



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové ve věci

žalobkyně: **H. T. K.**
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupena advokátem Radimem Strnadem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 12. 2018, č. j. MV-91436-4/SO-2018,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 6. 12. 2018, č. j. MV-91436-4/SO-2018, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 15. 6. 2018, č. j. OAM-34849-24/DP-2017, byla dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. h) zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění

pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná (dále též „OSVČ“). Správní orgány zjistily, že žalobkyně byla od 22. 1. 2016 do 21. 1. 2018 držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, přičemž toto povolení k dlouhodobému pobytu jí bylo vydáno jako osobě provozující živnost. Dne 11. 12. 2017 podala žalobkyně u Ministerstva vnitra žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. V řízení o žádosti žalobkyně (mimo jiné) Ministerstvu vnitra předložila pracovní smlouvu uzavřenou dne 1. 4. 2017 mezi BAMBOLA, s.r.o., jako zaměstnavatelem a žalobkyní jako zaměstnancem. Pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou s tím, že žalobkyně nastoupí do práce dne 1. 4. 2017 a bude 40 hodin týdně vykonávat práci prodáváče (obchodníka) v prodejně zaměstnavatele, 562 01 Ústí nad Orlicí. Ze sdělení Úřadu práce České republiky ze dne 9. 2. 2018 správní orgány dále zjistily, že žalobkyni bylo na základě její žádosti vydáno platné povolení k zaměstnání u zaměstnavatele BAMBOLA, s.r.o., a to od 19. 2. 2018 do 18. 2. 2020 (druh práce: prodáváč v prodejně). Tuto skutečnost žalobkyně potvrdila též v rámci výsledku provedeného dne 15. 3. 2018. Dle správních orgánů je tak zjevné, že žalobkyně minimálně od 1. 4. 2017 neplnila účel povoleného a požadovaného pobytu (pobyt za účelem podnikání – OSVČ), neboť nepodnikala a vykonávala závislou činnost (do 18. 2. 2018 nadto bez povolení k zaměstnání od Úřadu práce České republiky). Správní orgány proto uzavřely, že skutečnosti uvedené výše nasvědčují tomu, že žalobkyně hodlá povolení k dlouhodobému pobytu zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ.

2. Proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 6. 12. 2018, č. j. MV-91436-4/SO-2018, podala žalobkyně žalobu, v níž namítala, že *„žalovaná neměla pro svůj závěr o výkonu nelegální práce žalobkyni v období od 1. 4. 2017 do 18. 2. 2018 žádný skutečně relevantní důkaz“*, resp. že zmiňovaný závěr žalované *„vychází pouze z jakési domněnky správního orgánu I. stupně“*. Správní orgány měly žalobkyni *„vyzvat k předložení povolení k zaměstnání na období od 1. 4. 2017 do 19. 2. 2017 či učinit dotaz u příslušného úřadu práce, zda v tomto období měla žalobkyně vydáno povolení k zaměstnání“*. Jelikož se tak nestalo, byl dle žalobkyně porušen § 3, § 50 odst. 2 a § 51 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto by mělo být zrušeno.
3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě (které není třeba rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byla žalovaná úspěšná, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba především vypořádat námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal) vyhodnotila námitky žalobkyně jako liché, odkázala odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jejího názoru nejen věcně správné, ale též zákonné, a navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
4. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

5. Nejprve je vhodné zdůraznit, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily (z poslední doby srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 2 As 171/2018 – 15, bod 15). Žalobkyně v žalobě správním orgánům vytýká pouze to, že nedostatečně zjistily skutkový stav věci, resp. že jejich skutkové závěry nemají oporu ve správním spise (právní posouzení věci není žalobkyní zpochybňováno), přitom se ale o odstranění v žalobě tvrzených vad v řízení před správními orgány v rozporu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* ani nepokusila, byť jí v tom objektivně nic nebránilo. Dokazování proběhlo před správním orgánem prvního stupně, přičemž žalobkyně proti jeho skutkovým závěrům žádnou konkrétní námitku neuplatnila, podala pouze blanketní odvolání, které vzdor řádnému poučení, kterého se jí ze strany správního orgánu prvního stupně dostalo, nedoplnila (opravný prostředek byl v řízení před správními orgány vyčerpán toliko formálně, nikoliv materiálně). Za těchto okolností nelze postup žalobkyně, která se o nápravu v žalobě tvrzených nedostatků v řízení před správními orgány nesnažila, vyhodnotit jinak než jako nekorektní a účelový (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 2 As 287/2016 – 36, bod 14). Měla-li žalobkyně za to, že ve správním řízení existují pochybnosti ohledně zjištěného skutkového stavu, měla s tímto svým „*podezřením*“ správní orgány - alespoň v rámci odvolacího řízení - seznámit. Obecně sice je možné vznášet v řízení před krajským soudem námitky, které nebyly uplatněny ve správním řízení (mělo by se však jednat o výjimku z pravidla, která by měla být vyhrazena pouze pro námitky, jež nemohly být z objektivních důvodů před správními orgány uplatněny), avšak s ohledem na shora uvedené žalobce nemůže v řízení před správním soudem s úspěchem namítat, že správní orgán nedostal zásadě materiální pravdy tím, že nezohlednil, resp. nereagoval na ta tvrzení žalobce, která ve správním řízení nebyla uplatněna (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2016, č. j. 10 As 246/2015 – 34). Jiný přístup by představoval negaci současné legální (posteriori) koncepce správního soudnictví. Ostatně pojem „úplný přezkum“ (plná jurisdikce) není ani Evropským soudem pro lidská (srov. např. rozsudek ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 40378/10 – *Fazia Ali* proti Spojenému království) vykládán doslova a Evropský soud pro lidská práva se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (*sufficient review*). Je třeba též přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený (soudní přezkum správních rozhodnutí proto nelze vnímat jako odvolací řízení v plné apelaci) a soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum férovosti předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů.
6. Vzhledem k výše uvedenému soud k žalobním námitkám již jen stručně uvádí následující:
7. Zaprvé je nutno vypíchnout, že se žalobní námitky mívají s důvody, o které je opřen výrok žalobou napadeného rozhodnutí. Jak je zřejmé z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, správní orgány zamítly žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu za účelem podnikání – OSVČ proto, že vše nasvědčovalo tomu, že žalobkyně hodlá povolení k dlouhodobému pobytu zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ [§ 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců], neboť žalobkyně minimálně od 1. 4. 2017 neplnila

účel povoleného a požadovaného pobytu (pobyt za účelem podnikání – OSVČ), jelikož nepodnikala, vykonávala závislou činnost a v této činnosti nadále pokračuje. Žalobkyně však v žalobě zpochybňuje výlučně dílčí skutkový závěr správních orgánů „o výkonu nelegální práce žalobkyně v období od 1. 4. 2017 do 18. 2. 2018“.

8. Za druhé je třeba odmítnout tvrzení žalobkyně, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. K žádnému takovému pochybení však v řízení, z něhož žalobou napadené rozhodnutí vzešlo, nedošlo. Ve správním spise lze nalézt dostatek podkladů, ze kterých jednoznačně plyne, že žalobkyně minimálně od 1. 4. 2017 neplnila účel povoleného a požadovaného pobytu (pobyt za účelem podnikání – OSVČ), neboť vykonávala (a vykonává) závislou činnost a nepodniká. Správní orgány proto správně uzavřely, že tyto skutečnosti nasvědčují tomu, že žalobkyně hodlá povolení k dlouhodobému pobytu zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Předně je to pracovní smlouva uzavřená dne 1. 4. 2017 mezi BAMBOLA, s.r.o., jako zaměstnavatelem a žalobkyní jako zaměstnancem. Z této pracovní smlouvy plyne, že pracovní poměr byl uzavřen na dobu neurčitou od 1. 4. 2017 a že žalobkyně 40 hodin týdně vykonávala práci prodavače (obchodníka) v prodejně, 562 01 Ústí nad Orlicí. Sama žalobkyně potvrdila autenticitu pracovní smlouvy i správnost údajů v ní obsažených při výslechu dne 15. 3. 2018. Skutkový závěr, že žalobkyně vykonávala v rozporu s účelem povoleného pobytu závislou práci, plyne i z rozhodnutí Úřadu práce České republiky ze dne 6. 2. 2018, č. j. UOA-54/2018-za. Tímto rozhodnutím bylo na základě žádosti žalobkyně od 19. 2. 2018 do 18. 2. 2020 povoleno zaměstnání žalobkyně u BAMBOLA, s.r.o., na pozici „*prodavač v prodejně*“ v provozovně na adrese, 562 01 Ústí nad Orlicí. Z odpovědi Úřadu práce České republiky (ze dne 9. 2. 2018, č. j. UPCR-UO-2018/3824-20181703/1) na žádost Ministerstva vnitra ze dne 6. 2. 2018 je pak zřejmé, že jiné povolení k zaměstnání u BAMBOLA, s.r.o., žalobkyni vydáno nebylo. Nebylo tedy nutno činit další „*dotazy u příslušného úřadu práce*“ či „*vyzývat žalobkyni k předložení povolení k zaměstnání na období od 1. 4. 2017 do 19. 2. 2018*“, zvláště když existence takového povolení nebyla žalobkyní tvrzena a důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně nebyla absence rozhodnutí Úřadu práce České republiky o povolení k zaměstnání.
9. Lze tedy shrnout, že skutkový závěr správních, že žalobkyně minimálně od 1. 4. 2017 neplnila účel povoleného a požadovaného pobytu¹ (pobyt za účelem „*podnikání – OSVČ*“),

¹ Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn - například dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem (viz například rozsudek ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81). Je přitom věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek cizince vpustí či nevpuští na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, kdy uplynula doba, po níž jí byl vstup a pobyt povolen (viz rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, publ. pod č. 1955/2009 Sb. NSS). Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, musí tedy být vždy skutečně naplněn. V případě povolení k pobytu za účelem podnikání tak nestačí, pokud cizinec pouze usiluje o výkon

neboť vykonávala závislou činnost (do 18. 2. 2018 nadto bez povolení k zaměstnání od Úřadu práce České republiky) a nepodniká, je správný (stejně tak je důkazně podložen skutkový závěr správních orgánů „o výkonu nelegální práce žalobkyní v období od 1. 4. 2017 do 18. 2. 2018“). Pokud současně správní orgány uzavřely, že skutečnosti uvedené výše nasvědčují tomu, že žalobkyně hodlá povolení k dlouhodobému pobytu zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ, a její žádost o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu za účelem podnikání – OSVČ podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců zamítly, rozhodly správně a v souladu se zákonem. O zjištěném skutkovém stavu přitom nepanují žádné pochybnosti (ostatně žalobkyně ani netvrdí, že od 1. 4. 2017 nevykonávala závislou činnost a že plnila účel povoleného a požadovaného pobytu), nebylo proto možno vyhodnotit jako důvodnou výtku žalobkyně, že ve správním řízení bylo postupováno v rozporu s § 3, § 50 odst. 2 a § 51 odst. 1 správního řádu.

10. Ztotožnit se nelze ani s námitkou žalobkyně, že správní orgány nepostupovaly při zjišťování skutkového stavu dostatečně aktivně. Žalobkyně totiž přehlíží, že žalobou napadené rozhodnutí vzešlo z řízení o žádosti. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti leží primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, či ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017 - 28). Pokud žadatel tuto svou procesní povinnost nesplní, musí akceptovat negativní důsledky takového selhání. V této souvislosti je vhodné připomenout, že ani v řízení zahajovaném z moci úřední není správní orgán povinen opatřovat všechny důkazy, na které si účastník vzpomene. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 41 odůvodnění rozsudku ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015 - 51 (srov. též rozsudek téhož soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 8 As 254/2016 - 67, bod 20), *„podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je primárně důkazní břemeno na správním orgánu, pokud je však tvrzením delikventa některý z důkazů zpochybněn, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu a je pouze na něm, aby svá tvrzení prokázal (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 9/2013 - 35)“*. Pokud tedy žalobkyně např. měla pochybnosti o správnosti (úplnosti) sdělení Úřadu práce České republiky ze dne 9. 2. 2018, č. j. UPCR-UO-2018/3824-20181703/1 (či jiného podkladu pro vydání rozhodnutí), měla tyto pochybnosti vyjavit a svá tvrzení prokázat. To však neučinila ani ve správním řízení, ani v řízení před soudem, a proto musí přijmout důsledky své indolence.
11. Soud tedy uzavírá, že v daném případě byl správními orgány zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který byl nezbytný pro soulad jejich rozhodnutí s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Žádný relevantní důkaz nebyl opomenut, ostatně žalobkyně ani v řízení před správním orgánem či soudem žádné další důkazy neoznačila, resp. žádné důkazní návrhy nepřednesla. Věc byla též správně právně

podnikatelské činnosti, nebo pokud je pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, a ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010 - 200).

posouzena (žalobkyně ostatně právní závěry správních orgánů nezpochybňovala), kvalita správního procesu (a výstupů z tohoto procesu, tj. rozhodnutí) odpovídala právům a povinnostem, o kterých se jednalo, resp. tomu, co bylo v daném případě „*ve hře*“². Žaloba tak nebyla důvodná a soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I). Soud rozhodl bez jednání, když podmínky pro takový postup byly splněny (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

12. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).
13. Pro úplnost soud dodává, že samostatně nerozhodoval o návrhu žalobkyně ze dne 25. 3. 2019 na přiznání odkladného účinku žalobě, protože o žalobě rozhodl bez prodlení po učinění nezbytných procesních úkonů (srov. shodně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 278/2016 - 16, ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 308/2016 - 35, ze dne 7. 4. 2017, č. j. 7 As 61/2017 - 34, ze dne 24. 11. 2016, č. j. 9 As 280/2016 - 50, a další).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 2. května 2019

² Srov. – mutatis mutandis – nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu