



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **I. K.**
zastoupen advokátem Mgr. Josefem Smutným
sídlem Třída Míru 92, 530 02 Pardubice
proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, IČ 00007064**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 4. 2018, č. j. MV-144009-4/SO-2016

takto:

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

Odůvodnění:

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce – státní příslušník Ukrajiny žijící v České republice, zastoupen advokátem, brojí proti shora označenému rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra č.j. OAM-63444-31/DP-2011, ze dne 24. 8. 2016. Tímto rozhodnutím Ministerstvo vnitra (dále též „orgán I. stupně“) zamítlo žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání dle ust. § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 ve spojení s 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), v návaznosti ust. § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

Podstata věci a obsah správního spisu

2. Žalobce podal dne 24. 8. 2011 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Spolu s žádostí nepředložil veškeré zákonem požadované doklady. Přehled plateb pojistného na sociální pojištění od okresní správy sociálního zabezpečení (OSSZ) nedoložil. Orgán I. stupně vyžádal od OSSZ v rámci své činnosti zprávu o dobách registrace žadatele. Následně po posouzení věci, byla žádost žalobce prvním rozhodnutím ze dne 22. 11. 2011 zamítnuta s odůvodněním, že žalobce opakovaně nepodniká a tím neplní účel pobytu. K odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 6. 1. 2014 prvostupňové rozhodnutí zrušila a věc vrátila k novému projednání. Žalovaná uvedla, že za posuzované období dvou let předchozího povoleného pobytu (od 1. 10. 2009 do 30. 9. 2011) žalobce nepodnikal, tj. byl odhlášen z evidence OSVČ, toliko tři měsíce, což se po vyhodnocení bez dalšího nepříčí účelu povoleného pobytu. Zohlednila přitom aktuální potvrzení OSSZ o dobách pojištění a celkovou délku pobytu. Uložila nové projednání žádosti účastníka, včetně posouzení případných důvodů neprodloužení povolení, eventuálně doplnit dokazování o aktuální náležitosti.

3. Orgán I. stupně v další fázi řízení vyzval žalobce již zastoupeného advokátem k odstranění vad žádosti, a to výzvou ze dne 24. 4. 2015. Byl mimo jiné vyzván doložit úhrnný měsíční příjem. Žalobce byl ve výzvě poučen, že u příjmů z podnikání je třeba doložit též doklad OSSZ o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za příslušné zdaňovací období. Žalobce následně mimo jiné ke svým příjmům doložil daňový platební výměr finančního úřadu za rok 2014 a potvrzení nedoplatků od finančního úřadu i OSSZ. Přehled uhrazeného pojistného od OSSZ nedoložil. Následovalo shora citované zamítavé rozhodnutí orgánu I. stupně ze dne 24. 8. 2016 odůvodněné nedoložením dokladu vydaného příslušnou OSSZ. Žalovaná napadeným rozhodnutím rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdila, odvolání žalobce zamítla z důvodu nepředložení dokladů za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

Obsah žaloby

4. Žalobce v žalobě uvádí, že zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu nedoložení dokladů od OSSZ je nesprávné. Připomněl, že žádost byla podána již v roce 2011, správní orgány rozhodly pravomocně s delším časovým odstupem. Pokud orgán I. stupně vyzval žalobce k doplnění dokladů výzvou dne 24. 4. 2015, bylo to nikoli z důvodu vad žádosti, tedy chybějících dokladů, nýbrž z důvodu

předcházejícího dlouhotrvajícího řízení a tedy nutnosti aktualizovat doklady. Na tuto žádost žalobce doložil platební výměr na daň z příjmu fyzických osob za období roku 2014, jímž prokázal dostatečnou výši příjmů. Doložil i další požadované doklady. Pokud se mělo jednat o aktuální doklad OSSZ o výši uhrazeného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, výzva takový doklad nejmenuje a především není ze zákona povinný. Podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců žalobce doložil doklad ohledně nedoplatků, uhrazené pojistné dokládat povinen nebyl. Napadené rozhodnutí ani nekonkretizuje to, co se míní příslušným zdaňovacím obdobím. Při jednání soudu zástupce žalobce zopakoval, že dle jeho názoru se placené pojistné od prokazovaných příjmů neodečítá, nebyl tedy důvod předkládat vytýkané potvrzení OSSZ. Takový požadavek by mohl platit ohledně zaměstnance a nikoli OSVČ. Poukázal na jiné rozhodnutí žalované v obdobné věci, kdy žalovaná na základě totožně předložených dokladů rozhodla opačně a rozhodnutí orgánu I. stupně zrušila.

Vyjádření žalované

5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že ji považuje za nedůvodnou. Setrvala na vydaném rozhodnutí. Odkázala na obsah výzvu ze dne 24. 4. 2015, který je v dané věci nepochybný. Pokud žalobce doložil příjmy za období roku 2014, bylo třeba doložit výši reálně uhrazeného pojistného na sociální zabezpečení, aby bylo možné tyto výdaje odečíst ve smyslu zákona o životním minimu.

Posouzení věci krajským soudem

6. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)), žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

7. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalované ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.

8. Na základě shodných tvrzení účastníků a též nesporného obsahu správního spisu soud uvádí, že předmětem přezkumu v nyní posuzované věci je tak fakticky to, zda žalobce byl povinen doložit potvrzení vydané příslušnou OSSZ o platbách na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti za příslušné zdaňovací období.

9. Podle § 46 odst. 7 písm. b) část před prvním středníkem zákona o pobytu cizinců *k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je cizinec povinen předložit doklad prokazující, že úhrnný měsíční příjem cizince a společně s ním posuzovaných osob pobývajících na území nebude nižší než součet částek životních minim cizince a s ním společně posuzovaných osob a nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení své a společně posuzovaných osob.*

Shodu s prvopisem potvrzuje

10. Podle části souvětí za druhým středníkem téhož ustanovení platí, že *za příjem se považuje příjem započitatelný podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou jednorázového příjmu, přídatku na dítě, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a dávek v systému pomoci v hmotné nouzi; pro účely výpočtu příjmu se § 8 odst. 2 až 4 zákona o životním a existenčním minimu nepoužije.*

11. Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu se *za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují příjmy ze samostatné činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, a to po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, pokud nebyla pojistná zahrnuta do těchto výdajů; příjmy z podnikání jsou však u osoby, která je poplatníkem daně z příjmů stanovené paušální částkou podle zákona o daních z příjmů, předpokládané příjmy, a výdaji vynaloženými na jejich dosažení, zajištění a udržení jsou předpokládané výdaje, na jejichž základě byla stanovena daň paušální částkou.*

12. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. a), ust. § 35 odst. 3, ust. § 37 odst. 2 písm. b), ust. § 46 odst. 1 a ust. § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle kterých bylo o žádosti rozhodováno, soud již výslovně citovat nebude, neboť jejich znění ani případný výklad nejsou podstatné pro rozhodnutí ve věci samé.

13. V rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015 – 24 je uvedeno, že „...lze bezesporu oprávněně požadovat, aby byl cizinec, jemuž byl udělen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, bez problémů schopen vyřizovat tyto záležitosti, stejně jako správní formality spojené se samotným podnikáním. Pokud tedy stěžovatel, o své vlastní vůli a s vědomím možných důsledků případné nečinnosti, zůstal v průběhu správního řízení (i přes výzvu správního orgánu I. stupně) zcela pasivní, nelze v následném zastavení řízení shledávat nepřiměřenost tohoto rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže změnit nic ani to, že pasivita stěžovatele byla dána selháním jím zvoleného zmocněnce – bylo totiž věcí stěžovatele a v jeho moci, aby svého zmocněnce aspoň rámcově kontroloval a ujistil se, že vše potřebné ve věci prodloužení pobytu zmocněnec činí, jak má. Nadto by za daného stavu věci nebylo vůbec na místě požadovat po správním orgánu, aby z (vlastní) úřední činnosti vyhledával, popř. zkoumal, soukromé a rodinné vazby žalobce na území České republiky.“

14. Také je třeba konstatovat, že v daném případě žalobce se jednalo o správní řízení zahajované na návrh, které není ovládáno zásadou vyšetřovací a žalobce již ke zmíněné žádosti měl, respektive byl povinen doložit příslušné podklady, které by byly schopny prokázat jeho tvrzení o dosažení čistého měsíčního příjmu v požadované výši za účelem vydání požadovaného rozhodnutí. V rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2015, ve věci č.j. 9 Azs 12/2015-38 je uvedeno, že „je zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Pokud tak stěžovatel neučinil, je současná situace důsledkem pouze jeho nečinnosti; správní orgány při zjišťování skutkového stavu nepochybily, neboť musely vycházet z podkladů, které měly k dispozici.“

15. V daném případě byl žalobce vyzván správním orgánem k předložení příslušných dokladů, tedy břemeno tvrzení a břemeno důkazní tížilo žalobce. Zároveň v daném případě správní orgán poučil žalobce (zmocněnci žalobce byla výzva ze dne 24. 4. 2015 doručena dne 3. 5. 2015) jako žadatele o vydání zmíněného správního rozhodnutí, jaké konkrétní podklady musí předložit, aby správní orgán jeho žádosti vyhověl. V této souvislosti je třeba poukázat i na závěr NSS, uvedený v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č.j. 4 Azs 450/2004-46, podle něhož „...nemůže jít poučovací povinnost správního orgánu tak daleko, že by účastník byl poučován i o tom, jaké skutečnosti má uvádět, aby jeho žádosti bylo vyhověno“. Poučovací povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, „není možno vnímat jako ničím neomezenou a absolutní povinnost poučovat jej o všem, vždy a za všech okolností“ (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2008, č.j. 9 Azs 64/2008-67).

16. V nyní souzené věci před krajským soudem přitom platí, že v uvedené výzvě správní orgán vyčerpávajícím způsobem vyjmenoval druhy dokladů, kterými by naplnění zákonné podmínky žalobce prokázal. V této souvislosti je též možné konstatovat, že uvedenou výzvou správní orgán I. stupně nenutil žalobce k tomu, aby splnění této zákonné podmínky prokázal pouze výlučně platebním výměrem na daň z příjmů za předchozí zdaňovací období za současného doložení dokladů příslušné OSSZ o výši zaplaceného pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, ale uvedl, že může svůj příjem tímto způsobem doložit.

17. Předmětná výzva orgánu I. stupně ze dne 24. 4. 2015 ohledně stanovení náležitosti předložit potvrzení OSSZ o platbách na pojistné za příslušné (posuzované) období tento doklad výslovně uvádí v druhé odrážce věta druhá na straně 4. Neodpovídá tedy takto prokázané skutečnosti tvrzení žalobce, že výzva ve vyjmenování takový doklad neosahovala. S tvrzeními zmocněnce žalobce lze toliko souhlasit v tom, že zmiňované ustanovení § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců takový doklad přímo neuvádí. Uvedené ustanovení však výslovně neuvádí ani platební výměr vystavený správcem daně, který žalobce již předložil. Je proto třeba toto ustanovení vyložit s odkazem na citovaný zákon o životním a existenčním minimu a též s odkazem k tomu, jakým způsobem má žadatel možnost vyžadované doklady získat. Ze znění § 46 odst. 7 písm. b) citovaného zákona ve spojení s § 7 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu se jednoznačně podává, že v případě žalobce (žadatele), který vystupoval jako OSVČ, bude třeba doklady vyžadované správními orgány a zmíněné ve výzvě skutečně doložit. Žadateli adresovaná výzva pak byla velmi návodným promítnutím zákonem požadovaných náležitostí, které plynou z ust. § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

18. Soud připouští, že ideálním během událostí nebylo to, že vydání rozhodnutí o žádosti ze dne 24. 8. 2011 si vyžádalo u správních orgánů tak dlouhou dobu. Nelze však přehlédnout to, že na takovém trvání doby se podílel i sám žadatel, neboť od samého počátku řízení nedokládal s žádostí veškeré potřebné doklady, což platí právě o dokladu o placeném pojistném vydaném OSSZ. Nelze tak v této souvislosti přisvědčit dalšímu tvrzení žalobce, že výzva byla vydána z důvodu dlouhotrvajícího běhu řízení a nutnosti aktualizace již jednou doložených dokladů (původně za období roku 2010 a následně pak za období roku 2014), za což by žalobce nenesl jakýkoli podíl odpovědnosti. Vydání výzvy

tak nelze pro kontext posouzení věci přičíst výlučně délce trvání řízení, nýbrž lze uvést, že výzva byla směřována též k tomu, aby žalobce doložil veškeré podklady potřebné k posouzení žádosti. Krajský soud přitom ve věci žalobce neshledal žádné zvláštní okolnosti na jeho vůli nezávislé, které by mu bránily v řádném doložení zákonem stanovených náležitostí předmětné žádosti.

19. Pokud žalobce k žádosti dokládal potvrzení o nedoplatcích od OSSZ, toto nemohlo nahradit požadovaný doklad o platbách pojistného. Doklad o platbách pojistného, jak plyne ze shora uvedených zákonných ustanovení, je podkladem k tomu, aby bylo možné určit úhrnný měsíční příjem cizince. Od doložených příjmů výměrem finančního úřadu se uhrazené pojistné odečítá, což plyne z ust. § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, na které zákon o pobytu cizinců odkazuje. Soud již shora uvedl, že z průběhu správního řízení nezjistil důvody, které by žalobci bránily takový doklad předložit, ostatně žalobce ani v průběhu správního řízení správním orgánům nesdělil ani náznak důvodu, proč výzvou vyžadovaný doklad nepředkládá či to, že by pojistné již bylo zahrnuto do výdajů. Z platebního výměru vydaného finančním úřadem se taková skutečnost nepodává. Z citovaného znění zákona č. 110/2006 Sb. se rovněž nijak nepodává to, že by mohlo být pravdivým tvrzením žalobce ohledně toho, že uhrazené pojistné je nutné dokládat a odečítat jen u zaměstnanců a nikoli u osob samostatně výdělečně činných. Hrazené označené pojistné je totiž ze své podstaty povinnou platbou pro OSVČ, a to s určitelnou výší, kterou lze právě prostřednictvím vyjmenovaného dokladu určit. Zákon o životním minimu právě s odečtem částek pojistného počítá.

20. Soud z obsahu správního spisu zjistil, že správní orgány z úřední činnosti zjišťovaly některé skutečnosti přímo dotazy vznesenými vůči příslušné OSSZ, to se však týkalo primárně zjištění období registrace žadatele u OSSZ, případně aktuálních nedoplateků na pojistném. Správní spis však, především díky nedostatečnosti ze strany žadatele, neobsahuje podklady dostatečné pro posouzení žádosti. Soud již shora citoval judikaturu NSS, ze které plyne, že povinnost doložit potřebné podklady nemůže účastník správního řízení přenášet na správní orgány tak, aby fakticky ony byly povinny potřebné doklady opatřovat namísto žadatele.

21. Námitka žalobce stran nejasnosti a výkladu pojmu „příslušné zdaňovací období“ je rovněž lichá. Ze shora již opakovaně citovaných zákonných ustanovení se podává, že v případě žadatele (zde tedy žalobce jako OSVČ) se jednalo o příjmy ze samostatné výdělečné činnosti uvedené v zákoně o daních z příjmů, které z logiky věci, systému daní v ČR a též toho, že byl požadován daňový výměr, lze stěží prokazovat již v průběhu předmětného období, nýbrž se prokazují za období uplynulé, za které se podává daňové přiznání. Žalobce takto ostatně sám postupoval, když na výzvu doručenou v květnu 2015 zaslal výměr finančního úřadu na daň z příjmů za rok 2014. Obdobně tak mohl postupovat ohledně pojistného hrazeného OSSZ. Uvedená námitka nejasnosti období tak není důvodná.

22. Konečně, pokud žalobce odkazoval na jiné rozhodnutí žalované, která ve věci jiného cizince (žadatele) postupovala odlišně za stejně předložených dokladů a rozhodnutí orgánu

I. stupně zrušila, soud uvádí, že toto tvrzení zástupce žalobce nelze blíže konkrétně ověřit, neboť soud nemůže mít při rozhodování k dispozici jiné správní spisy s věcí nesouvisející. Soud též uvádí, že v záležitosti zmíněného jiného žadatele (s iniciály I.P.) žalovaná v odůvodnění zrušovacího rozhodnutí ze dne 3. 7. 2018 (toto předložil zástupce žalobce) doslova uvedla, že „účastník řízení v průběhu řízení všechny náležitosti žádosti doložil“. Tím se však uvedená věc od věci nyní souzené odlišuje – viz soudem dovozená nedostatečnost žádosti žalobce shora. Soud taktéž obecně k takto mířené námitce připomíná, že nemůže být garantem jednotnosti rozhodování žalované. Nadto platí, že jedno rozhodnutí žalované (ve věci odlišného žadatele) nemůže založit legitimní očekávání žalobce, neboť není skutečně na jisto postaveno, že se jednalo skutkově a dokladově záležitost totožnou, a taktéž toto rozhodnutí nebylo přezkoumáno soudem, který mohl shledat to, že nebylo bezchybné. Za správní praxi zakládající legitimní očekávání je nutno považovat ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Z toho je patrné, že jedno osamocené rozhodnutí takovou praxí není a legitimní očekávání nezakládá. Pro souzenou věc je tak podstatné, že nedostatky žádosti žalobce po stránce dokladové byly identifikovány jak správními orgány, tak soudem při provedeném soudním přezkumu.

23. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Náklady řízení

24. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalované podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Pardubice, 27. února 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu