



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **N. B.**, zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 12. 2012, čj. MV-86775-3/SO/sen-2011, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2014, čj. 57 A 11/2013 – 57,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 7. 2014, čj. 57 A 11/2013 – 57, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 31. 12. 2012, čj. MV-86775-3/SO/sen-2011, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 11 200 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

1. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, rozhodnutím ze dne 21. 6. 2011, čj. OAM-32298-14/DP-2011, neprodloužilo žalobkyni platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 31. 12. 2012, čj. MV-86775-3/SO/sen-2011.

## II.

3. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 15. 7. 2014, čj. 57 A 11/2013 – 57, zamítl (rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje).

## III.

4. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatelka namítla nedostatečné zjištění skutkového stavu. Ze skutečnosti, že nebyla přechodně evidována u Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“), nevyplývá, že po tuto dobu neplnila účel pobytu, tedy nepodnikala. Je naopak logické, že se po dobu pobytu mimo území České republiky odhlásila jako plátce pojistného na sociální zabezpečení. Tato skutečnost nebrání podnikání mimo území České republiky, byť má podnikání v takovém případě spíše udržovací charakter. Pojmovým znakem podnikání není jeho nepřetržitost a trvalost. Po podnikateli, který je cizincem, nelze spravedlivě žádat, aby neexistovala období, kdy bude jeho podnikání utlumeno, např. kvůli nutnosti odcestovat z rodinných důvodů do země původu. Také cizinci, kteří mají na území České republiky povolen trvalý pobyt, jsou oprávněni odcestovat (§ 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

6. Správní orgány vyhodnotily žádost stěžovatelky formalisticky, aniž by se zabývaly konkrétními skutkovými okolnostmi, např. tím, zda stěžovatelka vyvíjela v době své nepřítomnosti na území České republiky alespoň minimální podnikatelskou činnost.

7. Pokud správní orgány usoudily, že stěžovatelka svým jednáním skutečně neplnila účel pobytu, byly povinny posoudit, zda její jednání představovalo závažnou překážku pro prodloužení pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nikoliv každé neplnění účelu pobytu automaticky představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území (viz např. rozsudek ze dne 8. 8. 2013, čj. 3 As 15/2012 – 34). Správní orgány i krajský soud nesprávně přirovnaly skutkové okolnosti případu stěžovatelky k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011 – 69. V citované věci jednání cizince zřetelně naplňovalo znaky účelovosti. Případ stěžovatelky je však odlišný.

8. Stěžovatelka pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu od 1. 6. 2010. S výjimkou přechodného období 8 měsíců byla po celou dobu registrována jako osoba samostatně výdělečně činná (dále jen „OSVČ“). Pravidelně plní své daňové povinnosti a nemá žádné nedoplatky. Stěžovatelka byla přesvědčena, že v rámci celkového období více než 52 měsíců pobytu na území lze dobu 8 měsíců označit za přechodné období. Důvodem nepřítomnosti stěžovatelky na území byly vážné rodinné problémy v zemi původu. Odhlášení z evidence OSVČ bylo dáno pouze nevědomostí stěžovatelky o jeho důsledcích, nikoliv snahou získat prospěch z dlouhodobého pobytu bez skutečného plnění jeho účelu.

9. Rozhodnutí správních orgánů i rozhodnutí soudu je vzhledem ke skutkovým okolnostem nepřiměřené a tvrdé. Stěžovatelka napravila svou „chybu“ a uhradila veškeré nedoplatky, včetně penále. Od roku 2010 není pochyb o tom, že plnila účel pobytu (podnikání) a související povinnosti. Přesto byl její případ posouzen shodně jako případy cizinců, kteří vědomě zneužívali udělené oprávnění k pobytu.

10. Dále stěžovatelka nesouhlasila se závěry správních orgánů a krajského soudu, že rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu bylo přiměřené z hlediska dopadu do rodinného a soukromého života stěžovatelky. Neprodloužení dlouhodobého pobytu představovalo pro stěžovatelku především zásadní zásah do jejího soukromého života, který zahrnuje i profesní život. Po celou dobu řízení byl však hodnocen pouze dopad do jejího rodinného života.

11. Závěrem stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, který se nijak nevyjádřil k navrženému důkazu, aby žalovaný předložil statistický přehled o počtech povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání ve vztahu k jednotlivým zemím a dále přehled o počtech zrušených povolení. Stěžovatelka chtěla tímto důkazem prokázat, že správní orgány se chovají diskriminačně k cizincům pocházejícím ze zemí bývalého Sovětského svazu.

#### IV.

12. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

#### V.

13. Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti poukázala na rozsudek krajského soudu ze dne 29. 8. 2014, čj. 30 A 12/2013 – 52, v němž krajský soud vyhověl žalobě manžela stěžovatelky a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Skutkové okolnosti a důvody neprodloužení dlouhodobého pobytu byly zcela totožné, přesto jednotlivé senáty krajského soudu rozhodly odlišně. Je zřejmé, že krajský soud hodnotil skutkový stav ve věci stěžovatelky svévolně a porušil zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí a zásadu rovnosti.

#### VI.

14. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

15. Kasační stížnost je důvodná.

16. Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil, že za „jinou závažnou překážku“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců lze v obecné rovině považovat neplnění účelu povoleného pobytu. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem (viz např. rozsudek ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011 – 81). Je přitom věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek cizince vpustí či nepustí na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, kdy uplynula doba, po níž jí byl vstup a pobyt povolen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008 – 45, a usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04).

17. Plnění účelu, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí být skutečně naplněno. V případě povolení k pobytu za účelem podnikání nestačí, pokud cizinec pouze usiluje o výkon podnikatelské činnosti, nebo pokud je pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků (viz např. rozsudky čj. 7 As 82/2011 – 81 nebo čj. 9 As 80/2010 – 200).

18. Výše uvedené závěry ovšem neznamenají, že by cizinec během povoleného pobytu vůbec nesměl území České republiky opustit (srov. rozsudek ze dne 31. 10. 2014, čj. 8 Azs 105/2014 – 46, odst. 28 a 30), nebo že by nemohly nastat okolnosti ospravedlňující dočasné přerušování podnikatelské činnosti (srov. rozsudek ze dne 3. 3. 2015, čj. 10 Azs 249/2014 – 30). Podstatné je,

aby cizinec dodržel podmínky, které jsou nezbytné pro zachování povolení k dlouhodobému pobytu.

19. Pro posouzení, zda cizinec porušil podmínku plnění účelu pobytu, je třeba hodnotit konkrétní skutkové okolnosti, zejména rozsah období, kdy tento účel nebyl plněn, a důvody (viz např. rozsudek čj. 3 As 15/2012 – 29). Za závažnou překážku prodloužení pobytu cizince je třeba považovat situaci, kdy účel pobytu nebyl plněn po „většinu doby“ povoleného pobytu (viz např. rozsudek ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Azs 144/2014 – 35). Účel pobytu je naopak plněn, pokud je podnikatelská činnost v období povoleného pobytu „alespoň převážně vykonávána“ (viz např. rozsudky čj. 9 As 80/2010 – 200, nebo ze dne 6. 11. 2014, čj. 9 Azs 219/2014 – 39).

20. Po vyhodnocení všech skutkových okolností nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žalovanému a krajskému soudu, že přechodné vycestování stěžovatelky z území České republiky a neplnění účelu pobytu po tuto dobu bylo natolik zásadní, aby skutečně představovalo závažnou překážku pro prodloužení jejího pobytu na území České republiky.

21. Stěžovatelka pobývala na území České republiky nejprve na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání (od 3. 6. 2008). Od 1. 6. 2009 do 31. 5. 2011 jí pak bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Dne 27. 4. 2011 stěžovatelka požádala o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. K žádosti doložila mj. potvrzení Finančního úřadu v Plzni, že nemá žádné daňové nedoplatky, a potvrzení OSSZ, že nemá nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Dále doložila pojistnou smlouvu o zdravotním pojištění cizinců a doklad o zajištění ubytování.

22. Důvodem, pro který správní orgány zamítly její žádost o prodloužení pobytu, byla skutečnost, že se stěžovatelka v období od 1. 7. 2009 do 16. 3. 2010 odhlásila z evidence OSVČ u OSSZ a po tuto dobu nepodnikala.

23. Cizinec, jemuž je uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, je povinen dodržovat veškeré právní předpisy, které se k podnikání na území České republiky vážou, tedy i povinnost být přihlášen k platbám sociálního zabezpečení. Po odhlášení z evidence OSVČ tedy cizinec přestává splňovat jednu ze zákonných podmínek pro výkon podnikání a lze se důvodně domnívat, že přestal vykonávat i samotnou podnikatelskou činnost.

24. V případech, kdy se cizinci odhlásili z evidence OSVČ účelově nebo na převážnou dobu povoleného pobytu, Nejvyšší správní soud shledal závažnou překážku prodloužení jejich pobytu na území. Jako příklad lze zmínit situaci, kdy se cizinec odhlásil z evidence OSVČ krátce po získání povolení k pobytu, přičemž na území České republiky nadále pobýval a k platbám pojistného se přihlásil až těsně před skončením doby platnosti pobytu a podáním žádosti o jeho prodloužení (rozsudek čj. 9 As 80/2011 – 69), nebo kdy cizinka z celkové povolené doby dlouhodobého pobytu v trvání dvou let prokazatelně pobývala na území České republiky jen 76 dní, aniž by současně jakýmkoliv dokladem potvrdila svou aktivní podnikatelskou činnost (rozsudek ze dne 28. 5. 2014, čj. 4 As 165/2013 – 50, obdobně v rozsudku čj. 8 Azs 105/2014 - 46 cizinec z povolené doby dlouhodobého pobytu v trvání 2 let prokazatelně pobýval v České republice jen 53 dní a přitom náležitě neprokázal svou aktivní podnikatelskou činnost), nebo kdy cizinec nevykonával samostatnou výdělečnou činnost po 19 měsících z doby povolení pobytu na dva roky, přičemž během těchto 19 měsíců převážně pobýval na území České republiky (rozsudek čj. 3 As 15/2012 – 29 a jemu předcházející rozsudek v téže věci ze dne 29. 5. 2013, čj. 3 As 14/2013 – 28), nebo dokonce cizinec nikdy v materiálním slova smyslu nepodnikal a pokračování v podnikatelské činnosti deklaroval pouze za účelem prodloužení povolení k pobytu (rozsudek čj. 7 As 82/2011 – 81).

25. Ze skutkových okolností nyní posuzované věci ovšem nevyplývá, že by se stěžovatelka odhlásila z evidence OSVČ účelově nebo že by se snažila obejít zákonné povinnosti platby pojistného na sociální zabezpečení. Stěžovatelka byla vedena v evidenci OSVČ od 15. 4. 2009. Nepopírala, že se v období od 1. 7. 2009 do 16. 3. 2010 z evidence OSVČ odhlásila. Tento krok zdůvodnila odjezdem do země původu z vážných rodinných důvodů. Z potvrzení OSSZ vyžádaného správním orgánem prvního stupně vyplývá, že po návratu do České republiky stěžovatelka zrušila odhlášení z příslušné evidence a zpětně doplatila pojistné za tuto dobu. Po dobu odhlášení z evidence OSVČ stěžovatelka nepobývala na území České republiky, nelze tedy dovést, že by se tímto krokem vyhýbala platbám pojistného nebo že by zneužila povolení k pobytu za účelem podnikání pro pobyt na území České republiky za jiným účelem. Nepřihlásila se zpět do evidence OSVČ až před koncem platnosti povolení k pobytu, tedy pouze s cílem získat další povolení. Žalovaný nezpochybnil, že stěžovatelka po návratu do České republiky od 17. 3. 2010 do doby podání žádosti o prodloužení povolení k pobytu dne 27. 4. 2011 skutečně podnikala. Za těchto okolností dočasné odhlášení stěžovatelky z evidence OSVČ nevzbuzuje dojem účelovosti.

26. S ohledem na všechny popsané skutkové okolnosti Nejvyšší správní soud neshledal, že by se stěžovatelka dopustila natolik závažného porušení podmínek povolení k dlouhodobému pobytu, které by odůvodňovalo odepření jeho prodloužení na základě § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. I přes odhlášení z evidence OSVČ na dobu 8 měsíců, které lze již považovat za hraniční vzhledem k celkové době povoleného pobytu, soud zohlednil, že stěžovatelka pojistné za tuto dobu doplatila a řádně splnila i ostatní zákonné platby, včetně daňových.

27. Závěr žalovaného, že dočasné přerušování podnikání stěžovatelky v období od 1. 7. 2009 do 16. 3. 2010 bylo bez dalšího dostatečným důvodem pro shledání zavážené překážky pro prodloužení pobytu, je zjednodušený a neodpovídá výše citované judikatuře, která klade důraz na posouzení všech konkrétních skutkových okolností.

28. Toto pochybení žalovaného vede již samo o sobě ke zrušení napadeného rozhodnutí, soud se proto již nezabýval dalšími námitkami.

29. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. S ohledem na skutečnost, že nezákonností trpělo již rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud zrušil současně i toto rozhodnutí, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

30. Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadla žalobou.

31. Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení před krajským soudem, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem ve výši 400 Kč (stěžovatelka byla částečně osvobozena od placení soudních poplatků usnesením krajského soudu ze dne 6. 3. 2013, čj. 57 A 11/2013 – 23, a nebyla v řízení před krajským soudem zastoupena).

32. Náhrada nákladů za řízení před Nejvyšším správním soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek ve výši 600 Kč a náklady na zastoupení stěžovatelky za 3 úkony právní služby provedené předchozí zástupkyní JUDr. Annou Doležalovou ve výši 3100 Kč za každý z těchto úkonů (příprava a převzetí zastoupení, podání kasační stížnosti a podání doplnění kasační stížnosti) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.], celkem tedy 10 200 Kč. JUDr. Anna Doležalová není plátkyní DPH. Současný zástupce stěžovatelky Mgr. Petr Václavek neučinil v řízení před Nejvyšším správním soudem žádný úkon právní služby, za který by mu náležela odměna podle advokátního tarifu. Výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 10 800 Kč.

33. Celková výše náhrady nákladů za řízení před správními soudy, kterou je žalovaný povinen stěžovatelce uhradit, činí 11 200 Kč.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. srpna 2015

JUDr. Jan Passer  
předseda senátu