



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: **V. Ch.**
zastoupen advokátkou Mgr. Helenou Pindejovou
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2017, č. j. MV-34547-4/SO-2014

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2017, č. j. MV-34547-4/SO-2014 se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10 800 Kč k rukám zástupce žalobce, advokátky Mgr. Heleny Pindejové, ve lhůtě do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkumu rozhodnutí žalované ze dne 16. 11. 2017, č. j. MV-34547-4/SO-2014, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti předchozímu prvostupňovému rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky ze dne 5. 2. 2014, č. j. OAM-79892-23/DP-2012, jímž byla žalobci zamítnuta žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem podnikání podle ust. § 44a odst. 3, ve spojení s ust. § 35 odst. 3, ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na ust. § 56 odst. 1 písm. j) citovaného zákona a podle ust. § 44a odst. 3, ve spojení s ust. § 35 odst. 3, ve spojení s ust. § 37 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, přičemž bylo vysloveno, že platnost povolení k dlouhodobému pobytu se neprodlužuje, neboť u žalobce byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území a žalobce neplní účel povoleného pobytu.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce namítal, že žalovaná nevyšla ze spolehlivě zjištěného stavu věci, k vydání rozhodnutí nebyly splněny zákonné podmínky a žalovaná nedbala toho, aby nevznikaly nevhodné rozdíly v rámci jejího rozhodování. Žalobce neměl podle názoru správních orgánů plnit účel dlouhodobého pobytu (podnikání osoby samostatně výdělečně činné). Tuto skutečnost dovodil prvostupňový správní orgán pouze z výsledku provedeního s žalobcem dne 20. 11. 2013. Žalobce považuje hodnocení uvedené výpovědi za účelové s úmyslem nevyhovět žalobcově žádosti. Žalobce podal v průběhu správního řízení ukončeného napadeným rozhodnutím žádost o povolení k trvalému pobytu. V rámci tohoto řízení byl proveden obdobný výsledek žalobce s totožnými dotazy jako v rámci řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, na jehož základě správní orgán prvního stupně také dospěl k závěru, že žalobce nepodniká, ale vykonává závislou práci. Stejně jako v tomto žalovaném případě si podal žalobce odvolání. Rozhodnutím žalované ze dne 2. 6. 2016, č. j. MV-9390-4/SO-2016, bylo předchozí rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a vráceno právě proto, že naopak nebyl prokázán nelegální výkon práce; žalobce na odůvodnění tohoto rozhodnutí odkázal a s ním se plně ztotožňuje. V případě žalobcem uváděné pracovní doby např. správní orgány pominuly skutečnost, že provádění nasmlouvané zakázky je vázáno na provozní dobu jednotlivých stavebních pracovišť, jež bývá obvykle osmihodinová. Tak jak žalobce vytkl správnímu orgánu prvního stupně v případě řízení o udělení povolení k trvalému pobytu, správní orgán prvního stupně neprovedl žádný další důkaz, o nějž by opřel své tvrzení o nelegálnosti práce a neplnění účelu pobytu. V případě předmětného řízení žalovaná rozhodla pouze na základě subjektivně hodnoceného výsledku žalobce, aniž by byl proveden jakýkoliv další objektivní důkaz. Zároveň bylo rozhodnuto v rozporu s dřívějším rozhodnutím žalované ze dne 2. 6. 2016 ve věci žalobcovy žádosti o povolení k trvalému pobytu. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno až 16. 11. 2017, přičemž v mezidobí nedošlo k žádnému dalšímu zjištění, jež by daný obrat v rozhodování odůvodnilo. Žalovaná tím porušila ust. § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu.
3. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se žalovaná nezabývala dostatečně otázkou pojmu „jiná závažná překážka pobytu“ a jeho výkladem. Žalovaná uvedla, že pod pojem „jiná závažná překážka“ lze podřadit situaci vykonávání činnosti pomocného dělníka bez příslušného povolení k zaměstnání, a to proto, že výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání je důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

V případě žalobce se mělo jednat o období říjen – prosinec 2012, přičemž žalobce byl držitelem živnostenského oprávnění na stejnou činnost již od 29. 2. 2012. Uvedená skutečnost není v rozporu s tehdy platným účelem povolení k pobytu. Jestliže žalobce mohl vykonávat tuto činnost i na základě platného živnostenského oprávnění, mělo být k této okolnosti přihlédnuto a doplněno zjišťování skutkového stavu o to, zda pouze nebyly např. chybně vystaveny listiny třetí osobou, kdy oproti původnímu stavu žalobce pro společnost DIAKOMPLEX družstvo již nepracoval jako zaměstnanec, ale na základě zakázky jako živnostník a subdodavatel prací. Správní orgány dále skutkový stav nezjišťovaly, dané naopak účelově opomenuly, aby mohl argumentovat nelegálním výkonem práce. Žalovaná argumentuje tím, že údajná činnost žalobce bez povolení k zaměstnání je důvodem pro uložení správního vyhoštění, toto řízení s žalobcem nikdy nebylo zahájeno. Daná „závažnost překážky“ se jeví také zcela beze smyslu ve spojení s dobou, jež uplynula mezi údajným spácháním jednání a vydáním rozhodnutí žalovanou. Z jakého důvodu by na konci roku 2017 mělo být závažnou překážkou jednání žalobce z konce roku 2012, jehož povaha navíc nebyla správními orgány nikdy dostatečně zjištěna a právně zhodnocena, nelze z napadeného rozhodnutí zjistit.

4. Žalovaná bez ohledu na značnou délku odvolacího řízení (více jako 3,5 roku) nezjišťovala a nepřihlédla k případným změnám skutkového stavu v případě posuzování zásahu rozhodnutí do soukromého rodinného života žalobce. Žalobce výkonem své podnikatelské činnosti v České republice získává finanční prostředky nutné především pro zajišťování obživy své a své rodiny, která s ním na území ČR žije. Jeho starší nezletilá dcera již nenavštěvuje základní školu, ale připravuje se na své budoucí povolání na střední škole. Mladší nezletilý syn oproti době rozhodnutí správního orgánu prvního stupně již navštěvuje základní školu, obě děti ovládají češtinu lépe než ukrajinštinu. Mladší syn žalobce přišel na území ČR dokonce ve svých 3 měsících a česká společnost je mu tak mnohem bližší než Ukrajina, kterou pouze krátkodobě navštěvuje. Žalobce se dále důvodně obává, že s ohledem na nestabilní situaci a nedostatek pracovních příležitostí v zemi jeho původu (v případě, že by byl nucen vycestovat z území ČR v důsledku neprodloužení platnosti povolení dlouhodobého pobytu), reálně hrozí, že by na Ukrajině nenašel práci a nemohl by tak sebe a svou rodinu živit. V souvislosti s délkou řízení vedeného žalovanou žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 – 43. Žalovaná při svém rozhodování porušila ust. § 3 správního řádu, neboť s ohledem na délku odvolacího řízení nezjistila stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

III. Vyjádření žalované k žalobě

5. V písemném vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení je dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí. V případě žalobcem poukazovaného rozhodnutí žalované ze dne 2. 6. 2016 posuzovala žalovaná podřazení výkonu nelegální práce ve vztahu k narušení veřejného pořádku; poukazované rozhodnutí bylo vydáno ve věci rozdílné. Z výsledku žalobce vyplynulo, že jeho činnost vykazuje znaky závislé práce. Žalovaná se zabývala aplikací ustanovení pojmu „jiná závažná překážka“ ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Bylo zjištěno, že žalobci skončilo povolení k zaměstnání dne 30. 6. 2011 u zaměstnavatele DIAKOMPLEX, družstvo, avšak správnímu orgánu prvního stupně bylo dne 11. 12. 2012 doloženo potvrzení o výši čistého příjmu za měsíc říjen, listopad a prosinec 2012, vystaveného zaměstnavatelem DIAKOMPLEX, družstvo, přičemž žalobce již prokazatelně

nedisponoval povolením k zaměstnání. Žalobci bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání, nikoliv za účelem výkonu závislé práce. Námitku, že žalobce disponoval v období měsíců říjen – prosinec 2012 také živnostenským oprávněním a mohl tak práci vykonávat na základě živnosti, považuje žalovaná za účelovou.

6. K námitce týkající se zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, žalovaná uvedla, že skutkový stav se ve své podstatě nijak nezměnil, neboť obě děti jsou stále nezletilé a nezaopatřené. Prvostupňový správní orgán důkladně rozsáhle zkoumal přiměřenost dopadu rozhodnutí ve smyslu ust. § 174a zákona o pobytu cizinců a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nebude nepřiměřené. Sám žalobce uvedl, že děti ovládají ukrajinštinu a že navštěvují Ukrajinu. Z toho vyplývá, že žalobce má pravděpodobně na území Ukrajiny rodinu, příbuzné či známé, které stále navštěvuje. Žalobce netvrdí, že by mu cokoliv bránilo ve vycestování do země původu. Ničím nepodložená obava z nemožnosti si najít zaměstnání nemůže způsobovat nepřiměřenost rozhodnutí. Je ve veřejném zájmu, aby na území ČR pobývali pouze cizinci, kteří plní účel svého pobytu. Žalovaná navrhlá zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

IV. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů, jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek ve smyslu ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“). Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
8. Žalobce namítal, že hodnocení skutkového stavu správními orgány je účelové a nedostatečně podložené důkazy.
9. Soud se proto nejprve zabýval obecně formulovanou námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení.
10. Ze správního spisu ověřil, že žalobce ke své žádosti přiložil některé listiny a správním orgánem I. stupně byl vyzván k doplnění chybějících náležitostí (výzva ze dne 20. 12. 2012, č. j. OAM-79892-4/DP-2012). Žalobce na výzvu reagoval a v lednu 2013 zaslal správnímu orgánu I. stupně další doklady k posouzení jeho žádosti. Dne 20. 11. 2013 byl žalobce vyslechnut a následně dne 5. 2. 2014 rozhodl správní orgán I. stupně o zamítnutí jeho žádosti. V rámci odvolacího řízení nebyly podklady (až na žalobcem předložený doklad o ubytování) pro rozhodnutí doplňovány. Takto zjištěný skutkový stav považuje soud za dostatečný. Neshledal proto, že by došlo k porušení § 3 správního řádu.
11. Jinou otázkou však je, zda byl skutkový stav posouzen správními orgány v souladu se zákonem, resp. zda podklady shromážděné v předcházejícím správním řízení poskytují dostatečnou oporu pro závěr, že činnost žalobce představovala závislou práci.
12. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, platí, že závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Podle odst. 2 tohoto ustanovení závislá práce musí být

vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

13. Podle citovaného ustanovení zákoníku práce je základním definičním znakem závislé práce, který ji odlišuje od občanskoprávních a obchodněprávních vztahů, skutečnost, že tato práce je vykonávána ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi smluvními stranami. Zaměstnavatel je oprávněn dávat zaměstnanci pokyny a zaměstnanec je povinen tyto pokyny respektovat; pracovněprávní vztah tak zakládá dominantní postavení zaměstnavatele vůči zaměstnanci. Druhým odlišujícím znakem od občanskoprávních a obchodněprávních vztahů je skutečnost, že pracovněprávní vztahy vytvářejí zvláštní osobní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem se zvláštními právy a povinnostmi na obou stranách. Zaměstnanec je povinen vykonávat práci osobně a nemůže se nechat při výkonu práce zastupovat; plnit povinnosti ze smlouvy nemůže za zaměstnance třetí subjekt. Pracovní vztah rovněž zakládá závazek loajality zaměstnance vůči zaměstnavateli. Zaměstnavatel má naproti tomu zejména povinnost chránit zdraví zaměstnance a jeho bezpečnost při práci (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018, č. j. 21 Cdo 992/2017-265).
14. Závislá práce je vždy vykonávána jménem zaměstnavatele za mzdu, plat nebo odměnu za práci v pracovní době nebo jinak dohodnuté nebo stanovené době na pracovišti zaměstnavatele, popř. na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 4619/2014, nebo ze dne 19. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 3613/2015).
15. Mezi pomocné znaky závislé práce patří také skutečnost, že zaměstnanec podléhá kontrole zaměstnavatele, k výkonu práce používá prostředky poskytnuté zaměstnavatelem, neodpovídá za výsledek práce a je trvale vázán k jednomu zaměstnavateli. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je společným rysem všech znaků závislé práce osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli, neboť tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Pro přijetí závěru o závislé práci musí správní orgány podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, prokázat naplnění všech těchto znaků - zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu. Přitom *„vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou.“*
16. Žalobce v rámci svého výslechu uvedl, že prostředky na živobytí si opatřuje prací na živnost, kdy vykonává práce na stavbě. Před prací na živnost pracoval u družstva DIAKOMPLEX, a to do roku 2011. Žalobce uvedl, že pracuje pro firmu TREZETA na stavbě na ulici Medlánecká; jedná se o stavbu rodinného domu. Denně prakticky pracuje 8 hodin, někdy méně. Vystavuje faktury firmě TREZETA. Potřebné pracovní pomůcky jsou k dispozici na stavbě. V roce 2012 byl žalobce zaměstnaný i u družstva DIAKOMPLEX. Toto družstvo však v roce 2012 ukončovalo svoji činnost. Žalobcova manželka provádí úklidové práce.

17. Na základě výše uvedeného výsledku správní orgán prvního stupně konstatoval, že činnost žalobce vykazuje znaky závislé práce. Uvedl, že výsledek žalobce nasvědčuje tomu, že tento vykonává práci dělníka na stavbě soustavně, pracuje společně s ostatními blíže neurčenými osobami na zakázce zprostředkované společností p. Č. Z výsledku je zřejmé, že žalobce si o rozvržení své činnosti nerozhoduje sám, ale činnost je vázána na určitou dobu. Na místě obdrží žalobce pokyny, co má vykonávat a současně také potřebné pracovní pomůcky a nářadí. Finančně je žalobce hodnocen na základě odpracovaných hodin, přičemž hodinová sazba se odvíjí podle druhu práce.
18. Jak bylo popsáno výše, jedním z pojmových znaků závislé práce je vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. Ze správního spisu, resp. z výsledku žalobce, nevyplývá, jak konstatoval správní orgán I. stupně, že žalobce činnost nevykonává z vlastní vůle. Vztah nadřízenosti a podřízenosti zaměstnance a zaměstnavatele je subjektivní kategorií. Rozhodující je proto zejména skutečnost, zda sám zaměstnanec vnímá své postavení jako podřízené, a z tohoto důvodu respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku prokázat, musí mít postaveno na jisto, že je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Správní orgány však naplnění uvedeného znaku nikterak nezjišťovaly. Z obecných a povšechných informací získaných při výsledku žalobce takový závěr podle soudu učinit nelze. Uvedl-li žalobce, že pokyny a úkoly, co má dělat, mu dává p. Č. ze společnosti TREZETA, neznamená to bez dalšího, že by žalobce byl v podřízeném vztahu vůči společnosti TREZETA. I v případě plnění zakázky osobou samostatně výdělečně činnou je pochopitelné, že objednatel zakázky dává pokyny dodavateli. Skutečnost, že zástupce společnosti dával žalobci pokyny, co či kde je nutné udělat, nezakládá bez dalšího vztah podřízenosti žalobce k této společnosti. Obecně vedeným výsledkem žalobce správní orgán I. stupně nemohl získat detailní informace o činnosti žalobce, které by jej bez důvodných pochybností vedly k závěru, že jeho činnost naplňuje znaky závislé práce. Důvod pro zamítnutí žádosti žalobce vyplývající z § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců proto neobstojí.
19. Námitka nesprávného posouzení důvodu této otázky žalovanou tak je důvodná.
20. V uvedené souvislosti soud navíc doplňuje, že žalovaná rovněž pochybila, pokud v napadeném rozhodnutí nepřihlédla ke skutečnosti, že ve věci žádosti o povolení k trvalému pobytu jiný senát žalované v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2016, č. j. MV-9390-4/SO-2016, konstatoval, že na základě provedeného výsledku nebylo možné tvrdit, že žalobce vykonává závislou práci. Je sice pravdou, jak uváděla žalovaná ve svém vyjádření k žalobě, že uvedené rozhodnutí bylo vydáno ve věci trvalého pobytu žalobce na základě jiného výsledku žalobce (ze dne 15. 7. 2015). To však nic neměnilo na povinnosti žalované vypořádat se v napadeném rozhodnutí s jejím rozhodnutím ze dne 2. 6. 2016 vydaným ve věci žádosti žalobce o povolení k trvalému pobytu, které obdobně jako napadené rozhodnutí řešilo povahu žalobcem vykonávané činnosti. Jak Ústavní soud zmiňuje ve své judikatuře (např. nálezy sp. zn. I. ÚS 2086/17 ze dne 11. 12. 2018) součástí práva na spravedlivý proces aplikovatelného rovněž pro řízení před správními orgány je i požadavek zásadně stejného rozhodování v případech po skutkové stránce obdobných. Pokud tedy žalovaná hodlala zaujmout jiný názor ohledně povahy žalobcem vykonávané činnosti než ve věci trvalého pobytu, měla se v napadeném rozhodnutí od této věci vedené pod sp. zn. MV-9390-4/SO-2016 patřičně skutkově odlišit a jiné posouzení věci řádně odůvodnit.

21. K návrhu žalobce na provedení dokazování rozhodnutím žalované ze dne 2. 6. 2016, č. j. MV-9390-4/SO-2016, soud v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 258/2017-176, konstatuje, že provádět dokazování je potřebné tehdy, je-li potřeba zjišťovat skutkový stav věci. Tak tomu bývá v případech rozdílných skutkových tvrzení stran sporu, které mohou mít vliv na výsledek věci. V daném případě mezi žalobcem, který k důkazu předmětné rozhodnutí předložil a v jehož jiné věci bylo rozhodnutí vydáno, a žalovanou, která předmětné rozhodnutí v jiné věci žalobce vydala, nebylo sporu o tom, že ve věci trvalého pobytu byla otázka závislé práce posouzena jinak než nyní. Tato skutečnost navíc nebyla stěžejním důvodem, proč soud shledal námitku nesprávného posouzení povahy vykonávané činnosti důvodnou. Za těchto okolností je soud přesvědčen, že s ohledem na shodná tvrzení účastníků bylo dokazování předmětným rozhodnutím žalované nadbytečné, proto jej soud neprováděl.
22. Žalobce dále namítal, že jeho jednání jež shledal prvostupňový správní orgán i žalovaný jako „jinou závažnou překážku“ pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nenaplnňuje znaky tohoto pojmu. Jak vyplývá z napadených správních rozhodnutí, žalobce v rámci řízení před prvostupňovým správním orgánem předložil mj. potvrzení o výši čistého příjmu od družstva DIAKOMPLEX celkem za období od 1. 10. do 31. 12. 2012. Správní orgány dovodily, že žalobce byl minimálně v období od října do prosince 2012 zaměstnán bez pracovního povolení zaměstnavatelem DIAKOMPLEX, družstvo, tedy vykonával práci pomocného dělníka na stavbách neoprávněně.
23. 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 opakovaně judikuje, že při aplikaci neurčitých právních pojmů dává zákonodárce správnímu orgánu prostor ke zhodnocení, zda je možné konkrétní případ pro daný pojem podřadit či nikoliv. Nejprve je 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69). Z žalovanou použitých ustanovení zákona o pobytu cizinců ve vztahu k zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu pro zjištění jiné závažné překážky vyplývá, že jde o normu vázanou, u níž platí, že dojde-li správní orgán k závěru, že je jiná závažná překážka pobytu cizince na území skutečně dána, nemá možnost správního uvážení, nýbrž musí postupovat zákonem předepsaným způsobem. Okolnosti zjištěné z podkladů získaných prvostupňovým správním orgánem (shora již zmiňované potvrzení o výši čistého příjmu za období měsíce říjen – prosinec 2012), ve spojení s výsledkem žalobce, nenaplnují podle přesvědčení soudu pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území, neboť se jednalo o výkon práce v rozsahu pouhých tří měsíců, žalobci svědčilo do 30. 6. 2011 povolení k zaměstnání vydané Úřadem práce Brno-město u zaměstnavatele DIAKOMPLEX, družstvo, přičemž žalobce v rámci svého výsledku vysvětloval, že činnost družstva DIAKOMPLEX byla v roce 2012 utlumována, družstvo zaniklo. Podle svého vyjádření žalobce v roce 2012 vykonával rovněž práci na základě živnostenského oprávnění. Od rozhodnutí žalované uplynulo přibližně pět let ve vztahu k dokládaným údajům o dosahování mzdy z pracovního poměru. Za uvedeného stavu soud nesouhlasí se závěrem žalované, že uvedená skutková zjištění mohla naplnit pojem jiná závažná překážka pobytu

cizince na území. Žalobce na území České republiky pobývá již od první poloviny roku 2008 (nejprve na základě víza za účelem zaměstnání, později na základě povolení k dlouhodobému pobytu za stejným účelem a později za účelem účasti v právnické osobě, dále pak za účelem podnikání). Z obsahu spisu nevyplývá, že by se žalobce dopouštěl účelového jednání vedeného snahou o prodloužování jeho pobytu na území České republiky. Rovněž tak ze spisu nevyplývá, že by se zde žalobce dopouštěl jakékoliv trestné činnosti, či že by vykonával další činnost, pro kterou by neměl příslušné povolení od jiných orgánů veřejné moci.

24. Žalobce dále namítal, že žalovaná chybně posoudila dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života a že s ohledem na délku odvolacího řízení nepřihlédla k případným změnám skutkového stavu.
25. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*
26. Správní orgán I. stupně se k otázce přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně zabýval na str. 5 a 6 rozhodnutí. Uvedl, že žalobce žije na území se svojí manželkou (H. Ch.), která zde pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. V její věci bylo vydáno nepravomocné rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Na území dále pobývají rovněž jejich dvě nezletilé děti (rok narození 2008 a 2011), z nichž mladší navštěvuje mateřskou a starší základní školu. Náplní práce žalobce jsou stavební práce, tj. činnost, která není nijak spjata s územím České republiky a lze ji vykonávat i v zemi původu. Správní orgán hodnotil dopady rozhodnutí i na nezletilé děti, zejména na starší dceru navštěvující základní školu. Konstatoval, že „starší z dětí odešlo na území České republiky v roce 2008, tedy v době, kdy měla dcera účastníka řízení již 7 let a měla navštěvovat základní školu. Je tedy velmi pravděpodobné, že starší z dětí hovoří svým mateřským jazykem a v zemi původu již zahájila povinnou školní docházku před odchodem do ČR. U mladšího z dětí naopak k zahájení školní docházky na území České republiky doposud nedošlo.“ Správní orgán dále přihlédl k výši příjmů rodiny, které nejsou nijak vysoké, a uzavřel: „Jde-li o soukromý život účastníka řízení, má správní orgán za to, že vzhledem k neplnění účelu dlouhodobého pobytu a současně k výkonu zaměstnání bez povolení k zaměstnání, je třeba případné důsledky tohoto rozhodnutí pro soukromý život účastníka řízení pokládat za přiměřené. Zde si správní orgán dovoluje zdůraznit, že účastník řízení dlouhodobě a soustavně neplní účel povoleného pobytu, resp. nevykonává samostatně výdělečnou činnost.“
27. Vzhledem k tomu, že bylo podáno blanketní odvolání, které ani na výzvu nebylo doplněno, žalovaná na straně 8 rozhodnutí k dopadům do soukromého a rodinného života odkázala na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zdůraznila, že při posouzení byla zohledněna skutečnost, že žalobce účel povoleného pobytového oprávnění prokazatelně neplnil.
28. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány posuzovaly přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a jeho dětí v porovnání s důvody, pro které byla žalobci zamítnuta žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu. Těmito důvody byla

jiná závažná překážka spočívající ve výkonu závislé práce žalobcem bez povolení a naplnění účelu povoleného pobytu. Za těchto skutkových okolností správní orgán I. stupně shledal, že dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce bude přiměřený. Žalovaná se s hodnocením správního orgánu I. stupně ztotožnila.

29. Jak však soud uvedl výše na základě důkazů obsažených ve správním spise, nebylo možné bez důvodných pochybností uzavřít, že činnost žalobce představovala závislou práci. Za uvedeného stavu správní orgány proto nesprávně zamítly žádost žalobce o prodloužení dlouhodobého pobytu podle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Rovněž soud, jak je shora vyloženo, dovedl, že aplikace ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců byla v případě žalobce příliš extenzivní. Odpadl tak jeden z klíčových důvodů, pro který byla žádost žalobce zamítnuta (žalovanou dovozované zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území). Při hodnocení otázky neplnění účelu povoleného pobytu je přitom na správních orgánech, zda povedou v uvedeném směru další dokazování, neboť, jak shora soud uzavřel, doposud učiněné důkazní prostředky uvedenému závěru neodpovídají a žalovaná rovněž neodůvodnila změnu hodnocení činnosti žalobce ve vztahu k předchozímu jejímu rozhodnutí z 2. 6. 2016. Za uvedeného stavu je tak třeba nejprve posoudit, zda jsou ve věci naplněny podmínky zamítnutí žádosti žalobce pro neplnění účelu povoleného pobytu a pokud ano, bude úkolem správních orgánů v dalším řízení posoudit závažnost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a jeho nezletilých dětí.
30. Nad rámec výše uvedeného soud odkazuje na žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43, podle něhož *„[v] případě posuzování zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince dle § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je rozhodný skutkový stav v době vydání rozhodnutí. Pro odvolací orgán je pak rozhodný skutkový stav v době vydání odvolacího rozhodnutí. (...) Pokud je ovšem odvolací orgán dlouhodobě (v projednávané věci dokonce několik let) nečinný, je pochybnost o aktuálnosti správním orgánem I. stupně zjištěného skutkového stavu zcela na místě. Jestliže je navíc předmětem posuzování situace, u níž lze zcela reálně předpokládat právně relevantní změny (jako je právě rodinný život žadatele), musí správní orgán II. stupně učinit kroky k ověření toho, zda nedošlo ke změně skutkového stavu.“* V rámci dalšího řízení tak bude na žalované (dojde-li k závěru o důvodnosti zamítnutí žádosti žalobce), aby ověřila, zda v případě dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nedošlo ke změně skutkového stavu.
31. Závěrem lze doplnit, že pobývají-li s žadatelem o dlouhodobý pobyt na území jeho nezletilé děti, je nezbytné v rámci posuzování dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele posoudit rovněž dopad rozhodnutí na zájmy nezletilých dětí, které jsou na jeho pobytové oprávnění vázány. Nejlepší zájem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (resp. čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv EU) musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 4 Azs 222/2015-42, ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-146, bod 29, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *M.P.E.V. a další proti Švýcarsku* ze dne 8. 7. 2014, č. 3910/13, bod 57).

V. Závěr a náklady řízení

32. Ze shora uvedených důvodů soud přistoupil soud ke zrušení napadeného rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude jejím úkolem opětovně posoudit důvodnost zamítnutí žádosti žalobce pro neplnění účelu povoleného pobytu, případně přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce a jeho nezletilých dětí (pokud budou shromážděny dostatečné podklady pro závěr o neplnění povoleného účelu pobytu žalobcem a řádně odůvodněno odlišné hodnocení obdobné otázky učiněné v rozhodnutí žalované z roku 2016). V rámci toho žalovaná zohlední zejména případnou změnu skutkového stavu a princip nejlepšího zájmu dítěte (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2019, č. j. 9 A 52/2015-139, bod 36).
33. K požadavku žalobce, aby soud společně se zrušením napadených rozhodnutí žalovaného zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, soud uvádí, že tímto návrhem není vázán. Z § 78 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že zrušení prvostupňového rozhodnutí je na úvaze soudu. V projednávané věci má soud za to, že postačí zrušení rozhodnutí žalované.
34. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., 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. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna jeho advokátky a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) a dva režijní paušály s těmito úkony spojenými, a to ve výši $2 \times 3\,100\text{ Kč}$ a $2 \times 300\text{ Kč}$ [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu, 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku). Celkem tedy byla žalobci vůči žalované přiznána náhrada nákladů ve výši 10 800 Kč. K jejímu zaplacení soud 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 30. 10. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu