



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobce: **O. S.**, narozený dne X
bytem X, X
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D.
sídlem Karlovarská 87/130, 323 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 5. 2019, č.j. MV-60210-4/SO-2019

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 5. 2019, č.j. MV-60210-4/SO-2019, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 25. 2. 2019, č.j. OAM-35549-20/DP-2017, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10 800 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Jana Klika, Ph.D., do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná byla zamítnuta podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území [rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 25. 2. 2019, č.j. OAM-35549-20/DP-2017, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 5. 2019, č.j. MV-60210-4/SO-2019].

Žaloba

2. 1) Žalobce považuje právní posouzení zjištěného skutkového stavu, jak jej provedl správní orgán prvního stupně a potažmo žalovaná, za nesprávné a nezákonné.
3. 2) Žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 22. 12. 2015 do 21. 12. 2017. Fakticky (materiální předpoklad) vykonával podnikatelskou činnost po celé rozhodné období. Živnostenské oprávnění měl již dlouho předtím (ode dne 24. 8. 2009), jeho obchodní firma byla zapsána do 28. 1. 2016 a po prodlevě mu dále vzniklo živnostenské oprávnění dne 24. 7. 2017. Správní orgány obou stupňů náležitě nezhodnotily, že důvodem časové prodlevy mezi zánikem živnostenského oprávnění na počátku roku 2016 a opětovným zápisem dne 24. 7. 2017 bylo pouze žalobcovo opomenutí provést formální úkon – navštívit příslušné pracoviště živnostenského úřadu za účelem prodloužení zápisu živnosti v živnostenském rejstříku, přičemž by mu bylo nepochybně vyhověno, neboť neexistovala žádná překážka, pro kterou by měl živnostenské oprávnění pozbyt nebo by mu nemělo být prodlouženo. Důvodem pro toto opomenutí byla tíživá rodinná situace a z toho plynoucí špatný psychický stav. Žalobce toho velmi lituje. Po určitou dobu z rozhodného období tedy žalobce nepochybně živnostenským oprávněním disponoval. Po celé rozhodné období žalobce řádně plnil všechny své povinnosti jako podnikatel, zejména odváděl všechny povinné platby (sociální a zdravotní pojištění, daň z příjmu) a podával daňová přiznání (odváděl daň i z poměrně vysokých dosažených příjmů za oba roky, ve výši cca 400 tis. Kč za každý rok). Ode dne formálního znovuoobnovení živnosti v červenci 2017 přes podání žádosti v prosinci 2017 až do vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dne 25. 2. 2019 (tj. téměř po 13 měsících ode dne podání žádosti) a až dosud řádně podnikal jak po formální stránce (živnostenské oprávnění), tak po faktické stránce.
4. 3) Správní orgány nehodnotily, zda porušení povinnosti žalobce na úseku živnostenského podnikání dosáhlo takové intenzity, že naplňuje právě obsah pojmu „jiné závažné překážky pobytu cizince na území“. Obecně nelze automaticky a formálně z každého porušení právních předpisů cizincem dovozovat, že se jedná o závažnou překážku jeho pobytu na území. Je nutno vždy zvažovat konkrétní okolnosti, za kterých došlo k porušení povinností a posuzovat jejich závažnost, což správní orgány vůbec neprovedly a nezahrnuly do svého hodnocení. Odůvodnění rozhodnutí tedy neodpovídá požadavkům stanoveným v § 68 odst. 3 správního řádu, a je proto v této části nepřezkoumatelné. Posouzení naplnění neurčitěho právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je otázkou jeho interpretace a aplikace za stanovení a užití určitých kritérií

stanovených judikaturou soudů ČR a Evropského soudu pro lidská práva, nikoliv předmětem volného správního uvážení. Jedním z nejdůležitějších je kritérium veřejného zájmu (např. intenzita porušení veřejného pořádku, doba, která uplynula od jeho porušení, chování cizince, délka pobytu cizince na území, doba, po kterou řádně podnikal, a další). Těmito naznačenými kritérii vzhledem k této konkrétní věci se správní orgány nezabývaly a ani se nevyjádřily k tomu, proč považují pochybení žalobce za natolik závažné, že ohrožuje veřejný zájem.

5. 4) Intenzita skutkových podstat uvedených v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je obdobná nebo srovnatelná. Nedbalostní formální porušení právního předpisu na úseku živnostenského podnikání nemůže svou intenzitou být stavěno na roveň porušení jakýchkoliv zahraničněpolitických zájmů ČR a ani správní orgány obou stupňů neodkazují na žádnou zahraničněpolitickou doktrínu vytýčenou Ministerstvem zahraničních věcí ČR, popřípadě vládou ČR, která by byla porušena. Správní orgány ani nezkoumaly, zda v době rozhodování překážka stále ještě existuje, když v tomto okamžiku již neexistovala, neboť byla před delší dobou odstraněna (viz řádné podnikání po celou dobu řízení o žádosti až dosud).
6. 5) Správní orgán prvního stupně se dopady rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce zabýval pouze stručně, povrchně a v nedostatečném rozsahu. Vycházel pouze z podkladů obsažených ve správním spisu a z Cizineckého informačního systému, aniž by zjišťoval aktuální stav. Žalovaná v podstatě přejala toto nedostatečné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Každé kritérium pro posuzování přiměřenosti uvedené v § 174a zákona o pobytu cizinců by mělo být pečlivě posouzeno a vyhodnoceno, opět i z pohledu ustanovení § 3 správního řádu. Žalobce poukazoval již v odvolání na délku pobytu na území (téměř 13 let) a ztrátu zázemí na Ukrajině, neboť zde stěží bude hledat odpovídající práci a není účasten na systému zdravotního a sociálního pojištění zde. Je vysoká pravděpodobnost, že se dostane do situace hmotné nouze nejen on, ale hlavně jeho rodina, která je do vysoké míry závislá na jeho příjmu z České republiky. Správní orgán provedl subjektivní, povrchní a nedůsledné hodnocení této otázky a v tomto bodě je napadené rozhodnutí i prvoinstanční rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že podmínkou plnění účelu podnikání je splnění formální i materiální stránky kumulativně. Formální podmínka je splněna zápisem cizince do živnostenského rejstříku. Žalobce v době od 21. 12. 2015 do 23. 7. 2017, tj. po dobu cca 19 měsíců v rámci posledního povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání nedisponoval živnostenským oprávněním, čímž porušil a obešel platné právní předpisy České republiky, neboť bez živnostenského listu nebyl fakticky oprávněn vykonávat samostatnou výdělečnou činnost na území České republiky. Nejedná se o dobu marginální, ale o převážnou dobu jeho předchozího povoleného pobytu. Tvzení, že plnil ostatní povinnosti související s podnikatelskou činností, nelze považovat za jakousi „polehčující okolnost“, na základě které by měla být žalobci prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu, neboť žalobce byl a je povinen plnit veškeré své povinnosti související s podnikatelskou činností včetně platného živnostenského oprávnění. Žalobce přibližně 19 měsíců z celkových 24 měsíců nedisponoval platným živnostenským oprávněním, což je v případě živnostenského podnikání podmínka *sine qua non*, kdy její nesplnění vylučuje vůbec tu možnost, že žalobce legálně podnikal, a tedy účel pobytu plnil. V případě žalobce tak bylo beze všech pochybností prokázáno, že nenaplnil účel

předchozího povoleného pobytu.

8. Pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je neurčitým právním pojmem, který za účelem správné aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. V této souvislosti Komise odkázala na rozsudek ze dne 19. 1. 2012, č.j. 9 As 80/2011-69, kde se Nejvyšší správní soud obecně zabýval aplikací zákonných ustanovení obsahujících neurčité právní pojmy, přičemž v posuzovaném případě tak činil přímo na podkladě výše uvedeného pojmu. S ohledem na názor obsažený v uvedeném rozsudku nejsou správní orgány povinny obecně definovat pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, nýbrž pouze zhodnotit, zda konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze pod tento pojem subsumovat, což správní orgán I. stupně zcela učinil. Komise konstatuje, že výkon podnikatelské činnosti na území bez platného živnostenského oprávnění, navíc ještě pod dobu 19 měsíců, lze zcela jistě podřadit pod jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti Komise odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2015, č.j. 5A 298/2010-48, který lze na tuto situaci analogicky aplikovat.
9. K žalobní námitce týkající se porušení zahraničněpolitických zájmů Komise upozorňuje, že ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců obsahuje dvě různé skutkové podstaty způsobující zamítnutí žádosti cizince, a to buď že pobyt cizince není v zájmu České republiky a dále že byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky. Žádost žalobce byla zamítnuta z důvodu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky, nikoliv z důvodu, že jeho pobyt není v zájmu České republiky.
10. K žalobní námitce, že nebyl dostatečným způsobem posouzen dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, Komise konstatuje, že správní orgány se zabývaly otázkou přiměřenosti dostatečně. V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že žalobce na území České republiky pobývá od roku 2006, avšak samotná délka pobytu není dostatečným důvodem pro odhlédnutí od naplnění důvodu pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Komise připouští, že napadené rozhodnutí může mít dopad do soukromého a rodinného života žalobce, avšak lze vyloučit zásah nepřiměřený. Uvedený závěr vyplývá z absence rodinných vazeb žalobce na území České republiky, a tudíž z neexistence jakýchkoliv užších vazeb vůči České republice a jejich nutnému zachování vůči domovskému státu. Komise tedy konstatuje, že rozhodnutí není nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, resp. že nebude nepřiměřeně zasaženo do soukromého ani rodinného života žalobce. Komise v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č.j. 5 Azs 46/2008-71.

Posouzení věci krajským soudem

11. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.
12. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
13. Žaloba je důvodná.
14. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna*

jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

15. Mezi účastníky řízení je spor zejména o to, zda případ žalobce lze podřadit pod „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“.
16. Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že žalobce pobýval na území ČR od roku 2006, naposledy na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ s platností od 22. 12. 2015 do 21. 12. 2017. Dne 20. 12. 2017 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – OSVČ.
17. V průběhu řízení o této žádosti bylo zjištěno, že žalobci vzniklo živnostenské oprávnění dne 24. 8. 2009 a zaniklo dne 21. 12. 2015 a dále že mu vzniklo živnostenské oprávnění dne 24. 7. 2017. Žalobce tedy neměl platné živnostenské oprávnění v době od 22. 12. 2015 do 23. 7. 2017 v rámci posledního povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání s platností od 22. 12. 2015 do 21. 12. 2017.
18. K prokázání provozování živnosti nebo výkonu jiné podnikatelské činnosti žalobce předložil správnímu orgánu smlouvu o dílo ze dne 2. 1. 2015, 2. 1. 2016 a 2. 1. 2017, kopii přiznání k dani z příjmů fyzických osob za kalendářní rok 2015 s příjmy ve výši 401 000 Kč, kopii přiznání k dani z příjmů fyzických osob za kalendářní rok 2016 s příjmy ve výši 395 000 Kč, kopii přehledu o příjmech a výdajích OSVČ pro ČSSZ za rok 2016 a faktury vystavené na jméno účastníka řízení za rok 2015, 2016 a 2017.
19. Při výslechu dne 19. 3. 2018 na otázku, z jakého důvodu neměl v době od 22. 12. 2015 do 23. 7. 2017 živnostenské oprávnění, žalobce odpověděl: „... *udělal jsem hloupost, nezašel jsem si na Živnostenský úřad, abych si prodloužil živnost. Vypadlo mi to z hlavy, nevím, proč jsem na to zapomněl. Na OSSZ jsem byl, platil jsem platby na sociálce.*“
20. V rozhodnutí ze dne 25. 2. 2019, č.j. OAM-35549-20/DP-2017, jímž byla žádost žalobce zamítnuta, Ministerstvo vnitra uvedlo, že má za prokázané, že účastník řízení v době posledního povoleného dlouhodobého pobytu vykonával podnikatelskou činnost, přestože k tomu neměl v době od 21. 12. 2015 do 23. 7. 2017 platné živnostenské oprávnění, čímž po tuto dobu, tj. cca 19 měsíců, porušoval povinnosti podnikatele dané živnostenským zákonem, resp. ze strany účastníka řízení tak došlo k dlouhodobému porušování tohoto zákona. Jestliže účastník řízení hodlal na území ČR podnikat, bylo jeho povinností seznámit se s příslušnými předpisy a zajistit, aby jeho živnostenské oprávnění bylo vždy platné. Skutečnost, že po dobu cca 19 měsíců podnikal bez platného živnostenského oprávnění, považuje správní orgán I. stupně za natolik závažnou, že je možno ji považovat za jinou závažnou překážku dalšího pobytu účastníka řízení na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
21. V napadeném rozhodnutí ze dne 24. 5. 2019, č.j. MV-60210-4/SO-2019, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zejména uvedla, že podmínkou plnění účelu podnikání je splnění formální i materiální stránky kumulativně. Splnění materiální podmínky je podmíněno faktickým výkonem podnikatelské činnosti po dobu platného pobytového oprávnění na území České republiky a formální podmínka je splněna zápisem cizince do živnostenského rejstříku. Z provedeného výslechu a z předložených dokladů však bylo jednoznačně prokázano, že účastník řízení v době od 21. 12. 2015 do 23. 7. 2017, tj. po dobu cca 19 měsíců v rámci posledního povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, nedisponoval živnostenským oprávněním, čímž porušil a obešel platné právní předpisy České republiky, neboť bez živnostenského listu nebyl účastník řízení fakticky

oprávněn vykonávat samostatnou výdělečnou činnost na území České republiky. Nejedná se o dobu marginální, ale o převážnou dobu jeho předchozího povoleného pobytu. Pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je neurčitým právním pojmem, který za účelem správné aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. Správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, nýbrž pouze zhodnotit, zdali konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze pod tento pojem subsumovat, což správní orgán I. stupně zcela učinil. Jelikož účastník řízení přibližně 19 měsíců z celkových 24 měsíců nedisponoval platným živnostenským oprávněním, což je v případě živnostenského podnikání podmínka *sine qua non*, kdy její nesplnění vylučuje vůbec tu možnost, že účastník řízení legálně podnikal, a tedy účel pobytu plnil, Komise konstatovala, že v případě účastníka řízení bylo beze všech pochybností prokázáno, že nenaplnil účel předchozího povoleného pobytu.

22. V daném případě je prokázáno, že žalobce v rozporu se zákonem neměl v době od 22. 12. 2015 do 23. 7. 2017 platné živnostenské oprávnění.
23. Pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území [než to, že pobyt cizince na území není v zájmu České republiky]“ je bezpochyby neurčitým právním pojmem. Žalovaná má za to, že neurčitý právní pojem za účelem správné interpretace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. U neurčitých právních pojmů však odborná literatura zdůrazňuje: *„Někdy také dochází k chybnému směřování neurčitých právních pojmů se správním uvážením. Pro oba instituty je sice společná určitá míra volnosti a potřeba specifické analytické činnosti („úvahy“). Nicméně na rozdíl od správního uvážení, kdy správní orgán volí mezi určitými možnostmi, „uvvažuje“, „váží“ varianty, při aplikaci neurčitého právního pojmu si musí správní orgán pojem v souvislosti s existujícím skutkovým stavem vyložit (interpretovat). Jde také o určitou rozumovou činnost, nikoli však ve smyslu (racionální) volby, ale o výklad pojmu a příp. subsumpci skutkové podstaty tomuto pojmu.“* (Vladimír Sládeček: *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha 2013, str. 154). Názor, že správná interpretace neurčitého právního pojmu předpokládá správní uvážení, je tedy zjednodušující až chybný. Obdobně nepřesný (až zavádějící) je názor, že správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, nýbrž pouze zhodnotit, zdali konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze pod tento pojem subsumovat. Ve skutečnosti správní orgány, dříve než zhodnotí, zda konkrétní skutkové okolnosti posuzovaného případu lze pod příslušný neurčitý právní pojem subsumovat, sice nejsou povinny tento neurčitý právní pojem obecně definovat, ale jsou povinny uvedený neurčitý právní pojem vyložit (interpretovat) v souvislosti s existujícím skutkovým stavem. Od správních orgánů se tedy neočekává obecná definice pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, jsou však povinny vyložit (interpretovat) tento pojem pro účely svého rozhodování v konkrétní věci.
24. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněn. V rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č.j. 7 As 82/2011-81, Nejvyšší správní soud uvedl, že 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 rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č.j. 7 Azs 86/2017-33, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Právě pro tento účel mu totiž bylo povolení k pobytu uděleno.“* Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených

povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat (srov. náleznost Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04). Vždy je však třeba posuzovat okolnosti konkrétního případu. V rozsudku ze dne 18. 8. 2015, č.j. 8 Azs 145/2014-97, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „nikoliv každé neplnění účelu pobytu automaticky představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území“.

25. V rozsudku ze dne 16. 9. 2019, č.j. 5 Azs 166/2019-27, pak Nejvyšší správní soud došel k tomuto názoru: „Závěr o nenaplňování účelu, pro který bylo cizinci povolení k dlouhodobému pobytu uděleno, automaticky nesvědčí o existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Jinak řečeno – skutečnost, že cizinec neplní účel povoleného pobytu, neznamená povinnost správního orgánu povolení k dlouhodobému pobytu neudělit. S ohledem na nezbytnost posuzování všech skutkových okolností případu je nutné zohlednit, zda konkrétní jednání cizince spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu skutečně představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Již ze samotné dikce zákona je pak zřejmé, že zákonodárce neměl na mysli jakékoliv pochybení či jednání, které je v rozporu s právním řádem České republiky, ale pouze takové, které představuje „závažnou překážku“. Musí jít tedy o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu neumožňuje.“
26. V tomtož rozsudku Nejvyšší správní soud pojednal o tom, jak má správní orgán postupovat při výkladu pojmu „jiná závažná překážka“: „Pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území představuje neurčitý právní pojem, jehož obsah a rozsah nelze obecně zcela přesně definovat. Při jeho aplikaci jsou správní orgány povinny patřičně odůvodnit, v jakém jednání žadatele o povolení k dlouhodobému pobytu tuto překážku spatřují. Nejvyšší správní soud přitom opakovaně uvádí, že při aplikaci neurčitých právních pojmů dává zákonodárce správnímu orgánu prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pod daný pojem podřadit či nikoliv. Nejprve je tedy nezbytné vymezit rozsah pojmu jiná závažná překážka pobytu cizince na území – tj. vymezit, jaký význam tento pojem skutečně má. Následně je správní orgán povinen vyhodnotit, zda lze skutkové okolnosti projednávané věci zařadit do rámce vytvořeného jeho rozsahem – tj. jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod daný pojem podřadit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69).“
27. Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvává na názoru, že jednání cizince, které naplňuje znaky porušování právních předpisů nebo jejich obcházení je jedním z primárních ukazatelů, že mohla nastat závažná překážka pobytu na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vždy je však třeba hodnotit intenzitu a závažnost jednání cizince v kontextu skutkových okolností daného případu (viz např. rozsudek ze dne 25. 4. 2019, č.j. 4 Azs 95/2019-36, či rozsudek ze dne 23. 10. 2019, č.j. 9 Azs 235/2019-33). Je tedy nutné, aby konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě případného porušení pravidel o zaměstnanosti [nebo o podnikání], resp. intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně pracovního trhu [nebo podnikatelského prostředí], která by ospravedlňovala aplikaci závažných překážek bránících dalšímu pobytu cizince na území (srov. např. rozsudek ze dne 8. 8. 2019, č.j. 9 Azs 192/2019-25, rozsudek ze dne 23. 10. 2019, č.j. 9 Azs 235/2019-33, či rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č.j. 10 Azs 98/2019-32).
28. V přezkoumávané věci žalobce, jak už bylo vícekrát uvedeno, v rozporu se zákonem neměl v době od 22. 12. 2015 do 23. 7. 2017 platné živnostenské oprávnění. Správní orgány správně konstatují, že plnění účelu pobytu je v případě podnikání – OSVČ podmíněno

splněním materiální podmínky – faktickým výkonem podnikatelské činnosti a formální podmínky – zápisem cizince do živnostenského rejstříku. Při rozhodování však vzaly v potaz jen formální podmínku, kdežto materiální podmínku, ač její splnění nezpochybnilo, vůbec nebraly v úvahu. Je rovněž skutečností, že žalobce pobýval na území ČR od roku 2006: v letech 2006 až 2008 bylo účelem pobytu zaměstnání, od roku 2008 podnikání. Ze spisového materiálu není patrné, že by u žalobce byly v minulosti nějaké další nesrovnalosti ve vztahu k živnostenskému rejstříku. Žalobce měl živnostenské oprávnění od 24. 8. 2009 do 21. 12. 2015 [předmět podnikání: Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona / obory činnosti: Přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti]. Další živnostenské oprávnění žalobci vzniklo dne 24. 7. 2017 [předmět podnikání: Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona / obory činnosti: Výroba elektronických součástek, elektrických zařízení a výroba a opravy elektrických strojů, přístrojů a elektronických zařízení pracujících na malém napětí. Přípravné a dokončovací stavební práce, specializované stavební činnosti]. Jedná se o živnost ohlašovací volnou, což znamená, že se živnostenskému úřadu toliko ohlašuje a že k získání živnostenského oprávnění stačí splnění pouze všeobecných podmínek (§ 6 odst. 1 živnostenského zákona). Žalobce byl dotázán na to, z jakého důvodu neměl v době od 22. 12. 2015 do 23. 7. 2017 živnostenské oprávnění. Z jeho odpovědi lze usuzovat, že se tak stalo v důsledku nedbalosti. Není tu patrné, že by žalobce jednal s úmyslem získat nějaké materiální nebo jiné výhody anebo jiný prospěch. I když bezpochyby třeba souhlasit s tím, že neznalost zákona neomlouvá, je jistě shoda také na tom, že nedbalost je – obecně vzato – méně škodlivá než úmysl. Současně je na místě zmínit, že žalobce stav, kdy v rozporu se zákonem neměl živnostenské oprávnění, ukončil ke dni 24. 7. 2017, tj. zhruba pět měsíců před podáním žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Vedle toho bylo prokázáno, že žalobce podal české daňové správě přiznání k dani z příjmů fyzických osob za kalendářní rok 2015 s příjmy ve výši 401 000 Kč a přiznání k dani z příjmů fyzických osob za kalendářní rok 2016 s příjmy ve výši 395 000 Kč. Zpochybněno nebylo ani to, že žalobce hradil příslušné platby pojistného České správě sociálního zabezpečení.

29. V daném případě správní orgány výše uvedeným požadavkům Nejvyššího správního soudu nedostály. Setrvaly pouze na tom, že účastník řízení v době od 21. 12. 2015 do 23. 7. 2017, tj. po dobu cca 19 měsíců v rámci posledního povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, nedisponoval živnostenským oprávněním, čímž porušil a obořel platné právní předpisy České republiky. To je jistě pravda, avšak konkrétní okolnosti žalobcova případu jsou, jak je patrné i z předchozího odstavce, podstatně bohatší. Správní orgán prvního stupně ovšem nijak nepoměřoval konkrétní skutkové okolnosti žalobcovy výdělečné činnosti a nehodnotil, zda tyto konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně podnikatelského prostředí, které by ospravedlňovaly zamítnutí žádosti z důvodu zjištění závažné překážky bránící dalšímu pobytu žalobce na území. Vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezhojila ani žalovaná, neboť ani ona nehodnotila, zda tyto konkrétní okolnosti nasvědčovaly takové intenzitě porušení veřejného zájmu na ochraně podnikatelského prostředí, které by představovaly jinou závažnou překážku bránící dalšímu pobytu žalobce na území. Správní orgány rovněž v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nezohlednily celkovou dobu žalobcova pobytu na území České republiky (viz rozsudek ze dne 18. 2. 2021, č.j. 1 Azs 466/2020-51). Svá rozhodnutí založily na zjištění o neexistenci živnostenského oprávnění po dobu cca 19 měsíců, ačkoliv žalobce na území České republiky legálně pobýval již od roku 2008 za

účelem pobytu podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná. Soud podtrhuje i určitou výjimečnost žalobcova případu, neboť valná většina řešených případů se týká situací, kdy bylo cizinci uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a místo toho cizinec vykonával závislou činnost anebo naopak. Lze tak shrnout, že pokud správní orgány měly za to, že neexistenci živnostenského oprávnění po prokázanou dobu je třeba vnímat jako závažnou překážku žalobcova pobytu na území, měly tento svůj závěr náležitě zdůvodnit v kontextu všech relevantních skutkových okolností daného případu. Soud tudíž přisvědčuje žalobci, že správní orgány své zjištění nezasadily do kontextu ohrožení veřejného pořádku a nepoměrovaly jeho intenzitu.

30. Soud dodává, že přezkum přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce (§ 174a zákona o pobytu cizinců) by byl v tomto případě předčasný, protože nemá smysl, aby se soud dále zabýval správností nebo zákonností závěrů správního orgánu vyslovených v rozhodnutí vycházejícím z nedostatečně zjištěného skutkového stavu nebo následujícím po chybném procesním postupu, když výsledkem řádně vedeného správního řízení může být jiné rozhodnutí o věci samé.

Rozhodnutí soudu

31. Jelikož žaloba je důvodná, soud pro vady řízení podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované. Znak „podle okolností“ spatřuje soud v tom, že vytčenou procesní vadu nelze bez ztráty instance odstranit pouze aktivitou odvolacího správního orgánu.
32. V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Náklady řízení

33. Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **10 800 Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (6 200 Kč) a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (600 Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení a 2) žaloba. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 26. května 2021

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu