



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **T. X. N.**
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupena advokátem Mgr. Vratislavem Tauberem,
sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2017, čj. MV-64052-4/SO-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 7. 12. 2017, čj. MV-64052-4/SO-2016, **se zrušuje** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč, a to k rukám jejího advokáta Mgr. Vratislava Taubera do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 14. 9. 2015 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které jí bylo vydáno za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo vnitra“), rozhodnutím ze dne 4. 1. 2016 žádost žalobkyně zamítlo a povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužilo podle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 s § 37 odst. 1 písm. b) a taktéž podle ustanovení § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 s § 37 odst. 2 písm. b) a s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jelikož dospělo k závěru, že žalobkyně vykonává závislou práci bez platného povolení k zaměstnání, popř. zaměstnanecké karty, a rovněž neplní účel povolení k dlouhodobému pobytu, jelikož ve skutečnosti neprovozuje živnost.
2. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla podané odvolání žalobkyně a rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. V žalobě ze dne 19. 12. 2017 uvedla žalobkyně, že na území České republiky pobývá již od roku 2008, přičemž dlouhodobé pobytové oprávnění jí bylo uděleno za účelem podnikání. V období červen až listopad 2015, tedy 5 měsíců, dle hodnocení obou správních orgánů neplnila povolený účel pobytu tím, že nepodnikala, nýbrž vykonávala činnost naplňující znaky závislé práce. Rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelně uvádí, že žalobkyně výkonem nesamostatné práce závažně porušuje právní předpisy, které nebyly blíže identifikovány. Skutkový stav, z něhož žalovaný vycházel, je tedy ten, že z 9 let pobytu žalobkyně na území České republiky po dobu 5 měsíců její činnost nenaplňovala správním orgánem stanovené znaky podnikání.
4. Žalobkyně má za to, že v posuzovaném případě bylo toto porušení zanedbatelného charakteru. Napadenému rozhodnutí vyčítá také nesprávný výklad pojmu „jiná závažná překážka“, jelikož zjištěné porušení nenaplňuje jeho obsah. V souvislosti s tím označila napadeného rozhodnutí rovněž za nepřezkoumatelné.
5. Poukázala na odchýlení od ustálené rozhodovací praxe, jelikož jiné závažné překážky a jednání narušující veřejný pořádek hodnotí správní orgány bez ohledu na to, v jak vzdálené minulosti k nim mělo dojít. Za závažnější pochybení označila hodnocení nadcházejícího stavu věci provedené žalovaným, jelikož skutečnosti, které mají nastat v budoucnu, nejsou způsobilým podkladem pro rozhodnutí. Odpověď žalobkyně na otázku budoucího pokračování ve výdělečné činnosti není zjištěným skutkovým stavem, nýbrž pouhou spekulací, že tomu tak bude. Za situace, kdy žalobkyni nebylo prodlouženo pobytové oprávnění, bylo možné usuzovat, že zanechala činnosti, kterou správní orgány hodnotily jako odporující právním předpisům. Skutková zjištění v tomto směru absentují, což činí rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelnými.
6. Ve vztahu k posuzování dopadů do soukromého a rodinného života poukázala na to, že tímto se žalovaný nezabýval, ačkoliv skutečnosti zjištěné v roce 2015 nemohou být považovány za stav platící v roce 2017.
7. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

III. Shrnutí vyjádření žalované

8. V podání ze dne 7. 2. 2018 žalovaná ve většině odkázala na obsah napadeného rozhodnutí. Ministerstvo vnitra zvolilo nejprokazatelnější a nejefektivnější důkazní prostředek ke zjištění skutečného stavu věci. V řízení byly naplněny důvody pro zamítnutí žádosti žalobkyně a tento závěr je přezkoumatelným způsobem odůvodněn.
9. Vzhledem k výše uvedenému navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

10. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí Ministerstva vnitra včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba je důvodná.
11. Z hlediska plnění účelu, pro který byl cizinci povolen pobyt, soud vychází z ustáleného názoru, že tento účel musí být skutečně naplněn, přičemž je nutno hodnotit konkrétní skutkové okolnosti té které věci, zejména rozsah období, po které nebyl tento účel plněn, včetně důvodů tohoto neplnění (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012-29).
12. Zároveň soud dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2019, čj. 6 Azs 373/2018-30, ze kterého vyplývá závěr, že *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 x závislá práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti.*
13. Dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí, že *na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 55 odst. 1 a 2 vztahují obdobně.*
14. Dle § 35 odst. 3 platí, že *na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*
15. Dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno.* Dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců *ministerstvo dále zruší platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.*
16. Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že *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.*
17. V posuzované věci bylo žalobkyni bezprostředně předcházející povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání (osoba samostatně výdělečně činná) prodlouženo na dobu od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2015. Dne 14. 9. 2015 podala žalobkyně žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za stejným účelem. Žádost žalobkyně byla a povolení k dlouhodobému pobytu nebylo prodlouženo jednak z toho důvodu, že neplnila

účel pobytu [§ 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců], a jednak z důvodu, že byla shledána jiná závažná překážka pobytu účastníka řízení na území [§ 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 s § 37 odst. 2 písm. b) a s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců].

18. Soud nejprve konstatuje, že neshledal rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelnými. Důvody, na kterých správní orgány vystavěly své závěry, jsou totiž zřetelně vyjádřeny a lze je ze strany soudu v rozsahu uplatněných žalobních bodů bez problému přezkoumat. Neuvedení konkrétních právních předpisů (ustanovení), které žalobkyně měla porušit výkonem nelegální práce, nepřezkoumatelnost rovněž nezpůsobuje. V posuzované věci byla jednoznačně uvedena ustanovení, která byla aplikovaná a na jejichž základě byl formulován výrok rozhodnutí. V rozhodnutích je rovněž dostatečně odůvodněno, proč měly správní za to, že činnost žalobkyně naplňovala znaky závislé práce, včetně zjištění toho, že pro tuto činnost nedisponovala příslušným povolením k zaměstnání. Již tyto skutečnosti vedly k závěru o tom, že se dopouští výkonu nelegální práce, přičemž konstatování, že tímto jednáním žalobkyně porušuje (blíže neidentifikované) právní předpisy České republiky nijak nesnižuje srozumitelnost výše rekapitulované úvahy. Správní orgány ve výše uvedeném spatřovaly výskyt jiné závažné překážky v podobě výkonu nelegální práce, přičemž tento závěr byl přezkoumatelným způsobem odůvodněn.
19. Dále je třeba říci, že důvodnost postrádá námitka žalobkyně, v rámci které se dožadovala zohlednění zpětně celé délky svého pobytu na území České republiky (tedy zejména jeho dlouhodobosti již od roku 2008). Hodnocení plnění účelu pobytu je nutné odlišovat podle toho, která právní ustanovení jsou aplikována. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43, *nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Tento důvod je odlišný od důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu.*
20. Obdobně lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, čj. 6 Azs 11/2019-36, kde je uvedeno, že *neplnění účelu pobytu je tedy důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 1 písm. b) a posuzuje se k aktuálnímu stavu v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu. Nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tedy důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle § 37 odst. 2 písm. b), přičemž plnění účelu pobytu se posuzuje do minulosti, resp. rozhodné je období platnosti povolení k pobytu.*
21. Jak vyplývá z rekapitulované judikatury ani v jednom případě nelze posuzovat plnění/naplnění účelu pobytu zpětně za celou dobu pobytu cizince na území České republiky (tedy v případě žalobkyně od roku 2008), ale je třeba ho hodnotit ve vztahu k bezprostředně předcházejícímu vydanému/prodlouženému povolení k pobytu. Vzhledem k jednoznačnosti judikatury nebyla důvodná ani (pouze obecně formulovaná) námitka žalobkyně ohledně rozporu takového hodnocení s ustálenou rozhodovací praxí.

22. Námitku žalobkyně ohledně marginálního rozsahu zjištěné *jiné závažné překážky* shledal soud důvodnou. Například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, čj. 9 Azs 219/2014 - 39, vyplývá, *aby byl plněn účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, tj. výkon podnikatelské činnosti, musí být tato činnost v období povoleného pobytu alespoň převážně vykonávána*. Z tohoto pohledu je pravdou, že správní orgány svůj názor o existenci jiné závažné překážky vystavely na zjištění výkonu nelegální práce od června roku 2015 ke dni provedení výsledku (tj. 13. 11. 2015). Zjištěná nelegální práce byla žalobkyní vykonávána pouze v období pár měsíců, přičemž předchozí povolení k dlouhodobému pobytu jí bylo prodlouženo na dobu dvou let. V rozhodnutí žalované je uvedeno, že nelegální práce byla vykonávána „již delší časový úsek“, aniž by však tento úsek hodnotila v kontextu „většinového“ zbytku doby předcházejícího povolení k dlouhodobému pobytu. Intenzitu zjištěné jiné závažné překážky snižují také skutečnosti, které žalobkyně uvedla během výsledku. Na jednu stranu je pravda, že bylo z její strany (i ze strany jejího zástupce) konstatováno, že v bistro pracuje na pracovní smlouvu, nicméně z celkového vyznění protokolu o výsledku není zřejmé, že by žalobkyně nebyla v „dobré víře“, že se i přesto skutečně věnuje podnikatelské činnosti. Výslovně totiž také uvedla, že v bistro pracuje na živnostenský list, její zástupce rovněž uvedl, že před ukončením podnikání ve stánku s textilem (k ukončení této činnosti mělo dojít cca v červnu 2015) si vyřizovala živnostenské oprávnění na hostinskou činnost, aby mohla pracovat v bistro. Tyto skutečnosti svědčí minimálně o tom, že nelze mít za jednoznačné, že by žalobkyně jednala ve „zlém“ úmyslu obcházet předpisy o zaměstnanosti. S přihlédnutím k tomu, že po většinu doby povoleného pobytu (dle učiněných zjištění) skutečně podnikala jako osoba samostatně výdělečně činná má soud za to, že správní spis neobsahuje dostatek podkladů pro uzavření, že v případě žalobkyně existovala tzv. jiná závažná překážka bránící prodloužení jejího pobytového oprávnění.
23. Dále se soud zabýval tím, že správní orgány vycházely z toho, že žalobkyně uvedla, že se této činnosti bude věnovat i budoucnu (na otázku „chcete pokračovat ve své výdělečné činnosti pro firmu GUTY?“ odpověděla žalobkyně „ano“). Tato námitka samostatně není důvodná, neboť dle § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění, hodnotí správní orgány všechny podklady podle své úvahy. Z tohoto pohledu není dle soudu rozhodné, že se jedná o výrok ohledně budoucí činnosti, i tomuto typu výroků může správní orgán přiznat relevanci v mezích volného hodnocení důkazů. Nicméně v posuzovaném případě byla dle soudu tato námitka ve spojení s následující související námitkou a procesním vývojem věci rovněž důvodná.
24. Jak bylo uvedeno výše, Ministerstvo vnitra zamítlo žalobkyni její žádost rovněž s poukazem na to, že neplnila účel pobytu. Tento důvod je přitom dle výše citované judikatury nutno posuzovat dle stavu aktuálního v době rozhodování správního orgánu. Aktuální situace by měla být hodnocena i z pohledu správního orgánu druhého stupně, což vysvětluje například bod 36 a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126. Pro (ne)uplatnění tohoto důvodu (neplnění účelu pobytu) by bylo rozhodující, pokud by žalobkyně začala v průběhu řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu opět podnikat jako osoba samostatně výdělečně činná. Výroku žalobkyně, že se stejné činnosti hodlá věnovat i do budoucna, nelze odepřít určitou relevanci, zároveň ale nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalovaná přistoupila k rozhodnutí téměř po dvou letech od rozhodnutí Ministerstva vnitra (resp. více než dva roky po výsledku žalobkyně). Před vydáním rozhodnutí nijak neověřila aktuální situaci žalobkyně, přestože nebylo možné vyloučit, že na základě sdělení názoru Ministerstva

vnitru (prostřednictvím zamítavého rozhodnutí) svou činnost žalobkyně přizpůsobila. Zároveň žalobkyně u výsledku uvedla ohledně svých plánů do budoucna, že si chce vydělat, aby mohla „mít svoje bistro a nebýt pod nikým“. Vzhledem k tomu, že pro zamítnutí žádosti z důvodu § 35 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je podstatný aktuální stav v řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu, má soud za to, že v tomto ohledu žalovaná nezjistila dostatečným způsobem skutkový stav.

25. I poslední námitku žalobkyně vyhodnotil soud jako důvodnou. Její důvodnost spočívá na v zásadě stejném základě jako u námitky předchozí. Jelikož se správní orgány měly zabývat vyhodnocením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, nelze akceptovat pouhé potvrzení stavu, který existoval před necelými dvěma lety, ze strany žalované. Lze ostatně odkázat na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43, ve kterém bylo vysloveno, že *odvolací orgán nemusí nutně vždy znovu ověřovat skutkový stav zjištěný orgánem prvního stupně. V situaci, kdy rozhoduje v zákonných lhůtách a nevyvstane žádná pochybnost o tom, že zjištěný skutkový stav je stále aktuální, to není ani žádoucí. Pokud je ovšem odvolací orgán dlouhodobě nečinný, je pochybnost o aktuálnosti správním orgánem prvního stupně zjištěného skutkového stavu zcela na místě. Jestliže je navíc předmětem posuzování situace, u níž lze zcela reálně předpokládat právně relevantní změny, musí správní orgán druhého stupně učinit kroky k ověření toho, zda nedošlo ke změně skutkového stavu.* Soud má za to, že v nynější věci pro „učinění kroků k ověření změn zjištěného skutkového stavu“ svědčila nejenom časová prodleva předcházející vydání napadeného rozhodnutí žalované, ale rovněž skutečnost, že žalobkyně v rámci výsledku uvedla, že chce svého syna (v budoucnu) přivést do České republiky.

V. Závěr a náklady řízení

26. Při přezkumu napadených rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako důvodnou. Žalobkyně požadovala nařízení ústního jednání, nicméně soud napadené rozhodnutí zrušil bez nařízení jednání ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního částečně z důvodu, že skutkový stav neměl oporu ve spisovém materiálu (existence jiné závažné překážky) a částečně z důvodu, že skutkový stav vyžaduje zásadní doplnění.
27. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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.
28. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, tudíž má právo na náhradu nákladů vůči žalované. Náklady řízení žalobkyně představují zaplacené soudní poplatky za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (3 000 Kč) a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (1 000 Kč) v celkové výši 4 000 Kč a náklady na zastoupení.
29. Žalobkyně byla v řízení zastoupena advokátem, takže se pro určení výše nákladů na zastoupení použije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně v řízení o žalobě učinil dva úkony – převzetí a příprava zastoupení; podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] – za které mu náleží odměna vypočtená podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodu 5 advokátního tarifu a paušální

náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Soud tedy přiznal advokátovi žalobkyně odměnu za dva úkony právní služby ve výši $2 \times 3\,100$ Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 2×300 Kč, dohromady tedy 6 800 Kč. Advokát žalobkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně, tudíž se odměna a paušální náhrada ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního zvyšuje o částku odpovídající příslušné sazbě daně (21 %), kterou je povinen odvést dle daňových předpisů, konkrétně o 1 428 Kč.

30. Celkem náklady řízení na straně žalobkyně činí 12 228 Kč. K zaplacení soud žalované určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 26. listopadu 2019

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu