



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobkyně: **O. K.**, zast. Mgr. Jaroslavem Smilem, advokátem, se sídlem Hromnice 33, Třemošná, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4 (původně: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie), v řízení o žalobě proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 9. 11. 2010 čj. CPR-8950-1/ČJ-2010-9CPR-C217

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 9. 11. 2010 čj. CPR-8950-1/ČJ-2010-9CPR-C217 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Jaroslava Smila, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí vydanému Policií České republiky, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Plzeň, inspektorátem cizinecké policie Plzeň (dále jen správní orgán prvního stupně), kterým nebyla prodloužena platnost jejího povolení k dlouhodobému pobytu s odkazem na ustanovení § 44a odst. 3, § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b), § 56 odst. 1 písm. k) věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu cizinců).

V bodech I. – III. žaloby žalobkyně identifikuje obsah žalobou napadeného rozhodnutí a rozhodnutí vydaného v prvním stupni.

Pod bodem IV. žalobkyně konkrétně namítá, že žalovaný dospěl k závěru, že závažnou překážkou, která ukládá povinnost správnímu orgánu konat ve věci neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, je skutečnost, že žalobkyně nebyla od roku 2005 do 1.11. 2007 přihlášena k sociálnímu pojištění. Z této skutečnosti pak žalovaný dovodil, že po tuto dobu také žalobkyně neplnila účel, za kterým jí byl pobyt povolen a že po toto období nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost. Takové hodnocení žalovaného je však v rozporu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, který své rozhodnutí odůvodnil tak, že žalobkyně nepodnikala v období od 1.5. 2008 do 9.11. 2009. Z tohoto naprosto rozdílného hodnocení popsanych skutečností lze dovozovat, že správní orgány obou stupňů zcela nedostatečně zjistily skutkový stav a jejich rozhodování je tak libovolné a svévolné.

Žalovaný hodnotí popsané skutečnosti jako takzvanou závažnou překážku. Z toho vyplývá, že musí existovat i překážka méně závažná či překážka prostá. Žalovaný pak nijak neodůvodňuje, proč právě jím uváděné skutečnosti by měly být tzv. závažnou překážkou. V tomto postupu žalobkyně spatřuje překročení mezi správního uvážení.

Podle názoru žalobkyně by bylo možno toto chování považovat za závažnou překážku pouze v případě, kdyby z českého sociálního systému nějaké dávky čerpala. Žalobkyně je však v zásadě čistou přispěvatelkou do českého sociálního systému. Rovněž nemá žádné nedoplatky na sociálním a zdravotním pojištění ani na daních. Žalobkyně pak sociální pojištění doplatila i za celou dobu svého odhlášení ze sociálního pojištění.

Žalovaný dále vytýká žalobkyni jako pochybení skutečnost, že doplatila dlužné pojistné na sociální pojištění. Pokud je tento postup zákonem umožněn, je žalobkyně přesvědčena, že nemůže být tato skutečnost hodnocena jako porušení zákona. Žalobkyně pak poukazuje na ustálenou praxi, kdy při vycestování do domovské země se cizinec ze sociálního pojištění odhlašoval a po návratu zpět opět přihlašoval a nikdy to nebylo důvodem k takovému postupu cizinecké policie, který byl zvolen v případě žádosti žalobkyně.

Pod bodem V. žalobkyně poukazuje na to, že podle jejího názoru je definice podnikání uvedená v § 2 odst. 1 obchodního zákoníku pro rozhodování o povolení k pobytu nepoužitelná. To dovozuje ze skutečnosti, že obchodní zákoník je z roku 1991, tedy z doby odlišné společenské a ekonomické situace v České republice. Obchodní zákoník definuje podnikání pro vlastní oblast obchodních vztahů, není však normou, podle které by měly správní orgány rozhodovat ve věcech naprosto odlišných a upravených jinými ucelenými právními předpisy. Samostatná výdělečná činnost je v zásadě závislá na zakázkách a objednávkách a je tedy možné ji vykonávat pouze v případě, že objednávky či zakázky existují. Pokud osoba samostatně výdělečně činná tuto činnost nevykonává právě z důvodu nedostatku zakázek či objednávek, nejde o přerušení podnikatelské činnosti, ale o objektivní důvody.

Shodná situace je i u občanů České republiky. Proto také zdaňovací období, vyúčtování obou pojištění, tedy zdravotního a sociálního, je jednoroční.

Správní orgány zejména neberou dostatečně v úvahu zásadní skutečnost, že žalobkyně vlastní živnostenské oprávnění po celou dobu svého pobytu na území České republiky, výkon živnosti nikdy nepřerušila a živnostenské oprávnění je i nadále základem pro její samostatnou výdělečnou činnost.

Pod bodem VI. žalobkyně uvádí, že žalovaný prostřednictvím analogie dovozuje ze zákona o důchodovém pojištění č. 155/1995 Sb. povinnost být po celou dobu pobytu na území České republiky přihlášena u okresní správy sociálního zabezpečení. Tato přihláška je však záležitostí pouze formální, zásadní skutečnost je placení sociálního pojištění. Samotné

přihlášení nijak nezajišťuje příjmy sociálního systému ani případné zneužívání tohoto systému, a to nejen u cizinců, ale ani u občanů České republiky.

Pod bodem VII. žalobkyně poukazuje na to, že předložila veškeré podklady, které jsou k prodloužení platnosti jejího povolení k pobytu vyžadovány. Pokud zákon stanoví náležitosti, které má žadatel doložit, spočívá pravomoc správního orgánu pouze v přezkoumání relevantnosti a správnosti předložených podkladů, a pokud tyto zákonem stanovené náležitosti splňují, je povinen předložené žádosti vyhovět.

Pod bodem VIII. žalobkyně uvádí, že pokud existuje nějaký společenský zájem na tom, aby byl v České republice snižován počet cizinců, zejména Ukrajinců, je žalobkyně přesvědčena, že jde o postup, který je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, neboť základní lidská práva jako je právo na pobyt a důstojný život, jsou garantována nejen občanům České republiky, ale i cizincům. Toto přesvědčení žalobkyně vyplývá ze skutečnosti, že v současné době jsou hromadně rušena a dále neprodlužována povolení k pobytu na území České republiky právě u občanů Ukrajiny a dále z toho, že to co bylo v případě žalobkyně považováno za závažnou překážku, nebylo až do letošního roku důvodem pro zamítání žádosti o udělení povolení k pobytu. Zarážející je postup cizinecké policie i v tom, že k pochybení žalobkyně měla dojít buďto v období od roku 2005 do 1.11. 2007 nebo v období od 1.5. 2008 do 9.11. 2009. Přesto cizinecká police po celou dobu nekonala, ačkoliv podle jeho tvrzení existoval důvod pro odejmutí povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. K tomu žalobkyně uvádí, že neví, zda zvýšená aktivita cizinecké policie ve vztahu k cizincům, zejména Ukrajincům, nevyplyvá ze záměru zveřejněného ministrem, kdy má jednak dojít k převedení cizinecké policie pod Ministerstvo vnitra a propuštění poloviny jejích pracovníků.

Pod bodem IX. pak žalobkyně shrnuje, že je přesvědčena, že rozhodnutí správního orgánu je rozhodnutím účelovým, formálním, nedůvodným a neodůvodněným. Správní orgán překračuje meze správního uvážení a jeho rozhodnutí je rozhodnutím svévolným a vydaným na základě libovůle správního orgánu.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že podle jeho názoru nelze souhlasit s tvrzením, že přihlášení u okresní správy sociálního zabezpečení je věcí pouze formální. Zdůraznil, že pouze formální existence živnostenského oprávnění nedokazuje plnění účelu pobytu na území a že správní orgán je povinen zkoumat, zda cizinec účelově neobchází zákon o pobytu cizinců s cílem získat předmětné povolení k pobytu. Žalovaný zdůraznil, že nemá žádný zájem na účelovém snižování stavu cizích státních příslušníků na území České republiky. Pouze dohlíží na činnost cizích státních příslušníků tak, aby byla v souladu s právním řádem České republiky. Rovněž není pravdou, že v minulých letech byla praxe cizinecké policie odlišná. Správní orgán pouze nedisponoval relevantními skutečnostmi, které by odůvodňovaly možnost využití ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců.

Ze správního spisu byly zjištěny následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Žalobkyně má povolen pobyt na území České republiky od 16.10. 2005. Poslední povolení k pobytu jí bylo vydáno s platností od 5.5. 2008 do 4.5. 2010. Dne 13.4. 2010 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Ze sdělení Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň-město ze dne 22.4. 2010 vyplývá, že žalobkyně je v evidenci okresní správy sociálního zabezpečení jako osoba samostatně výdělečně činná od 1.11. 2007 dosud. Před opravou byla

žalobkyně registrována od 1.11. 2007 do 30.4. 2008 a od 10.11. 2009 dosud. Přehled o příjmech a výdajích za rok 2009 žalobkyně podala dne 22.2. 2010 a doplatek pojistného uhradila v plné výši. Ze sdělení vyplývá, že dne 3.2. 2010 se žalobkyně dostavila k opravě registrace, a to tak, aby byla registrována od 1.11. 2007 dosud a doplatila na základě nových skutečností dopočítané pojistné na důchodové pojištění a vzniklé penále. Předložila k registraci výpis z obchodního rejstříku, podle kterého mohla zahájit činnost ode dne zápisu do obchodního rejstříku, tj. od 7.3. 2006. Pokud žalobkyně podnikala i v době od 16.10. 2005 do 31.10. 2007, došlo k porušení zákona, neboť osoba vykonávající samostatnou výdělečnou činnost je povinně účastna důchodového pojištění.

Správní orgán prvního stupně dne 25.5. 2010 vydal rozhodnutí č.j. CPPL-03079/CI-2010-4064, kterým podle ustanovení § 44a odst. 3, § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b), § 56 odst. 1 písm. k) věta druhá zákona o pobytu cizinců platnost povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyni neprodloužil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že ze sdělení okresní správy sociálního zabezpečení vyplývá, že žalobkyně se během povoleného pobytu odhlásila z důvodu ukončení své činnosti z evidence osob samostatně výdělečně činných. Dne 3.2. 2010 pak došlo ke stornování této odhlášky. Z toho podle názoru správního orgánu vyplývá, že žalobkyně dne 30.4. 2008 ukončila výkon samostatné výdělečné činnosti, tedy že minimálně od 1.5. 2008 do 9.11. 2009 nepodnikala jako osoba samostatně výdělečně činná a tudíž po to dobu neplnila účel pobytu, tj. podnikání.

Vzhledem k tomu, že žalobkyně po uvedené dobu na území České republiky nepodnikala a neplnila účel, pro který jí byl pobyt povolen, bylo toto shledáno jako závažná překážka pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Správní orgán dále spatřuje závažnou překážku v tom, že žalobkyně zpětně stornovala oznámení o ukončení výkonu samostatné činnosti, a to z důvodu pouhého získání potvrzení od tohoto orgánu. Tímto úmyslným jednáním obchází žalobkyně smysl účel pobytu a také zákon č. 589/1992 Sb., kterým jí je dána povinnost platit zálohy na pojistném a dále § 9 zákona č. 155/1992 Sb., o důchodovém pojištění.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém argumentovala obdobně jako v žalobě s tím, že po celou dobu svého pobytu na území České republiky podnikala, tedy plnila účel vydaného povolení.

O odvolání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 9.11. 2010 č.j. CPR-8950-1/ČJ-2010-9CPR-C217 tak, že odvolání bylo zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí odvolací správní orgán uvedl, že žalobkyně nebyla po celou dobu svého pobytu na území přihlášena u okresní správy sociálního zabezpečení, i když jí tuto povinnost přímo ukládá ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. Pokud tedy žalobkyně plnila účel pobytu, tj. podnikala, tak jak jí ukládá zákon o pobytu cizinců, a to po celou dobu pobytu na území České republiky (od roku 2005), musela být analogicky po celou dobu pobytu přihlášena u okresní správy sociálního zabezpečení. Ze sdělení Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň-město však vyplývá, že žalobkyně v období od roku 2005 do 1.11. 2007 nebyla u okresní správy sociálního zabezpečení přihlášena. V tom spatřuje odvolací správní orgán jinou závažnou překážku žalobkynina pobytu na území, jak je uvedeno v ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Při posouzení stěžejní námitky žalobkyně stran výkladu pojmu „jiná závažná překážka“ podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců a definice pojmu „podnikání“ Městský soud v Praze odkazuje na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012 čj. 9 As 80/2011-69, kde Nejvyšší správní soud uvedl:

V projednávané věci je předmětem řízení prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, na které se ve smyslu ustanovení § 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]. Odstavec 3 uvedeného ustanovení stanoví, 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. Správní orgán v projednávané věci přistoupil ve vztahu k žádosti stěžovatele o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu k aplikaci ustanovení § 37 odst. 2 písm. b), 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 uvedené ustanovení správní orgán v projednávané věci dále aplikoval ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců upravující důvody pro neudělení víza, kdy ve smyslu písm. k) odst. 1 citovaného ustanovení policie nebo zastupitelský úřad vízum cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zahraničně politickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Nejvyšší správní soud se ve vztahu k jednotlivým kasačním námitkám předně neztotožnil s argumentací stěžovatele týkající se otázky návaznosti ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) podmiňuje zrušení platnosti víza skutečností, že cizinec přestane splňovat některou z podmínek pro udělení víza, je nutné tyto podmínky dovozovat z ustanovení § 31 a § 33 tohoto zákona a nikoli z ustanovení § 56, jak určil městský soud a správní orgány. K této námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že se lze ztotožnit se stěžovatelem, že 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 formálních naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 citovaného zákona, 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 ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Městský soud tedy správně a způsobem odpovídajícím rozsahu žalobní námitky 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, jestliže obsahem žalobní námitky bylo toliko konstatování, že stěžovateli není zřejmé, jakým způsobem podle žalovaného na sebe navazují ustanovení zákona, podle kterých bylo rozhodováno, konkrétně ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona o pobytu cizinců. K obecné námitce problematické aplikace a protichůdnosti jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců zdejší soud poznamenává, že ve vztahu k projednávané věci bylo dostatečným způsobem objasněno, jakým způsobem a za použití kterých ustanovení zákona správní orgány ve věci stěžovatele rozhodly. Uvedené námitky stěžovatele tudíž zdejší soud vyhodnotil jako nedůvodné.

(...)

Poslední kasační námitkou poukazuje stěžovatel na vyjádření městského soudu, ze kterého dovozuje, že během období, kdy byl odhlášen od plateb sociálního zabezpečení a usiloval o získání zakázek, fakticky podnikal. Nejvyšší správní soud se s uvedenou argumentací stěžovatele neztotožnil, neboť tvrzení stěžovatele je vytrženo z celkového konceptu rozsudku, který ve své argumentaci primárně vychází ze skutkových závěrů projednávané věci, tedy že důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu z důvodu neplnění jeho účelu bylo především vědomé a dobrovolné prohlášení učiněné stěžovatelem na okresní správě sociálního zabezpečení, že přerušil či ukončil podnikatelskou činnost. Tuto skutečnost stěžovatel v průběhu řízení nezpochybňoval. Pokud stěžovatel z konstatování městského soudu týkajícího se naplnění pojmu podnikání pouhým úsilím o získávání zakázek dovozuje, že v průběhu předchozího pobytu podnikal, pak je namístě především zdůraznit, že 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. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, dostupné na www.nssoud.cz, uvedl, že „u fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2 odst. 1 obch. zák.). (...) Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení 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.“. Tytéž závěry lze aplikovat i v projednávané věci. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli byl pobyt povolen na období od 20. 6. 2008 do 19. 6. 2010. Z toho stěžovatel na základě svého prohlášení na okresní správě sociálního zabezpečení samostatnou výdělečnou činnost od 28. 6. 2008 do 11. 5. 2010 přerušil či ukončil, tedy téměř na celou dobu trvání uděleného povolení k pobytu. Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že takřka po celou dobu, na kterou mu byl pobyt na území České republiky povolen, toliko pouze vyvíjel úsilí k faktickému plnění účelu pobytu, je nutno se ztotožnit se závěry žalovaného a městského soudu, dle nichž nenaplnil účel předchozího pobytu, což ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu stěžovatele na území České republiky. Tuto úvahu doplňuje rovněž závěr učiněný městským soudem, který v souvislosti s konstatováním o naplnění účelu podnikání úsilím o získávání zakázek ve vztahu k projednávané věci uvedl, že období, v němž měl stěžovatel zakázky získávat, předcházelo odhlášení učiněné výslovně stěžovatelem, v němž uvedl, že ukončil či přerušil podnikání. Stěžovatel tak dle svého vyjádření vědomě na dobu, kterou vzhledem k okolnostem nelze označit za přechodnou, přestal fakticky plnit účel, pro který mu byl pobyt na území České republiky povolen. Tvrzení stěžovatele, že v současné době již nejen formálně ale i fakticky podniká, nic nemění na zjištění správních orgánů prováděné ke dni vydání napadeného rozhodnutí, že neplnil účel, pro který mu byl předchozí pobyt povolen.

V této souvislosti stěžovatel městskému soudu dále vytýká, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, který konkrétní předpis stěžovatel obchází, z čehož dále dovozuje pochybnosti o řádném zjištění skutkového stavu. Z obsahu předloženého správního spisu lze k této námitce konstatovat, že v průběhu celého správního řízení nevyvstala pochybnost o tom, že stěžovatel

po dobu, kdy nebyl přihlášen na okresní správě sociálního zabezpečení a pobýval na území České republiky, nepracoval. Námitku, že v období, kdy nebyl přihlášen na okresní správě sociálního zabezpečení, usiloval o získání zakázek a tím vykonával podnikatelskou činnost, vznesl stěžovatel poprvé až v žalobě před městským soudem. Městský soud tak v reakci na tuto novou námitku konstatoval, že pokud stěžovatel skutečně dle svého tvrzení podnikal, a tudíž nebylo důvodu odhlašovat se z OSSZ, musel odhlášením se z OSSZ vědomě porušit předpisy a nebo v případě, že nepodnikal a odhlášení na OSSZ učinil v souladu s právními předpisy, musel si být současně vědom, že neplní účel pobytu. Na základě tohoto konstatování městského soudu nelze dovodit pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu a lze uzavřít, že postup správních orgánů odpovídal požadavku zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v nezbytném rozsahu (zásada materiální pravdy), který vyplývá z ustanovení § 3 správního řádu. V návaznosti na argumentaci městského soudu však nelze rovněž pominout skutečnost, že 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. K námitce stěžovatele poukazující na užití termínu „nezdržoval se legálně“ ve vztahu k pobytu stěžovatele namísto „neoprávněně pobýval“ zdejší soud konstatuje, že lze souhlasit se stěžovatelem, že městský soud aplikoval terminologii, která neodpovídá zákonu o pobytu cizinců, nicméně jedná se o nevýznamnou nepřesnost, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

Lze tedy konstatovat, že správní orgány byly při hodnocení žádosti žalobkyně vedeny správnými obecnými východisky a zaměřily se na zjišťování okolností, které měly pro posouzení věci skutečný význam. Jejich pochybení však spočívá v nesprávném vyhodnocení konkrétních skutkových okolností vztahujících se k případu žalobkyně.

Předně je třeba konstatovat, že oba správní orgány vycházely při aplikaci téže právní normy ze zcela jiného skutkového stavu. Zatímco správní orgán prvního stupně při svém rozhodování vyšel ze skutkového zjištění, že žalobkyně nepodnikala v období od 1. 5. 2008 do 9. 11. 2009, odvolací správní orgán vyšel ze zjištění, že žalobkyně nepodnikala v období od roku 2005 do 1. 11. 2007. Vyšel-li tedy odvolací správní orgán ze zcela jiných skutkových zjištění, než jsou ta, na nichž je založeno prvoinstanční rozhodnutí, nemohl bez dalšího odvolání žalobkyně zamítnout. Takové rozhodnutí je totiž rozhodnutím překvapivým, vůči právním závěrům vycházejícím ze zcela jiného skutkového základu neměla žalobkyně možnost se v průběhu správního řízení bránit a již z tohoto důvodu je nutno rozhodnutí o odvolání zrušit. Jak k překvapivosti rozhodnutí soudů uvedl Ústavní soud (nález sp. zn. IV. ÚS 544/98, in: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 15, str. 75), „odchýlil-li se odvolací soud nejen od skutkových zjištění, jaká učinil soud prvního stupně na základě bezprostředně před ním provedených důkazů, ale také od právních závěrů z těchto zjištění vycházejících, a sám bez jakéhokoli dokazování, aniž by jakýmkoli způsobem umožnil účastníkovi řízení vyjádřit se k odvolacím soudem nově nastolenému meritu věci, odepřel mu tímto postupem právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny.“ Tyto závěry lze pochopitelně plně vztáhnout i na rozhodování správních orgánů.

Soud dále uvádí, že skutková zjištění, z nichž vycházel odvolací správní orgán, nemohla být důvodem k zamítnutí žádosti žalobkyně. Žalovaný totiž zamítl žádost žalobkyně na základě událostí, které nastaly v období „od roku 2005 do 1. 11. 2007“. Jedná se tedy o skutkové okolnosti, které objektivně existovaly a musely být příslušným správním orgánům známy již v době, kdy žalobkyni prodloužily platnost jejího povolení k pobytu na dobu od

5. 5. 2008 do 4. 5. 2010. Jestliže tyto skutkové okolnosti nevyhodnotily správní orgány jako překážku pro prodloužení platnosti povolení k pobytu na uvedené období, musel by žalovaný velmi přesvědčivě zdůvodnit, z jakého důvodu tyto skutkové okolnosti hodnotí nyní zcela odlišně, což ovšem neučinil.

Nebyly-li tyto okolnosti překážkou pro předchozí prodloužení platnosti povolení k pobytu, mohla žalobkyně důvodně očekávat, že nebudou překážkou ani dalšímu prodloužení jejího povolení k pobytu. Žalovaný tak v tomto ohledu nerespektoval legitimní očekávání žalobkyně, aniž to přesvědčivě odůvodnil, a i z tohoto důvodu je nutno jeho rozhodnutí hodnotit jako překvapivé a je nutno je zrušit. Podle § 2 odst. 4 správního řádu *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. V daném případě správní orgány tutéž skutkovou okolnost hodnotily při svém rozhodování o prodloužení platnosti povolení v roce 2008 jinak než v roce 2010 a tím porušily princip legitimního očekávání zakotvený v § 2 odst. 4 správního řádu.

Je třeba konstatovat také to, že jakkoli je v obecné rovině možno jako důvod neprodloužení platnosti povolení k pobytu akceptovat skutečnost, že cizinec po určitou dobu platnosti jeho stávajícího povolení účel pobytu neplnil (viz rozsudek NSS citovaný shora), je třeba podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (které bylo v daném případě aplikováno) hodnotit přiměřenost dopadů takového rozhodnutí vzhledem k důvodům, které k tomuto rozhodnutí vedou. Soudu se pak ve světle obecných principů citovaných shora (zásada ochrany legitimního očekávání a zákazu překvapivých rozhodnutí) jeví jako nepřiměřené při rozhodování v roce 2010 přihlížet k údajnému neplnění účelu pobytu, které pominulo již ke dni 1. 11. 2007, tj. k události, která se odehrála již před téměř třemi roky.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobkyně měla se svojí žalobou úspěch a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci a sepsí žaloby), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 4.800,- Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,- Kč.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Praze dne 30. května 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu