



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci žalobkyně: **O.P.**, státní příslušnost Ukrajina, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, 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 24. 4. 2014, č. j. MV-59016-16/SO-2011,**

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, inspektorátu cizinecké policie Brno (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo též „prvostupňový správní orgán“), ze dne 25. 8. 2010, č. j. CPBR-07910/CI-2010-064061. Tímto rozhodnutím prvostupňový správní orgán rozhodl o neprodloužení doby platnosti povolení žalobkyně k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání dle § 44a odst. 3, s odkazem na § 35 odst. 3, v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k), věty druhé, zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc, tj. ve znění před novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

I. Obsah žaloby

Žalobkyně v podané žalobě nejprve stručně shrnula dosavadní průběh správního řízení a připomněla, že jí podaná pobytová žádost byla zamítnuta pro zjištění jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území. Správní orgány závěr o zjištění jiné závažné překážky odůvodňovaly skutečností, že žalobkyně v době od 1. 8. 2008 do 31. 1. 2010 nevykonávala činnost OSVČ a nehradila pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Žalobkyně poukázala na samotnou dikci § 56 odst. 1 písm. k) zákona, dle kterého důvodem neudělení víza může být skutečnost, že pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky, nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. V daném případě se přitom faktickým důvodem pro neprodloužení pobytu žalobkyně stala skutečnost, že správní orgán prvního stupně zjistil, že žalobkyně se během svého předchozího pobytu na území, který měla povolen za účelem podnikání, odhlásila z evidence osob samostatně výdělečně činných. Správní orgán prvního stupně tuto skutečnost hodnotil tak, že žalobkyně přestala splňovat jednu z podmínek pro udělení dlouhodobého pobytu, a to podmínku plnění účelu v rámci předchozího povolení pobytu, pro který jí bylo toto povolení vydáno. Přestože správní orgány kvalifikovaly pochybení žalobkyně jako neplnění účelu pobytu, zcela na základě své libovůle, za přispění extenzivního výkladu a navíc v neprospěch účastníka řízení, věc vyřešily tak, že důvody zamítnutí žádosti podřadily pod důvody dle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně v této souvislosti upozornila, že ze slovního spojení „závažná překážka bránící pobytu cizince na území“ nelze v žádném případě za použití metody jazykového a logického výkladu dojít k závěru o možném podřazení jednání žalobkyně pod důvody neprodloužení povolení k pobytu dle uvedeného ustanovení. Pokud tedy správní orgány v tomto konkrétním případě takto postupovaly, je nutno jejich postup vyhodnotit jako nezákonný.

Avšak i za předpokladu, že by žalobkyně neplnila účel pobytu, namítala, že správní orgán měl v prvé řadě povinnost zahájit řízení o zrušení tohoto pobytu. Je ovšem zřejmé, že za situace, kdy účastník řízení započal opět účel pobytu plnit, bylo by řízení o zrušení dlouhodobého pobytu zastaveno. V daném případě tak bylo nutno v kontextu ustanovení § 37 odst. 1 písm. b), resp. § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jednoznačně dovodit, že v případě, kdy cizinec již v okamžiku rozhodování správního orgánu v prvním stupni nebo v odvolacím řízení účel pobytu plní, nelze aplikovat ustanovení § 37 odst. 1 písm. b), resp. § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, což vyplývá i z ustálené praxe Ředitelství služby cizinecké policie, k níž by mělo být (s přihlédnutím k zásadě legitimního očekávání a zásadě rozhodování v obdobných skutkových případech bez nedůvodných rozdílů) přihlédnuto.

Žalobkyně rovněž upozornila, že správní orgán je podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců oprávněn zrušit platnost víza k pobytu, jestliže cizinec neplní účel pobytu. V případě, že zákonodárce použil slovní obrat: „neplní“ a vymezil tak sloveso v přítomném čase, je dle žalobkyně pro posouzení celé věci zcela zásadní, zda toto neplnění účelu pobytu

účastníka řízení trvalo v době, kdy bylo o věci rozhodováno. V této souvislosti je dle žalobkyně evidentní, že v době rozhodování o žádosti žalobkyně veškeré zákonné předpoklady pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu splňovala a měla platné a existující živnostenské oprávnění. Z dikce ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tak vyplývá, že k naplnění tohoto ustanovení dochází v situaci, kdy cizinec neplní účel pobytu, a to v době rozhodování správního orgánu. Jinými slovy, pokud v době rozhodování správního orgánu cizinec podniká, výše uvedené ustanovení aplikovat nelze. Žalobkyně tak byla přesvědčena, že pokud by úmyslem zákonodárce bylo postihovat cizince za to, že v minulosti nepodnikali, resp. jinak neplnili účel pobytu, byla by tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení platnosti víza, resp. dlouhodobého pobytu, a to např. ustanovením, dle kterého policie vízum *zruší, pokud cizinec neplnil účel pobytu, resp. neplnil účel pobytu po určitou dobu*, kterou by již zákonodárce považoval za nepřijatelnou. Dle názoru žalobkyně tak úmyslem zákonodárce v žádném případě nebylo umožnit správnímu orgánu postihovat cizince za minulé neplnění účelu pobytu, a to prostřednictvím velmi neurčitého ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona.

Žalobkyně dále poukázala na skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vychází primárně z ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dle kterého policie platnost víza, resp. dlouhodobého pobytu, zruší, pokud cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. Žalobkyně se domnívala, že tyto podmínky je nutno vnímat v jejich pozitivním slova smyslu, tj. jako náležitosti pro udělení víza, resp. dlouhodobého pobytu, které jsou vyjmenovány v § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž spisovým materiálem bylo prokázáno, že žalobce všechny tyto podmínky splnil. Žalobkyně proto pokládala za nezákonnou právní konstrukci správních orgánů, které využily ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců k aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) téhož zákona, kdy ve prospěch výkladu uváděného žalobcem lze analogicky vycházet z ustanovení § 46a odst. 2 písm. e) zákona.

Avšak i v případě, že by správní orgán byl oprávněn postupovat ve smyslu výše uvedených ustanovení, žalobkyně poukázala na samotnou dikci § 56 odst. 1 písm. k) zákona, dle kterého důvodem neudělení víza může být skutečnost, že pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky, nebo je zajištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Vzhledem k tomu, že výše uvedené ustanovení obsahuje dvě skutkové podstaty, je nutno dle názoru žalobce dovodit jednak to, že tyto dvě skutkové podstaty nejsou svým obsahem totožné, ale zejména to, že jejich obsah, resp. intenzita těchto skutkových podstat v souvislosti s veřejným zájmem, je obdobná nebo srovnatelná. Pokud se týká zahraničněpolitických zájmů České republiky, je třeba dovozovat, že tyto vycházejí ze zahraničněpolitické doktríny, k jejímuž definování je zmocněno ministerstvo zahraničních věcí, popř. vláda. Žalobkyni není známa žádná aktuální a oficiální zahraničněpolitická doktrína, na kterou by správní orgán odkazoval, přičemž je naprosto nepřipustné, aby tuto sám definoval. Z dikce předmětného ustanovení vyplývá, že tyto zájmy musí být nejen jasně definované a přezkoumatelné, ale musí podstatným způsobem přesahovat individuální hledisko cizince a musí být zařazeny do kontextu politických zájmů v rámci mezinárodních vztahů. Uvedené ustanovení tak nemůže a nesmí sloužit správnímu orgánu k vytváření vlastních nepřezkoumatelných a neoprávněných důvodů pro zamítnutí, či zrušení víz (resp. dlouhodobého pobytu) cizinců. Žalobkyně uvedla, že tyto obecné teze jsou významné

také pro definování jiné závažné překážky pobytu cizince, kterou logicky nemůže být jednání, jehož se měla dopustit žalobkyně. Žalobkyně v této souvislosti také upozornila, že logickým výkladem termínu „zjištěna jiná závažná překážka“ lze dovodit jediný akceptovatelný závěr, a to že taková překážka musí aktuálně existovat a navíc se musí jednat o existující překážku závažnou. Z jednání, kterého se měla dopustit žalobkyně, pak vyplývá, že tato překážka již zcela evidentně neexistuje vzhledem k tomu, že v době rozhodování správního orgánu prvního stupně žalobkyně prokazatelně podnikala a plnila veškeré povinnosti z toho vyplývající. Tento závěr je pak podporován samotnou změnou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který původně konstatoval, že žalobkyně neplní účel pobytu, avšak žalovaná si již byla vědoma toho, že žalobkyně účel pobytu plní. Pokud se dále jedná o závažnost uvedené překážky, žalobkyně uvedla, že je třeba ji hodnotit nejenom v souvislosti s intenzitou zahraničněpolitických zájmů České republiky, ale také z vůle zákonodárce vyjádřené ustanovením § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se proto domnívala, že v daném případě se správní orgány dopustily obcházení ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a jejich rozhodnutí je tedy projevem libovůle. V rozporu se zásadou legitimního očekávání je pak dle názoru žalobkyně až úporná snaha žalované dohlížet nad podnikáním cizinců na území České republiky, přičemž dle názoru žalobkyně k tomu žalovaná není zmocněna žádným právním předpisem. Její postup tak lze označit za překračující pravomoci správních orgánů. Žalobkyně v této souvislosti uvedla, že jejímu právnímu zástupci je známa dosavadní obecná praxe správních orgánů, které řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu zahajovaly teprve v situaci, kdy cizinec nebyl oprávněn na území České republiky podnikat. V daném případě je však ze spisového materiálu patrné, že žalobkyně platným živnostenským oprávněním disponuje a disponovat také bude. Žalobkyně tak z výše uvedeného dovozovala, že pokud disponuje živnostenským oprávněním, plní účel pobytu, protože jiný výklad by znamenal omezení práva podnikání cizince na území České republiky a v rozsahu a způsobem, který si sám vybere.

Závěrem žalobkyně doplnila, že správní orgány se ve svých rozhodnutích nijak nezaobíraly přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, přičemž neprovedli ani úvahu dle § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se proto domnívala, že již z tohoto důvodu je nutno žalobě vyhovět, neboť je zřejmé, že je to právě požadavek přiměřenosti rozhodnutí, který může oslabit jinak existující pochybnosti a výhrady správního orgánu. Žalobkyně proto navrhla, aby krajský soud rozhodnutí žalované, jakož i jemu předcházejícím rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

II. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě shrnula skutkové okolnosti projednávaného případu a závěry, k nimž v předcházejícím řízení dospěla. Uvedla, že žalobkyně nevykonávala v období od 30. 6. 2008 do 31. 1. 2010 činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, a tedy neplnila účel, pro který jí byl pobyt povolen. Dále konstatovala, že ačkoli dřívějším rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2011, č. j. 8 A 254/2010 - 45, bylo původní rozhodnutí žalovaného zrušeno s odůvodněním, že věc měla být posuzována ve smyslu § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců a nikoli podle § 56

odst. 1 písm. k) téhož zákona, v mezidobí byla možnost aplikace uvedených ustanovení i na případy neplnění účelu pobytu v době nikoli bezprostředně předcházející rozhodování o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu opakovaně potvrzena i judikaturou Městského soudu v Praze (např. rozsudek ze dne 28. 2. 2011, č. j. 10 A 218/2010 - 42), jakož i judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69), jehož závěry žalovaná ve svém vyjádření citovala a doplnila, že tyto závěry nebyly následně zpochybněny ani při přezkoumání citovaného rozsudku Ústavním soudem (viz usnesení ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 1387/12). Žalovaná taktéž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, dle kterého je zákon o pobytu cizinců založen na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním nebo studiem, přičemž tyto činnosti musí být na území České republiky skutečně vykonávány. Pro naplňování účelu pobytu proto nepostačuje pouze formální evidování v příslušných rejstřících, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky vykonávána.

Závěrem žalovaná poukázala na skutečnost, že v případě manžela žalobkyně, pana R.P., u kterého byla situace skutkově shodná, kdy ani on nebyl v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 evidován u okresní správy sociálního zabezpečení jako osoba samostatně výdělečně činná, věc byla přezkoumána správními soudy, kdy rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2012 ve věci sp. zn. 8 A 253/2010 byla podaná žaloba zamítnuta a následně došlo také k zamítnutí podané kasační stížnosti, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013 ve věci sp. zn. 3 As 14/2013. V tomto rozsudku přitom Nejvyšší správní soud zopakoval své závěry, že pod pojem „závažná překážka“ lze v obecné rovině podřadit také neplnění účelu předchozího povoleného pobytu. Žalobkyně dále měla za to, že správní orgán prvního stupně se vypořádal také s přiměřeností dopadů vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaná proto navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

III. Vyjádření účastníků řízení při ústním jednání

Při jednání žalobkyně setrvala na svých dosavadních tvrzeních. Žalovaná se z účasti na ústním jednání soudu omluvila.

IV. Skutkový základ projednávané věci

Z obsahu předloženého správního spisu a listin provedených k důkazu při ústním jednání krajský soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti podané žaloby:

Žalobkyni byl na území České republiky povolen pobyt na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, a to nejprve s dobou platnosti od 9. 10. 2007 do 1. 7. 2008. Následně byl žalobkyni udělen dlouhodobý pobyt na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, a to s platností od 2. 7. 2008 do 1. 7. 2010. Dne 10. 6. 2010 žalobkyně podala žádost o prodloužení doby

platnosti uvedeného povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání podle § 44a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Z potvrzení OSSZ Plzeň-město ze dne 30. 7. 2010, č. j. 44006/130-9001-30.07.2010-189/318, vystaveného na základě žádosti prvostupňového správního orgánu, vyplynulo, že žalobkyně je vedena v evidenci OSSZ Plzeň-město jako osoba samostatně výdělečně činná od 1. 5. 2008 dosud; registrace před opravou: od 1. 5. 2008 do 30. 6. 2008, od 1. 2. 2010 dosud. Z uvedeného potvrzení dále vyplynulo, že žalobkyně se dne 27. 7. 2010 dostavila k opravě registrace od 1. 5. 2008 dosud a doplatila na základě nových skutečností dopočítané pojistné na důchodové pojištění a vzniklé penále. K potvrzení byla přiložena odhláška z důchodového pojištění osoby samostatně výdělečně činné, podaná dne 30. 6. 2008 na OSSZ Plzeň-město, dle které žalobkyně ukončila výkon samostatné výdělečné činnosti dne 30. 6. 2008.

Skutečnost, že se žalobkyně sama odhlásila z OSSZ, odcestovala na Ukrajinu a po příjezdu z Ukrajiny se dne 1. 2. 2010 opět přihlásila do evidence OSSZ, potvrdila žalobkyně také ve své výpovědi zachycené v protokolu ze dne 4. 8. 2010, č. j. CPBR-07910/CI-2010-064061.

Správní orgán prvního stupně vydal dne 25. 8. 2010 pod č. j. CPBR-07910/CI-2010-064061, rozhodnutí, kterým žalobkyni dle § 44a odst. 3, s odkazem na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců neprodloužil platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že vzhledem k tomu, že žalobkyně svým oznámením ukončila samostatnou výdělečnou činnost a tuto přestala v období od 30. 6. 2008 do 31. 1. 2010 (19 měsíců) vykonávat, pak neplnila účel, pro který jí bylo povolení k pobytu na území České republiky vydáno. V zájmu České republiky přitom je, aby na jejím území pobývali pouze ti cizinci, kteří plní účel pobytu a na území pobývají v souladu se zákony České republiky. V rámci zkoumání dopadů do soukromého a rodinného života na území České republiky správní orgán prvního stupně poukázal na výpověď žalobkyně učiněnou v průběhu správního řízení, kdy do protokolu ze dne 4. 8. 2010 uvedla, že na území České republiky má manžela; na Ukrajině pak má matku, otce, bratra i 13letého syna. V této souvislosti dále doplnila, že ztráta práce by pro žalobkyni znamenala nutnost odjet zpět na Ukrajinu s tím, že by nemohla živit syna a rodinu. Žalobkyně tak má možnost žít se svou rodinou i mimo území České republiky.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila odvoláním, které Policie České republiky, Služba cizinecké policie, ředitelství služby cizinecké policie, nejprve rozhodnutím ze dne 8. 11. 2010, č. j. CPR-13113-1/ČJ-2010-9CPR-C218, zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Poté, co bylo toto rozhodnutí zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2011, č. j. 8 A 254/2010 - 45, žalovaná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, na kterou ve smyslu § 165 písm. j) zákona o pobytu cizinců přešla s účinností od 1. 1. 2011 pravomoc rozhodovat o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, rozhodnutím ze dne 24. 4. 2014, č. j. MV-59016-16/SO-2011, odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

Žalovaná se ztotožnila se závěry prvostupňového správního orgánu, že pokud žalobkyně nebyla v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 evidována jako OSVČ, neplnila účel, pro který jí byl pobyt na území České republiky povolen, přičemž tuto skutečnost je nutno hodnotit jako závažnou překážku pobytu žalobkyně na území.

V této souvislosti uvedla, že z konstrukce důvodů pro zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, tedy i povolení k dlouhodobému pobytu, dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že cizinec je povinen plnit účel, pro který mu byl pobyt povolen. Neplnění účelu pobytu je obligatorním důvodem pro zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, resp. neprodloužení platnosti tohoto povolení. V posuzovaném případě žalobkyně dlouhodobě neplnila účel pobytu, resp. povinnosti spojené s podnikáním, což představovalo závažnou překážku pobytu cizince na území dle § 56 zákona o pobytu cizinců, kdy žalobkyně přestala splňovat podmínku pro udělení víza (povolení k dlouhodobému pobytu) dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Možnost aplikace uvedených zákonných ustanovení přitom byla opakovaně potvrzena judikaturou správních soudů, na kterou žalovaná odkázala (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 10 A 218/2010 - 42, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69. Dále žalovaná konstatovala, že ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nebylo aplikováno z důvodu, že žalobkyně svou činnost následně obnovila. Žalovaná rovněž uvedla, že na skutečnosti, že žalobkyně dlouhodobě neplnila účel pobytu, nemění nic ani to, že následně u OSSZ provedla změny v době registrace jako osoby samostatně výdělečně činné a zpětně uhradila pojistné na důchodové pojištění. Tento krok žalovaná hodnotila jako účelovou reakci na hrozící neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Na základě závěrů obsažených v předchozím zrušovacím rozsudku Městského soudu v Praze (viz výše) odvolací orgán vyzval žalobkyni prostřednictvím jejího zástupce k doložení informace o plnění daňové povinnosti v době, kdy nebyla vedena na OSSZ, a to k předložení přiznání k dani z příjmů za uvedené období. Dne 14. 2. 2012 žalovaná obdržela potvrzení Finančního úřadu v Plzni o neexistenci daňových nedoplatků a vyúčtování záloh na pojistné na důchodové pojištění za rok 2010. Požadované přiznání k dani z příjmů nebylo správnímu orgánu doloženo. Žalovaná ve vztahu k těmto skutečnostem v odůvodnění rozhodnutí uvedla, že potvrzení o neexistenci daňových nedoplatků nemá ve vztahu k plnění účelu pobytu žádnou vypovídací hodnotu. Jestliže žalobkyně nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost, nevznikla jí daňová povinnost, a tedy ani neměla splatné daňové nedoplatky. Správní orgán pak neměl možnost ověřit skutečnosti související s plněním daňové povinnosti bez účinné součinnosti žalobkyně, která ji přes výzvu neposkytla. Žalobkyně tak nenavrhla, ani nepředložila žádný důkaz o tom, že by v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 podnikala jako osoba samostatně výdělečně činná. Žalovaná nadto pro úplnost poukázala na skutečnost, že v případě manžela žalobkyně, pana Romana Papushy, u něhož byla situace zcela skutkově shodná (kdy i on nebyl v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 evidován jako osoba samostatně výdělečně činná u OSSZ), byla posouzena Nejvyšším správním soudem, a to nejprve rozsudkem ve věci sp. zn. 3 As 15/2012 a následně rozsudkem ve věci sp. zn. 3 As 14/2013, v němž Nejvyšší správní soud mj. zopakoval závěr, že pod pojem „závažné překážky“ lze v obecné rovině podřadit i nenaplnění účelu předchozího povoleného pobytu.

Žalovaná uzavřela, že v daném případě se správní orgán prvního stupně vypořádal také s přiměřeností dopadu vydaného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně (podrobnější odůvodnění viz dále).

V. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud rozhodl o věci po provedeném jednání, neboť žalobkyně vyslovila s rozhodnutím věci bez nařízení jednání svůj nesouhlas. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. krajský soud vycházel při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích uplatněných žalobních bodů a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V projednávané věci je předmětem řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, na které se ve smyslu § 44a zákona o pobytu cizinců obdobně vztahují ustanovení týkající se prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů (§ 35 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců). Dle § 35 odst. 3 tohoto zákona platí, že dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza dle ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců. V daném případě přitom správní orgán prvního stupně přistoupil ve vztahu k žádosti žalobce o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu k aplikaci ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona, které stanoví, že policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. V návaznosti na toto ustanovení pak správní orgán prvního stupně dále aplikoval ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců upravující důvody pro neudělení víza, kdy ve smyslu odst. 1 písm. k) tohoto ustanovení policie nebo zastupitelský úřad vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Za takovou závažnou překážku pobytu cizince na území správní orgány u žalobkyně pokládaly skutečnost, že po dobu 19 měsíců (v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010) nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost, neboť se jako osoba samostatně výdělečně činná odhlásila u příslušné OSSZ, a tedy v době povoleného dlouhodobého pobytu neplnila účel, pro který jí byl tento pobyt povolen.

Mezi účastníky řízení přitom nejsou sporné skutkové okolnosti projednávané věci, kdy žalobkyně nespochybnila fakt, že v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost. Skutková zjištění správních orgánů o tom, že žalobkyně v předmětném období nepodnikala, je nadto dostatečně podloženo sdělením příslušné OSSZ ze dne 30. 7. 2010, č. j. 44006/130-9001-30.07.2010-189/318, z něhož vyplynulo, že žalobkyně byla před opravou registrace, k níž došlo dne 27. 7. 2010, vedena jako osoba samostatně výdělečně činná v době od 1. 5. 2008 do 30. 6. 2008 a poté od 1. 2. 2010 dosud. Skutečnost, že ke dni 30. 6. 2008 došlo k ukončení výkonu samostatné výdělečné činnosti žalobkyně, potvrdila také odhláška z důchodového pojištění osoby samostatně výdělečně činné – oznámení osoby samostatně výdělečně činné, která přestala vykonávat samostatnou

výdělečnou činnost, jakož i vyjádření žalobkyně zachycené v protokolu ze dne 4. 8. 2010, č. j. CPBR-07910/CI-2010-064061, kdy žalobkyně uvedla, že se v době předchozího povoleného pobytu u OSSZ Plzeň-město odhlásila s tím, že si nepamatuje, kdy přesně to bylo a na jak dlouho; znovu se přihlásila dne 1. 2. 2010. Po odhlášení odcestovala na Ukrajinu za synem a za rodinou.

Krajský soud tedy posuzoval otázku, zda skutečnost, že žalobkyně v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost, je možno hodnotit jako jinou závažnou překážku, která dle § 56 odst. 1 písm. k), ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, brání žalobkyni v pobytu na území. Žalobkyně v tomto ohledu mj. zpochybnila zákonnost aplikace ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců [ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k), větou druhou, tohoto zákona]. Byla přesvědčena, že pokud zákon o pobytu cizinců v § 37 odst. 2 písm. b) podmiňuje zrušení platnosti víza skutečností, že cizinec přestane splňovat některou z podmínek pro udělení víza, resp. povolení k dlouhodobému pobytu, nelze tyto podmínky dovozovat z ustanovení § 56 tohoto zákona, které směřuje k ochraně zahraničněpolitických zájmů České republiky.

Jak již bylo uvedeno výše, dle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza dle ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců. Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který mu bylo vízum uděleno. Nejvyšší správní soud přitom již ve svém rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, dostupném na www.nssoud.cz, který se týká skutkově zcela shodného případu, a to případu manžela žalobkyně, dospěl k závěru, že ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze aplikovat, jestliže v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí cizinec účel povoleného pobytu plnil. To byl i případ žalobkyně (a žalobkyně na tuto skutečnost také v žalobě poukázala), u níž správní orgány dospěly k závěru, že neplnění účelu pobytu spočívalo v nevykonávání samostatné výdělečné činnosti žalobkyně v období od 30. 6. 2008 do 31. 1. 2010, tj. v období, které předcházelo době ukončení platnosti povolení žalobkyně uděleného od 2. 7. 2008 do 1. 7. 2010.

Nejvyšší správní soud pak v citovaném rozsudku dále vyslovil, že za této situace přichází v úvahu jediné posouzení žádosti podle § 56 zákona o pobytu cizinců, které v rámci společných ustanovení k dlouhodobému vízu vymezuje další důvody pro neudělení víza, k čemuž také správní orgány v posuzovaném případě přistoupily. Namítala-li proto žalobkyně nezákonnost vydaných správních rozhodnutí z důvodu aplikace ustanovení § 56 a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ani takto uplatněné žalobní námitce krajský soud nepřisvědčil. Je nutno konstatovat, že i k této otázce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své rozhodovací činnosti, a to konkrétně v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, dostupném na www.nssoud.cz. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům: „[...] ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza. Nicméně současně je nutno dodat, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle tohoto pozitivního výčtu předpokladů pro udělení víza též vymezení negativní, které pouhé naplnění formálních předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 zákona o pobytu

cizinců, 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. Naposledy zmíněné ustanovení lze tedy označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Městský soud tedy správně [...] dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona“.

Je tedy zřejmé, že ve smyslu shora citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu, s nimiž se krajský soud v plném rozsahu ztotožňuje, správní orgány nepochybily, pokud za daného skutkového stavu postupovaly podle § 56 odst. 1 písm. k), v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců; v tomto ohledu tedy neobstojí poukaz žalobkyně na ustálenou aplikační praxi Ředitelství služby cizinecké policie a ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ostatně nebylo v daném případě aplikováno.

Zbývá tedy posouzení důvodnosti žalobních námitek týkajících se samotné aplikace ustanovení § 56 odst. 1 písm. k), věty druhé, zákona o pobytu cizinců, a tedy přezkoumání zákonnosti závěrů správních orgánů, zda v případě žalobce byly dány podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení, tj. zda jednání žalobkyně spočívající v nepodnikání v období od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 ve smyslu tohoto ustanovení skutečně představovalo závažnou překážku jejího pobytu na území České republiky, pro kterou žalobkyni nemělo být povolení k pobytu prodlouženo; a dále zda tato závažná překážka musí aktuálně existovat.

Podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců policie nebo zastupitelský úřad vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna *jiná závažná překážka pobytu cizince na území*. Jde-li o výklad samotného pojmu *jiná závažná překážka pobytu cizince na území*, krajský soud se na úvod ztotožňuje se závěry žalované vyslovenými v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že se v daném případě jedná o neurčitý právní pojem, který je nutno vykládat v kontextu citovaného ustanovení, jehož první část předvídá situaci, kdy pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky. Je tedy dovoditelné, že předvídá-li první část daného ustanovení zahraničněpolitický zájem České republiky, tudíž zájem externí, druhá část tohoto ustanovení dopadá na situace veřejného zájmu státu, tedy na situace interní. Překážka pobytu cizince na území je poté objektivně nastalá situace, resp. skutečnost, která pobytu cizince na území brání, neboť tento pobyt není v souladu s veřejným zájmem a veřejným pořádkem České republiky, resp. se těmito hodnotám přičí. Důvodem pro neudělení (resp. neprodloužení) oprávnění ovšem může být pouze skutečnost, že správní orgány zjištěnou překážku pobytu cizince na území klasifikují jako závažnou, tj. dosahující takové míry intenzity, která pobyt cizince na území vylučuje.

Jde-li o námitku žalobkyně, že závažná překážka musí aktuálně existovat, krajský soud v této souvislosti opětovně poukazuje na závěry již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, dle kterých lze za závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců považovat i neplnění účelu předchozího pobytu. Jak přitom dále vyplývá z tohoto rozsudku, neplnění účelu předchozího pobytu cizince (a tedy závažnou překážku pro neprodloužení pobytu na území) je možno shledat i za situace, kdy v době rozhodování

správního orgánu již cizinec podnikatelskou činnost vykonával. Je tedy patrné, že k závěru o naplnění závažné překážky je možno dospět i v situaci, kdy konkrétní jednání, či skutečnosti zakládající tuto překážku v době rozhodování správního orgánu pominuly a aktuálně netrvají.

Krajský soud dále přisvědčil závěrům správních orgánů, pokud jde o posouzení otázky, zda žalobkyně svým jednáním neplnila účel předchozího uděleného pobytu, a tedy zda její jednání skutečně představovalo ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců závažnou překážku pobytu na území. Krajský soud ve shodě se závěry správních orgánů dospěl k závěru, že v případě žalobkyně byla závažná překážka pobytu cizince na území České republiky naplněna. Krajský soud v této souvislosti uvádí, že žalobkyně vědomě a dobrovolně ukončila svou podnikatelskou činnost, a to na dobu celých 19 měsíců (z celkových 24 měsíců, na kterou jí byl pobyt povolen), kterou tak rozhodně nelze označit za nevýznamnou či přechodnou. V průběhu správního řízení pak žalobkyně neobjasnila důvody ukončení svého podnikání, pouze uvedla (viz výše citovaný protokol ze dne 4. 8. 2010), že po odhlášení odcestovala na Ukrajinu za synem a rodinou. Skutečnost, že žalobkyně v době rozhodování správního orgánu opětovně podnikala, přitom není relevantní pro posouzení toho, že v době od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 žalobkyně účel svého pobytu neplnila, neboť fakticky nepodnikala. Stejně tak není významné, že žalobkyně zpětně za celou tuto dobu doplatila pojistné na důchodové pojištění.

V této souvislosti je možno odkázat na závěry obsažené v již zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, dostupném na www.nssoud.cz: „*Plnění účelu, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být fakticky naplněno. Jinými slovy, aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování. (...) Pokud je cizinci uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, je tento cizinec povinen dodržovat veškeré právní předpisy, které se k podnikání na území České republiky vážou, tedy i povinnost být přihlášen k platbám sociálního zabezpečení*“; jakož i jemu předcházejícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 10 A 218/2010 - 42, dostupného na www.nssoud.cz: „*Jestliže žalobce při odhlášení na okresní správě sociálního zabezpečení několikrát uvedl, že přerušil podnikatelskou činnost, vyplývá z toho, že přestal splňovat účel povoleného pobytu, a je tedy správný závěr správních orgánů, že tato skutečnost je dostatečným důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, protože žalobce prohlásil, že nepodniká a tím neplní účel pobytu. (...) Přihlašováním a odhlašováním u správy sociálního zabezpečení žalobce obchází předpisy státu, kdy na jedné straně neplní své povinnosti jako soby samostatně výdělečně činné, jestliže podniká, kterou je být přihlášen k odvodům sociálního zabezpečení a platit odvody sociálního zabezpečení, a jestliže žalobce nepodniká, musel si být vědom skutečnosti, že neplní účel povoleného pobytu.*“

S ohledem na předchozí zrušovací rozsudek Městského soudu v Praze v uvedené věci (rozsudek ze dne 30. 8. 2011, č. j. 8 A 254/2010 - 45) pak krajský soud v návaznosti na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, doplňuje, že pokud Městský soud v Praze považoval pro náležité zjištění skutkového stavu za nezbytné objasnění plnění či neplnění daňové povinnosti žalobkyně, je

nutno ve shodě se závěry Nejvyššího správního soudu, které vyslovil ve skutkově totožné věci manžela žalobkyně, konstatovat, že toto taktéž nebylo pro posouzení, zda žalobkyně skutečně vykonávala samostatnou výdělečnou činnost, relevantní.

Nedůvodnou krajský soud shledal také námitku žalobkyně, že pokud cizinec disponuje živnostenským oprávněním, plní účel pobytu, protože jiný výklad by znamenal omezení práva cizince na podnikání, a to v rozsahu a způsobem, který si sám vybere. Krajský soud v této souvislosti ve shodě s žalovanou odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, dostupném na www.nssoud.cz, dle kterého „u fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obchodního zákoníku zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost. (...) Účelem pobytu zákonodárce zcela jistě nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. 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“. Tyto závěry v plném rozsahu dopadají také na nyní projednávaný případ.

Pokud pak žalobkyně v podané žalobě toliko obecně namítala, že se správní orgány ve svých rozhodnutích nijak nezaobíraly přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a neprovedly úvahu dle § 174a zákona o pobytu cizinců, ani této námitce krajský soud nepřisvědčil. Žalovaná na str. 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně uvedla, že „v daném případě se správní orgán I. stupně vypořádal i s přiměřeností dopadu do soukromého a rodinného života účastnice řízení. Cizinka uvedla, že má na území České republiky manžela, ostatní rodinní příslušníci pobývají na Ukrajině. Manžel účastnice řízení, pan P.R., měl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání s platností do 1. 7. 2010, přičemž toto povolení mu nebylo prodlouženo. Na Ukrajině má účastnice řízení podle své výpovědi syna, matku, otce, bratra. Na území České republiky má povolen pobyt od roku 2007, nejedná se tedy o dobu, která by s sebou nesla zpřetrhání vazeb se zemí původu. O tom svědčí i skutečnost, že v době, kdy účastnice řízení nebyla evidována jako osoba samostatně výdělečně činná u okresní správy sociálního zabezpečení, pobývala na Ukrajině. Na území České republiky pobývala cizinka za účelem ekonomické aktivity, po značnou část doby pobytu však tento účel neplnila. Z těchto důvodů nepovažuje odvolací orgán dopad rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do života cizinky za nepřiměřený. Neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání rovněž nepředstavuje absolutní překážku pobytu účastnice řízení na území“. Je tedy zřejmé, že správní orgány se otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně zabývaly, přičemž věcnou správnost těchto závěrů žalobkyně v podané žalobě nezpochybnila.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobkyně, která neměla ve věci úspěch, nemá vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalované žádné náklady řízení nad rámec její úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Plzni dne 9. června 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová