



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: Y.K.**, nar. ..., státní příslušnost Ruská federace, bytem X, *zastoupeného Mgr. et Mgr. Janem Jungem, advokátem, se sídlem Praha 1, Štěpánská 615/24*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52074-4/SO-2013,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52074-4/SO-2013, se **zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10.800,- Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. et Mgr. Jana Junga, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

## O d ů v o d n ě n í

### *[I] Předmět řízení*

Žalobce se žalobou ze dne 11. 11. 2016, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-

52074-4/SO-2013 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*ministerstvo*“), ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-74104-11/DP-2012 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v souvislosti s § 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, zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem 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*“).

Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“).

### *[II] Žaloba*

Žalobce v žalobě uvedl, že mu byl udělen dlouhodobý pobyt na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 18. 12. 2010 do 17. 12. 2012. Před skončením tohoto období, dne 22. 11. 2012, podal u příslušného prvoinstančního správního orgánu žádost o prodloužení doby platnosti k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo svým rozhodnutím ze dne 6. 3. 2013 dobu pobytu žalobci neprodloužilo, což bylo následně potvrzeno napadeným rozhodnutím žalované.

Žalovaná se ve svém rozhodnutí plně ztotožnila s argumentací prvoinstančního správního orgánu a rozhodnutí odůvodnila tím, že je zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území ČR s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Za tuto překážku žalovaná považovala, stejně jako prvoinstanční správní orgán, skutečnost, že žalobce v období, na které mu byl dlouhodobý pobyt původně udělen, nepobýval na území České republiky po minimální zákonem předpokládanou dobu.

Žalovaná tento svůj závěr odůvodnila poukazem na § 44a odst. 3, § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dle posledně označeného ustanovení ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.

Za takovou podmínku žalovaná považovala pobyt na území ČR v období, na které byl dlouhodobý pobyt udělen, po dobu alespoň šesti měsíců. Existenci takové podmínky žalovaná dovodila z ustanovení § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle uvedeného

ustanovení je žádost o povolení k dlouhodobému pobytu oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu. Z doslovného znění shora označeného ustanovení je patrné, že zákon o pobytu cizinců nestanoví pro prodloužení dlouhodobého pobytu určení podmínky spočívající v jakési minimální předpokládané době pobytu cizince na území ČR za předcházející období. Výslovně na tuto skutečnost poukázal Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 Azs 154/2014, v němž rovněž rozhodoval ve věci (ne)prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky na základě ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V označeném rozsudku je mimo jiné uvedeno, že: *„Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že zákon o pobytu cizinců nestanoví přesně, kolik dnů musí cizinec v rozhodném období pobývat na území České republiky. Posouzení doby pobytu s ohledem na to, zda tím cizinec naplnil účel jím deklarovaného pobytu, záleží vždy na okolnostech případu.“*

Z uvedeného je zřejmé, že žalovaná rozhodla o potvrzení prvoinstančního rozhodnutí, kterým nebyl žalobci prodloužen dlouhodobý pobyt z důvodu, že žalobce nesplnil podmínku, jejíž splnění však zákon neukládá. Rozhodnutí správních orgánů jsou tudíž nezákonná a vychází z nesprávného právního posouzení věci.

Z důvodu nesprávného právního posouzení věci se správní orgány prakticky nezabývaly posouzením toho, zda žalobce naplňoval účel pobytu či nikoliv. Z tohoto postupu správních orgánů je patrna nuance jistého přepjatého formalismu, na který by žalobce rád poukázal. Postupovat ryze formálně dle zákonných dispozic a neposkytnout tak dostatek prostoru pro důkladné prověření každého jednoho případu zvlášť, vnímá žalobce jako nesprávný a nezákonný postup správních orgánů obecně. V otázce tzv. přepjatého formalismu již dříve rozhodoval např. Nejvyšší správní soud, viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003 - 56, z něhož se podává: *„...přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. ... jiný přístup by byl stěžejí ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.“*

Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí prakticky vůbec nezmínila, jakou činnost žalobce vyvíjel po dobu, na kterou mu povolení k dlouhodobému pobytu bylo původně uděleno, a tudíž z této činnosti žalobce správní orgán ani nemohl vyvodit žádné právní závěry, respektive zohlednit toto ve svém rozhodnutí. Žalobce k tomuto uvedl, že po celou dobu platnosti uděleného povolení k dlouhodobému pobytu vykonával činnost statutárního orgánu obchodní společnosti působící na území České republiky. Práva,

povinnosti a především nutná odpovědnost vyplývající z funkce statutárního orgánu stanoví v tomto případě zvláštní zákon, když předpoklady k naplnění funkce řádného hospodáře nemohou být rozhodně omezeny místem a prostorem k výkonu funkce. Navíc je logické, že žalobce, který v minulosti vykonával podnikatelskou činnost především v zahraničí a posléze se rozhodl tuto činnost přenést i na území České republiky, musel zpočátku ještě činit kroky směřující k přenesení podnikatelské činnosti ze zahraničí. Z tohoto důvodu byla četnost jeho pobytu na území České republiky menší a intenzita v čase narůstala. V období roku 2013 až do současnosti, čili v období před rozhodnutím žalované, se žalobce zdržoval a zdržuje na území České republiky daleko intenzivněji, tuto skutečnost však žalovaná ve svém rozhodnutí vůbec nezohlednila.

Žalovaná dle žalobcova názoru postupovala při svém rozhodování především v rozporu s obecnou zásadou, podle které odvolací správní orgán rozhoduje podle skutkového stavu, který tu je v době vydání jeho rozhodnutí, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 – 126. K podpoře výše uvedeného názoru týkajícího se obecného pravidla pro určení, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav ve správním řízení, lze odkázat dále například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, kde se uvádí: *„Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního soudnictví, jak vyplývá, například z rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh.A. 5975/26. I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení.“* Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, uvedená zásada, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Žalobce v žalobě dále doplnil, že neustále vykonává funkci statutárního orgánu obchodní společnosti, jejíž podnikatelský záměr si v současné době vyžaduje aktivní účast orgánu při výkonu své funkce zde, na území ČR. Pobyt a podnikatelská činnost žalobce na území České republiky je tak k dnešnímu dni prakticky nezbytná. Činnost statutárního orgánu vykonává žalobce společně se svou ženou, paní T.K., druhou jednatelkou obchodní společnosti, kdy nejen že na území České republiky manželé pobývají od roku 2013 (*roz. od doby zamítnutí prodloužení pobytového oprávnění*), ale zároveň zde společně také investují do své podnikatelské činnosti. Žalobce působí zde v České republice od 20. března 2009 jako statutární orgán obchodní společnosti VOLGA – KV projekt s.r.o., IČ:

280 43 278, se sídlem X, když v této obchodní společnosti vlastní 40% obchodního podílu. Obchodní společnost se v současné době aktivně věnuje provozu vlastních nemovitostí, resp. jejich pronajímání cizincům za účelem relaxace a dovolené na zotavenou v Karlových Varech. Dne 19. 9. 2014 se obchodní společnost podřídila ve smyslu § 777 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů, tomuto zákonu jako celku, kdy tímto procesem žalobce i jeho manželka jako jednatelé obchodní společnosti projeví nejen dostatečnou znalost právních norem země, ve které podnikají, ale především zájem aktivně pokračovat ve své podnikatelské činnosti. Notářským zápisem sepsaným k tomuto účelu došlo v neposlední řadě také k rozšíření předmětu podnikání obchodní společnosti, když žalobce a jeho žena mají další plány jak rozšířit svoji podnikatelskou činnost na území ČR, např. o činnost hostinskou.

Z výše uvedených důvodů se žalobce domáhal zrušení prvoinstančního i napadeného rozhodnutí žalované.

### *[III] Vyjádření žalované*

Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 13. 1. 2017 uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení až do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí. Námitky uváděné v podané žalobě jsou shodné s námitkami uvedenými v odvolání. S ohledem na to žalovaná ve většině odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, ve kterém byly předmětné námitky řádně vypořádány. Žalovaná se ztotožnila s právním názorem prvoinstančního správního orgánu, který zamítl žalobcovu žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání – účast v právnické osobě, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky. S ohledem na uvedené žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

### *[IV] Posouzení věci krajským soudem*

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná.**

Prvoinstančním rozhodnutím bylo o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání – účast v právnické osobě podané dne 22. 11. 2012 rozhodnuto tak, že platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky nebyla podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona o pobytu cizinců prodloužena, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území.

*Dle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.*

*Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. 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).*

*Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní na území účel, pro který bylo vízum uděleno.*

*Podle § 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, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*

*Podle § 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.*

Zdejší soud rozsudkem ze dne 8. 11. 2017, čj. 30 A 200/2016-59, rozhodl o žalobě žalobcovy manželky (T.K., nar. ...). Tato žaloba se obsahově i skutkově shodovala s věcí vedenou pod sp. zn. 30 A 201/2016. Soud nemá důvodu se od svého předchozího rozhodnutí názorově odchylovat, a proto závěry označeného rozsudku uplatnil i v tomto rozhodnutí.

Soud proto i v této věci dochází k následujícím závěrům.

Názor, že neplnění účelu pobytu představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, je konstantním závěrem soudní praxe: „Co se týče otázky aplikace ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) [nyní: § 56 odst. 1 písm. j)] zákona č. 326/1999 Sb. v projednávaném případě, je třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, kde se tento soud výkladem pojmu „závažná překážka“ zabýval. Nejvyšší správní soud zde přisvědčil závěru správního orgánu, že za závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území České republiky ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) [nyní: § 56 odst. 1 písm. j)] zákona č. 326/1999 Sb. lze považovat i nenaplnění účelu předchozího pobytu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29).

K plnění účelu pobytu se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014-35, takto: „Zákon o pobytu cizinců vychází z premisy, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno. Pokud cizinec nenaplňuje účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu neprodloužit. Plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je přitom třeba ve smyslu ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v případě, že bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti. Nestací tedy mít pouze oprávnění podnikat, není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána. Podnikáním se ve smyslu ust. § 2 odst. 1 obch. zák. rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. 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 zákona. Pro podporu výše uvedených závěrů srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, a ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50.“ a nebo v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015-35, takto: „Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zákon o pobytu cizinců je založen 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, č. j. 7 As 82/2011 – 81). Je přitom věcí suverénního státu, za jakých podmínek cizince vpustí či nevpustí 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, č. j. 9 As 95/2008 – 45, a usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04). Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, tudíž musí být skutečně naplněn. 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, č. j. 3 As 15/2012 – 29). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je pak třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudek ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 – 35). V případě povolení k pobytu za účelem podnikání tak nestací, aby byl cizinec pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků, ale je třeba trvat na faktickém vykonávání podnikatelské činnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího

*správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81 a ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010 – 200).*“ [rozsudek].

V přezkoumávané věci správní orgány žalobci neprodloužily povolení k dlouhodobému pobytu proto, že žalobce v době svého posledního povoleného pobytu s platností od 18. 12. 2010 do 17. 12. 2012 pobýval na území ČR toliko 96 dnů a žalobcova společnost VOLGA - KV projekt s. r. o., nedosáhla v roce 2010 a 2011 vůbec žádných hospodářských výsledků.

K tomu soud konstatuje, že ve správním řízení se uplatňuje zásada volného hodnocení důkazů, podle níž správní orgán hodnotí podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). V odůvodnění rozhodnutí se pak uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).

Délka doby pobytu na území ČR je jistě důležitou indicií. Důvodem neprodloužení platnosti povolení k pobytu však nemůže být toliko kratší délka pobytu, nýbrž neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen. V daném případě měl žalobce povolen pobyt za účelem podnikání – účast v právnické osobě v obchodní společnosti VOLGA - KV projekt s. r. o. s předmětem podnikání pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor bez poskytování jiných než základních služeb zajišťujících řádný provoz nemovitostí, bytů a nebytových prostor. K tomu je třeba upozornit na to, že některé podnikatelské aktivity jsou pojmově více spjaté s pobytem na území ČR, jiné méně. V žalobcově případě tudíž nemůže hrát roli jen to, že v rámci dvou let pobýval na území ČR celkem 96 dnů, nýbrž také to, že tento počet dnů je součtem šesti v podstatě rovnoměrně rozložených krátkých pobytů. Správní orgány si sice z moci úřední opatřily účetní závěrku za rok 2011 (což je v pořádku), ale ač jsou povinny pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, a v odůvodnění rozhodnutí vyjevit úvahy, kterými se řídily při hodnocení podkladů pro jeho vydání, nic nesvědčí o tom, že by se vyrovnaly s doklady založenými ve správním spise o zdravotních obtížích žalobce a jeho manželky na území Ruské federace a o příjmu žalobce za výkon funkce jednatele za měsíce září až listopad 2012. Už z těchto skutečností je patrné, že správní orgány ustrnuly toliko na počátku cesty, která je měla dovést k zásadnímu zjištění, zda žalobce reálně ve prospěch obchodní společnosti VOLGA - KV projekt s.r.o. vyvíjel činnost zajišťující podnikání či nikoliv.

Takovýto požadavek podle zdejšího soudu koresponduje s názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v jeho rozsudku ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43: *„Krajský soud byl správně veden úvahami, že otázka plnění účelu pobytu se má zaměřit na výkon podnikatelské činnosti ze strany stěžovatele, nikoliv toliko na jeho celkovou délku pobytu na území České republiky. Účelem pobytu není pobyt samotný, nýbrž účel, pro který byl pobyt*

*povolén. ... Právě plněním tohoto účelu se měly správní orgány zabývat ... . 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. Protože byla správní rozhodnutí založena právě na tomto závěru, měl krajský soud přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.“.*

Přezkoumávaná věc – a žalobní argumentace – má také svou časovou dimenzi.

K této otázce se Nejvyšší správní soud zásadně vyjádřil takto: „*Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku [= rozsudek ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012-29] (ale též například v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43) konstatoval, že důvody pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dle § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona jsou odlišné. Je zapotřebí rozlišovat neplnění účelu pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a nenaplnění účelu předchozího pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, jakožto dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro něž 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 případě druhém se zkoumá plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu.“ (rozsudek ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24).*

V rozsudku ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43, pojednal Nejvyšší správní soud o uvedené otázce v širších souvislostech:

„Co se týče obecného pravidla pro určení, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav ve správním řízení, lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79: „*Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního soudnictví, jak vyplývá, například z rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh.A. 5975/26. I to mohlo být důvodem, proč zákonodárce nepovažoval za nutné speciálně toto pravidlo kodifikovat do konkrétních ustanovení, na rozdíl od řízení přezkumného. V přezkumném řízení podle správního řádu se posuzuje soulad s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. I když tedy není výslovně stejný princip zmíněn v ustanoveních upravujících postup správního orgánu na prvním stupni, není důvod se domnívat, že zákonodárce měl v úmyslu uplatňovat tento princip pouze v přezkumném řízení.“ Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, uvedená zásada, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu. ...*

Výše uvedené obecné pravidlo pro určení, k jakému okamžiku má být zkoumán rozhodný skutkový stav, ovšem nelze absolutizovat. Rozhodující je totiž především to,

jaká skutečnost má být zkoumána. Má-li být posuzována skutečnost, která se odehrála v minulosti, nemůže být rozhodné, že nadále netrvá. Je-li například důvodem rozhodnutí o žádosti chování žadatele předcházející podání žádosti (např. spáchání trestného činu), nemusí být nijak významné, že se žadatel po podání žádosti již chová jinak (tj. trestnou činnost nepáchá). Je tedy nutno vždy zkoumat povahu skutečnosti, jejíž hodnocení zákon požaduje.

V projednávané věci přitom bylo důvodem pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí právě chování stěžovatele v době platnosti povolení k pobytu. Jak již bylo uvedeno výše, nenaplnění účelu předchozího pobytu [ve smyslu závažné překážky dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců] je nutno posuzovat za období platnosti předchozího povolení k pobytu. Jde tedy 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, č. j. 3 As 15/2012 - 29]. Žalovaný proto nepochybil, pokud ve vztahu k této skutečnosti neověřoval aktuální skutkový stav.

Zároveň nelze přisvědčit námitce, že takový postup (nepřihlédnutí k aktuálnímu plnění účelu povolení k pobytu) porušuje zásadu legitimního očekávání z důvodu, že v jiných případech žalovaný posuzuje i pobyt žadatele po podání žádosti. Předně stěžovatel poukazuje pouze na jedno konkrétní rozhodnutí žalovaného, z něhož ovšem rozhodně nelze usuzovat na ustálenou praxi žalovaného. Kromě toho je nutno zopakovat, že neplnění účelu pobytu v době platnosti povolení k pobytu a neplnění účelu pobytu po podání žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu jsou dva různé důvody pro nevyhovění žádosti, pro které jsou rozhodné skutečnosti v různých časových úsecích. V prvním případě je rozhodné období platnosti povolení k pobytu, kdežto v druhém případě je rozhodné období od povolení k pobytu do rozhodnutí o žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu. Vždy je tak nutno přihlédnout ke konkrétním skutkovým okolnostem dané věci a nelze vyslovit obecný závěr, že chování žadatele po podání žádosti má na její posouzení vliv vždy, nebo naopak nikdy.

Odlišná situace je nicméně v případě posuzování zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Zde je z dikce i smyslu zákona patrné, že není rozhodný skutkový stav dřívější, nýbrž aktuální. Zákon neukládá správním orgánům povinnost posuzovat, jaký by byl dopad rozhodnutí v případě, že by bylo vydáno například k poslednímu dni platnosti povolení k pobytu. Je zcela zřejmé, že má být posuzován dopad rozhodnutí v době jeho vydání. Na takový případ pak plně dopadají i výše uvedené úvahy o tom, že pro odvolací orgán je rozhodující skutkový stav v době vydání odvolacího rozhodnutí. Neznamená to nutně, že by musel odvolací orgán vždy znovu ověřovat skutkový stav zjištěný prvostupňovým orgánem. V situaci, kdy rozhoduje v zákonných lhůtách a nevystane žádná pochybnost o tom, že zjištěný skutkový stav je stále aktuální, to jistě není žádoucí. Pokud je ovšem zejména vlivem vlastní liknavosti dlouhodobě (v projednávané věci dokonce několik let) nečinný, je pochybnost o aktuálnosti správním orgánem prvního stupně zjištěného skutkového stavu zcela na místě. Jestliže je navíc předmětem posuzování situace, u níž lze zcela reálně předpokládat právně relevantní

změny (jako je právě rodinný život žadatele), musí druhostupňový správní orgán učinit kroky k ověření, zda nedošlo ke změně skutkového stavu. Jelikož tak žalovaný v projednávané věci neučinil, měl krajský soud přistoupit ke zrušení jeho rozhodnutí také z tohoto důvodu.“.

Žalobci byl povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání – účast v právnické osobě s platností od 18. 12. 2010 do 17. 12. 2012. Dne **22. 11. 2012** žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-74104-11/DP-2012 neprodloužilo žalobci povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Proti tomuto rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu podal žalobce odvolání ze dne 18. 3. 2013, ministerstvu doručené dne 20. 3. 2013. Prvoinstanční správní orgán předal spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu dne 17. 4. 2013. Ministerstvo vnitra, odbor správní, prezentovalo spis se stanoviskem správního orgánu prvního stupně dne 23. 4. 2013. Žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52074-4/SO-2013, odvolání žalobce zamítla a potvrdila rozhodnutí ministerstva ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-74104-11/DP-2012. Rozhodnutí žalované bylo vypraveno dne **11. 10. 2016** a dne 13. 10. 2016 nabylo právní moci. Řízení o žádosti žalobce tak trvalo 3 roky 10 měsíců a 19 dní, z toho řízení před odvolacím správním orgánem zabralo 3 roky 5 měsíců a 18 dní.

Na předmětné řízení se subsidiárně vztahovala ustanovení správního řádu (§ 168 zákona o pobytu cizinců *a contrario*). Podle § 90 odst. 6 správního řádu rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71. Lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 88). *[S účinností od 15. 8. 2017 se podle § 169t odst. 12 zákona o pobytu cizinců o odvolání proti rozhodnutí ministerstva podle tohoto zákona rozhodne ve lhůtě do 60 dnů ode dne, kdy ministerstvo předá spis nebo jeho část se svým stanoviskem nadřízenému správnímu orgánu.]* Žalovaná měla rozhodnutí o žalobcově odvolání vydat v „základní“ lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení spisu od správního orgánu prvního stupně, neboť z ničeho neplyne, že tato lhůta by byla prodloužována či neběžela nebo že by žalobce řízení před odvolacím správním orgánem nějak obstruoval. Soudu se nedostalo žádné informace o tom, proč rozhodování o žádosti, kterou žalobce usiloval o prodloužení dlouhodobého pobytu o dva roky, nebylo možno skončit dříve než ve lhůtě z tohoto pohledu takřka dvojnásobné.

V daném případě byla neospravedlnitelně porušena zásada rychlosti řízení, podle níž správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 věta první správního řádu) a každý má právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 věta první Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud, jak výše uvedeno, došel k závěru, že zatímco u neplnění účelu pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, u nenaplnění účelu předchozího pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona se zkoumá plnění účelu pobytu v době platnosti povolení

k tomuto pobytu. V souvislosti s tím ovšem, jak rovněž uvedeno výše, vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že při aplikaci ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je pro posuzování plnění účelu pobytu rozhodné období platnosti povolení k pobytu, ale pro hodnocení přiměřenosti důsledků neprodloužení platnosti povolení k pobytu je rozhodný skutkový stav aktuální.

Jelikož v přezkoumávané věci došlo k frapantnímu porušení zásady rychlosti řízení, bylo zcela na místě, aby odvolací správní orgán před rozhodnutím o odvolání zaktualizoval v tomto směru prvoinstančním správním orgánem zjištěný skutkový stav. Podle § 37 odst. 2 písm. b) věty druhé zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Podle § 174a odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Za bezmála tři a půl roku, co se vleklo řízení před odvolacím správním orgánem, mohlo dojít ke změně okolností, které je třeba zohledňovat při posuzování přiměřenosti dopadů neprodloužení platnosti povolení k pobytu. Mezi tyto okolnosti, které je nutno brát v potaz, může bezesporu patřit i to, že v dlouhém mezidobí od podání žádosti do vydání rozhodnutí o ní cizinec rozvinul své podnikání na území ČR. Žalobce měl dostat příležitost, aby se k možné změně okolností před vydáním rozhodnutí o odvolání vyjádřil, a žalovaná pak byla povinna se se změnou stavu tvrzenou žalobcem a podle potřeby potvrzenou či vyvrácenou údaji získanými z jiných zdrojů vypořádat. Jen na základě takovéto interpretace podmínky přiměřenosti dopadu rozhodnutí lze podle názoru senátu 30A zdejšího soudu v situaci dlouhodobé nečinnosti odvolacího správního orgánu dostat imperativu Nejvyššího správního soudu, že vždy je nutno přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem dané věci (a nelze vyslovit obecný závěr, že chování žadatele po podání žádosti má na její posouzení vliv vždy, nebo naopak nikdy) [viz rozsudek ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43].

Jelikož žalovaná výše nastíněným způsobem nepostupovala, zatížila své rozhodnutí podstatnou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že v daném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí žalované pro vady řízení a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. současně vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo zrušeno podle § 76 s. ř. s., soud rozhodl ve věci bez jednání.

*[V] Náklady řízení*

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši **10.800,- Kč**, skládající se ze zaplacených soudních poplatků za žalobu ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000,-Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

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

V Plzni dne 30. listopadu 2017

JUDr. Václav Roučka v.r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.