



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce: M.H.**, nar. ..., státní příslušnost Ukrajina, v České republice bytem ..., *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, 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 28.7.2016, čj. MV-137422-4/SO-2014,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 28.7.2016, čj. MV-137422-4/SO-2014 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (*dále jen „prvostupňový správní orgán“*), ze dne 21.8.2014, čj. OAM-20563-15/DP-2014 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž byla zamítnuta žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (*dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“*).

II. Důvody žaloby

V úvodu žaloby žalobce obecně namítal, že žalovaná porušila ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), konkrétně ustanovení § 68 odst. 3, § 89 odst. 2, § 2, § 3 a § 4 správního řádu. Namítal, že je prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí v rozporu s § 174a ZPC.

Ad a) Žalovaná porušila § 89 odst. 2 správního řádu, když nedostatečně přezkoumala správnost a zákonnost prvostupňového rozhodnutí a tím zatížila napadené rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

Ad b) Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy deklarované v § 3 správního řádu a nešetřily práva a oprávněné zájmy osob ve smyslu § 2 správního řádu. V této souvislosti žalobce namítal přepjatě formalistický přístup ze strany správních orgánů obou stupňů. Nesouhlasil se závěry, které prvostupňový správní orgán vyvodil z provedeného dokazování, že se měl žalobce dočasným odhlášením z evidence OSSZ Klatovy dopustit neplnění účelu předchozího pobytu. Dle žalobce je ve smyslu § 420 zákona o obchodních korporacích pro závěr, zda určitý subjekt podniká či nikoliv, rozhodná skutečná vůle tohoto subjektu vykonávat soustavně za úplatu výdělečnou činnost a skutečnost, zda je dočasně nezapsán v evidenci OSSZ je v tomto ohledu podružná až nevýznamná, a to zejména v projednávané věci, kdy k odhlášení došlo dočasně, pouze v návaznosti na kratší pobyt žalobce na Ukrajině a o jeho záměru a vůli podnikat nemůže být vzhledem k pozdějšímu vývoji rozumných pochyb.

Ad c) Žalobce namítal, že správní orgány obou stupňů nesprávně subsumují případ žalobce pod naplnění skutkové podstaty jiné závažné překážky podle § 56 odst. 1 písm. j). Z provedeného dokazování vyplývá, jestliže lze žalobcovo jednání posoudit jako neplnění účelu povoleného pobytu [s čímž však žalobce nesouhlasil - viz žalobní bod b)], pak tento stav trval po dobu 7 měsíců, konkrétně 213 dnů. Předchozí pobyt žalobce byl povolen na dobu od 18.6.2012 do 17.6.2014, tedy na 24 měsíců. Dle ustálené judikatury správních soudů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 01. 2012, sp. zn. 9 As 80/2011 a ze dne 30.5.2016, sp.zn. 3 Azs 277/2015) lze jako tzv. jinou závažnou překážku chápat neplnění účelu předchozího povoleného pobytu po převážnou část doby, na kterou byl předchozí pobyt povolen. V případě žalobce by tedy aplikace § 56 odst. 1 písm. j) přicházela v úvahu, pokud by neplnil účel předchozího pobytu alespoň po dobu 12 měsíců. Žalobci však správní orgány vytýkají neplnění účelu pobytu po dobu 7 měsíců. Je tedy zřejmé, že v souladu s judikaturou správních soudů nelze žalobcův případ subsumovat pod jinou závažnou překážku, a to bez ohledu na výsledek posouzení, zda účel pobytu po dobu oněch 7 měsíců žalobce plnil či neplnil. Rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je z tohoto důvodu nezákonné a rozhodnutí žalované, které je aprobejuje, trpí vadou nezákonnosti také.

Ad d) Žalovaná neměla aprobejovat prvostupňové rozhodnutí pro jeho nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce, resp. naprosto nedostatečné posouzení přiměřenosti v prvostupňovém řízení. Správní orgán naprosto nedbal své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Výčet uvedený v citovaném ustanovení je výčtem, který

představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí, přičemž, je-li správní orgán povinen zvážit „zejména“ vyjmenované faktory, tak to znamená, že se musí vypořádat se vším uvedeným. Jinými slovy, dle zákona o pobytu cizinců musí být každé rozhodnutí přiměřené, přičemž § 174a nabízí odpověď na otázku, co je onou „přiměřeností“, nabízí minimální výčet okruhů, s nimiž se správní orgán musí ve svém meritorním rozhodnutí vypořádat. V této souvislosti nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen v omezené míře. Žalobce přitom upozorňoval správní orgán na zjevnou nepřiměřenost vydání zamítavého rozhodnutí, a to především z důvodu současné situace na Ukrajině, kde probíhá ozbrojený konflikt a žalobce tam navíc nemá relevantní zázemí, takže se nemá fakticky v případě nuceného vycestování z ČR kam vrátit. Žalobce nedostatky týkající se posuzování přiměřenosti následně vytkl též v odvolání, avšak žalovaná dle jeho názoru nesprávně pochybení prvostupňového správního orgánu ani v této oblasti neshledala. Žalobce nesouhlasil se závěrem žalované, která označuje dobu jeho pobytu na území ČR jako krátkou, když přitom žalobce zde žije již od roku 2007, tedy 9 let. Za takovou dobu dle žalované nemohou být zpřetrhány vazby na zemi původu. Žalobce namítal, že i v případě, kdy nejsou zcela zpřetrhány vazby na zemi původu, si lze velmi dobře představit, že vydané rozhodnutí nebude z hlediska dopadu do soukromého a rodinného života cizince přiměřené. Vazby na zemi původu jsou přitom velmi oslabeny a za dobu devítiletého pobytu v ČR žalobce naopak navázal významné vazby na ČR. Redukovat posuzování přiměřenosti toliko na délku pobytu na území a na údajnou absenci zpřetrhání vazeb k zemi původu se navíc jeví jako nelogické a v rozporu s kritérii, která pro posuzování přiměřenosti demonstrativně stanoví § 174a.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná navrhovala zamítnutí žaloby s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K námitce **ad b)** nedostatečného zjištění stavu věci uvedla, že nelze považovat za bezvýznamné, že žalobce nebyl převážnou část posledního povoleného pobytu přihlášen v evidenci příslušné okresní správy sociálního zabezpečení. Není rozhodná pouze vůle subjektu vykonávat soustavě za úplatu výdělečnou činnost, plněním účelu pobytu se nerozumí pouze snaha o naplňování povoleného účelu podnikání, avšak faktický výkon podnikatelské činnosti po zákonem předpokládanou dobu pobytu na území. Pokud je žalobce přihlášen v evidenci okresní správy sociálního zabezpečení, je evidentní, že fakticky podniká a není v živnostenském rejstříku veden pouze formálně. Fyzická osoba podnikající na základě živnostenského oprávnění nedokládá výkon podnikatelské činnosti pouhým zápisem do příslušných rejstříků, ale zejména tím, že podnikatelskou činnost fakticky na území ČR vykonává. Obdobný právní závěr je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 -81.

K námitce **ad c)** žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26.6.2013, čj. 9 A 66/2010-50, kdy soud shledal dobu 7 měsíců jako převážnou část povoleného pobytu.

K námitce **ad d)** žalovaná uvedla, že se posouzením přiměřenosti rozhodnutí správní orgány obou stupňů zabývaly dostatečně. Nelze po nich požadovat, aby výhradně z vlastní iniciativy vyhledávaly a opatřovaly důkazy, které by mohly svědčit ve prospěch cizince, tedy

i ty, které by se týkaly nepřiměřenosti rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2012, čj. 9 As 142/2012-21). Již vůbec není nezbytné, aby se správní orgán výslovně vyjadřoval ke všem kritériím uvedeným v § 174a ZPC (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.2.2014, čj. 8 As 109/2013-34).

IV. Vyjádření účastníků při jednání soudu

O věci samé rozhodl soud k návrhu žalobce po provedeném jednání, kterého se zúčastnil zástupce žalobce. Žalovaná svoji neúčast omluvila a souhlasila, aby soud jednal bez její přítomnosti. Soud tedy jednal ve smyslu § 49 odst. 3 s.ř.s. bez přítomnosti žalované. Vycházel přitom z obsahu soudního spisu a správního spisu. Zástupce žalobce setrval na argumentaci z žaloby.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů, neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Žaloba není důvodná.

Skutkový základ věci

Žalobci byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná (*dále též jen „OSVČ“*) splatnosti od 18.6.2012 do 17.6.2014. Dne 21.5.2014 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jako OSVČ.

Ze sdělení příslušné okresní správy sociálního zabezpečení (*dále též jen „OSSZ“*) bylo zjištěno, že v době povoleného pobytu na území byl OSSZ veden v evidenci OSVČ od 7.6.2010 do 31.10.2012 a následně od 1.6.2013 do doby podání žádosti (viz Oznámení o zahájení samostatné výdělečné činnosti dne 7.6.2010 předložené OSSZ dne 14.6.2010; Oznámení o ukončení výkonu samostatné výdělečné činnosti od 31.10.2012 předložené OSSZ dne 10.12.2012 z důvodu ukončení samostatné výdělečné činnosti; Opětovné oznámení o zahájení samostatné výdělečné činnosti od 1.6.2013 předložené OSSZ dne 7.6.2013).

Dne 20.8.2014 žalobce prvostupňovému správnímu orgánu písemně sdělil, že se omlouvá, že se odhlásil ze sociálního úřadu, když se vracel na Ukrajinu a že se po návratu do České republiky okamžitě na úřadu znovu přihlásil a nedoplatky doplatil.

Prvostupňový správní orgán žádost žalobce zamítl, když dospěl k závěru, že žalobce v rámci posledního povoleného pobytu v období od 31.10.2012 do 31.5.2013 (213 dnů)

nepodnikal jako OSVČ, neboť nebyl registrován u OSSZ a po tuto dobu neplnil účel povoleného pobytu, kterým bylo podnikání. Dle prvostupňového správního orgánu tak byla prokázána existence skutečností odůvodňujících zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve smyslu § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věta druhá ZPC.

Právní hodnocení

Podle § 44a odst. 3 ZPC se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahuje § 35 odst. 3 ZPC, podle něhož 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. 2 písm. b) ZPC „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) věta druhá ZPC, „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 je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.“

Ad a)

Námítka není důvodná.

Podle § 89 odst. 2 správního řádu „odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem“.

Žalobce zde obecně tvrdí, že žalovaná porušila uvedené ustanovení, když nedostatečně přezkoumala správnost a zákonnost prvostupňového rozhodnutí a tím zatížila napadené rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností. Takto formulovanou žalobní námitku bez uvedení toho, v čem konkrétně se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo v důsledku toho dojít ke krácení na právech žalobce, nelze pokládat za řádně formulovaný žalobní bod, který by byl způsobilý k bližšímu soudnímu přezkumu. Soud v té souvislosti odkazuje na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který v rozhodnutí ze dne 20.12.2005, čj. 2 Azs 92/2005–58 (publikovaném pod č. 835/1996 Sb. NSS) uvedl, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „konkrétní“ je

myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Žalobce tak byl povinen v žalobě vylíčit zcela konkrétně, jakým způsobem se žalovaná dopustila porušení ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu a ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se mělo jednat o nezákonnost. Právním náhledem na věc není obecný odkaz na určité ustanovení zákona s obecným bez souvislosti se zcela konkrétními skutkovými výtkami souvisejícími s danou právní věcí.

Soud proto v souvislosti s touto žalobní námitkou uzavírá, že se zákonností napadeného rozhodnutí zabýval v souvislosti s dalšími žalobními námitkami, jak bude dále uvedeno. Při tom neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Vycházel při tom z konstantní judikatury ve správním soudnictví, podle níž se za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny odvolací námitky, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentace účastníka řízení byla považována za nedůvodnou, a proč byly odvolací námitky považovány za liché, mylné nebo vyvrácené (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.5.2008, čj. 2As 4/2008-77). Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů je třeba rozumět nedostatek důvodů, o které se rozhodnutí opírá, nikoli pouhé nedostatky odůvodnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.12.2005, čj. 2Afs 29/2005-104). Uvedené nedostatky napadeného rozhodnutí soud neshledal.

Ad b)

Námitka není důvodná.

Prvostupňový správní orgán povinnost plnit účel, pro který byl dlouhodobý pobyt žadateli povolen, dovozoval z ustanovení § 30 odst. 1 ZPC, podle něhož „*vízum k pobytu nad 90 dnů uděluje ministerstvo na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce*“. Dále pak z § 42 odst. 1 ZPC, kde je stanoveno, že „*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*“. Ohledně definice podnikání vycházel prvostupňový správní orgán z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění do 31.12.2013, podle něhož se podnikáním rozumí „*soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku*“ s tím, že obchodní zákoník definuje podnikání jako činnost, která musí naplnit pojmové znaky jako soustavnost, samostatnost a dosažení zisku. Na základě uvedených ustanovení prvostupňový správní orgán dovodil, že „*z dikce zákona vyplývá, že cizinec je po dobu povoleného pobytu na území České republiky povinen plnit účel pobytu po celou dobu povoleného pobytu*“.

Správní orgány obou stupňů následně vycházely zcela správně z premisy, že „*z konstrukce důvodů pro zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, resp. povolení k dlouhodobému pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., vyplývá, že cizinec je povinen plnit účel, pro který mu byl pobyt povolen, po celou dobu, co se nachází na území. Neplnění účelu pobytu je obligatorním důvodem pro zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, přesněji neprodloužení doby platnosti tohoto povolení. Jelikož ke dni*

vydání prvostupňového rozhodnutí byl účastník řízení již účasten pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, nepostupoval správní orgán I. stupně s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ale aplikoval § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb.“

Prvostupňový správní orgán vycházel z vlastnoručně podepsaného Oznámení o ukončení výkonu samostatné výdělečné činnosti od 31.10.2012, které bylo žalobcem OSSZ oznámeno dne 10.12.2012, a učinil závěr: „*Vzhledem k tomu, že žadatel po výše uvedené době na území České republiky nepodnikal, neboť v období od 31.10.2012 do 31.05.2013, celkově tedy 213 dnů nebyl registrován u OSSZ Klatovy z důvodu ukončení samostatné výdělečné činnosti samotným žadatelem, tudíž neplnil účel, pro který mu byl pobyt povolen, bylo toto shledáno jako závažná překážka, která brání prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. I kdyby správní orgán vzal v úvahu, že žadatel na území České republiky i přes výše uvedené výkon samostatné výdělečné činnosti fakticky mohl vykonávat, docházel by pak z jeho strany k obcházení zákona, respektive ke krácení pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, jelikož žadatel jako osoba samostatně výdělečně činná při výkonu této činnosti povinen odvádět platby u OSSZ, což by musel správní orgán taktéž hodnotit jako závažnou překážku pro prodloužení k dlouhodobému pobytu. Jednání žadatele během posledního povoleného pobytu v obou přípustných rovinách tak vykazuje známky neslučitelné s prodloužením doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, jelikož žadatel buď po celkovou dobu více než půl roku nepodnikal jako osoba samostatně výdělečně činná, tudíž ani nemohl plnit účel pobytu, pro který mu byl dlouhodobý pobyt povolen, nebo po stejnou dobu obcházel zákon s cílem krácení pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.“* Jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC prvostupňový správní orgán shledal v tom, že byl žalobce v době svého posledního dlouhodobého pobytu povoleného za účelem podnikání jako OSVČ v době od 18.6.2012 do 17.6.2014 odhlášen z evidence OSSZ od 31.10.2012 do 31.5.2013 (213 dnů) a v té době dle svého oznámení OSSZ nepodnikal jako OSVČ.

V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce netvrdil, že by v době od 18.6.2012 do 17.6.2014, kdy byl odhlášen z evidence OSSZ, vyvíjel konkrétní podnikatelskou činnost jako OSVČ. Naopak namítal, že „*z obecné i právní logiky vyplývá, že kromě tvrzené tzv. závažné překážky existuje i překážka méně závažná a překážka prostá ... správní orgán I. stupně však nijak neodůvodňuje, proč by právě jím uváděné údajné porušení právních předpisů mělo být závažnou překážkou.*“ Definici podnikání podle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, ze které vycházel prvostupňový správní orgán, doplnil o ustanovení § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (*dále jen „občanský zákoník“*) s tím, že interpretací tohoto ustanovení je nutno dojít k závěru, že rozhodnou skutečností je vůle osoby, nikoli vlastní činnost, jak je definována v obchodním zákoníku. Za rozhodnou skutečnost pak označil, že v době podání žádosti neměl žádné dluhy vůči sociálnímu a důchodovému systému České republiky. Namítal, že měl prvostupňový správní orgán postupovat podle skutkového stavu v době podání žádosti a neodůvodňovat své negativní rozhodnutí skutečnostmi z doby minulé, když k porušení, kterým správní orgán odůvodňuje své zamítavé rozhodnutí, skončilo dnem 31.5.2013, tedy více jak jeden rok a čtyři měsíce před vydáním

prvostupňového rozhodnutí. namítal, že prvostupňový správní orgán rozhodoval libovolně, svévolně a účelově.

Dne 2.4.2015 bylo žalované prvostupňovým správním orgánem postoupeno přiznání k dani z příjmů fyzických osob žalobce za rok 2014, vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění žalobce za rok 2014 a potvrzení OSSZ, že žalobce nemá jako OSVČ k 23.3.2015 nedoplatek na pojistném a penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Dne 6.11.2015 bylo žalované postoupeno oznámení Městského úřadu Sušice, Obecního živnostenského úřadu, že žalobci zaniklo živnostenské oprávnění uplynutím doby platnosti, tj. dne 13.4.2015.

Žalovaná se ztotožnila se závěrem prvostupňového správního orgánu a konstatovala, že „*spisovým materiálem je prokázáno, že účastník řízení nebyl po určitou část doby svého realizovaného pobytu hlášen v evidenci OSVČ jako plátce pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.* (uvedena konkrétní data) *Z uvedeného tedy vyplývá, že účastník řízení v evidenci OSVČ nebyl přihlášen v období od 1.11.2012 do 6.6.2013. Přestože bylo na základě údajů z veřejné části živnostenského rejstříku zjištěno, že měl po celou dobu svého posledního povoleného pobytu platné živnostenské oprávnění, je dle Komise prokázáno, že po dobu více jak 7 měsíců z pobytu o délce 2 let neplnil účel pobytu, resp. povinnosti s ním spojené, což naplňuje skutkovou podstatu závažné překážky pobytu cizince na území České republiky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb.*“.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.12.2011, čj. 7 As 82/2011–81 vyložil, že „*plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nutno v případě, že vízum bylo uděleno za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti; nestačí mít pouze oprávnění podnikat (např. mít živnostenské oprávnění), není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána*“. Nejvyšší správní soud vyslovil tento závěr v souvislosti s výkladem § 37 odst. 1 písm. b) ZPC, který upravuje zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec „*neplní účel, pro který bylo vízum uděleno*“. Uvedený závěr je aplikovatelný i při posouzení plnění účelu pobytu žalobcem v nyní projednávaném případě, tj. za použití § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) ZPC, tedy v případě, že v době posledního povoleného dlouhodobého pobytu žalobce po určitou dobu „*přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*“. Z citovaného právního názoru je zřejmé, že pro posouzení věci není určující toliko to, zda žalobce po určitou dobu byl, či nebyl veden v evidenci OSSZ, ale to, zda fakticky v době, kdy nebyl veden v evidenci OSSZ, podnikal.

Soud se ztotožňuje se závěrem žalované a prvostupňového správního orgánu, že bylo v řízení prokázáno, že žalobce v době svého posledního povoleného dlouhodobého pobytu od 18.6.2012 do 17.6.2014, který měl povolen za účelem podnikání jako OSVČ, nebyl veden jako OSVČ v době od 31.10.2012 do 31.5.2013 (213 dnů) a důvodem odhlášení z evidence bylo dle výslovného prohlášení žalobce v příslušném oznámení ukončení samostatné výdělečné činnosti. Ve správním řízení žalobce kromě obecných tvrzení o tom, jak je nutno uvedené skutkové zjištění posuzovat, neuváděl nic o tom, že by v době, kdy nebyl evidován jako OSVČ na OSSZ, podnikal, že by vyvíjel jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost. Důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu z důvodu neplnění jeho účelu tak bylo

vědomé a dobrovolné prohlášení učiněné žalobcem před okresní správou sociálního zabezpečení, že ukončil podnikání jako OSVČ. Žalobce nejen, že tuto skutečnost nezpochybňoval, ale v odvolání argumentoval tím, že toto zjištění nelze posuzovat jako závažnou překážku a odkazoval na její mírnější dopad (viz překážka méně závažná či překážka prostá). Argumentoval také tím, že je nutno jeho jednání v té době hodnotit v souladu s § 420 odst. 1 občanského zákoníku a vycházet z vůle osoby podnikat, nikoli z vlastní podnikatelské činnosti, přičemž jeho jednání po té, kdy se vrátil z Ukrajiny a znovu se zaevidoval jako OSVČ na OSSZ je dle jeho názoru dokladem jeho vůle k podnikání v době, kdy nebyl evidován jako OSVČ u OSSZ. Uvedená argumentace, kterou žalobce uplatnil obdobně i nyní v žalobě, není na místě. Jak bylo již uvedeno, musí být účel, pro který byl cizinci dlouhodobý pobyt povolen nejen plněn po celou dobu tohoto povoleného pobytu, ale musí být fakticky plněn. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány. V daném případě to znamená, že povinností žalobce bylo po celou dobu povoleného dlouhodobého pobytu na území České republiky podnikat jako OSVČ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2012, čj. 9 As 80/2011-69, na který v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázala žalovaná). Zohledněno by mohlo být jen neplnění tohoto účelu v případě, že by tomu bránily vážné důvody na straně cizince, které by byly ve správním řízení nepochybně prokázány příslušnými důkazy, což však není případ žalobce. Tvzení žalobce, že v době podání žádosti o povolení prodloužení dlouhodobého pobytu již byl znovu evidován u OSSZ jako OSVČ a že vyrovnal dluhy vůči OSSZ, proto nemá vůči OSSZ žádné dluhy, a zejména tvrzení, že nyní již fakticky podniká, nic nemění na zjištění správních orgánů, že po určitou dobu neplnil účel, pro který mu byl poslední dlouhodobý pobyt povolen.

Judikatura správních soudů dovozovala výklad pojmu podnikání v době účinnosti obchodního zákoníku, tj. do 31.12.2013, z ustanovení jeho § 2 odst. 1 a z definice obsažené v § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.12.2011, čj. 7 As 82/2011-81) a vycházela z toho, že se fyzická osoba podnikající na základě živnostenského oprávnění stane podnikatelem, když vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost. Obdobně je nutno posuzovat podnikání i podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož: „*Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.*“ Pojmovými znaky podnikatele ve smyslu uvedeného ustanovení občanského zákoníku je samostatný výkon činnosti vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (obdobně byl v předchozí úpravě v obchodním zákoníku v § 2 odst. 1 vymezen pojem "podnikání"). Uvedené ustanovení nelze v souvislosti s výše citovanými ustanoveními zákona o pobytu cizinců vykládat tak, že je cizincem plněn účel pobytu podnikání jako OSVČ, když cizinec fakticky nepodniká, ale má vůli podnikat. Argumentaci žalobce v tom směru nelze akceptovat.

Není proto správné tvrzení žalobce, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy deklarované v § 3 správního řádu a nešetřily práva a oprávněné zájmy osob ve smyslu § 2 správního řádu. Správní orgány obou stupňů rozhodovaly o žádosti žalobce ve smyslu § 3 správního řádu na základě skutkového

stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Soud proto neshledal žalobcem namítaný přepjatý formalistický přístup ze strany správních orgánů obou stupňů.

Ad c)

Námítka není důvodná.

Dle žalobce z provedeného dokazování vyplývá, jestliže lze žalobcovo jednání posoudit jako neplnění účelu povoleného pobytu [s čímž však žalobce nesouhlasil - viz žalobní bod b)], pak tento stav trval po dobu 7 měsíců, konkrétně 213 dnů. Na základě ustálené judikatury správních soudů je nutno jako tzv. jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC chápat neplnění účelu předchozího povoleného pobytu po převážnou část doby, na kterou byl předchozí pobyt povolen. V případě žalobce by tedy aplikace tohoto ustanovení přicházela v úvahu, pokud by neplnil účel předchozího pobytu alespoň po dobu 12 měsíců. Uvedené žalobce tvrdil s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2012, čj. 9 As 80/2011-81 a ze dne 30.5.2016, čj. 3 Azs 277/2015- 29.

Jak je zřejmé z vypořádání námítky ad b) vycházely správní orgány obou stupňů v případě žalobce nejen ze zjištění, že v době naposledy povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání jako OSVČ v rozsahu 24 měsíců nebyl po dobu 213 dnů evidován jako OSVČ u OSSZ, ale rovněž ze skutečnosti, že sám žalobce oznámil okresní správě sociálního zabezpečení ukončení své podnikatelské činnosti a následně po dobu 213 dnů fakticky nepodnikal, nevyvíjel žádnou podnikatelskou činnost jako OSVČ. Tato skutečnost byla správními orgány posouzena jako jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC. Soud se se závěrem učiněným správními orgány obou stupňů ztotožnil, jak je výše uvedeno.

V souvislosti s žalobním bodem ad c) soud doplňuje, že za situace, kdy bylo zjištěno, že žalobce neplnil účel dlouhodobého pobytu po dobu, kdy nebyl evidován u OSSZ jako OSVČ a nepodnikal, není rozhodné, po jak dlouhou dobu se tak dělo, neboť, jak již bylo rovněž uvedeno, jedná se v případě neplnění účelu dlouhodobého pobytu o porušení příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců, a takovou skutečnost je nutno posoudit jako jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC a zohlednit ji při rozhodování o žádosti cizince o prodloužení tohoto dlouhodobého pobytu. V daném případě se jedná o dobu 7 měsíců, kdy žalobce neplnil účel pobytu, což není doba zanedbatelná, když žalobcův dlouhodobý pobyt byl povolen na 24 měsíců. Nejedná se ani o dobu, o níž by žalobce tvrdil, že tu byly závažné důvody, které mu v plnění účelu dlouhodobého pobytu bránily, a toto své tvrzení by jednoznačnými důkazy prokázal.

Nepřípadný je v té souvislosti odkaz žalobce na uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27.12.2011, čj. 7 As 82/2011–81, byla důvodem zrušení napadeného rozhodnutí soudem skutečnost, že správní orgány za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC označily pouze to, že cizinec nebyl po dobu 19 měsíců veden v evidenci OSSZ jako OSVČ, aniž by zjišťovaly, zda v rozhodné době fakticky realizoval podnikatelskou činnost. Nejvyšší správní soud zde konstatoval: „*Pouze na základě případné absence žalobce v evidenci OSSZ, respektive*

existence nedoplatků na pojistném, však nelze učinit konečný závěr o nenaplnění účelu pobytu cizince (podnikání), jestliže judikatura Nejvyššího správního soudu klade jednoznačný důraz na otázku fakticity výkonu podnikatelské činnosti v rozhodné době. V tomto směru však stěžovatel jím odkazovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu nenásledoval. Neučinil tak v této otázce potřebná skutková zjištění, přestože žalobce výslovně faktický výkon podnikatelské činnosti v předmětné době namítal. Uvedené nabývá na významu tím spíše, že žalobce podle opravného sdělení OSSZ měl ke dni rozhodnutí správního orgánu I. stupně nejen uhrazeny veškeré pohledávky vůči OSSZ, ale rovněž byl veden v evidenci nepřetržitě od 7. 4. 2009.“ Obdobně v rozsudku ze dne 30.5.2016, čj. 3 Azs 277/2015–29, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „pro posouzení věci není určující, zda žalobce po určitou dobu byl, či nebyl veden v evidenci OSSZ, jak se domnívá stěžovatel, ale to, zda fakticky podnikal. Žalobce přitom skutečnost, že fakticky pokračoval v podnikání, výslovně namítal již ve svém odvolání ze dne 16.8.2011 (s. 2) a stejně tak i v následné žalobě (s. 7). Stěžovatel se však ve svém rozhodnutí opětovně omezil toliko na konstatování dočasné absence žalobce v evidenci OSSZ dle prvního sdělení tohoto orgánu.“ Argumentace Nejvyššího správního soudu v rozsudcích, na které odkazuje žalobce je zaměřena na nezbytnost zjištění, zda cizinec v době, kdy nebyl evidován u OSSZ jako OSVČ fakticky podnikal, a to v případě, kdy to sám cizinec v daném správním řízení tvrdil (což žalobce v dané právní věci netvrdil). Z citovaných rozsudků nelze dovodit, že by pro posouzení neplnění účelu dlouhodobého pobytu cizince jako jiné závažné překážky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) ZPC byla rozhodujícím kritériem délka doby, kdy neplnil účel pobytu s tím, že by bylo možné zohlednit neplnění účelu dlouhodobého pobytu jen v případě, že by trvalo po dobu odpovídající, resp. přesahující, polovinu doby, na kterou byl cizinci dlouhodobý pobyt povolen. Pokud by tomu tak bylo, odporovalo by to smyslu zákona o pobytu cizinců, konkrétně právní úpravě dlouhodobého pobytu cizince na území České republiky, který je cizincům povolován jen za zcela konkrétním účelem, a jak bylo již uvedeno, je povinností cizince ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) ZPC tento účel dlouhodobého pobytu plnit po celou dobu povoleného dlouhodobého pobytu.

ad c)

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4.1.2017, čj. 9 Azs 288/2016-30: „Ustanovení § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanoví pouze to, jakými okolnostmi se má správní orgán zabývat v případech, kdy je povinen zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona. Na základě daného ustanovení však nelze určit, u kterých rozhodnutí má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat. To je nutno zhodnotit na základě jiných částí právního řádu než § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky.“ S tímto závěrem Nejvyššího správního soudu se zdejší soud ztotožňuje, neboť vychází z dosavadní rozhodovací praxe a judikatury soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Není proto správné tvrzení žalobce, že musí být každé rozhodnutí dle zákona o pobytu cizinců přiměřené.

O žádosti žalobce bylo rozhodováno podle § 37 odst. 2 písmeno b) ZPC. Důvody uvedené v odstavci druhém tohoto ustanovení lze na konkrétní případ aplikovat jen „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.“ Jednalo se tak o rozhodnutí, u něhož má správní orgán povinnost přiměřenost dopadů zkoumat.

Podle § 174a odst. 1 ZPC: *„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.“*

Prvostupňový správní orgán vycházel z cizineckého informačního systému a údajů uvedených žalobcem v žádosti, kde žalobce uvedl, že nemá na území České republiky žádné rodinné vazby, v zemi původu, že má manželku a tři děti, matku a sourozence. Prvostupňový správní orgán proto učinil závěr: *„Rodinné vazby má žadatel tedy v zemi svého původu a tímto rozhodnutím tak nemůže být narušen rodinný život, kdy žadatel může žít s rodinou pohromadě na území Ukrajiny. Žadatel pobýval na území České republiky od roku 2007 na základě vízového povolení nad 90 dnů za účelem zaměstnání, tento účel pobytu žadatel změnil v roce 2008 na účel výkonný manažer - účast v právnické osobě na základě povolení k dlouhodobému pobytu, od roku 2010 žadatel pobýval na území České republiky za účelem podnikání a od tohoto roku účel svého pobytu neměnil. Účel posledního povoleného pobytu však, jak bylo uvedeno výše, žadatel neplnil a obcházel tak zákony České republiky. Nejedná se tedy o dobu, která by s sebou nesla zpřetrhání vazeb se zemí původu. Navíc podle údajů z cestovního dokladu žadatele je zřejmé, že území Ukrajiny pravidelně navštěvuje. Z uvedeného je tak zjevné, že vztah k domovskému státu nebyl narušen a nejedná se o dobu, která by s sebou nesla zpřetrhání vazeb se zemí původu.“*

Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí o žádosti žalobce učiněným prvostupňovým správním orgánem ztotožnila a doplnila, že vzhledem ke skutečnosti, že žalobce po dobu více než 7 měsíců z pobytu o délce 2 let neplnil účel pobytu, neshledala prvostupňové rozhodnutí nepřiměřené ve smyslu zásahu do rodinného a soukromého života účastníka řízení.

Prvostupňový správní orgán, resp. žalovaná, zcela správně posoudily dopad rozhodnutí o žádosti žalobce v souladu s § 37 odst. 2 ZPC, když přihlížely k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, který má celou svoji rodinu na Ukrajině a z přechodových razítek v pase je zřejmé, že po celou dobu svého pobytu na území České republiky pravidelně Ukrajinu navštěvuje. Za této situace nebylo na místě, jak namítá žalobce, se vypořádávat ve smyslu § 174a ZPC se všemi tam demonstrativně uvedenými hledisky. Tomu, co sám žalobce uvedl v žádosti o své rodině na Ukrajině, naprosto odporuje jeho argumentace v žalobě, že na Ukrajině *„nemá relevantní zázemí, takže se nemá fakticky v případě nuceného vycestování z ČR kam vrátit“*. Žalobce při tom v žalobě žádným způsobem nezduvodnil rozpor mezi svým tvrzením v žádosti a uvedenou argumentací v žalobě. Neuvedl také nic, čím by odůvodnil své vazby na území České republiky v soukromém (či rodinném) životě. Žádným způsobem také nerozvedl své tvrzení, že *„upozorňoval správní orgán na zjevnou nepřiměřenost vydání zamítavého rozhodnutí, a to především z důvodu současné situace na Ukrajině, kde probíhá ozbrojený konflikt“*. Takto

obecně formulované tvrzení za situace, že dle údajů uvedených v žádosti má žalobce na Ukrajině celou svoji rodinu, nelze zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení prodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky za účelem podnikání jako OSVČ. Žalovaná tak (stejně jako nyní soud) neměla důvod shledat pochybení v posouzení přiměřenosti daného rozhodnutí prvostupňovým správním orgánem. Není proto správné tvrzení žalobce, že žalovaná nesprávně pochybení prvostupňového správního orgánu ani v této oblasti neshledala. Nesouhlasí-li žalobce se závěrem žalované, která označuje dobu jeho pobytu na území České republiky za krátkou na to, aby byly zpřetrhány jeho vazby se zemí původu, a namítá-li v té souvislosti jen, že zde žije již 9 let a za tu dobu se oslabily jeho vazby na zemi původu a naopak zde za tu dobu navázal významné vazby, pak neuvádí stejně tak jako v odvolání nic konkrétního, s čím by bylo nutno se ze strany správních orgánů v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí vypořádat. Za této situace správní orgány posuzovaly správně přiměřenost rozhodnutí na základě údajů uvedených žalobcem v žádosti. Není proto správné tvrzení žalobce, že se jeví jako nelogické „*redukovat posuzování přiměřenosti toliko na délku pobytu na území a na údajnou absenci zpřetrhání vazeb k zemi původu*“.

Závěr

Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VI. Náklady řízení

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalované v souvislosti s řízením náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.**

V Plzni dne 22. srpna 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: L. K.