



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **M. B.**  
zastoupená advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou  
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 7. 2017, č. j. MV-74787-4/SO-2017,

**takto:**

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 26. 7. 2017, č. j. MV-74787-4/SO-2017, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 9 800 Kč, a to k rukám její advokátky Mgr. Pavlíny Zámečnickové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 30. 1. 2017, č. j. OAM-1082-51/TP-2014, a napadené rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu podaná podle § 68 zákona o pobytu cizinců dne 16. 1. 2014, neboť cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek.
2. Žalovaná v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla, že žalobkyně po dobu téměř dvou let a šesti měsíců neplnila účel vydaného pobytového oprávnění na území, obcházela tak zákon, čímž zcela popírala logiku jeho struktury. Závažnost takového jednání tkví především v dlouhodobosti udržování protiprávního stavu a v jeho opakování. Ze strany žalobkyně se totiž nejednalo o jednorázové administrativní opomenutí povinnosti ukládané zákonem o pobytu cizinců, ale žalobkyně opakovaně, dlouhodobě a systematicky směřovala svým jednáním k tomu, aby i nadále pobývala v České republice, ačkoliv pro svůj pobyt neměla splněné veškeré zákonné podmínky. V souhrnu je dle žalované třeba chování žalobkyně označit za závažné narušování veřejného pořádku. Na podporu své argumentace žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 11 Ca 51/2006-43, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112 (toto a všechna dále uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 64/2016-72. Žalovaná dále uvedla, že pro postup dle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců postačuje závažné narušení veřejného pořádku nižší intenzity, než je tomu např. u správního vyhoštění, kdy jsou vzniklé vazby na území přetínány. V daném případě pouze žalobkyni není uděleno povolení k trvalému pobytu, tedy nejvyšší možné pobytové oprávnění, jež jeho držitele v mnohém zrovnoprávňuje se státními občany České republiky, přičemž má vesměs doživotní charakter. Na splnění podmínek pro udělení takového pobytového oprávnění je proto třeba klást zvýšené nároky, těmto nárokům však žalobkyně nedostála. K otázce přiměřenosti dopadů rozhodnutí žalovaná konstatovala, že s ohledem na důvody, které vedly k zamítnutí žádosti, se napadené rozhodnutí jeví jako přiměřené co do dopadů do rodinného a soukromého života žalobkyně.

## **II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě**

3. Ve včas podané žalobě žalobkyně navrhla soudu, aby rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil, a aby žalované uložil povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení.
4. Předně namítala, že v rámci řízení nebylo prokázáno, že neplnila účel dlouhodobého pobytu, ani že uváděla správnímu orgánu nepravdivé skutečnosti za účelem získání oprávnění k pobytu na území. Rozhodnutí správních orgánů spočívají na vadném právním posouzení výkonu funkce jednatele i výkonu činnosti jako osoby samostatně výdělečně činné, na nepodložených spekulacích správních orgánů. Závěr správních orgánů, že žalobkyně neplnila funkci jednatele, je v rozporu s důkazy, které jsou součástí spisového materiálu. Žalobkyně v průběhu řízení tvrdila a prokázala, že vykonává funkci jednatelky. Ve své výpovědi podrobně popsala, v čem spočívá její výkon funkce. Osoby, s nimiž jednala, si byly vždy vědomy toho, že její jednání je jednáním společnosti BYELIK SERVICE s.r.o., nikoli jednáním žalobkyně jako zaměstnance společnosti. Činnost popsaná žalobkyní je nepochybně součástí obchodního vedení společnosti, neboť směřuje

k dosažení zisku. Jednotliví jednatele si mohou mezi sebe obchodní vedení společnosti rozdělit, přičemž jejich celková odpovědnost zůstává zachována. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že popsaná činnost je zaměstnáním, neboť spadá do předmětu podnikání společnosti. Žalobkyně nikdy netvrdila, že vyhledávala nemovitosti k pronájmu, ale že sháněla zájemce o pronájem. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně řádně plnila a plní podnikání jakožto osoba samostatně výdělečně činná na základě živnostenského oprávnění.

5. Žalobkyně dále namítala, že protokol o výsledku žalobkyně, na který správní orgány odkazují, byl pořízen v jiném řízení, a proto je jako důkaz v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu nepoužitelný.
6. Pochybení žalobkyně spatřuje i v tom, že nebylo prokázáno, že by se v souvislosti s výkonem funkce jednatelky dopustila jednání, které by naplňovalo znaky přestupku. Pokud správní orgán prvního stupně označil její jednání za přestupek, postupoval v rozporu s § 57 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).
7. Žalobkyně trvá na tom, že vykonávala funkci jednatele i funkci osoby samostatně výdělečně činné, ale i kdyby tomu tak nebylo, odmítá, že by jednání spočívající v neplnění účelu pobytu bylo možné kvalifikovat jako narušení veřejného pořádku zvláště závažným způsobem. K výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012-34, publikovaný pod č. 2835/2013 Sb. NSS. Jednání žalobkyně nenaplňuje znaky trestného činu ani přestupku, nemůže v něm tedy být spatřováno závažné narušení veřejného pořádku. Podle žalobkyně by dále mělo být zohledněno, že od doby, kdy žalobkyně dle názoru správních orgánů neměla plnit účel pobytu, uplynulo již téměř pět let, takové jednání proto nemohlo být označeno za aktuální a intenzivní. Správní orgány neposoudily, zda jednání žalobkyně představuje skutečné, aktuální a dostatečné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, nezabývaly se intenzitou jednání narušujícího veřejný pořádek, významem porušení normy, formou zavinění, v důsledku čehož jsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná.
8. Dále žalobkyně namítala, že správní orgány se nedostatečně zabývaly dopadem rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně. Správní orgány nehodnotily zejména délku pobytu žalobkyně na území ČR, která zde žije více než 10 let se svou rodinou, a to s manželem, se kterým dne 3. 12. 2016 podruhé uzavřela manželství, a nezletilou dcerou. Žalobkyně i její rodina jsou zcela integrováni do české společnosti, žalobkyně dodržuje zákony, nedopustila se žádného trestného činu ani přestupku. Správní orgány nezjistily dostatečně aktuální skutkový stav, pokud se týká rodinného a soukromého života žalobkyně, jelikož vycházely z údajů z roku 2012. V této souvislosti žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43.
9. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že správní orgán prvního stupně již žádost žalobkyně jednou zamítl, a to podle § 75 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 77 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Na základě stejných podkladů a stejných skutkových závěrů pak správní orgán prvního stupně žádost žalobkyně zamítl i rozhodnutím ze dne 30. 1. 2017, tentokrát podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Z odůvodnění rozhodnutí přitom není zřejmé, co se v mezidobí změnilo. Z uvedeného je podle žalobkyně zřejmé, že správní orgán při původním rozhodování nespatořoval v jednání žalobkyně závažné narušení

veřejného pořádku. Postup správního orgánu je podle ní v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti. Správní orgány i v odůvodnění napadených rozhodnutí hodnotí jednání žalobkyně jako obcházení zákona, přestože skutková podstata podle § 75 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 77 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byla již žalovanou vyloučena. Úvaha správních orgánů ohledně obcházení zákona nemá oporu v důkazech, které jsou součástí spisu. Opomíjí totiž fakt, že žalobkyně podmínku 5 let nepřetržitého pobytu splnila již dne 5. 4. 2012, není proto logické, proč by po tomto datu dále pokračovala v účelovém jednání v souvislosti s prodlužováním dlouhodobého pobytu. Pokud by jednala s úmyslem získat povolení k trvalému pobytu, podala by žádost bezprostředně po datu 5. 4. 2012 a nečekala by do 16. 1. 2014.

10. V neposlední řadě žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je v rozporu s rozhodnutím žalované ve skutkově shodných či obdobných věcech. Přitom odkázala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, sp. zn. 3 As 4/2010-151, publikované pod č. 2420/2011 b. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 3 As 21/2011-85, na který ve skutkově obdobné věci odkázala žalovaná. Žalobkyně má za to, že správní orgán prvního stupně postupoval v rozporu s principem legitimního očekávání, jelikož ve skutkově shodných věcech bylo žádostem jiných cizinců o povolení k trvalému pobytu vyhověno.
11. Žalobkyně namítala, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, když věc posuzovaly dle skutkového stavu ke dni podání žádosti, a nikoliv ke dni vydání žalobou napadených rozhodnutí.
12. Konečně namítala, že z § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že závažným narušením veřejného pořádku dle citovaného ustanovení může být pouze jednání, kterého se cizinec dopustí na území jiného členského státu EU, nikoliv na území České republiky.

### III. Vyjádření žalované k žalobě

13. Ve vyjádření k žalobě žalovaná předně uvedla, že žalobkyně ve věci podala pouze blanketní odvolání, žalovaná tedy přezkoumala pouze zákonnost rozhodnutí, pročez není možný věcný přezkum žalobou napadeného rozhodnutí. K námitce, že žalobkyně vykonávala činnost jednatelky, žalovaná uvedla, že z obsahu výsledku vyplynulo, že v činnosti žalobkyně nelze spatřovat výkon funkce jednatelky společnosti. Žalovaná má za to, že podle § 50 odst. 1 správního řádu může správní orgán v řízení využít skutečnosti známé z úřední činnosti. Pokud žalobkyně namítala, že nebylo prokázáno, že se dopustila přestupku, taková skutečnost ani nebyla v napadeném rozhodnutí konstatována. K námitce, že neplnění účelu pobytu nelze podřadit pod závažné porušení veřejného pořádku, žalovaná odkázala mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112, či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 64/2016-72. Zdůraznila, že žádost žalobkyně byla zamítnuta, neboť žalobkyně závažným způsobem narušila veřejný pořádek. Toto ustanovení je zaměřeno do minulosti, k již vykonanému závažnému narušení veřejného pořádku. Zkoumání toho, zda je jednání žalobkyně skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbou pro některý ze základních zájmů společnosti je tak v tomto případě bezpředmětné. K dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalovaná odkázala na str. 12 rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Ke změně důvodu pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně v obou případech dospěl k závěru, že

v jednání žalobkyně lze spatřovat neplnění účelu dlouhodobého pobytu. S přihlédnutím k rozhodovací praxi správních soudů a se změnou zákonů se rozhodovací praxe žalované může v průběhu času měnit.

14. Žalovaná má za to, že žaloba nepřináší žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost rozhodnutí žalované zpochybňovala. Proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

#### IV. Posouzení věci soudem

15. Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalované, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
16. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí, kterým byla podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k trvalému pobytu.
17. Soud předně nepřisvědčil námitce, že v řízení nebylo prokázáno, že žalobkyně neplnila účel povolení k dlouhodobému pobytu.
18. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně pobývala na území České republiky od 30. 6. 2007 do 19. 5. 2008 na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, dále od 20. 5. 2008 do 19. 5. 2010 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonný manažer – účast v právnické osobě (pro družstvo EUROVEST), od 20. 5. 2010 do 19. 5. 2012 poté na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě jako jednatelka společnosti BYELIK SERVICE s.r.o. Dne 27. 4. 2012 podala žalobkyně žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě – jednatelka společnosti BYELIK SERVICE s.r.o., tato žádost byla rozhodnutím ze dne 26. 2. 2013 zamítnuta a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebyla žalobkyni prodloužena. Dne 16. 1. 2014 žalobkyně podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 27. 7. 2016 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou, která byla vedena u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 29 A 151/2016. Rozsudkem ze dne 18. 9. 2018, č. j. 29 A 151/2016-59 byla žaloba zamítnuta. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 471/2018-39 byla zamítnuta kasační stížnost žalobkyně podaná proti tomuto rozsudku krajského soudu.
19. Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vycházely v řízení o žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu především z účastnické výpovědi žalobkyně ze dne 11. 10. 2012, která byla provedena v rámci řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.
20. Z provedeného výsledku vyplývá, že motivací žalobkyně k tomu, aby se stala jednatelkou společnosti BYELIK SERVICE s.r.o. bylo, že potřebovala práci a kamarádka jí nabídla, aby spolu podnikaly. Nebyla však schopná popsat konkrétní kroky, které musela podniknout, aby se jednatelkou stala. Vyjmenovala, že za společnost jedná, funkci jednatele vykonává, činí jménem společnosti právní úkony, dle § 135 zajišťuje vedení evidence, účetnictví, vede seznam společníků, informuje společníky o záležitostech, ve své výpovědi však již nebyla konkrétní a zůstala pouze u tohoto obecného vyjmenování činností. Rovněž nebyla

schopná uvést, kterého zákona se má týkat § 135, který zmínila. Žalobkyně odmítla předvést, jakým způsobem pracuje s počítačem, nebyla schopná uvést, jaké smlouvy podepisuje a jakým způsobem, ani nebyla schopna uvést jméno obchodního partnera. Uvedla, že v posledním měsíci podepsala 2 – 3 smlouvy, ale nepamatovala si, o jaké smlouvy se jednalo a s kým byly uzavřeny. Žalobkyni není známo, kdo konkrétně vytváří texty smluv. Uvedla, že smlouvy jsou podepisovány v kanceláři v Ostravě, ale na jiném místě uvedla, že do Ostravy jezdí občas, naposledy tam byla před měsícem a půl. Jediná činnost, kterou pro společnost žalobkyně vykonávala, spočívala ve shánění zájemců a jednání o pronájmu nemovitostí. Nebyla však schopná uvést webové stránky, které při své práci využívala. Žalobkyně správně uvedla, že společnost má jednoho společníka, ale uvedla, že má 10 – 12 jednatelů, přičemž nebyla schopna uvést žádné jméno, společnost přitom měla 21 jednatelů.

21. Správní orgán prvního stupně uzavřel, že z výpovědi žalobkyně není zřejmé, že by se podílela na obchodním vedení společnosti. Její odpovědi na otázky správního orgánu byly teoretické, nepodložené žádnými konkrétními údaji. Dospěl proto k závěru, že žalobkyně funkci jednatele *de facto* nikdy nevykonávala a pouze využila toho, že byla jako jednatelka zapsána v obchodním rejstříku, aby požádala o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu z titulu účasti na podnikání této společnosti, tedy jako statutární orgán. Žalobkyně neplnila účel pobytu ani jako osoba samostatně výdělečná činná (živnostenské oprávnění vzniklo žalobkyni až dne 20. 11. 2015). Svým jednáním se tedy žalobkyně dopustila neplnění účelu pobytu, a to minimálně v období od 20. 5. 2010 (tj. ode dne počátku platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem) do 11. 10. 2012, kdy byl proveden výslech žalobkyně. S těmito závěry se v napadeném rozhodnutí ztotožnila i žalovaná a ke stejnému závěru dospěl rovněž zdejší soud.
22. Soud nepřisvědčil obecně formulované námitce, že rozhodnutí správních orgánů spočívají na vadném právním posouzení výkonu funkce jednatele a na nepodložených spekulacích. Správní orgány podrobně a přesvědčivě zdůvodnily, z jakých důvodů nebylo prokázáno, že žalobkyně fakticky činnost jednatelky společnosti nevykonávala. Kromě vyjmenování činností spadajících do úlohy jednatele společnosti nebyla schopná popsat konkrétní náplň jí vykonávaných činností v této funkci a neměla ani ponětí o osobách ostatních jednatelích či obchodních partnerech. Správní orgány proto správně uzavřely, že žalobkyně funkci jednatelky společnosti BYELIK SERVICE s.r.o. ve skutečnosti nevykonávala. K témuž závěru ostatně dospěl zdejší soud již v rozsudku ze dne 18. 9. 2018, č. j. 29 A 151/2016-59, v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, přičemž není důvod se od zde vyslovených závěrů odchylovat. Závěr, že žalobkyně v předmětném období účel pobytu neplnila, byl potvrzen i Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 471/2018-39 („*Jednatelské oprávnění spočívá jednak v zastupování společnosti a jednání jejím jménem navenek, jednak v obchodním vedení dovnitř společnosti, tedy v organizaci a řízení podniku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. 29 Odo 479/2003, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2005, č. j. 4 Afs 24/2003 - 81).* Z toho, jak stěžovatelka při výslechu popsala svou pracovní aktivitu, je zřejmé, že fakticky nevykonávala funkci jednatelky, byť formálně byla jako jednatelka v obchodním rejstříku zapsána a měla uzavřenu rovněž smlouvu o výkonu funkce. Stěžovatelce bylo opakovaně sděleno, že z její výpovědi sice vyplývá její částečná teoretická znalost povinností jednatele obecně vyjádřených v právních předpisech, ale současně že nebyla schopna uvést žádný konkrétní počín, který jako jednatelka běžně činí. Stejně nevěrohodně pak působí její vyjádření o organizaci

*společnosti (např. že společnost nemá účet, neplatí daň z příjmů právnických osob, stěžovatelka nezná počet zaměstnanců, ani ostatní jednatele, byť se dle jejího vyjádření schází jednou měsíčně, atp.). I v případě, že by byly povinnosti jednatelů rozděleny, jak naznačuje stěžovatelka, nepochybně by měla mít jakožto jednatelka (tedy součást managementu společnosti) přehled o struktuře společnosti, bankovním účtu, odvodech daní a zaměstnávaných osobách. Z její výpovědi však toto neplyne.“)*

23. Neobstojí ani námitka, že žalobkyně řádně plnila a plní podnikání jakožto osoba samostatně výdělečně činná na základě živnostenského oprávnění. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobkyni bylo vydáno živnostenské oprávnění s platností až od 20. 11. 2015, v období od 20. 5. 2010 do 11. 10. 2012 tedy účel dlouhodobého pobytu na základě živnostenského oprávnění plnit nemohla.
24. Soud se ztotožnil rovněž se závěrem správních orgánů, že žalobkyní popisovaná činnost (je nerozhodné, zda se jednalo vyhledávání nemovitostí k pronájmu, nebo vyhledávání zájemců o pronájem nemovitostí) nespadá pod vedení společnosti, ale do předmětu činnosti společnosti, a že k takové činnosti je třeba povolení k zaměstnání.
25. Pokud žalobkyně zpochybňuje použitelnost protokolu o výsledku žalobkyně z jiného řízení, je třeba zdůraznit, že výpověď byla uskutečněna v řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, tedy v řízení, ve kterém bylo povinností žalobkyně tvrdit skutečnosti týkající se účelu jejího pobytu, přičemž žalobkyně vypovídala ke skutečnostem rozhodným i pro nyní souzenou věc. Podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou jako podklad rozhodnutí sloužit zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Protokol o výsledku žalobkyně je možné podřadit pod skutečnosti známé z úřední činnosti, v postupu správních orgánů tak nelze spatřovat žádné pochybení. Žalobkyni nic nebránilo, aby v průběhu řízení předeštlá jinou skutkovou verzi reality, než která byla odrazem její výpovědi, pokud měla za to, že se skutečnosti uváděné ve výpovědi nezakládají na pravdě. Žalobkyně nejen že žádné takové skutečnosti v průběhu řízení ani v žalobě neuvedla, ale navíc sama v žalobě odkazovala na obsah výpovědi ze dne 11. 10. 2012. Namítanou nepoužitelnost protokolu o výsledku proto soud považuje za účelovou.
26. K námitce, že nebylo prokázáno, že by se v souvislosti s výkonem funkce jednatelky žalobkyně dopustila jednání, které by naplňovalo znaky přestupku, je třeba zdůraznit, že taková skutečnost nebyla v napadeném rozhodnutí konstatována.
27. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je uvedeno, že žalobkyně v minulosti uvedla České republice prostřednictvím jejího správního orgánu nepravdivé informace odůvodňující účel jejího pobytu, přičemž takový stav je v právním řádu označen za přestupek podle § 21 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“). Žalobkyně přitom odkazovala na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, který stanoví, že pokud rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, může si o ní udělat úsudek - ten si nemůže učinit o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá.
28. Pokud správní orgán prvního stupně konstatoval, že žalobkyně uváděla správnímu orgánu nepravdivé informace, tak je uvedené zjištění relevantní toliko pro posouzení důvodnosti předmětné žádosti žalobkyně, nikoliv pro účely řízení přestupkového. Rozhodnutí

v posuzované věci přitom nezávisí na vyřešení otázky, zda žalobkyně naplnila znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku nebo trestného činu ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu. Předmětné tvrzení správního orgánu lze tedy vnímat pouze v rovině skutkových závěrů ohledně jednání žalobkyně (neplnění účelu pobytu), kterému lze přisuzovat určitou intenzitu s ohledem na to, že právní řád obsahuje řadu právních norem, které chrání příslušné zájmy společnosti. Z tohoto hlediska nepovažuje soud tuto žalobní námitku za důvodnou.

29. Soud nesouhlasí ani s interpretací § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, kterou uvádí žalobkyně, dle níž je toto ustanovení aplikovatelné pouze na jednání, kterého se cizinec dopustí na území jiného členského státu, nikoli na území České republiky. Výklad žalobkyně nemá základ v teleologickém a eurokonformním výkladu uvedené právní normy a rovněž se nejedná o výklad zastávaný správními soudy. Citované ustanovení obsahuje dvojici dispozic, z nichž druhá (ohrožení bezpečnosti) se vztahuje toliko k jinému členskému státu, první však takto omezena není. Narušení veřejného pořádku tedy není omezeno pouze na jiné členské státy.
30. Důvodnou soud neshledal ani námitku, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, když věc posuzovaly dle skutkového stavu ke dni podání žádosti, a nikoli ke dni vydání rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že správní orgán prvního stupně se na str. 2 – 3 podrobně zabýval otázkou, ke kterému okamžiku je třeba posuzovat splnění podmínky pětiletého nepřetržitého pobytu na území, přičemž dospěl k závěru, že v daném řízení je třeba posuzovat pobyt žalobkyně na území ČR v pěti letech bezprostředně předcházejících podání žádosti, tedy v období od 15. 1. 2009 do 16. 1. 2014. S tímto závěrem se soud plně ztotožnil.
31. Žalobkyně dále namítala, že postup správního orgánu prvního stupně, který žádost žalobkyně opakovaně zamítl, vždy však s jiným odůvodněním, je v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti. Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Z průběhu řízení je zřejmé, že žádost žalobkyně byla nejprve zamítnuta podle § 75 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 77 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, toto rozhodnutí však bylo odvolacím orgánem zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. Ze zrušujícího rozhodnutí žalované nevyplýval nárok žalobkyně na to, že následné rozhodnutí o žádosti žalobkyně bude vyhovující. Správní orgán prvního stupně byl v dalším řízení vázán závazným právním názorem nadřízeného orgánu, v rámci kterého se musel pohybovat, po přezkoumání spisového materiálu přitom soud dospěl k závěru, že právní názor nadřízeného orgánu v novém rozhodnutí respektoval. Právní jistota žalobkyně tak nebyla nijak dotčena. Pochybení soud nespátřuje ani v tom, že správní orgán již v prvním rozhodnutí neaplikoval § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, resp. neuvedl, že se jednalo o závažné narušení veřejného pořádku. Má-li právní norma několik hypotéz, při jejichž naplnění dojde k určitému důsledku (zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu), tak není nezbytné, aby správní orgány uváděly všechny, které považují v dané věci za naplněné. Jinými slovy, je-li v rozhodnutí argumentováno naplněním určité hypotézy, neznamená to, že zároveň není naplněna žádná z hypotéz dalších.
32. V napadeném rozhodnutí bylo rozhodováno podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, nikoli podle § 75 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 77 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, na tuto skutečnost nemá žádný vliv konstatování žalované, že žalobkyně svým jednáním obcházel zákon. Argumentace žalobkyně, že úvaha o úmyslném jednání s cílem

zachovat nepřetržitost pobytu nemá oporu ve spisu, je tedy irrelevantní, protože žádná taková úvaha z napadeného rozhodnutí nevyplyvá.

33. V poslední řadě se soud zabýval žalobní námitkou, zda neplnění účelu dlouhodobého pobytu může být kvalifikováno jako závažné narušení veřejného pořádku.
34. Podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek nebo ohrozil bezpečnost jiného členského státu Evropské unie, za podmínky, že toto rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince.
35. Jak opakovaně zdůraznil Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, citované ustanovení je zaměřeno do minulosti. *„Není tedy rozhodující, zda z jednání stěžovatele lze dovozovat, že v budoucnosti závažným způsobem naruší veřejný pořádek. Naproti tomu je však nezbytné, aby jednání stěžovatele bylo možné hodnotit jako vskutku závažné narušení veřejného pořádku. Obdobně je formulován i § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jehož výkladem se zabýval rozšířený senát a ve vztahu k němuž formuloval požadavek skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení veřejného pořádku. Není tedy žádný důvod, proč tyto požadavky nevztáhnout i na § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, ovšem s tím rozdílem, že především aktuálnost a dostatečnou závažnost ohrožení veřejného pořádku je třeba pro účely trvalého pobytu vykládat odlišně než v případě vyhoštění občana EU či jeho rodinného příslušníka.“* (srov. rozsudek ze dne 6. 2. 2013, č. j. 1 As 175/2012-34, nebo rozsudek ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 345/2017-37).
36. Ve vztahu k udělování povolení k trvalému pobytu judikatura správních soudů dlouhodobě tenduje k restriktivnímu výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“. V rozsudku ze dne 22. 11. 2012, č. j. 1 As 175/2012-34, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pojem závažného narušení veřejného pořádku užitý v § 75 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2010, nelze ztotožnit s jakýmkoliv protiprávním jednáním cizince. Musí jít o jednání vskutku závažné (intenzitou, nebo významem chráněného zájmu, proti němuž směřuje) a aktuální, byť v porovnání s § 119 odst. 2 písm. b) citovaného zákona naplní tento pojem i jednání méně intenzivní a méně aktuální. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl, že *„žalovaný i městský soud nesprávně interpretovali neurčitý právní pojem ‚závažné narušení veřejného pořádku‘. Žalovaný vyložil, že o závažné narušení veřejného pořádku jde pokaždé, když cizinec poruší či obchází právní normu. Městský soud tomuto názoru přisvědčil. Takovýto výklad však dle Nejvyššího správního soudu zcela pomíjí existenci slova ‚závažné‘. To mimo jiné implikuje, že se musí jednat o intenzivní poruchové jednání, nikoliv pouze o bagatelní prohřešek. Normy správního práva trestního a trestního práva hmotného přitom pokrývají často i méně závažná jednání, jimiž dochází k ohrožení zájmů chráněných zákonem (tedy veřejného pořádku). Typová společenská škodlivost (nebezpečnost) správních a trestních deliktů je vyjádřena trestní sazbou. Samotná skutečnost, že stěžovatel byl odsouzen pro trestný čin, neznamená, že se dopustil jednání vážně narušujícího veřejný pořádek. V takovém případě je třeba především hodnotit konkrétní společenskou nebezpečnost protiprávního jednání cizince a také jeho jednání po spáchání deliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 6/2012-29).“*
37. Tendence k restriktivnímu výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ v judikatuře správních soudů se promítly i do právních závěrů vyslovených v rozsudku

Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 Azs 345/2017-37, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval stejnou právní otázkou, jako v nyní projednávaném případě, tzn., zda skutečnost, že žadatel o povolení trvalého pobytu neplnil účel předchozího povoleného pobytu (účast v právnické osobě) zakládá závažné narušení veřejného pořádku, pro který by bylo možno jeho žádost zamítnout. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s] názorem zákonodárce vyplývajícím z důvodové zprávy, že neplnění účelu pobytu představuje narušení veřejného pořádku, lze v zásadě souhlasit. Dle názoru Nejvyššího správního soudu se však samo o sobě nejedná o narušení veřejného pořádku potřebné intenzity, tedy o narušení závažné či přesněji řečeno narušení veřejného pořádku závažným způsobem, jak vyžadovalo na věc aplikované ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců v relevantním znění. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 3 As 4/2010 - 151 totiž odmítl, že by bylo možné obcházení zákona (v tehdejší případě šlo o účelové uzavření manželství) ztotožňovat s narušením veřejného pořádku, „neboť zpravidla nejde o skutečné, aktuální a dostatečně závažné obrožení některého ze základních zájmů společnosti, který by navíc sám o sobě odůvodňoval tak vážný zásah do cizincových práv, jakým je vyhoštění z území České republiky.“ V případě neudělení povolení k trvalému pobytu lze sice za „závažné narušení veřejného pořádku“ považovat i menší prohřešky než ve vztahu ke správnímu vyhoštění (což bylo jedním z důvodů, proč Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 71/2010 - 112 za důvod pro neudělení povolení k trvalému pobytu považoval i účelové prohlášení otcovství), nicméně neplnění účelu dlouhodobého pobytu samo o sobě závažným narušením veřejného pořádku není. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl na základě následujících úvah. [...] Cizinec, který neplní účel dlouhodobého pobytu, sice porušuje jednu z povinností, která mu ze zákona o pobytu cizinců vyplývá, avšak neohrožuje některý ze základních zájmů společnosti. Takové jednání sice určitým způsobem koliduje se zájmem státu na regulaci pohybu a pobytu cizinců na jeho území, nelze je však považovat za tak závažný excés, aby bylo způsobilé narušit závažným způsobem veřejný pořádek tohoto státu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel po celou dobu svého pobytu disponoval platným pobytovým oprávněním, přičemž bod 6 preambule směrnice 2003/109/ES zdůrazňuje právě oprávněnost a nepřetržitost pobytu cizince. Není-li závažným porušením veřejného pořádku samotný nelegální pobyt cizince na území České republiky (bod 56 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 4/2010 - 151 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2013, 6 Azs 345/2017 č. j. 7 As 152/2012 - 51), nemůže jím – samo o sobě – být ani neplnění účelu jinak povoleného (a tedy legálního) dlouhodobého pobytu.“

38. V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud rovněž zabýval otázkou udržitelnosti uvedených judikturních závěrů ve vztahu k novelizaci zákona o pobytu cizinců (provedené zákonem č. 222/2017 Sb.), v jejímž důsledku se s účinností od 15. 8. 2017 stal součástí § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nový důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, a to že „cizinec v době platnosti posledního povolení k dlouhodobému pobytu bezprostředně předcházejícího podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 neplnil na území účel, pro který mu povolení k dlouhodobému pobytu bylo vydáno.“ [§ 75 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců].
39. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že „neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu nemůže být ‚samo o sobě‘ [...] kvalifikováno jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu v relevantním znění. Uplatnit toto ustanovení by bylo možné jen v případě, že by k onomu (prostému) narušení veřejného pořádku z důvodu neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu přistoupily další individuální okolnosti, jež by umožnily kvalifikovaně hodnotit tento způsob

*narušení veřejného pořádku jako závažný, například skutečnost, že již v době podání poslední žádosti o povolení dlouhodobého pobytu žadatel věděl, že účel nebude nebo nehodlá plnit. Některé okolnosti tohoto případu by to sice mohly naznačovat, pro takový závěr však v dané fázi řízení chybí dostatečný a prokázaný skutkový základ (naproti tomu by pro takový závěr nesvědčilo zjištění, že účel pobytu stěžovatel neplnil po tři z pěti let dlouhodobého pobytu předcházejícího podání žádosti o trvalý pobyt).“*

40. Popsané tendence k restriktivnímu výkladu pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ se promítly i do judikatury Krajského soudu v Brně (srov. např. rozsudek ze dne 17. 9. 2018, č. j. 29 A 109/2016-29, rozsudek ze dne 16. 4. 2019, č. j. 29 A 55/2017-27, či rozsudek ze dne 30. 4. 2019, č. j. 29 A 87/2017-27). Krajský soud ani v nyní projednávané věci neshledal důvod, proč by se měl od těchto závěrů odchýlit, přičemž dospěl k závěru, že ve světle výše uvedených aktuálních požadavků judikatury správních soudů napadené rozhodnutí žalovaného (ani správního orgánu prvního stupně) neobstojí. Pokud totiž v řízení o povolení trvalého pobytu správní orgány žádost žalobkyně zamítly s pouhým odkazem na skutečnost, že žalobkyně dva roky a šest měsíců neplnila účel předchozího povoleného pobytu, čímž naplnila podmínku pro zamítnutí žádosti pro závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, takové stanovisko je v rozporu s dosavadní judikaturou správních soudů, a proto rozhodnutí na něm založené nelze než považovat za nezákonné. Na rozdíl od jiných případů, které se objevují v judikatuře správních soudů (jako typickou lze například zmínit situaci, kdy cizinec při podání žádosti deklaruje, že bude jednatelem společnosti, která již před tímto datem nevyvíjela žádnou aktivitu – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 188/2017-46; dále se může jednat například o dlouhodobý a soustavný výkon nelegální práce cizincem – srov. citovaný rozsudek krajského soudu č. j. 29 A 109/2016-29), z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ani z žalobou napadeného rozhodnutí žalované či přímo ze správního spisu nevyplývají skutečnosti, které by ospravedlnily hodnocení jednání žalobkyně jako závažné narušení veřejného pořádku, a tedy podřazení pod § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců.
41. Jelikož soud neshledal dostatečným odůvodnění zamítnutí žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, považoval soud za předčasné se vyjadřovat k námitkám směřujícím k otázce přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života.

#### V. Závěr a náklady řízení

42. Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalované pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc jí vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); v dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. 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.
44. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Odměna advokátky žalobkyně 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), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) a dva režijní paušály, a to ve výši 2 × 3 100 Kč a 2 × 300 Kč [§ 7 bod 5.,

§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 4 advokátního tarifu], tedy celkem 6 800 Kč. Jelikož advokátka žalobkyně nedoložila, že by byla plátkyní daně z přidané hodnoty, nezvyšují se náklady řízení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalované přiznána náhrada nákladů ve výši 9 800 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 29. srpna 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.  
předsedkyně senátu