



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Aleny Hocké a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **N.M.**, narozena ..., státní příslušnost Ruská federace, pobytem v České republice ..., zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2018, č.j. MV-115649-5/SO-2016

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2018, č.j. MV-115649-5/SO-2016, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna uhradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 30. 1. 2018, č.j. MV-115649-5/SO-2016 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobkynino odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvoinstanční orgán*“), ze dne 25. 7. 2016, č.j. OAM-3601-20/DP-2016 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – účast v právnické osobě, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že je přesvědčena, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, její rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Správní orgány obou stupňů rovněž nedostatečně zjistily skutečný stav věci a postupovaly tedy v rozporu s § 3 správního řádu. Žalovaná také porušila § 4 odst. 1 správního řádu, podle kterého je veřejná správa službou veřejnosti, tudíž každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost dotčeným osobám podle možností vycházet vstříc, což jednoznačně správní orgány nerespektovaly, tudíž porušily další z povinností jim určených zákonem. V neposlední řadě žalovaná porušila § 2 správního řádu, § 87d odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) a § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně nutně napadá rozhodnutí žalované, a to zejména s ohledem na skutečnost, že toto rozhodnutí aprobovalo nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí, přičemž skrze podanou žalobu je alespoň zprostředkovaně napadáno rovněž prvoinstanční rozhodnutí.
3. Žalobkyně uvedla, že předně napadá způsob, jakým se žalovaná vypořádala s odvolací námitkou týkající se jiné závažné překážky. Žalovaná nikterak neodkazuje, na základě čeho lze domnělé jednání žalobkyně zahrnout pod onu jinou závažnou překážku. Judikatura a aplikační praxe se posunula, o čemž svědčí i rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, č.j. 48 A 45/2015-42, kde se soud jasně k pojmu „*jiná závažná překážka*“ vyjádřil, jak má být posuzován. Krajský soud judikoval následující: „*Soud se nedomnívá, že skutková podstata obsažená v § 57 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je bezbřehá a že je jakousi „zbytkovou klauzulí“, která by ve výsledku znamenala, že ministerstvo neudělí (popř. neprodlouží, zruší) povolení k dlouhodobému pobytu z jakéhokoli dalšího důvodu. Podle soudu musí být toto ustanovení vykládáno velmi uvážlivě a jak správní orgány, tak soudy jej nemohou aplikovat svévolně. Proto i možnost podřadit pod tento neurčitý právní pojem neplnění účelu pobytu musí být zvažována restriktivně.*“ Dále krajský soud uvedl: „*Uvedené ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců má proto podle soudu od okamžiku, kdy se stalo součástí zákona o pobytu cizinců, jednoznačný bezpečnostně-politický obsah v širším slova smyslu a směřuje tedy k ochraně veřejného zájmu, na čemž nic nezměnila ani pozdější (shora uvedená) úprava textu tohoto ustanovení. Tuto povahu přitom má ustanovení jako celek, tedy nikoli pouze ta část ustanovení, která hovoří o zájmu ČR, ale i ta, která se týká „jiné závažné překážky pobytu cizince na území.“ Tyto dvě části daného ustanovení proto nelze vnímat izolovaně a pod pojem „jiná závažná překážka“ subsumovat jakékoli skutkové děje*

nesouvisející přímo s ochranou bezpečnostně-politických zájmů ČR.“ Závěrem krajský soud uvedl: „Tyto právní důsledky však musí být jasným způsobem upraveny v zákoně a být předvídatelné a pro cizince nikoliv překvapivé. Situaci, kdy by skutkové okolnosti případu měly podle mínění ministerstva či žalované vést k neudělení povolení k pobytu (popř. jeho zrušení či neprodloužení doby jeho platnosti), avšak pro takový postup chybí v zákoně o pobytu cizinců dostatečně jasná opora, není možné řešit přehnaně extenzivním výkladem neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území.“ Příliš extenzivní výklad ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců by ad absurdum mohl vést k závěru o nadbytečnosti ostatních ustanovení zákona pro neudělení povolení k pobytu (popř. jeho zrušení či neprodloužení) a správní orgány by si vystačily pouze s tímto jediným ustanovením.“ Z výše uvedeného tedy dle žalobkyně vyplývá, že správní orgány pochybily, když bez dalšího označily domnělý výkon nelegální práce pod jinou závažnou překážku, aniž by si řádně zjistily stav v souladu s § 3 správního řádu. Správní orgány nebyly samy kompetentní konstatovat, že se ze strany žalobkyně jednalo o nelegální práci, neboť k tomu je kompetentní Inspektorát práce apod.

4. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaná taktéž porušila § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v rámci odvolacího řízení, respektive § 82 odst. 4 správního řádu, neboť žalované bylo doloženo několik listinných důkazů, které měly značný vliv na napadené rozhodnutí, avšak žalovaná se s těmito důkazy nikterak nevypořádala, ač se jednalo o nové skutečnosti, které nešlo uplatnit dříve. Z těch nejdůležitějších je zapotřebí zmínit Rozhodnutí Úřadu práce o povolení k zaměstnání účastnice řízení spolu s Dohodou o provedení práce, výplatní pásky a taktéž Rozhodnutí o přijetí syna do Základní školy, což má zase velký vliv na zkoumání přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců.
5. V neposlední řadě žalovaná způsobila nepřezkoumatelnost rozhodnutí, když dostatečně neposoudila přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně. Nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života je neurčitým právním pojmem, nikoliv správním uvážením, což však správní orgány nikterak nereflektovaly. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č.j. 3 Azs 240/2014-37 (správně: č.j. 3 Azs 240/2014-35), kde Nejvyšší správní soud uvedl následující: *„Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se shora uvedený závěr městského soudu nikterak nedotýká otázky (ne)dodržení limitů správního uvážení, jak se domnívá stěžovatelka. Ustanovení § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (jehož nedostatečná aplikace vedla městský soud ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky), dle kterého rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vydat, jestliže důsledkem by byl nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince, totiž žádný prostor pro užití diskrečního oprávnění nenabízí. Posouzení, zda by správní vyhoštění mohlo představovat nepřiměřený zásah do práv cizince, je otázkou interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu, který musí být v tomto smyslu v konkrétním případě naplněn obsahem odpovídajícím posuzované věci. Jde tedy ryze o otázku interpretace a aplikace práva, jejichž přezkum správními soudy není (na rozdíl od užití správního uvážení) nikterak omezen.“* Žalobkyně dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č.j. 5 As 102/2013-34 (správně: č.j. 5 As 102/2013-31), kde se Nejvyšší správní soud vyjádřil obdobně: *„Výklad pojmu „nepřiměřený zásah do rodinného nebo soukromého života“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je ovšem otázkou výkladu práva a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav za využití citovaných kritérií stanovených judikaturou ESLP, nikoliv předmětem volného správního uvážení.“* Správní orgány nesplnily hlediska, která jsou nutná zvážit v případě takového neurčitého právního pojmu. Dle výše uvedeného rozsudku je Nejvyšší správní soud vymezil následovně: *„Mezi hlediska, která berou soudy v imigračních případech v potaz, patří zejména povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

(například závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem), délka pobytu cizince v hostitelském státě, doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu, a chování cizince v průběhu této doby, rodinná situace cizince (například doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru), počet nezletilých dětí a jejich věk, dále rozsah, v jakém by byl soukromý nebo rodinný život cizince narušen (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění), rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát (příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti apod.), imigrační historie dotčených osob (například porušení imigračních pravidel v minulosti) a v neposlední řadě také věk a zdravotní stav cizince.“ Správní orgány způsobily nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, když absentovaly na zjištění veškerých hledisek k posouzení přiměřenosti dopadů jak k osobě žalobkyně, tak jejích rodinných příslušníků. Žalobkyně k tomuto odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č.j. 8 As 68/2012-47 (správně: č.j. 8 As 68/2012-39), kde Nejvyšší správní soud uvedl: „Za druhé, při posuzování rozsahu, v jakém by byl rodinný život stěžovatele narušen, je nutné zkoumat nejen vliv ne ekonomický, osobní a rodinný život stěžovatele, ale i vliv na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat v ČR na základě samostatného pobytového oprávnění.“ Žalobkyně má na území České republiky vytvořeno veškeré zázemí, má v ČR svého manžela V.K., nar. ... a nezlet. syna K.M., nar. ..., kdy oba na území ČR pobývají na základě povolení k trvalému pobytu. S ohledem na to, že žalobkyně žije na území ČR již řadu let, za kterých se plně integrovala do společnosti, kdy zde i řádně podniká, mělo by zamítnutí žádosti katastrofický dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně, neboť by se dostala do situace, že by musela případně opustit území ČR. Žalobkyně se stará o svého syna, který na území ČR řádně studuje, a odloučení od matky by pro něj mělo citelný dopad do jeho psychického života. Žalobkyně nikdy nepáchala trestnou činnost či jinak porušovala právní předpisy ČR. Správní orgány přiměřenost dopadu rozhodnutí zcela bagatelizovaly, nikterak se nepokusily zjistit okolnosti svědčící v prospěch žalobkyně, nepředvolaly si ani žalobkyni, ani jejího manžela, či syna, aby se mohli vyjádřit k tomu, co by pro ně znamenalo odloučení od manželky, případně matky. Posuzování přiměřenosti nelze zakládat na pouhých domněnkách či informacích z Cizineckého informačního systému, neboť to jistě není v souladu s § 3 správního řádu.

6. Žalobkyně uzavřela, že je s ohledem na výše uvedené toho názoru, že napadené rozhodnutí stejně jako řízení, které předcházelo jeho vydání, je zatíženo nezákonností, a proto navrhuje, jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Dále požaduje žalobkyně náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) v souvislosti s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nelze prodloužit dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu mimo jiné tehdy, je-li zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území České republiky. Výkladem pojmu „závažná překážka pobytu cizince na území“ se opakovaně ve své judikatuře zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž dospěl k závěru, že pod uvedený pojem lze podřadit též nenaplnění účelu předchozího povolení k pobytu. V rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č.j. 9 As 80/2011-69, Nejvyšší správní soud prohlásil, že „aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská

činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána...“ Žalovaná vychází ze závěru Nejvyššího správního soudu, vyjádřeného ve shora citovaném rozsudku, a shodně jako prvoinstanční orgán konstatuje, že žalobkyni brání jiná závažná překážka v prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobkyně neplnila účel pobytu na území, když se dopustila soustavného výkonu nelegální práce, jak je vymezena v § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, čímž byl naplněn důvod pro neprodloužení doby platnosti jejího povolení k dlouhodobému pobytu uvedený v § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců z důvodů závažné překážky pobytu cizince na území. Žalovaná dále konstatuje, že překážka pobytu cizince na území České republiky je objektivně nastalá situace, resp. skutečnost, která brání pobytu cizince na území České republiky, neboť pobyt cizince není v souladu s veřejným zájmem a veřejným pořádkem České republiky, resp. se těmito hodnotám přičítá. V zájmu České republiky je, aby na jejím území pobývali jen ti cizinci, kteří respektují její zákony a plní všechny povinnosti jim stanovené, mezi které zcela jistě patří faktická konzumace deklarovaného účelu pobytu.

8. K námitce, že prvoinstanční orgán překročil svým závěrem o výkonu nelegální práce svoji pravomoc, neboť tuto otázku jsou oprávněny posuzovat pouze příslušné úřady práce, žalovaná uvedla, že prvoinstanční orgán je dle zákona o pobytu cizinců oprávněn zkoumat, zda cizinec plnil účel povoleného pobytu a zda v jeho případě neexistuje důvod pro zamítnutí podané žádosti, např. z důvodu porušení pracovněprávních předpisů. Žalovaná přisvědčuje, že prvoinstanční orgán není orgánem, který je oprávněn rozhodovat o tom, zda se cizinec dopustil přestupku či správního deliktu na úseku zaměstnanosti. Je však nepochybně oprávněn v rámci vedeného řízení učinit si na základě provedených důkazů úsudek o tom, zda [cizinec] svým jednáním naplnil důvod pro zamítnutí podané žádosti či pro zrušení povoleného pobytového oprávnění z důvodu neplnění účelu povoleného pobytu včetně toho, zda se dopustil výkonu nelegální práce, jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2011, č.j. 2 As 62/2011-77, ve kterém bylo na základě zjištěného stavu věci potvrzeno rozhodnutí správního orgánu ohledně vyhoštění cizince dle § 119 zákona o pobytu cizinců, a to i přesto, že řízení o přestupku na úseku zaměstnanosti bylo věcně příslušným orgánem zastaveno. Z uvedeného rozsudku je tedy zřejmé, že prvoinstanční orgán je na základě provedených důkazů prokazujících stav věci oprávněn rozhodnout, zda se cizinec porušení zákona dopustil, a to včetně právních předpisů na úseku zaměstnanosti.
9. Žalovaná dále uvedla, že k námitce přiměřenosti připouští, že rozhodnutí může mít dopad do soukromého a rodinného života účastníka řízení, není však nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č.j. 5 Azs 46/2008-71, v němž se soud vyjádřil v tom smyslu, že *„zásahem do soukromého a rodinného života, který si cizinec na území vytvořil, by v souvislosti čl. 8 Úmluvy mohl být zpravidla pouze dlouhodobý zákaz pobytu, který by právě svou délkou mohl dosáhnout intenzity nepřiměřeného zásahu ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Výjimkou by pak mohl být pouze případ, kdy by nepřiměřeným zásahem do osobní či rodinné vazby byla již pouhá nutnost vycestování.“* Žalovaná uvádí, že podle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Je v zájmu České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří zde dodržují a neobcházejí platné právní předpisy a plní další povinnosti jim uložené. Právní řád České republiky nezakotvuje právo cizince na pobyt na

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

území České republiky. Takové právo mají pouze občané České republiky podle čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Tento závěr rovněž explicitně judikoval Ústavní soud v usnesení ze dne 9. 6. 2004, sp.zn. III. ÚS 260/04: „*Subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, když je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.*“

10. Žalovaná uzavřela, že se ztotožňuje s právním názorem prvoinstančního orgánu, který zamítl žádost žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území České republiky.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

11. Žalobkyně při jednání setrvala na svých dosavadních tvrzeních, žalovaná se k jednání s omluvou nedostavila.

V.

Posouzení věci soudem

12. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

A.

13. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, č.j. 6 Azs 345/2017 - 37 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), uvedl: „S názorem zákonodárce vyplývajícím z citované 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 tehdejších případech šlo o účelové uzavření manželství) ztotožňovat s narušením veřejného pořádku, „neboť zpravidla nejde o skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení 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.“ Nejvyšší správní soud dále uvedl: „Nejvyšší správní soud shrnuje, že neplnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu nemůže být „samo o sobě“, jak nesprávně v části V./ad 2) uzavřel krajský soud, 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

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

žadatel věděl, že účel nebude nebo nehodlá plnit.“

14. Soud má za to, že závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud, dopadají analogicky na situaci, kdy je správními orgány rozhodováno odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
15. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
16. Zákon o pobytu cizinců v právě citovaném ustanovení nehovoří o zjištění „prosté“ překážky pobytu cizince na území, nýbrž o zjištění překážky „závažné“. Je proto nezbytné, aby bylo v odůvodnění správních rozhodnutí nejen uvedeno, co správní orgány považují za „překážku pobytu cizince na území“, nýbrž také, proč je nezbytné tuto překážku považovat za překážku „závažnou“.
17. Prvoinstanční orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí pouze uvedl: *„Pro fyzické osoby, jež jsou ve smyslu pracovněprávních předpisů považovány za cizince, stanoví právní předpisy přísnější podmínky, než pro státní příslušníky ČR. Zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 89 výslovně stanoví, že cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnán jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území ČR nebo je-li držitelem zaměstnanecké karty nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak. Za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Uvedené podmínky musejí být splněny před vznikem pracovněprávního vztahu, v němž bude závislá práce vykonávána, tzn. jak pracovního poměru, tak i pracovněprávního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti. V uvedené skutečnosti správní orgán spatřuje naplnění ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., tedy existenci závažné překážky pobytu cizince na území, a to zejména na základě zjištění, že žadatelka na území České republiky vykonává práci na dohodu o provedení práce bez platného povolení k zaměstnání. Vykonává-li cizinec na území České republiky zaměstnání, aniž by disponoval platným povolením, je závažnou překážkou pobytu výkon nelegální práce dle ust. § 5 písm. e) odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, dle kterého se za nelegální práci považuje, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce. Jak bylo uvedeno výše, v žadatelčině případě je třeba pro výkon obchodního referenta a administrativní pracovníce, byť pro společnost, ve které je žadatelka jednatelem, disponovat platným povolením k zaměstnání vydaným úřadem práce, avšak žadatelce takové povolení vydáno nebylo.“*
18. Žalovaná pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze uvedla: *„Komise poukazuje na skutečnost, že účastnice řízení na území České republiky byla od 1. 10. 2014 zaměstnávána společností KHON s.r.o. bez povolení k zaměstnání, tedy neoprávněně, jak vyplývá zejména ze sdělení Úřadu práce ČR. Ačkoliv je účastnice řízení jednatelkou uvedené společnosti, má - li se společností uzavřenou pracovní smlouvu, pak je také zaměstnancem této společnosti. Zaměstnávána uvedenou společností však může být pouze, jestliže má platné povolení k zaměstnání nebo v případě, že jej ve smyslu § 98 zákona č. 435/2004 Sb. nepotřebuje. Ona sama platným povolením k zaměstnání nedisponovala, ačkoliv z právě uvedeného vyplývá, že se na Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.*

ni tato zákonná povinnost vztahovala. Závažnost popsaného jednání účastnice řízení vyplývá rovněž ze skutečnosti, že výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání je také důvodem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákon č. 326/1999 Sb. Komise uvádí, že výkon nelegální práce v minulosti naplňuje důvod pro neudělení (resp. neprodloužení) povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., tedy lze jej charakterizovat, jako závažnou překážku v dalším pobytu účastnice řízení na území ČR.“

19. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že žalovaná i prvoinstanční orgán považovali žalobkyni vytýkanou skutečnost „samu o sobě“ za „závažnou“ překážku pobytu cizince na území. Vůbec však nijak neodůvodnili, proč právě v případě žalobkyně zjištěná skutečnost má představovat „závažnou“ a nikoli jen „prostou“ překážku pobytu cizince na území. Slovy Nejvyššího správního soudu tedy vůbec neuvedli, že by zde byly dány „další individuální okolnosti, jež by umožnily kvalifikovaně hodnotit porušení povinnosti žalobkyně jako závažnou překážku pobytu cizince na území, například skutečnost, že již v době podání poslední žádosti o povolení dlouhodobého pobytu žadatelka věděla, že účel nebude nebo nebudlá plnit.“

B.

20. Žalobkyně k doplnění odvolání předložila Smlouvu o výkonu funkce jednatele ze dne 6.8.2014, dohodu o provedení práce ze dne 19.9.2016, Zápis z valné hromady ze dne 6.8.2014, Rozhodnutí o povolení zaměstnání ze dne 14.9.2016 a Rozhodnutí o přijetí do základní školy ze dne 21.9.2016.
21. Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí se žádnou z těchto listin nijak nevypořádala.
22. Otázkou tzv. opominutých důkazů se zabýval Ústavní soud například v nálezu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud dospěl k závěru, že „zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývající z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem (o. s. ř.), v řízení před soudem (obecným), musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§§ 153 odst. 1, 157 odst. 2 o. s. ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Tak zvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásad volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (§§ 221 lit. c/, 243b odst. 1 al. 2 o. s. ř.), ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.“ Závěry Ústavního soudu mají obecnou platnost a jsou aplikovatelné také na řízení správní. Pro účely správního řízení lze dovodit povinnost vypořádat se s důkazními návrhy účastníků řízení například z ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého se v odůvodnění rozhodnutí krom jiného uvede Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

23. Žalovaná ve svém rozhodnutí nevyložila proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikovala a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěla) navržené důkazy neprovedla, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzala.
24. Žalovaná se tedy dopustila podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboť důkazy byly navrženy k prokázání skutečností tvrzených žalobkyní na její obranu.

C.

25. Nad rámce shora uvedených závěrů je nezbytné doplnit, že se soud již nemohl zabývat důvodností či nedůvodností poslední žalobní námitky, tj. „*přiměřeností nebo nepřiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života žalobkyně*“, neboť dosud nebylo postaveno na jisto, zda zde jsou či nejsou dány věcné důvody pro vyhovění žádosti žalobkyně a současně nebyly správními orgány nijak hodnoceny dodatečně předložené listiny, i této otázky se dotýkající, a to především Rozhodnutí o přijetí do základní školy ze dne 21.9.2016.

VI.

Rozhodnutí soudu

26. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VIII.

Náklady řízení

27. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta za 3 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, když advokát převzal a připravil zastoupení žalobkyně, jménem žalobkyně podal žalobu a účastnil se jednání před soudem. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3.100 Kč. Za tři úkony právní služby tak žalobkyni náleží částka ve výši 9.300 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč, tj. za tři úkony na částku ve výši 900 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobkyně je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 2.142 Kč. Náklady řízení tedy včetně daně z přidané hodnoty činí částku ve výši 15.342 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 12. února 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.

předseda senátu