



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: B.M.**, nar..., státní příslušnost Ukrajina, v České republice bytem ..., *zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2016, čj. MV-79441-7/SO-2016,

t a k t o:

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobce se žalobou domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalované, jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 30. 3. 2016, čj. OAM-20623-21/DP-2015. Tím bylo rozhodnuto o žalobcově žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky (*dále jen „ČR“*) za účelem podnikání tak, že *„žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se nevydává“* podle ustanovení § 46 odst. 1 s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) věta druhá 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*“), neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

[III] Žaloba

Žalobce nesouhlasil s argumentací žalované, již odůvodňovala zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobce nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem, čímž zatížila své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

Žalobce namítal v první řadě nedostatečně zjištěný skutkový stav spolu s nedostatečně podloženými závěry v odůvodnění rozhodnutí, tedy rozpor s § 3 a s § 68 odst. 3 správního řádu. Žalobce se na území ČR věnoval jinému účelu pobytu, tedy podnikání, které je ale dle jeho názoru obsahově srovnatelné s účelem zaměstnání. Navíc měl veškerá potřebná povolení pro výkon této činnosti a odváděl veškeré povinné platby. Žalobce měl za to, že ustanovení o neplnění účelu směřují primárně na případy, kdy se žadatel věnuje činností, k nimž nemá potřebná povolení, případně nelegální činnosti nebo obsahově naprosto odlišnému účelu (např. účel sloučení rodiny a zaměstnání). Žalobce též odkázal na názor Ústavního soudu, kterým opakovaně vyjádřil, že není možné tolerovat formalistický postup, jímž soudy a správní orgány jen sofistikovaně odůvodňují zřejmou nespravedlnost, a apeloval na soud, aby při posuzování žaloby nevycházel pouze z doslovného znění zákona, ale svůj výklad provedl s odkazem na jeho účel, smysl, historii. Žalobce měl za to, že žalovaná dostatečným způsobem neodůvodnila svůj závěr o tom, že by zde existovala jiná závažná překážka pobytu, resp. ohrožení zájmu ČR, neboť žalobce se v souladu se zákonem věnuje obdobnému účelu pobytu, má k němu potřebná oprávnění a platí daně a poplatky, které mu předepisují zákony ČR.

Žalovaná dle žalobce dále rezignovala na dostatečné odůvodnění svých závěrů. Omezila se pouze na tvrzení, že rozhodnutí není dle jejího názoru v rozporu s § 2 odst. 1 a 4, § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, aniž by toto své tvrzení jakýmkoli způsobem odůvodnila či podložila skutkovými zjištěními či další argumentací.

Nad rámec výše uvedeného žalobce namítal, že správní orgán naprosto nedbal své povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Výčet uvedený v ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců je výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí; správní orgán se tedy musí vypořádat se vším uvedeným. Správní orgán má povinnost zkoumat přiměřenost z úřední povinnosti. Jakékoliv odůvodnění stran přiměřenosti však v napadeném rozhodnutí absentovalo. Správní orgány tím porušily ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců a § 3 správního řádu, jelikož nelze hovořit o tom, že by se správní orgán pokusil zjistit skutečný stav věci, mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců. Nevypořádáním se s přiměřeností jednala žalovaná v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Vzhledem k výše uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil žalované povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[III] Vyjádření žalované

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení byl dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí. Žalobní námitky byly v podstatě totožné s odvolacími námitkami, proto žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Námítka týkající se nepřezkoumatelnosti nepovažovala žalovaná za důvodnou. Rozhodnutí obsahovalo výrok, který splňoval požadavky § 68 odst. 2 správního řádu, a odůvodnění, ze kterého bylo zřejmé, jaké důvody vedly k zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o zamítnutí žádosti, z jakých podkladů žalovaná vycházela a jakými úvahami se při aplikaci zákona o pobytu cizinců řídila, jak vyžaduje § 68 odst. 3 správního řádu.

K námitce žalobce, že žalovaná se ve svém rozhodnutí omezila pouze na tvrzení, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně není v rozporu s vyjmenovanými ustanoveními správního řádu, žalovaná uvedla, že pokud žalobce v úvodu odvolání uvedl rozpor vydaného rozhodnutí s danými ustanoveními, aniž by následně v odvolání konkretizoval, v čem tvrzený rozpor spatřuje, nejednalo se o námitku ve smyslu § 82 odst. 2 věty první správního řádu, ke které by byla žalovaná povinna přihlédnout.

Žalovaná byla také po prostudování spisového materiálu přesvědčena, že v daném případě bylo rozhodováno na základě dostatečně zjištěného stavu věci a spisový materiál poskytoval dostatečnou oporu vydaným rozhodnutím. Aplikace zákona o pobytu cizinců provedená oběma správními orgány nebyla nepatřičná, ani nebyla v rozporu s judikaturou Ústavního soudu.

K námitce přiměřenosti žalovaná podotkla, že v případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců není správním orgánům stanovena povinnost zabývat se otázkou přiměřenosti.

Žalovaná v závěru setrvala na svém právním názoru uvedeném v napadeném rozhodnutí, a proto navrhla, aby soud žalobu zamítl. Zároveň neuplatňovala právo na náhradu nákladů řízení před soudem.

[IV] Jednání před krajským soudem

Nařízeného jednání se zúčastnil zástupce žalobce na základě substituční plné moci, žalovaná se z účasti na jednání předem omluvila. Zástupce žalobce setrval na podané žalobě a na její podporu rozsáhle citoval z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2017, čj. 46 A 119/2015-41, týkajícího se existence jiné závažné překážky (při změně účelu pobytu) a interpretujícího ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V konečném návrhu zástupce žalobce nadále trval na vydání rozhodnutí ve smyslu žalobního petitu.

[V] Posouzení věci soudem

V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*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.

Soud neshledal žalobu důvodnou.

Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc, stanoví, že *„[c]izinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2. Cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 2 roky.“*

Podle odkazujícího ustanovení § 46 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců, *„[p]ro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně [...] § 56 [...] vztahující se na dlouhodobé vízum.“*

Konečně, § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců uvádí: *„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.“*

Při projednání věci vycházel soud z následujících skutečností, jak vyplývají ze zasláního správního spisu. Žalobce podal dne 7. 7. 2015 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Naposledy měl povolen dlouhodobý pobyt od 16. 7. 2014 do 15. 7. 2015 za účelem zaměstnání. Z výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem ze dne 7. 7. 2015 dále vyplývá, že žalobce měl od 3. 9. 2014 hlášenu adresu, jak je uvedena v identifikaci žalobce v úvodu tohoto rozsudku, a že pro období od 16. 1. 2014 do 15. 7. 2015 měl být zaměstnán u družstva AKRADO, Jeseniova 1151/55, Praha 3 – Žižkov. Součástí spisu je kopie rozhodnutí Úřadu práce – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 16. 6. 2014, kterým bylo žalobci prodlouženo povolení k zaměstnání u družstva AKRADO jako zaměstnavatele s místem výkonu práce Praha, přičemž v odůvodnění je mj. uvedeno, že povolení bylo prodlouženo, neboť *„zaměstnání bude vykonáváno u téhož zaměstnavatele“*. Podle výpisu z živnostenského rejstříku ze dne 2. 10. 2015 vzniklo žalobcovo poslední živnostenské oprávnění dne 16. 9. 2013. Žalobce byl dne 2. 12. 2015 vyslechnut a do protokolu, který stvrdil svým podpisem, kromě jiného uvedl, že bydlí v Plzni na shora uvedené adrese, předtím bydlel v Praze, změnu adresy do Plzně nahlásil v září 2014, ale reálně začal v Plzni bydlet v prosinci 2014. Žalobce také výslovně uvedl, že nezná družstvo AKRADO, v období od 16. 7. 2014 do 15. 7. 2015 nepracoval v Praze, jako živnostník si začal reálně vydělávat od počátku r. 2014 a podniká od ledna 2014

do současné doby. Správní orgán I. stupně dne 30. 3. 2016 zamítl žalobcovu žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu, když na základě zjištěných skutečností dospěl k závěru, že žalobce nenaplníval účel posledního povoleného pobytu – zaměstnání, v čemž správní orgán shledal existenci jiné závažné překážky pobytu na území. Podané odvolání bylo napadeným rozhodnutím ze dne 29. 6. 2016 zamítnuto.

V.1 Neplnění účelu pobytu a existence jiné závažné překážky

Soud musel vycházet ze systematiky zákona o pobytu cizinců, jak vyplývá z výše citovaných ustanovení, která jsou relevantní pro nyní projednávanou věc. Musel zohlednit i nespornou časovou souslednost průběhu řízení, jak vyšla najevo z obsahu spisového materiálu. V případě žalobce se jednalo o změnu účelu pobytu ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Aby žalobce této změny dosáhl, podal dne 7. 7. 2015 novou žádost. Jednalo se o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu a zákon pro povolení k dlouhodobému pobytu využívá odkazujícího ustanovení (§ 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), které ve svém výčtu obsahuje i § 56 zákona o pobytu cizinců, vztahující se primárně k neudělení dlouhodobého víza. Pokud tedy správní orgán I. stupně shledal, že žalobce se dopustil takového jednání, které lze podřadit pod neurčitý právní pojem jiné závažné překážky, musel aplikovat ustanovení § 46 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Okolnosti, uvedené v § 56 zákona o pobytu cizinců, jsou negativními podmínkami pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Oporu pro používání ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců při rozhodování o pobytových žádostech podaných za odlišným účelem lze nalézt v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, čj. 7 Azs 313/2015-35. Soud byl dále povinen posoudit, zda lze skutková zjištění správního orgánu zasadit do takto vymezeného zákonného rámce.

Soud ověřil, že si správní orgán pro vydání rozhodnutí opatřil podklady z jemu dostupných cizineckých evidencí i jiných řízení vedených se žalobcem a za účelem náležitého zjištění skutkového stavu žalobce dne 2. 12. 2015 vyslechl. Z žalobcovy výpovědi i podkladů, které si správní orgán shromáždil z vlastní iniciativy, jasně vyplývá, že žalobce nevykovoval činnost jako zaměstnanec družstva AKRADO, kdy toto družstvo dokonce ani neznal. Přitom právě za účelem zaměstnání u tohoto družstva mu bylo pobytové oprávnění uděleno. Soud dále konstatoval, že odlišování povolení k dlouhodobému pobytu za různými účely není bezpředmětné. Nelze přisvědčit argumentaci v žalobě, že plnění účelu zaměstnání a podnikání je vlastně totéž – za předpokladu, že má cizinec všechna potřebná oprávnění a řádně si plní své povinnosti. Takový výklad by zcela smazával rozdíl mezi zaměstnáním a podnikáním jakožto odlišnými formami výdělečné činnosti, které vykazují odlišné znaky např. s ohledem na to, kdo rozhoduje o rozvržení práce, kdo nese rizika s ní spojená, na čí účet je výdělečná činnost vykonávána apod. Nestejnorodosti výdělečných činností odpovídá též systematika zákona o pobytu cizinců, která tuto nestejnorodost reflektuje mj. rozdílnými požadavky stran náležitostí, které musejí být správnímu orgánu do žádosti doloženy. Rozlišování jednotlivých účelů pobytu a aplikace příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců nejsou zbytečným formalismem a nejedná se o pouhé lpění na doslovném znění zákona.

Ze shora uvedených skutečností vyplývá, že žalobce vskutku nenaplnoval účel svého povoleného pobytu, ačkoliv je dlouhodobý pobyt cizince na území ČR vždy účelově vázaný a povolený účel pobytu musí být fakticky naplňován (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, nebo ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Azs 144/2014-35).

V tomto směru bylo dále namístě zabývat se otázkou, zda neplnění účelu pobytu žalobcem bylo možno hodnotit jako jinou závažnou překážku. Soud se v této souvislosti přiklonil k dosavadní a převažující rozhodovací praxi správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu, který na tuto otázku odpovídá kladně. Za všechny lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43, kde se uvádí: „*Nejvyšší správní soud opakovaně [...] dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců [...]*“.

Pokud jde o argumentaci žalobce, která vychází z právního názoru obsaženého v rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 46 A 119/2015-41, tento právní názor i forma výkladu předmětného ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je zdejšímu soudu již známa z dřívějších projednávaných věcí. Zdejší soud nicméně setrvává na závěru, že v daném případě je legální vykládat toto ustanovení tak, že i neplnění účelu pobytu představuje jinou závažnou překážku. Nový a čerstvý názor a úhel pohledu, který zaujal Krajský soud v Praze, neprošel testem zákonnosti před Nejvyšším správním soudem (proti uvedenému rozsudku nebyla podána kasační stížnost). Ke změně doposud ustálené a uznávané rozhodovací praxe by mohlo dojít jedině v situaci, kdy by o této otázce rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Soud tudíž setrval na dosavadním náhledu a neodchýlil se od předchozích rozhodnutí ve skutkově obdobných věcech, jež byly projednávány některým ze senátů zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 16. 8. 2017, čj. 30 A 55/2015-98).

Nad rámec nyní projednávané věci a bez přímého vlivu na rozhodovací důvody soud poznamenává, že se neztotožňuje s náhledem Krajského soudu v Praze v tom směru, že „*dvě části zákonného ustanovení [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců] nelze vnímat izolovaně a subsumovat pod pojem “jiná závažná překážka” jakékoli skutkové děje nesouvisející přímo s ochranou bezpečnostně-politických zájmů České republiky*“. Je třeba vycházet z toho, že slovo „zahraničněpolitickém“ bylo z ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců vypuštěno novelou č. 427/2010 Sb.; důvodová zpráva k této změně uvádí: „*Stávající právní úprava umožňuje vízum neudělit mimo jiné z důvodu zahraničně politického zájmu České republiky. Cílem návrhu je výslovně zakotvit možnost neudělení dlouhodobého víza nejen z hlediska zahraničně politického, ale i v dalších situacích, které nejsou v souladu se zájmy České republiky*.“ Podle názoru zdejšího soudu naopak předmětné ustanovení obsahuje dvě alternativy odůvodňující zamítnutí žádosti, které mohou platit jak současně, tak samostatně (blíže viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 10. 2017, čj. 30 A 186/2016-48).

S ohledem na shora uvedené soud přisvědčil závěru správních orgánů o tom, že v případě žalobce byly naplněny podmínky pro shledání existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území, a základní žalobní tvrzení neshledal důvodným.

V.2 Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí

Správní orgány shledaly existenci jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, přičemž soud jejich závěry potvrdil. Z dikce zákona o pobytu cizinců přitom vyplývá, že u prvního odstavce § 56 zákon neukládá správnímu orgánu povinnost zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života (na rozdíl od odstavce 2 téhož ustanovení). Soud tudíž v tomto ohledu respektoval vůli zákonodárce, který pro případ rozhodování dle § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nezavázal správní orgán k tomu, aby přiměřenost posuzoval. Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců nezakládá povinnost správních orgánů zkoumat přiměřenost vždy; toto ustanovení slouží pouze jako vodítko ohledně toho, co má správní orgán zohledňovat, jestliže mu zákon v daném případě povinnost posuzovat přiměřenost ukládá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Azs 288/2016-30). Nejedná se tedy o jakousi obecnou a univerzálně použitelnou formuli, jak se snažil předejít žalobce. Soud proto neshledal ani tuto žalobní námitku důvodnou.

V.3 Ostatní procesní námitky

Ve zcela obecné rovině žalobce namítal nedostatečné vypořádání se žalované s tvrzeným porušením § 2 odst. 1 a 4, § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. V případě těchto odvolacích námitek se jednalo o natolik obecná tvrzení, že soud považoval za naprosto dostačující, jak se s nimi žalovaná vypořádala na str. 4 napadeného rozhodnutí (druhý a třetí odstavce). Soud se s jejím právním názorem zcela ztotožňuje, a proto také na danou část odůvodnění napadeného rozhodnutí v dalším odkazuje.

[VI] Rozhodnutí soudu

Soud nepřisvědčil žalobci v jeho tvrzení, že žalobou napadené rozhodnutí bylo nezákonné a nepřezkoumatelné. S ohledem na vše výše uvedené soud neshledal žádné z žalobních námitek důvodnými, a proto podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[VII] Náklady řízení

Žalovaná, která měla ve věci plný úspěch, by měla podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, avšak vzhledem k tomu, že žalovaná právo na náhradu nákladů řízení neuplatňovala, nebyla jí náhrada nákladů řízení přiznána.

P o u č e n í : 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.

V Plzni dne 8. listopadu 2017

Za správnost vyhotovení: L. K.

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu