



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

žalobkyně: N. T. H., narozená dne
bytem
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 6. 2018, č.j. MV-40573-6/SO-2018

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem 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“),

byla žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ zamítnuta a platnost povolení k dlouhodobému pobytu nebyla prodloužena, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území [rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 6. 2. 2018, č.j. OAM-9122-26/DP-2017, ve spojení s rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 19. 6. 2018, č.j. MV-40573-6/SO-2018].

Žaloba

2. Žalovaná dle názoru žalobkyně naprosto nesprávným a konkrétní situaci nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem.
3. Žalovaná se naprosto nedostatečně vypořádala s odvolací námitkou dovozování závěrů o nevykonávání podnikatelské činnosti pouze z výsledku.
4. Z judikatury vyplývá, že aby mohla být konstatována překážka pobytu, musí cizinec neplnit účel pobytu u předchozího pobytu, tedy u pobytu, který předcházel podání žádosti o prodloužení tohoto pobytu, a to po převážnou část doby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č.j. 7 Azs 322/2015-43, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č.j. 9 A 66/2010-50).
5. Podmínky pro udělení víza [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců] je nutno vnímat v jejich pozitivním slova smyslu, tedy jako náležitosti pro udělení víza, resp. povolení k dlouhodobému pobytu, které jsou vyjmenovány v § 31 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž spisovým materiálem je prokázáno, že žalobkyně všechny tyto podmínky splnila. Žalobkyně se tedy důvodně domnívá, že právní konstrukce žalované, která využila ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. k) téhož zákona, je nezákonná, přičemž pro výklad uváděný žalobkyní lze analogicky vycházet z § 46a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců.
6. Obsah, resp. intenzita dvou skutkových podstat obsažených v § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců (zahraničněpolitický zájem České republiky nebo jiná závažná překážka pobytu cizince na území) v souvislosti s veřejným zájmem je obdobná nebo srovnatelná. Zahraničněpolitické zájmy ČR musí být nejenom jasně definované a přezkoumatelné, ale musí podstatným způsobem přesahovat individuální hledisko cizince a musí být zařazeny do kontextu politických zájmů v rámci mezinárodních vztahů. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců nemůže a nesmí sloužit jakémukoliv správnímu orgánu k vytváření vlastních nepřezkoumatelných a neoprávněných důvodů pro zamítnutí, resp. zrušení víz (dlouhodobého pobytu) cizinců. Tyto obecné teze jsou pak významné pro definování jiné závažné překážky pobytu cizince na území, kterou tak logicky nemůže být jednání, kterého se měla žalobkyně dopustit. Logickým výkladem termínu „zjištěna jiná závažná překážka“ lze dovodit závěr, že taková překážka musí aktuálně existovat a navíc se musí jednat o existující překážku závažnou. Z jednání, kterého se měla žalobkyně dopustit, pak vyplývá, že tato překážka zcela evidentně již neexistuje, neboť žalobkyně na území již v době rozhodování správního orgánu prvního stupně a následně i žalované prokazatelně podnikala a plnila veškeré povinnosti z toho vyplývající.
7. Žalobkyně dále namítá porušení ustanovení § 89 a § 68 odst. 3 správního řádu, které spatřuje v naprostém ignorování svých námitek proti úvahám správního orgánu prvního stupně ohledně přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalovanou. Žalovaná pouze odkázala na odůvodnění přiměřenosti rozhodnutí obsažené na str. 5 a 6

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, avšak nijak se nezabývala námitkami, které proti tomuto odůvodnění vznesla žalobkyně a na kterých i nadále trvá. Přestože ve svém odůvodnění věnuje správní orgán prvního stupně posouzení přiměřenosti na první pohled dostatek prostoru, obsahově však přiměřenost dopadu rozhodnutí naprosto nedostatečně odůvodnil. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu obsahuje pouze omezenou úvahu o přiměřenosti dopadů rozhodnutí, případně úvahu postavenou na domněnkách a nesprávných závěrech správního orgánu (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení nejen ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců, ale také ustanovení § 3 správního řádu, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Ve vyjádření k žalobě žalovaná zaujala stanovisko k jednotlivým žalobním bodům:
9. A) K žalobní námitce, že správní orgán prvního stupně vycházel při rozhodování o žádosti žalobkyně pouze z provedeného výsledku, žalovaná odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 5. 2017, č.j. 30A 120/2016-41, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38. Řízení zahajované na žádost je ovládáno zásadou dispoziční, jejíž podstatou je svěřením iniciativy účastníkům řízení, kteří mají povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a tyto podložit relevantními důkazy. Na žalobkyni proto bylo, aby správnímu orgánu prvního stupně poskytla veškeré informace, které považovala za důležité (viz již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38).
10. B) Ustanovení § 46a odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců se týká zrušení pobytového oprávnění vydaného za účelem společného soužití rodiny v případě, že cizinec předloží doklady, jež jsou padělané anebo pozměněné nebo údaje podstatné pro posouzení žádosti v nich uvedené neodpovídají skutečnosti. V případě žalobkyně však nebyl dán důvod pro aplikaci daného ustanovení. Žalovaná nemůže přihlídnout ani námitce účelového navázání ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) k ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť tento postup je správními soudy plně akceptován.
11. C) Za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území je nutno považovat takovou objektivně nastalou situaci, resp. skutečnost, která brání pobytu cizince na území, neboť pobyt cizince není v souladu s právními předpisy České republiky a dále s veřejným zájmem či veřejným pořádkem, resp. se těmito hodnotám přičí. V zájmu České republiky a cílem zákona o pobytu cizinců je, aby cizinec, kterému byl povolen pobyt na území České republiky, tento pobyt fakticky konzumoval, což jistě není případ žalobkyně, která neplnila účel posledního povoleného pobytu na území České republiky a dopustila se výkonu nelegální práce. Žalovaná dále odkazuje na část odůvodnění napadeného rozhodnutí v případě posouzení nelegální práce jako jiné závažné překážky pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
12. D) V souvislosti s posuzováním přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života (§ 174a zákona o pobytu cizinců) žalovaná odkazuje na str. 10 napadeného rozhodnutí, kde je přiměřenost dopadu rozhodnutí posouzena. V této souvislosti žalovaná odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, č.j. 3 Azs 84/2016-39: „Je zejména věcí cizince, aby v příslušném řízení označil dotčené osobní a rodinné vazby, neboť jde o jeho intimní sféru, o které nemůže mít správní orgán podrobné povědomí. Jestliže tak cizinec neučiní, vychází správní orgány z podkladů (důkazů), které byly v

řízení známé, což byl i nynější případ.“. Žalovaná je přesvědčena, že ze strany správního orgánu prvního stupně ani z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci ustanovení § 3, § 68 odst. 3 a § 89 správního řádu a v daném případě neshledala porušení těchto zásad.

13. Závěrem je žalovaná toho názoru, že v průběhu řízení byl v souladu s § 3 správního řádu dostatečně zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a že spisový materiál obsahuje dostatečné podklady ve smyslu § 50 odst. 2 správního řádu pro vydání napadeného rozhodnutí.

Jednání před soudem

14. Při jednání před soudem dne 15. 1. 2020 zástupkyně žalobkyně a žalovaná setrvaly na svých argumentacích uplatněných v žalobě a ve vyjádření žalované k ní.

Posouzení věci krajským soudem

15. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
16. Žaloba není důvodná.
17. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců *Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*
18. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *Dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*
19. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*
20. 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.*
21. K žalobní námitce dovozování závěrů o nevykonávání podnikatelské činnosti pouze z výsledku žalobkyně soud uvádí, že v řízení zahajovaném na žádost je v zájmu žadatele, aby k žádosti předložil veškeré potřebné náležitosti a tvrdil a prokázal splnění podmínek pro prodloužení pobytového oprávnění. Z provedeného výsledku žalobkyně byly zjištěny všechny podstatné skutečnosti pro vydání rozhodnutí ve věci a nebylo tedy nutné provádět další dokazování. Žalovaná zcela přiléhavě odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č.j. 6 Azs 302/2017-27, v němž se uvádí: *„Řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením na žádost, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Sama stěžovatelka při výsledku popsala svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro který jí byl pobyt povolen. Správním orgánům nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sama stěžovatelka tvrdila. Správní orgán prvního stupně pak v rozhodnutí dostatečně podrobně popsal, proč nepředstavuje pracovní činnost stěžovatelky samostatnou výdělečnou činnost.“. Zdejší soud nemá důvod se*

od učiněných závěrů odchylovat.

22. V případě žalobkyně správní orgány dovodily, že jiná závažná překážka podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců spočívá ve výkonu nelegální práce. Nadto správní orgány poznamenaly, že se žalobkyně dopustila též neplnění účelu pobytu, avšak primárním důvodem zamítnutí žádosti zůstává výkon nelegální práce.
23. Z provedeného výsledku je patrné, že žalobkyně nevykonává živnost, ale v jejím případě se jedná o výkon závislé práce. Soud v této souvislosti zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č.j. 7 As 82/2011-81: *„Povolování dlouhodobého pobytu cizinců slouží k umožnění pobytu za účelem dlouhodobého zaměstnání, podnikání, studia, resp. za jakýmkoli jiným účelem odůvodňujícím pobyt cizince na území České republiky po dobu delší než 90 dnů. Důvody pro zrušení, resp. neprodloužení, tohoto povolení korespondují podle citovaných ustanovení mimo jiné i s neplněním účelu pobytu. ... 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.“* Soud se ztotožňuje se závěry žalované obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí, totiž že podmínkou udělení, resp. i prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ je splnění formální i materiální podmínky podnikání kumulativně. Formální podmínka je splněna zápisem cizince do živnostenského rejstříku a splnění materiální podmínky je poté podmíněno faktickým výkonem podnikatelské činnosti. Správní orgán byl tedy oprávněn posuzovat, zda žalobkyně reálně účel dosavadního povoleného pobytu naplňovala, zda jej neobcházel a nezneužívala pro jiný než deklarovaný účel a zda její výdělečná činnost skutečně nesla znaky podnikání nebo se jednalo o závislou práci. Tomuto postupu odpovídá závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č.j. 6 Azs 373/2018-30, v němž bylo vysloveno: *„Při posuzování otázky, zda cizinec plní účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání nebo závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se dle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.“* Podle § 420 odst. 1 občanského zákoníku je za podnikatele považován ten, kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Žalovaná se povahou vykonávané činnosti žalobkyně podrobně zabývala na str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí. Zcela správně uzavřela, že ve vykonávané činnosti žalobkyně *absentují dva znaky podnikání, a to samostatnost a výkon činnosti na vlastní odpovědnost, neboť účastníci řízení bylo pevně stanoveno pracovní místo, tato není schopna ovlivnit počátek pracovní doby, je jí evidována docházka, v případě nepřítomnosti musí požádat vedoucího o uvolnění z práce kvůli zajištění zpracování zakázky jinou osobou, má pevně stanovenou přestávku, práce je po ní kontrolována, bylo jí nařízeno, jaký musí nosit pracovní oděv a odměňována je podle počtu odpracovaných kusů.* Žalobkyně tedy nevykonávala podnikatelskou činnost, nýbrž šlo o závislou práci, pro jejíž výkon však nedisponovala příslušným oprávněním, a tudíž šlo o práci nelegální. V dané věci tak lze učinit závěr, že formální stránka podnikání naplněna byla, nicméně materiální již nikoli, neboť se fakticky jednalo o výkon závislé práce.
24. Správní soudy obecně dovozují, že výkon nelegální práce na území České republiky je

třeba vnímat jako jednání, které naplňuje znaky porušování právních předpisů České republiky nebo jejich obcházení. Prokázané porušování nebo obcházení zákona cizincem může být hodnoceno jako jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Jde o překážku, kterou zákon o pobytu cizinců přímo nedefinuje a která může v tom kterém případě dosahovat takové intenzity, že je možné ji vnímat jako závažnou, protože je zájmem státu, aby povolení k pobytu náleželo jen těm cizincům, kteří neporušují ani neohrožují veřejný pořádek na území státu, náležitě dbají dodržování všech povinností, které jim právní řád ukládá, a svá práva nevykonávají na úkor práv jiných osob nebo státu samotného (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2017, č.j. 11 A 168/2017-47). S přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činnosti žalobkyně, který žalovaná označila za nelegální práci, přičemž příjmy žalobkyně pocházejí pouze z této činnosti, je výkon nelegální práce právě takové intenzity, k níž lze jako k jiné závažné překážce přihlížet. Žalobkyně totiž jedinou svou činností naplňuje znaky závislé činnosti a jinou činnost nevykonává.

25. Žalobkyně pokládá za nezákonnou právní konstrukci žalované, která využila ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona. Soud – ve shodě se správními orgány – má výkon nelegální práce žalobkyně za jinou závažnou překážku pro prodloužení jejího pobytu na území, a proto považuje právní konstrukci žalované za zcela zákonnou a s bližším odůvodnění odkazuje výše.
26. S žalobní námitkou požadující intenzitu narušení veřejného pořádku v případě zjištění jiné závažné překážky soud souhlasí. Aby mohl být učiněn závěr o tom, že na základě daného ustanovení bude žádost cizince o pobytové oprávnění zamítnuta, nesmí se jednat o překážku zanedbatelnou či nevýznamnou. Naopak musí dosahovat takové intenzity, aby byl takový následek důvodný. Nejvyšší správní soud se ve svých rozsudcích nelegální prací jako jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území České republiky opakovaně zabýval. Zmínit lze např. rozsudek ze dne 4. 4. 2019, č.j. 9 Azs 66/2019-41, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že jinou závažnou překážkou podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *„může být v obecné rovině i zjištěná činnost naplňující znaky nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 2. zákona o zaměstnanosti ... při výkladu tohoto pojmu a jeho aplikaci je třeba vždy přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem výkonu činnosti, které by bylo lze označit za nelegální práci“*. V případě žalobkyně se jednalo o její jedinou činnost, která naplňovala znaky závislé činnosti – nelegální práce, tudíž je takové intenzity, k níž lze jako k jiné závažné překážce pobytu cizince na území přihlížet.
27. K žalobní námitce nesprávného, resp. nedostatečného posouzení přiměřenosti dopadu soud konstatuje, že správní orgány obou stupňů se přiměřeností zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně ve svých rozhodnutích zabývaly. Žalovaná mimo jiné uvedla, že žalobkyně je vdaná a má dvě děti, ovšem žádný její rodinný příslušník nedisponuje pobytovým oprávněním na území České republiky. Vzhledem ke skutečnosti, že pobývá na území od roku 2008 a navštěvuje domovský stát, nemohlo dojít k přetrhání vazeb k zemi jejího původu. Nebyly zjištěny žádné významné majetkové či jiné vazby žalobkyně na území České republiky. Současně ani žalobkyně nepředložila žádné důkazy, které by prokazovaly nepřiměřený dopad rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Uvedené odůvodnění závěru, že důsledky rozhodnutí jsou přiměřené důvodu pro zrušení, resp. neprodloužení pobytového oprávnění, je dostatečné. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí není správní orgán povinen se vyjádřit ke každému z faktorů obsažených v § 174a zákona o pobytu cizinců. Výslovně je třeba se

vyjádřit jen k těm skutečnostem, které jsou svým významem rozhodné. Správní orgány se tedy nebudou vyjadřovat k otázce závažnosti a druhu protiprávního jednání cizince, není-li zde žádné takové, hledisko věku bude rozhodným pouze v případě velmi vysokého nebo naopak nízkého věku apod. V daném případě správní orgány zohlednily okolnosti významné pro posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně a dospěly k závěru, že rozhodnutí je přiměřené. Soud se s tímto závěrem ztotožňuje.

Rozhodnutí soudu

28. Jelikož žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Náklady řízení

29. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Jelikož však žalované žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 15. ledna 2020

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