



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **A. D.**
zastoupen advokátem JUDr. Filipem Mochnáčem
sídlem Heršpická 5, 639 53 Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 2. 2017, č. j. MV-52174-4/SO-2014

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 2. 2017, č. j. MV-52174-4/SO-2014, bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno

rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“; Ministerstvo vnitra a žalovaná dále společně jen „správní orgány“) ze dne 5. 3. 2014, č. j. OAM-53649-27/DP-2013 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu jednak dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 23. 6. 2014 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území (výrok I.) a jednak dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a to z důvodu, že žalobce neplní účel povoleného pobytu (výrok II.).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, které cituje prvostupňové rozhodnutí a postrádá vypořádání se s odvolacími námitkami. Závěr správních orgánů o tom, že žalobce neplní úkoly jednatele společnosti VISTAV s.r.o., je ničím nepodloženou domněnkou. Správní orgány se posouzením otázky činnosti jednatele společnosti dopustily překročení pravomoci, kterou jim svěřuje zákon o pobytu cizinců. K posuzování působení žalobce ve společnosti VISTAV s.r.o. nebyl důvod, jelikož funkce jednatele žalobci zanikla dne 29. 11. 2013. Žalovaná neučinila žádná skutková zjištění ani neshromáždila žádné podklady pro učinění závěru, že žalobce neplní účel povoleného pobytu. Žalovaná v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) nereflexuje, že žalobce od roku 2013 vykonává samostatnou výdělečnou činnost, a plní tak účel povoleného pobytu. Další důvody zamítnutí žádosti žalobce nemají v tomto konkrétním případě oporu v příslušných ustanoveních zákona o pobytu cizinců, napadené rozhodnutí je tak nezákonné. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se vztahuje § 46 odst. 3, 7, 8 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 46 odst. 1, resp. § 56 odst. 1 písm. j) s ohledem na obsah § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu použít nelze. Správní orgány tak zamítly žádost žalobce z důvodů, které zákon o pobytu cizinců nezná.
3. Žalobce dále uvádí, že ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců připouští zrušení povolení v případě, kdy žalobce „neplní“ účel pobytu, nikoli, že jej hypoteticky neplní v minulosti. Extenzivním výkladem tohoto ustanovení správní orgán překročil zákonný rámec tohoto zrušovacího důvodu. Právní posouzení správních orgánů je dále nesprávné vzhledem k tomu, že § 56 odst. 1 písm. j) nenavazuje na § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Napadené rozhodnutí rovněž neuvádí, že by u žalobce byly dány důvody uvedené v § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců – jeho aplikace je tak nesprávná a účelová, založená na spekulativním názoru správního orgánu, že žalobce neměl v minulosti plnit účel povoleného pobytu. Žalovaná nerespektovala skutkový stav, který byl v době vydání napadeného rozhodnutí prokazatelně dán. Zvoleným výkladem a postupem v rozporu se zákonem o pobytu cizinců byl žalobce zkrácen na svých právech. Žalovaná postupovala v rozporu se zásadou legitimního očekávání, když skutkově obdobnou věc rozhodl v rozhodnutí ze dne 10. 2. 2017, č. j. MV-83316-7/SO-2014 odlišně.

III. Vyjádření žalované

4. Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí z důvodu totožnosti žalobních námitek s námitkami odvolacími, se kterými se dle svého názoru dostatečně vypořádala. Navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Další podání stran

5. Žalobce v rámci svého podání ze dne 5. 6. 2017 předložil soudu fotokopie přiznání k dani z příjmů fyzických osob za roky 2012 až 2016, z nichž je dle jeho názoru zřejmé, že řádně provozuje podnikatelskou činnost.
6. V dalších podáních žalobce opakuje tvrzený rozpor napadeného rozhodnutí se zásadou legitimního očekávání a poukazuje na odlišná stanoviska, která žalovaná k obdobným případům opakovaně uzavírá, a dle kterých délka správního řízení, po kterou účastník řízení, pokud v minulosti hypoteticky účel povoleného pobytu neplnil, účel povoleného pobytu plní, představuje změnu skutkového stavu ve prospěch účastníka řízení, kdy je nutno posuzovat plnění účelu pobytu a zkoumat, zda případné neplnění účelu pobytu představuje tzv. převážné neplnění účelu pobytu či nikoli. Žalobce odkazuje na rozhodnutí žalované rozhodnutím ze dne 4. 12. 2017, č. j. MV-5697/SO-2015, ve kterém dle žalobce žalovaná posouzením naprosto shodných skutkových okolností jako v projednávané věci dospěla k opačnému závěru, tedy že nelze konstatovat zjištění jiné závažné překážky pobytu účastníka řízení na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
7. Žalovaná uvádí, že správní orgán prvního stupně v souladu se zákonem a judikaturou v rámci svého správního uvážení podřadil jednání účastníka řízení spočívající v neplnění předchozího účelu pobytu na území pod neurčitý právní pojem „jiná závažná překážka“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015-29, zdůrazňuje, že povinnost plnit účel dlouhodobého pobytu náleží cizinci nejen v době vydání rozhodnutí o příslušné žádosti, ale i v době předchozí. V dalším poukazuje na rozdílnost skutkového stavu projednávané věci a věci, o níž žalovaná rozhodovala rozhodnutím č. j. MV-5697/SO-2015, na něž odkazuje žalobce. V posuzované věci žalovaná byla povinna zkoumat i plnění žalobce ve věci odvodů na sociální zabezpečení a zohlednit tak skutečnost, že žalobce v období prosinec 2012 až květen 2013 byl odhlášen od plateb pojistného na sociální zabezpečení.
8. Žalobce považuje odkaz žalované na judikaturu Nejvyššího správního soudu za irelevantní. Vyjádření žalované považuje za zavádějící, neodpovídající skutečnosti a v rozporu s jejím rozhodnutím č. j. MV-5697/SO-2015.

V. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

10. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba **není důvodná**.
11. Žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu obsáhlých citací prvostupňového rozhodnutí a nedostatečného vypořádání se s odvolacími námitkami.
12. K takové obecně vznesené námitce zdejší soud předznamenává, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
13. Dle názoru zdejšího soudu napadené rozhodnutí netrpí vadami, v důsledku nichž by mohlo být považováno za nepřezkoumatelné. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak žalovaná o odvolání žalobce rozhodla i proč tak učinila. Žalovaná v napadeném rozhodnutí nejprve shrnula jednotlivé odvolací námitky žalobce a následně se také jednotlivými odvolacími námitkami zabývala, zdůvodnila své úvahy a předložila konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Z napadeného rozhodnutí je patrná jak reakce na jednotlivé odvolací námitky žalobce, tak i konkrétní úvahy žalované. V případě, že se odvolací orgán ztotožní s důvody zamítnutí žalobcovy žádosti a tyto považuje za dostatečné, není povinen ve svém rozhodnutí uvádět důvody další, či dále jakkoli rozvádět argumentaci správního orgánu prvního stupně. Teprve v případě, že odvolání přináší nové argumenty a skutečnosti, musí na ně odvolací orgán reagovat. Obsahuje-li však již prvostupňové rozhodnutí svou argumentací vypořádání námitek odvolacích, nemusí odvolací orgán slepě opakovat argumentaci správního orgánu prvního stupně a postačí, že na ni odkáže. Žalovaná v projednávané věci postupovala plně v souladu s těmito požadavky. Zdejšímu soudu proto nic nebrání v tom, aby správnost úvah žalované věcně posoudil. To, že žalovaná i správní orgán prvního stupně vyhodnotily skutkový stav shodně, nemůže samo o sobě znamenat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
14. Podstatou sporu mezi stranami je otázka, zda správní orgány měly zákonný důvod pro neprodloužení žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání či nikoli, případně pod jaký zákonný důvod měly být zjištěné skutečnosti podřazeny.
15. Dle § 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.
16. Dle § 35 odst. 2 zákona o pobytu cizinců k žádosti o prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů je cizinec povinen předložit náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a) až d) a na požádání náležitost podle § 31 odst. 5 písm. b). K žádosti o prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání je cizinec povinen předložit rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání, náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a) a d) a na požádání náležitost podle § 31 odst. 5 písm. b). Dále je cizinec povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Současně je na požádání povinen předložit doklad o zaplacení pojistného, uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. Povinnost předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění po dobu pobytu na území

neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4. Cizinec je dále povinen na žádost ministerstva předložit v případě změny podoby i fotografie.

17. Dle § 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).
18. Dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.
19. Dle § 37 odst. 2 písm. b) ZPC ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.
20. 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.
21. Zdejší soud na tomto místě předesílá, 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) zákona o pobytu cizinců jsou odlišné (k tomu např. srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Jedná se o dva samostatné důvody, a to 1) neplnění účelu pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, pro něhož je rozhodující i jednání v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu; a 2) nenaplnění účelu předchozího pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, u něhož se zkoumá výlučně plnění účelu pobytu v době platnosti příslušného povolení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).
22. Důvod zamítnutí žádosti dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců spočívá v tom, že žalobce neplní účel povoleného pobytu na území. Z toho důvodu mu ve spojení s § 44a odst. 3 a § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dlouhodobý pobyt prodloužit. Rozhodné je přitom jednání cizince jak v době platnosti předchozího povolení, tak v době vedení správního řízení a rozhodování správního orgánu.
23. Důvod zamítnutí žádosti dle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců pak spočívá v tom, že žalobce přestal splňovat podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, jelikož byla zjištěna jiná závažná překážka jeho pobytu na území. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81; ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69; nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 – 50) nenaplnění účelu předchozího pobytu představuje závažnou překážkou dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a je tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v § 44a odst. 3 tohoto zákona). Skutečnost, že cizinec nenaplnil účel předchozího pobytu, již nemůže být dalším jeho jednáním jakkoliv zhojena, a proto je nerozhodné, zda v průběhu správního řízení cizinec začal účel pobytu naplňovat.
24. Aby mohl být s jistotou konstatován závěr o porušení podmínky plnění účelu pobytu cizincem, je v každém jednotlivém případě potřeba hodnotit konkrétní skutkové okolnosti – zejména pak rozsah období, kdy tento účel plněn nebyl, jakož i důvody tohoto neplnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29). Dle Nejvyššího správního soudu je pak za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince

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, nebo ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 Azs 313/2015-35), popřípadě v situacích, kdy se cizinec odhlásí z příslušných evidencí účelově, aby se vyhnul platebním povinnostem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 7 Azs 144/2014 – 35, obdobně pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2015, č. j. 8 Azs 145/2014 - 97).

25. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě, které mu bylo uděleno na období 16. 11. 2011 – 15. 11. 2013. Dne 30. 10. 2013 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, a to jako osoba samostatně výdělečně činná. Žalobci dne 5. 9. 2011 vzniklo živnostenské oprávnění, přičemž k platbám pojistného na sociální zabezpečení byl přihlášen v období 1. 7. 2012 – 30. 11. 2012 a následně od 1. 6. 2013. Dle údajů z veřejného rejstříku byl žalobce zapsán jako jednatel společnosti VISTAV s.r.o. v době 5. 10. 2011 – 10. 12. 2013.
26. Správní orgán prvního stupně provedl za účelem zjištění skutkového stavu věci dle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců výslech žalobce (v této souvislosti pro pořádek zdejší soud poznamenává, že právní úprava výslechu účastníka řízení podle zákona o pobytu cizinců je ve vztahu speciality k obecnému procesnímu předpisu, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, a je tudíž zásadně přípustným důkazním prostředkem pro zjištění skutkového stavu věci; k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27), jenž zanesl do protokolu o výslechu žadatele ve věci žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 27. 1. 2014 (dále jen „protokol“). Žalobce do protokolu mimo jiné výslovně uvedl, že funkci jednatele společnosti vykonával dva měsíce v roce 2011 a současně, že se nepodílel na vedení společnosti VISTAV s.r.o. a vykonával toliko zednické práce. Ze skutečností uvedených žalobcem správní orgán prvního stupně konstatoval, že žalobce funkci jednatele společnosti nevykonával ani v roce 2011 ani v letech následujících. Vzhledem k tomu, že žalobce dle svých slov nepůsobil jako statutární orgán ani v žádné jiné obchodní společnosti, správní orgán prvního stupně, resp. žalovaná dospěli k závěru, že žalobce po dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu jako jednatel společnosti VISTAV s.r.o. ani jako statutární orgán jiné obchodní společnosti nepůsobil. Takový závěr vyplývá ze skutečností zjištěných v průběhu správního řízení zcela jednoznačně, a to na základě tvrzení samotného žalobce, nelze tedy v žádném případě přisvědčit námitce žalobce o „ničím nepodložené domněnce“ správních orgánů o tom, že žalobce nevykonával činnost jednatele společnosti VISTAV s.r.o.
27. Zdejší soud se s provedeným hodnocením správního orgánu prvního stupně, potvrzeného žalovanou, plně ztotožňuje. V návaznosti na toto hodnocení je třeba dodat, že neplnění účelu dlouhodobého pobytu v minulosti (zjevně po převážnou dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu), jak se stalo v projednávané věci, je bezpochyby možné považovat za „jinou závažnou překážku“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 5. 2016, „[z]ákon o pobytu cizinců totiž nepochybně zdůrazňuje princip plnění uložených povinností cizince, žadatele o nějaký pobytový status. Může se jednat o zdůvodnění pobytu např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít

cizinec možnost na území České republiky pobývat (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, popřípadě rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 – 45). Zároveň platí, že účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být plněn fakticky a ne jen formálně, například simulovaným zapsáním do příslušných rejstříků“. A právě o tento případ se jedná v nyní posuzované věci. Žalobce byl sice „formálně“ v době 5. 10. 2011 – 10. 12. 2013 zapsán jako jednatel společnosti VISTAV s.r.o., sám však svou výpověď ve správním řízení sdělil, že tuto činnost nevykonával.

28. Řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením o žádosti – účastník řízení, tedy žalobce, je tak povinen správnímu orgánu tvrdit všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Žalobce při výsledku popsal svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro který mu byl pobyt na území České republiky povolen. Nadto zdejší soud poznamenává, že žalobce k objasnění skutkového stavu sám žádné důkazy nenavrl. Žalobce na podporu svých tvrzení předložil listinné důkazy až soudu (k čemuž soud nemohl s ohledem na koncentraci řízení o žádosti přihlížet), nadto se zjevně nejedná o důkazy toho, že by vykonával činnost člena orgánu právnické osoby, což byl v povolení explicitně zmíněný účel jeho pobytu (podnikání – účast v právnické osobě). Správním orgánům nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sám žalobce tvrdil. Správní orgán prvního stupně následně v rozhodnutí dostatečně podrobně popsal, proč nepředstavuje pracovní činnost žalobce samostatnou výdělečnou činnost, a to zejména na str. 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí.
29. K námitce žalobce o neexistenci vazby mezi § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zdejší soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011, ve kterém bylo konstatováno, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle pozitivního výčtu předpokladů pro udělení víza v § 31 a § 33 též vymezení negativní, které pouhé formální naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné § 56, na základě kterého správní orgány v rámci vedeného řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení; toto ustanovení tedy podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Správní orgány tedy postupovaly zcela správně, když důvody pro neudělení víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců považovaly v negativním smyslu za podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Posledně uvedené ustanovení odkazuje na ustanovení zákona o pobytu cizinců upravující podmínky pro udělení (resp. neudělení) víza, tedy také na § 56.
30. Správní orgány odůvodnily, proč v daném případě aplikovaly výše uvedená ustanovení a specifikovaly, v jakém jednání spatřují naplnění „jiné závažné překážky“, pro kterou není možno žádost žalobce vyhovět – toto jednání na základě zjištění získaných z výpovědi žalobce učiněné do protokolu v rámci ústního jednání (popsané výše) podřadily pod skutkovou podstatu „neplnění účelu pobytu“ v době trvání povolení k němu. Klíčovým důvodem tedy byla skutečnost, že žalobce, ač zapsán jako jednatel společnosti, tuto funkci fakticky vůbec nevykonával. Právě naopak, jak sám uvedl, vykonával vždy pouze zednické práce. Ačkoliv správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí na jednom místě odkázal také na § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, z výroku rozhodnutí je zcela zřejmé, že na základě tohoto ustanovení nebylo postupováno. Ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) bylo zjevně aplikováno na základě odkazu v § 44a odst. 3 a ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) pak bylo zjevně aplikováno na základě odkazu v § 37 odst. 2 písm. b) zákona o

pobytu cizinců. Tento aplikační postup správního orgánu prvního stupně je zcela v souladu se zákonem.

31. Co se týče námitky žalobce o chybějící pravomoci správních orgánů posuzovat otázku činnosti jednatele obchodní společnosti, nutno v první řadě uvést, je třeba konstatovat, že správní orgán prvního stupně i žalovaná si mohou při výkonu vlastní působnosti nepochybně učinit úsudek o povaze činnosti vykonávané cizincem [k tomu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Podle výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců je ministerstvo mimo jiné oprávněno posuzovat, zda cizinec plní účel, pro který bylo vízum uděleno. Je-li tímto účelem podnikání, musí si správní orgán nepochybně učinit úsudek o tom, zda činnost žalobce je podnikáním či nikoli. Stejně tak, je-li účelem účast v právnické osobě, musí si správní orgán učinit úsudek o tom, zda cizinec podnikal formou účasti v právnické osobě. V nyní souzené věci je podstatné, že správní orgány věc nehodnotily z toho hlediska, zda jednáním žalobce byl spáchán správní delikt a kdo za něj odpovídá (správní orgány dokonce ani nehodnotily, zda se jednalo o nelegální práci). Posuzovaly pouze otázku, zda činnost žalobce tak, jak byla popsána, byla činností jednatele společnosti, resp. výkonem samostatné výdělečné činnosti, či nikoli. Své závěry pak, co se týče činnosti jednatele společnosti, opřely především o výpověď samotného žalobce, o jejímž obsahu a důkazní hodnotě bylo pojednáno výše.
32. V daném případě navíc došlo ke kumulaci důvodů, pro něž nebylo možno žalobci povolení k dlouhodobému pobytu prodloužit. Jak bylo zjištěno z výpovědi samotného žalobce ve správním řízení, tento i přes existenci živnostenského oprávnění tuto činnost fakticky taktéž nevykonával ani v průběhu správního řízení. Zdejší soud dává plně za pravdu správním orgánům v tom, že činnost, již žalobce ve své výpovědi označoval jako „živnostenskou“, byla činností naplňující znaky závislé práce, s absolutní absencí „samostatnosti“ a „soustavnosti“ jakožto pojmových znaků podnikání, dle názoru zdejšího soudu také s absencí „nezávislosti“, tj. výkonu činnosti pod vlastním jménem). Právě naopak, z jeho výpovědi vyplývá, že i v době výsledku vykonává zednické práce na základě zakázek smluvených jinou společností, prostřednictvím níž dochází také k platbám pojistného na sociální zabezpečení a podání daňového přiznání.
33. Nicméně i v případě, kdy účastník řízení svou činnost formálně jako podnikání vykazuje (vystavování faktur, zápis v živnostenském rejstříku, placení pojistného na sociální zabezpečení a daní jako OSVČ, atd.), pro posouzení věci není rozhodné, jak svou výdělečnou aktivitu označuje či formálně vykazuje, nýbrž co je její podstatou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 7 Azs 78/2018-46). Z hlediska posouzení splnění podmínek § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je nezbytné, aby podnikání bylo realizováno i fakticky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 71).
34. Skutečnosti zjištěné ve správním řízení tak nasvědčují nejen závěru, že žalobce neplnil účel povolení k dlouhodobému pobytu v době trvání tohoto povolení, nýbrž jej neplnil ani v době bezprostředně předcházející vydání prvostupňového rozhodnutí, protože byla naplněna dílčí § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a v návaznosti na ni tak dán důvod pro zamítnutí žádosti žalobce dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Zdejší soud nezpochybňuje, že žalobce byl formálně osobou podnikající na základě živnostenského oprávnění (proto také nebylo potřeba provádět dokazování žalobcem předkládanými listinami, které mají tento formální stav prokazovat). Jeho pracovní činnost, tak jak byl ve správním řízení její charakter zjištěn, však samostatnou

výdělečnou činností není. Samotný fakt, že žalobce disponuje živnostenským oprávněním, ani v nejmenším neznamena, že tím naplňuje účel pobytu. Nutno navíc opět podotknout, že povolení k dlouhodobému pobytu nebylo žalobci uděleno pro jakoukoliv podnikatelskou činnost, nýbrž pro účely účasti v právnické osobě. Naplňování tohoto účelu se přitom žalobce ani nesnaží tvrdit.

35. Správní orgán navíc v průběhu správního řízení zjistil, a žalobce mu při výsledku potvrdil, že žalobce v období leden 2012 – červen 2012 a v období leden 2013 – červen 2013 neplatil zálohy pojistného na sociální zabezpečení. Povinnost osoby samostatně výdělečně činné platit pojistné přitom vyplývá z § 3 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociálním zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, resp. z § 2, § 5 a § 9 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. K otázce, zda neplacení pojistného na sociální zabezpečení lze podřadit pod tzv. jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se již vyjádřil nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015 - 29, že *„neplnění povinností spojených s podnikáním může představovat závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky ve smyslu citovaného ustanovení. [...] Jinými slovy, správnímu orgánu nic nebrání hodnotit dodržení registrační povinnosti žalobce, respektive placení pojistného na sociálním zabezpečení, ve vztahu k pojmu „závažné překážky“ obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.“* Neplacení pojistného, tedy neplnění povinnosti související s výkonem samostatné výdělečné činnosti, a tedy vědomé porušování právních předpisů, po dobu 12 měsíců, dle zdejšího soudu je, jak z hlediska závažnosti, tak z hlediska doby trvání, důvodem pro konstatování tzv. jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, která zapříčiňuje nemožnost vydání rozhodnutí o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Zdejší soud má za to, že zájem jedince na možnosti pobývat na území České republiky a třeba zde podnikat, nemůže převážit nad zájmem státu na dodržování právních předpisů souvisejících s podnikáním.
36. Lze proto shrnout, že ani v průběhu správního řízení žalobce po převážnou dobu neplnil účel povoleného pobytu.
37. Závěrem žaloby žalobce namítá porušení zásady legitimního očekávání žalovanou a poukazuje na rozhodnutí žalované č. j. MV-83316-7/SO-2014 (následnými doplněními žaloby pak na další rozhodnutí žalované), kterým žalovaná dle žalobce ve skutkové obdobné věci postupovala zcela odlišně.
38. Zdejší soud předně uvádí, že každý jednotlivý případ je vždy potřeba posuzovat odděleně, s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci. Vzhledem k ojedinělosti každého případu tak nelze bez bližší znalosti spisového materiálu provádět hodnocení jiných rozhodnutí žalované a vylovovat tak závěry o souladnosti či rozpornosti její rozhodovací praxe.
39. Zásada legitimního očekávání znamená, že rozhodl-li správní orgán určitou věc za určitých podmínek určitým způsobem, měl by všechny další obdobné případy, které nastanou v budoucnu, rozhodovat způsobem obdobným. Klíčová je jednak srovnatelnost posuzovaných situací, jednak zákonnost dříve vyslovených právních závěrů. Zásada legitimního očekávání jako zásada oprávněné důvěry v právo a právní řád nezaručuje účastníkům řízení nárok na to, aby správní orgán v jejich případě rozhodl určitým způsobem či dokonce v jejich prospěch, pouze znamená, že je třeba, aby správní orgány

rozhodovaly způsobem předvídatelným, avšak vždy po pečlivém zjištění konkrétního skutkového stavu věci, z něhož vyvodí závěry a tyto závěry odůvodní tak, aby obstály z hlediska požadavků správního řádu. Soud má za to, že uvedené požadavky byly v dané věci splněny. Správní orgán prvního stupně objasnil, jaké konkrétní podklady měl ve věci k dispozici, jak je hodnotil a jaké konkrétní závěry z nich vyvodil, totéž učinila i žalovaná.

40. Dovolával-li se pak žalobce údajné správní praxe žalované zastávající opačný právní názor, plynoucí z některých jednotlivých rozhodnutí žalované v případech jiných cizinců, nutno uvést, že aby bylo možné odkazovat na závaznou správní praxi a na nutnost jejího následování příslušným správním orgánem, musí se v první řadě jednat o praxi zákonnou a předvídatelnou. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS, účastník řízení se „*nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.*“
41. Jak je patrné z výše uvedeného, správní orgány měly zákonný důvod pro nevyhovění žádosti žalobce, a to nejen z důvodu, že žalobce v průběhu platnosti povolení k pobytu neplnil účel pobytu, protože nepůsobil jako statutární orgán obchodní společnosti, nýbrž také z důvodu, že žalobce, ač formálně veden jako držitel živnostenského oprávnění, živnostenskou činnost fakticky nevykonával ani v průběhu trvání povolení k dlouhodobému pobytu ani v době bezprostředně předcházející vydání napadeného rozhodnutí a zároveň v délce 12 měsíců neplnil svou povinnost odvádět zálohové platby pojistného na sociální zabezpečení. V rozhodnutí žalované č. j. MV-83316-7/SO-2014, na které žalobce poukazuje, žalovaná zrušila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uložila mu povinnost posoudit aktuálně doložené doklady pro zjištění, zda účastník řízení vykonává podnikatelskou činnost jakožto osoba samostatně výdělečně činná. V právě projednávané věci by však takové posouzení vzhledem k obsahu výpovědi žalobce podané v řízení před správním orgánem prvního stupně bylo nerelevantní, jelikož žalobce svou činnost popsal způsobem vylučujícím její posouzení jako samostatné výdělečné činnosti. Nutno dodat, že žalobce prakticky proti tomuto posouzení nebrojí, pouze zcela obecně tvrdí, že se o samostatnou výdělečnou činnost jednalo. Na zcela konkrétní úvahy správních orgánů, s nimiž se soud ztotožňuje, však nijak konkrétně nereaguje.
42. Rozhodnutí žalované vydané pod č. j. MV-83316-7/SO-2014 se netýkalo skutkově obdobné věci, jako je věc žalobce, když se v ní správní orgány vůbec nezabývaly porušením právních předpisů ukládajících osobám samostatně výdělečně činným odvádět zálohy pojistného na sociální zabezpečení a jejich důsledkům.
43. K dalším rozhodnutím žalované uváděným žalobcem, vydaným pod č. j. MV-86901-4/SO-2014 a č. j. MV-96937-4/SO-2017 zdejší soud uvádí, že tato byla vydána žalovanou až po vydání nyní žalobou napadeného rozhodnutí. I kdyby tedy byl uvedený názor zákonný, svými pozdějšími rozhodnutími žalovaná v posouzení procesního postupu ministerstva logicky být vázána nemohla a tato rozhodnutí nemohla u žalobce vyvolat legitimní očekávání ohledně budoucího postupu žalované.

44. Žalobce rovněž odkazuje na rozhodnutí žalované č. j. MV-5697-4/SO-2015, týkající se přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci žádosti samotného žalobce o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. K tomuto rozhodnutí zdejší soud poznamenává, že vydání zaměstnanecké karty podléhá odlišným zákonným podmínkám, než je tomu v právě posuzované věci. Podmínky aplikace jednotlivých právních norem se liší jednak v závislosti na explicitním textu této normy, jednak v závislosti na jejím účelu a dalších okolnostech rozhodných pro její interpretaci. Logicky tak pro naplnění dispozice jednotlivých norem mohou být rozhodné jiné skutečnosti, což se odráží v tom, že je správní orgán před aplikací té které právní normy povinen zaměřit se na zjišťování odlišného okruhu rozhodných skutečností. Již z tohoto důvodu nemohou závěry správního orgánu týkající se jednoho ustanovení zákona zakládat legitimní očekávání ohledně interpretace a aplikace jiného ustanovení téhož zákona.
45. Kromě toho je nutno zdůraznit, že správní praxe by musela v každém případě ustoupit výše citované konstantní judikatuře správních soudů, s níž je napadené rozhodnutí plně v souladu. Jak již soud zdůraznil, ustálená správní praxe nemůže zakládat legitimní očekávání, je-li nezákonná, přičemž právě otázkou zákonnosti postupu správních orgánů při aplikaci citovaných ustanovení se správní soudy v citované judikatuře opakovaně zabývaly.

VI. Shrnutí a náklady řízení

46. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 5. září 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. P.