



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobce: **P. M.,**
bytem B. 154/5, B.
zastoupený Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou
sídlem Příkop 8, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21.2.2017, č.j. MV-12209-4/SO-2017,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 21.2.2017, č.j. MV-12209-4/SO-2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Pavlíny Zámečnickové, advokátky, sídlem Příkop 8, Brno.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal ke zdejšímu soudu žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 21.2.2017, č.j. V-12209-4/SO-2017, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7.11.2016, č.j. OAM-16808-49/TP-2013. Tímto rozhodnutím byla žalobci podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podaná podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Důvodem zamítnutí žádosti bylo zjištění žalované, že žalobce dlouhodobě neplnil účel povoleného dlouhodobého pobytu a uváděl nepravdivé skutečnosti za účelem získání oprávnění k pobytu na území.

II. Shrnutí žaloby

2. Žalobce namítá, že žalovaná v řízení nepostupovala v souladu se zákonem tak, aby byla chráněna jeho práva a oprávněné zájmy. Takový postup považuje žalobce za rozporný s § 2 odst. 1, 3, § 3, § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Správní orgány obou stupňů dále postupovaly v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů spočívají na nesprávných skutkových závěrech a nesprávném právním posouzení, jsou v celém rozsahu nezákonná a nepřezkoumatelná.
3. Podle žalobce žalovaná dále nesprávně posoudila otázku, že žalobce vykonává funkci jednatele ve společnosti Popivan s.r.o. i činnost jako osoba samostatně výdělečně činná. Nesouhlasí s tím, že by se jednalo o činnost vyžadující povolení k zaměstnání. Žalobce nesouhlasí s použitím protokolu o jeho výsledku, který byl pořízen v jiném řízení, a namítá porušení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu.
4. Žalobce dále uvádí, že neplnění účelu pobytu nemůže být kvalifikováno jako narušení veřejného pořádku zvláště závažným způsobem; k tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2013, č.j. 1 As 175/2012-34. Žalovaná a prvostupňový správní orgán nadto pochybily, pokud při svém rozhodování dostatečně neposoudily, zda jednání žalobce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, nezabývaly se intenzitou jednání z pohledu intenzity narušení veřejného pořádku, významem porušené normy ani formou zavinění. Žalobce namítá také porušení principu předvídatelnosti, právní jistoty a legitimního očekávání.
5. Ze shora uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby zdejší soud zrušil rozhodnutí žalované i prvostupňového správního orgánu. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí vyjádření žalované

6. Žalovaná ve svém vyjádření se žalobou nesouhlasí a je přesvědčena, že v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti žalobce podle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Na svém procesním stanovisku setrvala během celého řízení před zdejší soudem.

IV. Posouzení věci

7. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
8. Zdejší soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.); vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
9. Žaloba je důvodná.
10. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení.
11. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
12. V posuzované věci je z napadeného rozhodnutí zcela zřejmé, jak žalovaná rozhodla, jaké úvahy jí k tomu vedly a jaké právní předpisy aplikovala. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je dále zřejmé, z jakých důkazů žalovaná při posouzení věci vycházela. Napadené rozhodnutí tedy není nepřezkoumatelné.
13. Dále zdejší soud přistoupil k vypořádání obecně vymezeného okruhu procesních námitek žalobce, podle kterých žalovaná při svém rozhodování nezjistila přesně a úplně skutečný stav, přijaté rozhodnutí není přesvědčivé a žalovaná tak porušila § 2 odst. 1, 3 a 4, § 3, § 4 odst. 1 správního řádu. Nic konkrétního však žalobce k těmto tvrzeným pochybením neuvedl.
14. Takto obecně formulovanými námitkami se však soud může zabývat také jen v obecné rovině. Soudní řízení správní je totiž ovládáno dispoziční zásadou. Je tedy na žalobci, aby v podané žalobě nastavil referenční rámec přezkumu správního rozhodnutí, jímž je soud vázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/1996 Sb. NSS). Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti,

které žalobu podporují (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010, č.j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

15. V daném případě ze správního spisu nic nenasvědčuje tomu, že by žalovaná stav věci zjistila nedostatečně ani že by se žádostí žalobce nezabývala dostatečně či že by porušila žalobcem namítaná ustanovení správního řádu. Zdejší soud tak nepovažuje tyto námitky za důvodné.
16. Žalobce dále namítá, že vykonával funkci jednatele ve společnosti Popivan s.r.o. i činnost jako osoba samostatně výdělečně činná. Domnívá se, že nelze použít protokol o jeho výpovědi z jiného řízení, z něhož snad může plynout opak.
17. Zdejší soud s ním však nesouhlasí.
18. Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být 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.
19. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.
20. Z uvedeného je zřejmé, že jako podklad pro rozhodnutí může sloužit jakákoli listina, která byla opatřena v souladu se zákonem. Správní orgán v daném případě použil jako podklad rozhodnutí protokol o výsledku žalobce ze dne 13.8.2013, který byl opatřen v řízení o prodloužení doby platnosti žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání - účast v právnické osobě“. Toto řízení vedl shodný správní orgán a žalobce zde vystupoval jako účastník řízení - žadatel. Výsledku se zúčastnil i žalobcův zástupce a jak žalobce, tak jeho zástupce protokol podepsali a jeho znění odsouhlasili. Zároveň byl žalobce před vydáním rozhodnutí seznámen s podkladem rozhodnutí (tedy i s tímto protokolem). Zdejšímu soudu tak z ničeho neplyne, že by se jednalo o protokol opatřený v rozporu se zákonem. Pouhá skutečnost, že se vztahoval k žalobcově žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neznámá, že by jej žalovaný nemohl použít i v řízení o žalobcově žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu. Právě naopak; takový postup je zcela v souladu se zásadou hospodárnosti řízení.
21. Z protokolu o výsledku žalobce ze dne 13.8.2013 pak vyplynulo, že žalobce uvedl, že „žádá na živnost, ale dělá ještě jednatele“. Dále uvedl, že si prostředky na živobytí opatřuje tak, že „dělá u firmy OHL pomocné práce“, „pokládá trubky“. Dále žalobce uvedl, že živnost provozuje od května 2013, předtím do podzimu 2012 „dělal pomocné práce na golfu pro firmu Qvanum“ „dováželi písek do bankrů, shrabovali trávu“. Žalobce uvedl, že od roku 2010 je jednatelem ve společnosti Popivan s.r.o. a že v rámci společnosti byl pověřen k právě popsaným činnostem „na golfu v Kuřimi“. Za společnost Popivan s.r.o. žádné smlouvy nikdy nepodepisoval.
22. Prvostupňový správní orgán z obchodního rejstříku zjistil, že žalobce byl zapsán jako jeden z jednatelů společnosti Popivan s.r.o.

23. Zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky za určitým účelem, má tento účel naplňovat a využívat jej. Pokud cizinec účel pobytu na území České republiky nenaplní, je namístě mu povolení neprodloužit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2017, č.j. 7 Azs 86/2017-33).
24. V posuzované věci bylo účelem, pro který byl žalobci povolen pobyt na území České republiky do února 2013, „podnikání - účast v právnické osobě“, resp. „výkonný manažer - účast v právnické osobě“; o tom není mezi účastníky sporu. Plněním účelu, pro který byl pobyt povolen, je třeba rozumět faktické a nikoli formální vykonávání činnosti (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2014, č.j. 4 As 165/2013 - 50, a ze dne 18.9.2014, č.j. 7 Azs 144/2014 - 35).
25. V daném případě však žalobce nerozvedl, jaké konkrétní výsledky přinesla jeho podnikatelská činnost (resp. činnost jednatele) a jak se projevila v ekonomických výsledcích společnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2014, č.j. 8 Azs 105/2014 - 46), a to především s ohledem na jeho klíčové postavení ve společnosti jako statutárního orgánu, který je oprávněn jednat jménem společnosti a náleží mu její obchodní vedení. Skutečnost, že žalobce zastával funkci jednatele, tak vyplývá pouze z obchodního rejstříku. Naopak z protokolu o výsledku žalobce plyne, že žalobce funkci jednatele fakticky nevykonával a se společností Popivan s.r.o. fakticky nic společného neměl, krom toho, že mu dle jeho názoru „vedla účetnictví“ a posílala peníze za pomocné práce, které vykonával na golfu. Naopak žalobce vykonával pomocné práce na golfovém hřišti pro družstvo QUANUN. Zdejší soud tak souhlasí s názorem žalované, že žalobce funkci jednatele fakticky nevykonával a neplnil tak účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno.
26. Žalobce dále nesouhlasí se žalovanou, že neplnění účelu, pro který bylo pobytové oprávnění uděleno (v posuzované věci „podnikání – OSVČ“), lze označit za závažné narušení veřejného pořádku ve smyslu § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců; podle žalobce se tak nemůže jednat o důvod pro nevydání povolení k trvalému pobytu.
27. Podle § 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.
28. V posuzované věci je tedy spornou otázkou, zda neplnění účelu pobytu lze posoudit jako narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 26.7.2011, č.j. 3 As 4/2010-151, k výkladu tohoto neurčitěho pojmu mimo jiné konstatoval, že „*veřejný pořádek je nutno chápat a vykládat v kontextu dané právní úpravy a vycházet přitom z jejího účelu.*“ Účelem vydání povolení k trvalému pobytu je přiznání vyššího pobytového statusu těm cizincům, kteří již na území České republiky pobývají delší dobu a vytvořili si k ní pevnější vazby. Získáním povolení k trvalému pobytu dochází v mnoha ohledech ke zrovnoprávnění těchto cizinců s občany

České republiky, nejedná se však o jediné pobytové oprávnění cizince k pobytu na území České republiky. „Odepření povolení k trvalému pobytu současně neznamená, že by žadatel nebyl nadále oprávněn pobývat na území České republiky. Proto je legitimní požadovat, aby chování uchazeče o povolení k trvalému pobytu nevykazovalo po relativně dlouhou dobu žádné excesy, ani ojedinělé...“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.2.2013, č.j. 1 As 175/2012 - 34). Narušení veřejného pořádku závažným způsobem ve vztahu k vydání povolení k trvalému pobytu tak musí spočívat v jednání vskutku závažném (intenzitou nebo významem chráněného zájmu, proti němuž směřuje) a aktuálním, byť v porovnání s užitím tohoto pojmu ve vztahu ke správnímu vyhoštění naplní tento pojem i jednání méně intenzivní a méně aktuální.

29. Neplnění účelu pobytu jistě představuje narušení veřejného pořádku, to ostatně žalobce ani nerozporuje. Spornou je intenzita tohoto narušení. Jak již ale uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24.1.2018, č.j. 6 Azs 345/2017-37, „...neplnění účelu dlouhodobého pobytu samo o sobě závažným narušením veřejného pořádku není. ... 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 způsobitelné narušit závažným způsobem veřejný pořádek tohoto státu“. Dle názoru Nejvyššího správního soudu neplnění účelu pobytu samo o sobě není narušením veřejného pořádku takové intenzity, jakou vyžaduje § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců.
30. K závěru, že neplnění účelu dlouhodobého pobytu nelze podřadit pod závažné narušení veřejného pořádku jako důvod pro neudělení povolení k trvalému pobytu ve smyslu § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, vede též novelizace tohoto ustanovení, která tento důvod uvádí jako nový a samostatný pro zamítnutí žádosti vedle dosavadního § 5 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, přibyl do § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nový důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu, a sice 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 [písm. d) citovaného ustanovení ve znění účinném od 15. srpna 2017].
31. Ve shodě s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu tak zdejší soud uzavírá, že neplněním účelu dlouhodobého pobytu není atakován některý ze základních zájmů společnosti dostatečně intenzivně. Takové jednání proto nelze považovat za tak závažný excés, který by byl způsobitelný narušit závažným způsobem veřejný pořádek.
32. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 24.1.2018, č.j. 6 Azs 345/2017-37, však také uvedl, že „uplatnit toto ustanovení (pozn. zdejšího soudu: § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců) 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“.

33. V daném případě žalovaná jako další důvod pro aplikaci § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců označila to, že žalobce uváděl nepravdivé skutečnosti za účelem získání oprávnění k pobytu na území, tj. že žalobce v žádostech uváděl, že je jednatelem. Byť soud souhlasí se žalovanou, že žalobce fakticky nikdy nebyl jednatelem společnosti Popivan s.r.o., nelze přehlédnout, že žalobce byl jako jednatel této společnosti v obchodním rejstříku v rozhodnou dobu zapsán a formálně tedy jednatelem byl. Vzhledem k tomu nelze vyloučit, že se žalobce mohl domnívat, že samotná skutečnost, že je jako jednatel společnosti zapsán v obchodním rejstříku, je pro pobytové oprávnění dostatečná. Ostatně z protokolu o výsledku žalobce ze dne 13.8.2013 plyne, že žalobce uváděl, že je jednatelem a že jako jednatel vykonává pomocné práce „na golfu“. Nesnažil se tedy nějak „mlžit“ a svoje jednatelství obhájit (například tím, že by se „naučil“ práva a povinnosti jednatele obchodní společnosti a nepravdivě uváděl, že je vykonává). Zdejší soud je tedy toho názoru, že závěr žalované, že by žalobce uváděl nepravdivé údaje, aby získal pobytové oprávnění, nemá oporu ve spisu.
34. Zdejší soud tedy uzavírá, že v daném případě nebyly naplněny podmínky pro aplikaci § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců.
35. Za této situace není namístě zabývat se dalšími žalobními námitkami, neboť bude předně na žalované, aby v řízení o žádosti žalobce opětovně rozhodla, vázána názorem zdejšího soudu.

V. Závěr

36. S ohledem na výše uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že žaloba je důvodná, a napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s.ř.s. V něm je žalovaná vázána právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Na žalované bude, aby posoudila nezbytnost zrušení i prvostupňového rozhodnutí.

VI. Náhrada nákladů řízení

37. Výrok o nákladech řízení o žalobě se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná úspěšná nebyla, právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu přísluší náhrada nákladů řízení proti neúspěšné žalované. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady ve výši 3000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce za tři úkony právní služby po 3100 Kč společně se třemi režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení, žaloba a účast na jednání; podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobci částku 13 200 Kč k rukám zástupkyně žalobce ve stanovené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Brno 4.1.2019

David Raus v.r.
předseda senátu