



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: T.K.**, nar. ..., státní příslušnost Ruská federace, v České republice bytem ..., *zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Jungem, advokátem se sídlem Štěpánská 615/24, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52068-4/SO-2013,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52068-4/SO-2013, se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalované.

II. Žalovaná je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15.860,- Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. et Mgr. Jana Junga do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobkyni nebyla platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky prodloužena podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, na § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“),

neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území [rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-74098-11/DP-2012, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52068-4/SO-2013].

II. Žaloba

V žalobě se namítá, že zákon o pobytu cizinců nestanoví pro prodloužení dlouhodobého pobytu podmínku spočívající v jakési minimální předpokládané době pobytu cizince na území ČR za předcházející období (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, sp. zn. 9 Azs 154/2014). Jelikož žádosti žalobkyně nebylo vyhověno z důvodu, že žalobkyně nesplnila podmínku, jejíž splnění však zákon neukládá, je rozhodnutí odvolacího správního orgánu i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezákonné a vychází z nesprávného právního posouzení věci.

Z důvodu nesprávného právního posouzení věci se správní orgány prakticky nezabývaly posouzením toho, zda žalobkyně naplňovala účel pobytu či nikoliv. Z tohoto postupu správních orgánů je patrna nuance jistého přepjatého formalismu. Postupovat ryze formálně dle zákonných dispozic a neposkytnout tak dostatek prostoru pro důkladné prověření každého jednoho případu zvláště vnímá žalobkyně jako nesprávný a nezákonný postup správních orgánů obecně (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56).

Komise v odůvodnění svého rozhodnutí prakticky vůbec nezmínila, jakou činnost žalobkyně vyvíjela po dobu, na kterou jí povolení k dlouhodobému pobytu bylo původně uděleno, a tudíž z této činnosti žalobkyně správní orgán ani nemohl vyvodit žádné právní závěry, respektive zohlednit toto ve svém rozhodnutí. Žalobkyně přitom po celou dobu platnosti uděleného povolení k dlouhodobému pobytu vykonávala činnost statutárního orgánu obchodní společnosti působící na území ČR. Práva, povinnosti a především nutná odpovědnost, vyplývající z funkce statutárního orgánu, stanoví v tomto případě zvláštní zákon, když tyto předpoklady k naplnění funkce řádného hospodáře nemohou být rozhodně omezeny místem a prostorem k výkonu funkce. Navíc je logické, že žalobkyně, která v minulosti vykonávala podnikatelskou činnost především v zahraničí a posléze se rozhodla tuto činnost přenést i na území ČR, musela zpočátku ještě činit kroky směřující k přenesení podnikatelské činnosti ze zahraničí. Z tohoto důvodu byla četnost jejího pobytu na území ČR menší, přičemž tato intenzita v čase narůstala. Od roku 2013 až do současnosti čili v období před rozhodnutím Komise se žalobkyně zdržovala a zdržuje daleko intenzivněji na území ČR, když tuto skutečnost ve svém rozhodnutí Komise vůbec nezohlednila.

Žalovaná tak dle názoru žalobkyně 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. K podpoře své argumentace žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126, v němž je uvedeno, že zásada, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Žalobkyně neustále vykonává funkci statutárního orgánu obchodní společnosti, jejíž podnikatelský záměr si v současné době vyžaduje aktivní účast orgánu při výkonu své funkce na území ČR. Pobyt a podnikatelská činnost žalobkyně na území ČR je tak k dnešnímu dni prakticky nezbytná. Činnost statutárního orgánu vykonává žalobkyně společně se svým manželem, panem Y.K., druhým jednatelem obchodní společnosti, kdy nejen že na území ČR manželé pobývají od roku 2013 (tj. od doby zamítnutí prodloužení pobytového oprávnění), ale zároveň zde společně také investují do své podnikatelské činnosti.

Žalobkyně působí v ČR od 20. 3. 2009 jako statutární orgán obchodní společnosti VOLGA – KV projekt s.r.o., když v této obchodní společnosti vlastní také 60% 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 uvedená obchodní společnost podřídila ve smyslu § 777 odst. 5 zákona o obchodních korporacích tomuto zákonu jako celku, kdy tímto procesem žalobkyně i její manžel projevili 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 žalobkyně a její manžel mají další plány, jak rozšířit svoji podnikatelskou činnost na území ČR (např. o činnost hostinskou).

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců se k žalobě písemně vyjádřila tak, že skutkový stav a průběh správního řízení až do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí, z toho důvodu nebude ve vyjádření k žalobě podrobně rozváděn. 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. Komise se ztotožňuje s právním názorem správního orgánu prvního stupně, že v případě žalobkyně byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky. S ohledem na uvedené Komise navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání před soudem

Zástupce žalobkyně při jednání před soudem dne 8. 11. 2017 setrval na argumentaci uplatněné v žalobě a zdůraznil a aktualizoval údaje o podnikání žalobkyně (a jejího manžela) na území ČR. Soud ověřil, že žalobkyně a její manžel Y.K. byli a jsou (jedinými) společníky a jednatelem obchodní společnosti VOLGA - KV projekt s.r.o. a že tato obchodní společnost vlastnila a vlastní jednotku vymezenou podle zákona o vlastnictví bytů č. X v domě č.p. X v k.ú. X. V dalším se odkazuje na plné znění vyjádření zástupce žalobkyně zachycené na zvukovém záznamu z jednání před soudem dne 8. 11. 2017.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žalobkyni nebyla platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky prodloužena podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, na § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 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.

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, čj. 3 As 15/2012-29).

K plnění účelu pobytu se Nejvyšší správní soud vyslovil např. 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 nenaplní 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 obč. 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.“ [rozsudek ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Azs 144/2014-35] a 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 věci

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 As 144/2014 – 35). V případě povolení k pobytu za účelem podnikání tak nestačí, 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 ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 As 313/2015-35].

V přezkoumávané věci správní orgány postavily neprodloužení platnosti povolení k pobytu na tom, že žalobkyně v době svého posledního povoleného pobytu s platností od 18. 12. 2010 do 17. 12. 2012 pobývala na území ČR 128 dnů a dále že žalobčina 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 měla žalobkyně 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 žalobčině případě nemůže hrát roli jen to, že v rámci dvou let pobývala na území ČR celkem 128 dnů, nýbrž také to, že uvedených 128 dnů je součtem sedmi 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 nnesvědčí o tom, že by se vyrovnaly s ve správním spise založenými doklady o zdravotních obtížích žalobkyně a jejího manžela na území Ruské federace a o příjmu žalobkyně za výkon funkce jednatele za měsíce

září až listopad 2012. Už z těchto skutečností je patrné, že správní orgány ustrnuly toliko na počátku cesty, které je měla dovést k zásadnímu zjištění, zda žalobkyně reálně ve prospěch obchodní společnosti VOLGA - KV projekt s.r.o. vyvíjela činnost zajišťující její 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 povolen. ... 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 díkce 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.“.

Žalobkyni 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** žalobkyně podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, neprodloužilo žalobkyni povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu jiné závažné překážky pobytu cizince na území rozhodnutím ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-74098-11/DP-2012. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání (bylo datováno dne 18. 3. 2013 a předáno k poštovní přepravě dne 19. 3. 2013 a došlo Ministerstvu vnitra dne 20. 3. 2013). Správní orgán prvního stupně 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. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobkyně zamítla a odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 6. 3. 2013, čj. OAM-74098-11/DP-2012, potvrdila rozhodnutím ze dne 10. 10. 2016, čj. MV-52068-4/SO-2013. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu bylo vypraveno dne **11. 10. 2016** a nabylo právní moci dne 13. 10. 2016. Řízení o žádosti žalobkyně tedy 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.]* Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců tedy měla rozhodnutí o odvolání žalobkyně 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 prodlužována či neběžela nebo že by odvolatelka řízení před odvolacím správním orgánem nějak obstruovala. Soudu se nedostalo žádné informace o tom, proč rozhodování o žádosti, kterou žalobkyně usilovala 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 správním orgánem prvního stupně 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. Žalobkyně měla dostat příležitost, aby se k možné změně okolností před vydáním rozhodnutí o odvolání vyjádřila, a žalovaný správní orgán pak byl povinen se se změnou stavu tvrzenou žalobkyní 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 dostát 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 žalovaný správní orgán tak nepostupoval, zatížil své rozhodnutí podstatnou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož v daném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 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.).

Podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Zástupce žalobkyně požadoval náhradu nákladů řízení v celkové částce 19.436,- Kč, kterou (podle předložené specifikace) tvoří: odměna advokáta za 4 úkony právní služby v celkové výši 12.400,- Kč [= 1) příprava a převzetí zastoupení, 2) sepsání žalobního návrhu, 3) další porada s klientem přesahující jednu hodinu a 4) jednání ve věci před Krajským soudem v Plzni], náhrada hotových výdajů – náhrada výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za 4 úkony právní služby v celkové výši 1.200,- Kč a náhrada hotových výdajů – náhrada cestovních výdajů za 2 cesty Praha – X a zpět v celkové výši 5.288,- Kč (včetně náhrady za promeškaný čas ve výši 1.600,- Kč) a za 1 cestu Praha – Plzeň a zpět ve výši 1.748,- Kč (včetně náhrady za promeškaný čas ve výši 400,- Kč).

Soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. žalobkyni přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové částce **15.860,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč, z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu ve výši 9.300,- Kč, z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu ve výši 900,- Kč, z náhrady hotových výdajů – cestovních výdajů za cestu z Prahy do Plzně a zpět k jednání před soudem podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve spojení s právními předpisy o cestovních náhradách ve výši 1.260,- Kč a z náhrady za promeškaný čas, tj. 100,- Kč za každou i jen započatou půlhodinu, za 4 půlhodiny strávené cestou z Prahy do Plzně a zpět k jednání před soudem dne 8. 11. 2017 podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu ve výši 400,- Kč.

Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu soud považuje 1) převzetí a přípravu zastoupení, 2) žalobu a 3) účast na jednání před soudem dne 8. 11. 2017. Celková vzdálenost Praha – Plzeň a zpět je vyčíslena v akceptovatelné délce 190 km. Advokát užil osobního automobilu AUDI A3 ... o průměrné spotřebě 8,40 litru pohonné hmoty (BA 98 B) na 100 km. Cestovní výdaje za uvedenou cestu jsou tak součtem náhrady za spotřebované pohonné hmoty: 8,40 litru x 1,90 km x 32,50 Kč = 518,70 Kč a základní náhrady (amortizace): 190 km x 3,90 Kč = 741,- Kč, tedy celkem 1.260,- Kč.

„Do nákladů soudního řízení nepatří všechny výdaje navrhovatele (žalobce) související s uplatňováním jeho práv, ... nýbrž pouze ty náklady, které vyvstaly přímo kvůli soudnímu řízení.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 496). Jelikož ve vztahu k legalizaci pobytového oprávnění žalobkyně (vízum za účelem strpění pobytu) absentuje přímá bezprostřední souvislost se soudním řízením a ve vztahu k cestám osobním automobilem Praha – X a zpět dne 31. 10. 2016 a dne 12. 12. 2016 nebylo doloženo důvodné vynaložení těchto nákladů, soud v tomto rozsahu požadavku na náhradu nákladů řízení nevyhověl.

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 přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : 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 8. listopadu 2017

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.