pro rozhodnutí o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání – účast v právnické osobě. V průběhu řízení správní orgán zejména získal řadu listin a předvolal žalobce k výsledku.

Žalobci tak bylo umožněno vyjádřit se ke všem skutečnostem, které správní orgán považoval za významné pro vydání rozhodnutí ve věci samé. Z podkladů pro vydání rozhodnutí došel správní orgán k závěru, který detailně odůvodnil, že žalobce neprokázal plnění účelu svého pobytu formou podnikání – účast v právnické osobě. Žalobce dle § 52 správního řádu, neoznačil pro podporu svých tvrzení žádné důkazy, ačkoliv tak mohl učinit (v daném případě by se mohlo jednat o doložení účetních uzávěrek společnosti). Správní orgán tak vycházel z podkladů získaných z vlastní činnosti (tedy i výsledku žalobce) a nelze proto označit takový postup *a priori* za chybný a tedy v rozporu s ust. § 3 správního řádu. Soud proto souhlasí s názorem žalované, že skutkový stav byl zjištěn způsobem splňujícím požadavky ustanovení § 3 správního řádu. Z podkladů rozhodnutí shromážděných v řízení je proto zcela podložen závěr, že žalobce v době povoleného dlouhodobého pobytu od 2.7. 2009 do 1. 7. 2011 jeho účel - podnikání formou účasti v právnické osobě, neplnil. Soud neshledal tuto námitku důvodnou.

2. Žalobce dále namítá, že správní orgán I. stupně i žalovaná chybně aplikovaly zákonná ustanovení. Především se jedná o závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, resp. posouzení její existence, která se váže k období předchozího pobytu, tedy k pobytu předcházející období podání žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Soud uvádí, že v daném případě bylo nutné zejména posoudit to, zda žalobce plnil, či neplnil účel předchozího povoleného pobytu. V průběhu správního řízení vyšlo najevo, že žalobce v období posledního povoleného pobytu, tedy od 2. 7. 2009 do 1. 7. 2011, nevykonával jako jednatel firmy FILIMON s.r.o. žádnou obchodní činnost. Správní orgán vycházel především z účastnického výsledku, kde sám žalobce tuto skutečnost potvrdil. Ze spisového materiálu tedy vyplývá, že žalobce po celou dobu povoleného pobytu nepodnikal a tudíž účel pobytu neplnil. Žalobce dále v rámci výsledku uvedl, že společnost, ve které měl působit za účelem výkonu činnosti jednatele, nemá a neměla žádný zisk od svého vzniku. Žalobce výslovně konstatoval, že „*Společnost v tomto období nic nedělala* (myšleno období od 2. 7. 2009 do 1. 7. 2011). *Já jako jednatel jsem neudělal nic. Byl jsem zde na území a nedělal nic. Můj otec mi dával finance.*“ Je tedy nutné uvést, že žalobce po rozhodnou dobu předchozího povoleného pobytu neplnil účel pobytu, tedy podnikání nevykazovalo znaky definované v § 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb. účinném v rozhodné době, bez faktické konzumace, což není cílem zákona o pobytu cizinců. V souladu s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců tedy byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

K pojmu jiná závažná překážka se opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 – 69 (dostupném na www.nssoud.cz) přisvědčil jmenovaný soud závěru, že nenaplnění účelu předchozího pobytu spočívající v nevykonávání podnikatelské činnosti lze považovat za závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) [pozn. soudu v současném znění písm. j)] zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud výslovně

konstatoval, že „*plnění účelu, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být fakticky naplněno. Jinými slovy, aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování.*“ V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud odkázal též na své předchozí rozhodnutí ze dne 27. 12. 2011 č.j. 7 As 82/2011 – 81, v němž dovodil, že „*Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány.*“ Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr v souvislosti s výkladem § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které upravuje zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec „*neplní účel, pro který bylo vízum uděleno*“. Uvedený závěr je tak bezpochyby aplikovatelný i v nyní projednávaném případě o plnění účelu pobytu žalobcem k čemuž soud odkazuje na rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2013 č.j. 57 A 17/2012 – 49, „*Ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, skýtalo oporu pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. i) a k) téhož zákona.*“

Soud má za to, že na základě zjištěných skutečností nelze dospět k jinému závěru, než že žalobce účel povoleného dlouhodobého pobytu neplnil. Na základě spisového materiálu lze uvést, že bylo prokázáno, že žalobce po celou dobu povoleného dlouhodobého pobytu funkci podnikání prakticky nevykonával, z čehož vyplývá, že žalobce využíval povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání pouze formálně. Soud proto shledal postup správních orgánů v souladu, jelikož žalobce naplnil podmínky pro aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) v návaznosti na předešlá ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Soud tak shledal tuto námitku nedůvodnou.

3. Žalobce dále namítá, že právní konstrukce žalované, která využila ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. k) [*pozn. soudu v současném znění písm. j)*] téhož zákona byla nezákonná, přičemž pro výklad uváděný žalobcem lze analogicky vycházet z ustanovení § 46a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců.

Dle názoru soudu se správní orgán skutečně dopustil procesního pochybení, když danou situaci žalobce podřadil pod ust. § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, namísto lépe přiléhajícího ust. § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Zásadní rozdíl mezi těmito ustanoveními spočívá ve vztahu k posuzované době, kdy v případě podle odst. 2 lze spatřit tento vztah k době minulé zatím co v případě odst. 1 vztah k době aktuálně posuzované. K danému pochybení došlo z důvodu, že žalovaná posuzovala rovněž dobu přesahující povolený pobyt žalobce, tedy období nastalé po dni 1. 7. 2011, kdy žalobce opět začal vyvíjet podnikatelskou činnost. Pochybení správního orgánu bylo nejpravděpodobněji zapříčiněno

délkou řízení, kdy musel správní orgán znovu prověřovat žalobcův stav věci po vrácení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců, jakožto odvolacího orgánu. Soud k uvedenému pochybení dále uvádí, že ačkoliv se správní orgán pochybení dopustil, nemá takové pochybení na napadené rozhodnutí tak značný vliv, který by mohl zvrátit nebo jinak ovlivnit výsledek celého správního řízení. Toto tvrzení soud podkládá skutečností, že postup správního orgánu, který vedl k posuzování doby pobytu i po rozhodné době (1. 7. 2011), poskytnul žalobci výhodnější postavení, jelikož správní orgán (žalovaná) je v takovém případě [dle § 37 odst. 2 písm. b)] vázána povinností posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Dále soud uvádí, že přes dané pochybení, bylo zcela jistě bez pochyb prokázáno, že žalobce skutečně v inkriminované době (od 2. 7. 2009 do 1. 7. 2011) neplnil účel pobytu, přičemž v důsledku toho by mu byla rovněž žádost o prodloužení povolení k pobytu zamítnuta dle § 37 odst. 1 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Soud tak nepovažuje za nutné rozhodnutí z výše uvedených důvodů zrušit a to především kvůli formalistickému pochybení, které by nemělo za výsledek nic jiného, než další průtahy řízení a rostoucí náklady řízení a to vše se stejným závěrem.

Soud vyjadřuje svůj souhlas s právní konstrukcí žalované [výjimku tvoří ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) namísto § 37 odst. 1 písm. b)] a v souvislosti s tím odkazuje na ustálenou rozhodovací praxi správních orgánů a dále opět na rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2013 č.j. 57 A 17/2012 – 49, „*Ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, skýtalo oporu pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. i) a k) téhož zákona.*“ Dále soud konstatuje, že z právní úpravy zákona o pobytu cizinců lze jasně poznat, jakým způsobem správní orgán k namítané konstrukci došel.

Dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců „ . . . *Na 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.*“

Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „ *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 (§ 37).*“

Soud tak neshledal první část námítky důvodnou.

Soud dále uvádí k namítané analogii § 46a odst. 2 písm. b), že „*analogia legis (analogie zákona) spočívá v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou vztáhne analogicky ustanovení zákona upravujícího skutkovou podstatu podobnou. Je to úvaha typu, že „platí-li něco pro A1, platí to též – není-li specifické úpravy – pro A2“.*“ (Viktor Knapp: Teorie práva. 1. vyd. Praha 1995, str. 172). Ve správním právu se s analogií setkáváme při správním trestání: „*Analogie při správním trestání v neprospěch pachatele (in malam partem) je vyloučena. ... V případech, kde analogie není v neprospěch pachatele deliktu, nelze její*

použití vyloučit. Může se jednat např. o výklad obsahu některých pojmů (úmysl, nedbalost, souběh apod.), o posouzení a výklad takových otázek, jako je časová působnost zákonů upravujících skutkové podstaty správních deliktů, zánik trestnosti smrti (zánikem) odpovědné osoby, podmínky deliktů způsobilosti, použití okolností vylučujících protiprávnost, konstrukce skutkových podstat z hlediska zavinění, ukládání úhrnné sankce při souběhu deliktů apod.“ (Dušan Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha 2016, str. 296). K analogii ve správním řízení se – po shrnutí názorů doktríny – obecně vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04: „*I z takto nastíněného přehledu názorů doktrinárních, ve vší jejich mnohoznačnosti, lze dovodit závěr, dle něhož připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.*“. Dále tento výklad samozřejmě souzní s názory autorit se zdrženlivějším postojem k analogii ve správním právu: „*Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich povahy.*“ [Petr Průcha: Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno 2004, str. 70] a „*Analogie jakožto právní institut slouží k vykrývání mezer v právu a uplatní se zejména v právu soukromém. Ve veřejném právu a ve správním řízení si při použití tohoto institutu musíme ukládat značnou rezervovanost.*“ [Petr Hajn: Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. Právník, rok 2003, č. 2, str. 123].

Soud vzhledem k okolnostem žalobcova případu, kdy žalovaná postupovala dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, namísto požadovaného § 46a odst. 2 téhož zákona, neshledal pro požadovaný postup právní důvod. Tento názor vyvozuje především z výše uvedeného přístupu použití analogie ve správním právu dle judikatury a dále i postavení akademické obce k dané problematice. Dále soud poukazuje na ustálenou správní praxi, která stojí na straně právní konstrukce správního orgánu, který tak postupoval v zákonem předepsaných „kolejích“.

Soud tak shledal i druhou část námítky požadující užití analogie § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců za nedůvodnou.

4. Žalobce na samý závěr žaloby namítá, že shledává porušení ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které spatřuje v naprostém ignorování námitek žalobce proti úvahám správního orgánu prvního stupně ohledně přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalovaným a tudíž v návaznosti na to i samotné porušení ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců.

Soud ke vznesené námitce konstatuje, že dle ustanovení § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců správní orgán pobyt zruší, popřípadě neprodlouží, pokud toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života žalobce. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců následně demonstrativně vyjadřuje, které aspekty musí správní orgán I. stupně při svém posuzování zohlednit. Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí danou povinností zabýval rozsáhle a následně se s ní vypořádal dle názoru soudu dostatečně.

Podklady pro takový závěr se mu staly listinné podklady a výslech žalobce. Následný přezkum žalovanou, proběhl podle názoru soudu rovněž zcela v souladu se zákonem, jelikož se žalovaná vypořádala s odvolací námitkou a proto dále z důvodu nadbytečného opakování celé argumentace správního orgánu I. stupně, ve svém rozhodnutí na tuto argumentaci dále pouze odkázala.

Soud dále k námitce uvádí, že žalobce se na území ČR nachází bez dalších rodinných příslušníků, je svobodný a bezdětný, nejbližší příbuzní žijí v Rakousku a Itálii, kde je navštěvuje. Žalobce tedy na území ČR nemá žádné rodinné vazby. Neprodloužením povolení k dlouhodobému pobytu žalobci nevznikne překážka, která by mu bránila se na území ČR vracet na základě krátkodobých víz, nebo získat jinou formu pobytového oprávnění. Dále soud poukazuje na skutečnost, že žadateli není povolení k pobytu prodlouženo na základě neplnění účelu pobytu (podnikání), nelze tedy hovořit o tom, že by mělo dojít ke ztížení ekonomické situace žalobce z důvodu omezení výkonu podnikatelské činnosti. Jak správní orgán I. stupně dále ve svém rozhodnutí podotkl, může žalobce realizovat svůj nahodilý výkon funkce jednatele společnosti prostřednictvím krátkodobých víz. Další podstatnou skutečností je, že žalobce de facto na území žádné ekonomické vazby mít nemůže, jelikož finanční stránku pobytu na území zajišťoval otec, protože odměna za výkon funkce jednatele byla vytvořena pouze účelově a žalobce tak těmito prostředky nikdy nedisponoval, což sám potvrdil při výslechu.

Soud tak neshledal žádné porušení § 68 odst. 3 správního řádu a současně § 174a zákona o pobytu cizinců ze strany žalované a proto tuto námitku shledal nedůvodnou.

[VI] Rozhodnutí soudu

Soud neshledal žádný z uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[VII] Náklady řízení

Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.*

V Plzni dne 10. října 2018

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.