



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 **žalobkyně: O.Z., nar. ...**, státní příslušnost Ukrajina, v ČR bytem ..., *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2016, čj. MV-108394-4/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

Žalobkyně se žalobou ze dne 5. 10. 2016 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 5. 9. 2016, čj. MV-108394-4/SO-2016, a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 12. 5. 2016, čj. OAM-27725-

33/TP-2013, jímž 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, neboť cizinec závažným způsobem narušil veřejný pořádek.

II. Žaloba

Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný správní orgán porušil zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, jeho rozhodnutí odporovalo požadavkům na odůvodnění rozhodnutí, obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, a zároveň bylo v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy § 89 odst. 2 správního řádu. Zároveň nebylo možno přehlédnout, že při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, a taktéž § 174a zákona o pobytu cizinců.

Žalobkyně byla primárně přesvědčena, že správní orgán postupoval v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu, neboť se nijak nevypořádal s odvolací námitkou směřující k navrhovanému provedení výsledku žalobkyně a jejího druha, kdy jejich uskutečnění žalobkyně považovala za esenciální úkon, který měl zásadní vliv na řádné zjištění skutkového stavu dle § 3 správního řádu. Žalovaná se tím pádem vůbec nezabývala důkladným zjištěním nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí. To samé se týká důkladného vysvětlení, jak bylo možné jednání žalobkyně považovat za závažné narušení veřejného pořádku. Takové pochybení nelze dle žalobkyně považovat za procesní bez vztahu k zákonnosti rozhodnutí. Žalovaná potvrzením takového rozhodnutí přenesla nezákonnost do svého rozhodnutí.

Žalobkyně dále namítala, že žalovaná naprosto mylně uvedla, že v rámci řízení o vydání povolení k trvalému pobytu byl proveden výsledek dne 22. 10. 2015 (viz protokol čj. OAM-27725-29/TP-2013), který v daném řízení proveden nebyl. Jediné výsledky, ze kterých žalovaná vycházela, byly provedeny v řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná se nijak neobtěžovala provést svoje vlastní šetření a výsledek žalobkyně, aby řádně zjistila stav, který je pro vydání rozhodnutí o trvalém pobytu zapotřebí. Kromě toho zmiňované výsledky byly provedeny 7. 2. 2014 a 22. 10. 2015, tj. před více než 2,5 lety, resp. rokem před vydáním napadeného rozhodnutí; jednalo se tedy o naprosto neaktuální podklady pro vydání rozhodnutí.

Žalovaná rovněž nijak neprokázala skutečnost, že žalobkyně uváděla nepravdivé informace ohledně svých výdělečných aktivit na území a oklamala správní orgány. Řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu probíhalo již od r. 2011, žalobkyně již několikrát zvrátila rozhodnutí správního orgánu a žalovaná jí dala za pravdu a věc vrátila k novému projednání. Žalovaná tudíž v řízení o povolení k trvalému pobytu naprosto nezákonně předjímala, jak dopadne řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V řízení o povolení k trvalému pobytu se nezkoumalo plnění účelu pobytu žalobkyně, tudíž uvádění, že žalobkyně neplnila účel pobytu, obcházela zákon a zcela popírala logiku struktury zákona o pobytu cizinců, bylo naprosto od věci.

K odvolací námitce nesprávného výkladu pojmu závažného narušení veřejného pořádku žalobkyně odkázala na rozhodnutí žalované ze dne 9. 9. 2016, čj. MV-111928-4/SO-2016, které se týkalo velmi podobného případu a kde žalovaná rozhodovala v kontextu čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, čj. 3 As 21/2011-85, na které žalobkyně odkazovala v odvolání, a odst. 8 směrnice Rady 2003/109/ES, o právním postavení příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, přičemž žalobkyně z něj uvedla podstatnou pasáž. S názorem žalované tam uvedeným se žalobkyně naprosto ztotožnila, neboť ani v jejím případě nebylo objasněno, jaký základní chráněný zájem státu byl porušen a jakého závažného jednání se skutečně dopustila, čímž způsobila závažný následek. Žalovaná si naprosto protiřečila, čímž způsobila nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť se v jednom případě přiklonila na stranu, že řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a řízení o povolení k trvalému pobytu jsou úzce propojená, a v druhém případě skutečnosti, které byly namítány a žalovanou potvrzeny, najednou neměly vliv na rozhodnutí v rámci trvalého pobytu. Žalobkyně v tomto ohledu zmínila námitku účetních závěrek, které měl správní orgán k dispozici již řadu let, a také námitku, kdy správní orgán již měl k dispozici rozhodnutí žalované v rámci prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Konečně žalobkyně nesouhlasila s posouzením přiměřenosti žalovanou. Samotná skutečnost, že má žalobkyně v řízení žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a pobývá v současnosti na základě fikce pobytu, ještě nezakládá jistotu samotného udělení pobytu. Žalobkyně žije na území již od r. 2009, žije ve společné domácnosti se svým druhem E.Z., nar. ..., a svými nezletilými dětmi A.Z., nar. ..., a D.Z., nar. ..., řádně podniká a nikdy neporušila právní předpisy ČR. Žalovaná se nemůže bez dalšího v posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života odvolávat na žalobkynino současné bytové oprávnění, neboť takový postup by znamenal situaci, kdy jakékoli osobě, která má v současné době upraven pobyt na území, což je v podstatě nezbytnou součástí pro podání žádosti o trvalý pobyt, nebude moct být z důvodu nepřiměřenosti zásahu do jejího rodinného a soukromého života udělen trvalý pobyt, což je zajiště v rozporu s úmyslem zákonodárce, který tuto náležitost do zákona zahrnul. Proto žalobkyně považovala postup žalované za nezákonný.

Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se ve svém vyjádření k žalobě ztotožnila se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu má být přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem. Orgány Ministerstva vnitra jako celek jsou mj. povolány hájit veřejný zájem v této oblasti, tzn. v daném případě zájem na zajištění veřejného pořádku. Žalovaná odmítla jako nedůvodné námitky porušení § 2 odst. 3 a 4, § 68 odst. 3, § 89 odst. 2 správního řádu a § 174a zákona o pobytu cizinců.

Námitku nevypořádání se s námitkou, která směřovala k navrhovanému provedení výsledku žalobkyně, žalovaná shledala nedůvodnou. Případný výslech žalobkyně z důvodu posouzení přiměřenosti případného nevyhovění žádosti by byl zcela nadbytečný, neboť žalobkyni není rozhodnutím o zamítnutí žádosti udělen zákaz pobytu na území, ani neznamená nutnost vycestování žalobkyně. Žalobkyně může na území nadále pobývat na základě oprávnění ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Navíc žalobkyně byla vyslýchána opakovaně, 7. 2. 2014 a 22. 10. 2015. K námitce vztahující se k těmto výsledkům žalovaná uvedla, že protokoly o výsledku žalobkyně jsou podklady pro vydání rozhodnutí ve věci její žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, a to ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. Žalovaná si dle svého vyjádření k žalobě byla vědoma, že se některé skutečnosti uvedené v protokolech o dvou výsledcích žalobkyně mohly ke dni vydání napadeného rozhodnutí změnit. Co se týče pracovních aktivit žalobkyně, plnění účelu dlouhodobého pobytu se posuzovalo ke dni provedení výsledku. V průběhu řízení o žádosti žalobkyně tedy bylo zkoumáno, zda pobyt žalobkyně v období od 18. 12. 2008 do 18. 12. 2013 (5 let před podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území) byl pobytem nepřetržitým, jak nepřetržitost vymezuje ustanovení § 68 zákona o pobytu cizinců. V průběhu řízení pak bylo zjištěno, že žalobkyně v 5 letech předcházejících podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu závažným způsobem narušila veřejný pořádek.

K námitce týkající se účetních závěrek žalovaná uvedla, že tyto sloužily pouze jako podpůrné důkazy potvrzující neplnění účelu pobytu žalobkyně. K tomu, že se žalované nijak nepodařilo prokázat skutečnost, že žalobkyně uváděla nepravdivé informace ohledně svých výdělečných aktivit a oklamala správní orgány, žalovaná uvedla, že žalobkyně po delší dobu (min. v období od 31. 12. 2010 do začátku podzimu r. 2013) neplnila účel vydaných či požadovaných pobytových oprávnění na území. Přitom celá systematika pobytových oprávnění dle zákona o pobytu cizinců je postavena na tom, že cizinec musí plnit účel, za nímž mu bylo pobytové oprávnění uděleno (vyjma povolení k trvalému pobytu). Každý cizinec usilující o vydání povolení k trvalému pobytu (pokud se na něj nevztahuje humanitární výjimka) musí pobývat na území po dobu minimálně 5 let na základě nižších pobytových oprávnění, jež se vždy udělují za určitým účelem (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81). Tato systematika není bezúčelná, jejím smyslem je umožnit získat povolení k trvalému pobytu cizincům dosahujícím na území určité míry integrace, slouží však i k ochraně pracovního trhu apod. Žalobkyně však po několik let účel pobytu neplnila, obcházela tak zákon o pobytu cizinců, čímž zcela popírala logiku jeho struktury.

Žalobkyně dle svých slov na území vykonávala pro společnost Leonex s.r.o. funkci jednatelky. V průběhu správního řízení bylo zjištěno, že žalobkyně sice pro tuto obchodní společnost určité činnosti vyvíjela, avšak tyto činnosti nelze podřadit pod obchodní vedení společnosti. Pokud by žalobkyně vedla společnost Leonex s.r.o. po obchodní stránce, je zřejmé, že by musela znát údaje o jejím hospodaření, zisku, konkrétních podnikatelských záměrech atp. Žalobkyně však takové znalosti vůbec neměla, v obchodním rejstříku byla jako jednatelka zapsána toliko formálně, avšak tuto činnost fakticky nevykonávala. Závažnost takového jednání tkví především v dlouhodobosti udržování popsaneého protiprávního stavu a v jeho opakování – žalobkyně opakovaně, dlouhodobě a systematicky směřovala svým jednáním k tomu, aby i nadále pobývala v ČR, ačkoliv pro svůj pobyt neměla splněné veškeré

zákonné podmínky (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 71/2010-112). Žalobkyně tedy opakovaně a dlouhodobě obcházela a porušovala právní předpisy České republiky, a to v období posledních 5 let před podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu na území, jež jsou pro posuzování této žádosti relevantní. V souhrnu bylo chování žalobkyně nutné označit za závažné narušování veřejného pořádku. Argumentaci rozhodnutím čj. MV-111928-4/SO-2016 žalovaná odmítla, neboť se nejednalo o skutkově shodné případy. Žalovaná měla rovněž za to, že napadené rozhodnutí bylo řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodněno.

Ani námitku porušení § 174a zákona o pobytu cizinců neshledala žalovaná důvodnou. Žalobkyně pobývá v současnosti na území na základě tzv. fikce pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť o její žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Žalovaná zdůraznila, že žalobkyni důsledkem zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu zákaz pobytu na území udělen nebyl a může tak v souladu se zákonem o pobytu cizinců nadále pobývat na území a realizovat tak svůj soukromý a rodinný život.

Žalovaná byla tudíž přesvědčena, že byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti dle § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců a tento závěr byl v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodněn. Žalovaná dále v podrobnostech odkázala na spisový materiál a navrhla, aby soud shledal žalobu nedůvodnou a jako takovou ji zamítl s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Jednání před krajským soudem

Nařízeného jednání před soudem se zúčastnila zástupkyně žalobkyně na základě substituční plné moci za stranu žalující, žalovaná se z účasti na jednání předem omluvila. Žalující strana setrvala na argumentaci uvedené v žalobě. K tomu, že došlo k nezákonnému výkladu a aplikaci neurčitého právního pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, doplnila odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, čj. 5 As 51/2009-68. Žalobkyně se nedopustila žádného trestného jednání, nelze u ní proto hovořit o závažném narušení veřejného pořádku. Toto narušení je nesprávně shledáváno v neplnění účelu pobytu, resp. porušení zákona o pobytu cizinců. Žalující strana dále odkázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2017, čj. 57 A 6/2016-81, ve kterém tento rozdělil řízení o žádosti na dvě části a zdůraznil důležitost výsledku z hlediska posuzování (nejen) přiměřenosti rozhodnutí, přičemž ve věci žalobkyně aktuální výsledek proveden nebyl. Upozornila také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 1 Azs 81/2016-33, týkající se mj. posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí ve vztahu k rodinným příslušníkům, a na čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (žalobkyně je matkou dvou nezletilých dětí). Podle žalobkyně nebyly rovněž řádně zohledněny kategorie dle § 174a zákona o pobytu – mezi nimi figuruje závažnost protiprávního jednání.

Po zkonstatování povahy vyjádření žalované k žalobě a po shrnutí podstatného obsahu správního spisu včetně důležitých pasáží napadeného rozhodnutí zástupkyně žalobkyně ve svém konečném návrhu setrvala na podané žalobě i žalobním návrhu a specifikovala požadovanou náhradu nákladů řízení.

V. Vlastní argumentace soudu

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.

Předmětné ustanovení § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců, ve znění rozhodném pro rozhodování správních orgánů, stanoví: *„Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu dále 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.“*

Žalobkyně v nyní projednávané věci žádala o povolení k trvalému pobytu na území ČR po 5 letech nepřetržitého pobytu. Soud při posuzování věci vycházel zejména z následujících skutečností, které vyplývají ze správního spisu.

Žalobkyně měla podle výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem naposledy povolen dlouhodobý pobyt od 8. 4. 2009 do 7. 4. 2011, a to za účelem výkonu manažer – účast v právnické osobě. Dne 23. 3. 2011 podala žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě. Dne 18. 12. 2013 podala žádost o povolení k trvalému pobytu. Součástí správního spisu jsou mj. fotokopie protokolů o výslechu žadatele ve věci správního řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ze dne 7. 2. 2014 a ze dne 22. 10. 2015. Správní orgán I. stupně ve věci žalobkyně rozhodl dne 12. 5. 2016, když dospěl k závěru, že žalobkyně uváděla nepravdivé skutečnosti, kterými odůvodňovala plnění účelu dlouhodobého pobytu, a toto jednání posoudil jako závažné narušení veřejného pořádku. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala a odvolání bylo zmocněným zástupcem doplněno o rozsáhlé odůvodnění dne 25. 7. 2016. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 5. 9. 2016.

V.1 Nevypořádání odvolacích námitek

Žalobkyně předně namítala rozpor s § 89 odst. 2 správního řádu spočívající v tom, že žalovaná se nevypořádala s odvolací námitkou směřující proti neprovedení navrhovaného výslechu žalobkyně a jejího druha, které byly zásadní pro zjištění skutkového stavu věci. Žalovaná se důkladně nezabývala nepřiměřeností rozhodnutí ani odůvodněním, proč se jedná o závažné narušení veřejného pořádku.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu je jednou z náležitostí odvolání uvedení toho, *„v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu*

předcházelo“. Z odůvodnění podaného odvolání soud zjistil, že se v něm poté, co byla shrnuta žalobkynina tvrzení stran její rodinné situace, uvádí: „*Stejně jako dále správní orgán znehodnocuje a dovoluje si posuzovat vazbu účastnice řízení s jejím druhem, aniž by učinil cokoliv, díky čemu by posouzení, kromě svého uvážení, mohl provést. Správní orgán měl provést výsledky účastnice řízení i druha pana E.Z.*“ Jinou zmínku o výsledcích nelze v podaném odvolání nalézt. Z této formulace soud nemohl dovodit, že se jednalo o odvolací námitku, která by v odvolání byla řádně precizována, proto žalovaná nepochybně a řízení nebylo z důvodu neprovedení výsledku žalobkyně a žalobkynina druha neúplné.

Po porovnání znění odvolacích námitek a jejich vypořádání v napadeném rozhodnutí dospěl soud rovněž k závěru, že i s námitkami vztahujícími se k přiměřenosti dopadu rozhodnutí se žalovaná vypořádala na str. 10-11 napadeného rozhodnutí dostatečně s odkazem na rozhodnutí prvoinstanční a doplněním dalších skutečností nad rámec tam uvedeného (k tomu srov. část rozsudku V.4 níže) a s námitkami ohledně hlavního rozhodovacího důvodu (závažného narušení veřejného pořádku) pracovala průběžně na str. 8 a násl. napadeného rozhodnutí a bylo jim učiněno zadost (srov. zejména část V.3 tohoto rozsudku).

V.2 Výsledky žalobkyně a jejich neaktuálnost

Žalobkyně dále namítala, že v rámci řízení o vydání povolení k trvalému pobytu nebyla vyslechnuta a žalovaná vycházela jen ze dvou výsledků provedených v rámci řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které byly neaktuální.

Jak již bylo uvedeno výše, součástí správního spisu jsou dvě fotokopie protokolů o výsledcích žalobkyně, k nimž správní orgán přistoupil v rámci řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve dnech 7. 2. 2014 a 22. 10. 2015. Správní orgány tedy použily protokoly, které již měly k dispozici, což by odpovídalo zásadě nezátěžování účastníků, jak je vymezena ustanovením § 6 odst. 2 věty první správního řádu. Výsledky sice byly vedeny ve vztahu k jinému řízení, nicméně vyjadřovaly se k otázkám, které byly řešeny i v nynějším řízení, tedy k tomu, zda žalobkyně vykonávala činnost jednatelky pro společnost Leonex s.r.o. a staly se podkladem pro úsudek, zda žalobkyně v minulém inkriminovaném období porušovala zákon o pobytu cizinců.

Rozhodovací důvod pro nevyhovění žádosti byl podepřen shora citovaným ustanovením § 75 odst. 2 písm. g) zákona o pobytu cizinců. Z jeho znění („*cizinec závažným způsobem narušil...*“) je patrné, že toto ustanovení směřuje do minulosti. A právě o době minulé žalobkyně v rámci předmětných výsledků hovořila, když se jí správní orgány tázaly mj. na různé aspekty její činnosti jako jednatelky společnosti Leonex s.r.o. v letech 2011-2015. Proto nelze správním orgánům vytýkat neprovedení dalšího, aktuálnějšího výsledku žalobkyně.

V.3 Zkoumání plnění účelu pobytu a závažné narušení veřejného pořádku

Podle žalobkyně nebylo prokázáno, že uváděla nepravdivé informace a oklamala správní orgány. Žalovaná nezákonně předjímalá výsledek řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a v řízení o povolení k trvalému pobytu nebylo namístě uvádět, že žalobkyně neplnila účel pobytu. Žalovaná nezákonně vyložila a aplikovala pojem

„závažné narušení veřejného pořádku“ a navíc neuvedla, jaký základní chráněný zájem státu byl závažně porušen a čím.

Soud předně shledal, že správní orgán je oprávněn se zabývat otázkou plnění účelu předchozího dlouhodobého pobytu, když rozhoduje o žádosti o povolení k trvalému pobytu. Tento závěr je odůvodněn faktem, že o povolení k trvalému pobytu lze zažádat teprve tehdy, naplnil-li cizinec zákonem stanovené požadavky, mezi něž patří i vymezená doba, po kterou cizinec již na území ČR pobýval na základě jiného pobytového oprávnění, např. právě dlouhodobého pobytu za účelem účasti v právnické osobě. Dlouhodobý pobyt cizinců na území ČR je vždy účelově vázaný a účel pobytu musí být fakticky naplňován (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81). Je tedy jen logické, aby správní orgány k tomu kompetentní zkoumaly průběh předchozího pobytu žadatele v takto vymezené době.

Žádost žalobkyně byla zamítnuta podle shora citovaného ustanovení, jež operuje s neurčitými právními pojmy „veřejný pořádek“ a „závažné narušení veřejného pořádku“. Tyto pojmy již v minulosti určitým způsobem vymezila judikatura správních soudů. K výkladu pojmu „veřejný pořádek“ je návodné zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, v němž byl mj. přijat jako univerzální závěr, že *„veřejný pořádek nerovná se pouze určité normy, ba ani normy jediného normativního systému, a že naopak pojem veřejného pořádku předpokládá krom norem právních užití také norem morálních, sociálních, politických, případně náboženských.“* Podle téhož rozsudku platí: *„Při výkladu pojmu “veřejný pořádek” je tak nutné na tento pojem nahlížet nejen v kontextu určitého zákona a jeho účelu, ale rovněž v kontextu daného ustanovení, a zkoumat účel přímo dotčeného ustanovení, okolnosti jeho vzniku a původu apod.“* Přímou k ustanovení dotčenému v nyní projednávané věci se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 2. 2013, čj. 1 As 175/2012-34, z něhož byla formulována následující právní věta: *„Naplnění pojmu závažného narušení veřejného pořádku užitého v § 75 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., 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.“* Je dále na správních orgánech, aby v konkrétních řízeních zkoumaly, zda konkrétní okolnosti jednotlivých případů odůvodňují závěr o závažném narušení veřejného pořádku, přičemž nikde není uveden plný výčet skutkových okolností, které lze tomuto pojmu podřadit.

Soud se přiklonil k názoru správního orgánu I. stupně i žalované, že za určitých individualizovaných okolností je možné porušení právních norem zákona nebo jejich obcházení podřadit pod neurčitý právní pojem „závažného narušení veřejného pořádku“; to neplatí absolutně, musí být zhodnoceny konkrétní okolnosti daného případu a závěr správního orgánu musí být konzistentně odůvodněn. Toto východisko zdejšího soudu má oporu v analogické aplikaci rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2009, čj. 11 Ca 222/2009-40. Byť se v dané věci jednalo o zajištění za účelem správního vyhoštění, soud shledal, že následující závěry vyjádřené v právní větě daného rozsudku jsou aplikovatelné všeobecně, tj. i na nyní projednávanou věc: *„Samo porušování a obcházení zákona je nutné*

považovat za narušení veřejného pořádku, které za určitých okolností může dosáhnout intenzity narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Založením právního vztahu postaveném na obcházení zákona s účinky do budoucna by totiž došlo k "zakonzervování" stavu, kdy je narušován veřejný pořádek, resp. kdy je veřejný pořádek narušován závažným způsobem."

Zejména rozhodnutí správního orgánu I. stupně v nyní projednávané věci naplňuje výše určené požadavky. Správní orgán vycházel především z doby předchozího povoleného dlouhodobého pobytu žalobkyně, z toho, že požádala o jeho prodloužení z titulu jednatelky společnosti Leonex s.r.o. a následně i o povolení k trvalému pobytu, z listin, jež žalobkyně v rámci řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu správnímu orgánu předložila, jakož i z vyjádření žalobkyně učiněných v rámci dvou výsledků. Správní orgán na základě svých zjištění uzavřel, že žalobkyně nevykonávala funkci jednatelky společnosti Leonex s.r.o. a nenaplnovala tudíž účel svého povoleného a požadovaného dlouhodobého pobytu. Podle vlastních vyjádření žalobkyně společnost Leonex s.r.o. v období od 31. 12. 2010 asi do začátku podzimu 2013 nevyvíjela podnikatelskou činnost, žalobkyni v této době vyživoval její druh a byla v domácnosti, žalobkyně nezajistila vedení účetnictví a společnost Leonex s.r.o. s nikým neobchodovala a neměla příjem. Když žalobkyně v dané době hledala prostory pro otevření restaurace, nespadala tato činnost do předmětu a oborů činnosti společnosti Leonex s.r.o. Žalobkyně dále v rámci výsledků nebyla schopna sdělit informace související s mandátní smlouvou, která byla doložena do řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a kterou uzavřela za společnost Leonex s.r.o., ani neuvedla nic o svých aktivitách pro izraelskou společnost Moshe Namdar Masingita Ltd. a o uzavření výše uvedené mandátní smlouvy již při prvním výsledku, přestože mu obojí časově předcházelo. Sporné byly i potvrzení o provizi z faktur vystavené společností Moshe Namdar Masingita Ltd. a k tomu doložené faktury se začerněnými jmény klientů, které neměly vzhledem ke svému obsahu vypovídací hodnotu.

Na str. 8 a násl. svého rozhodnutí se správní orgán I. stupně zabýval vymezením neurčitého právního pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“ a podřadil pod něj neplnění účelu povoleného a požadovaného pobytu žalobkyní, když shledal, že neplnění účelu dlouhodobého pobytu je důvodem pro zrušení povolení k pobytu z moci úřední, a proto je za této situace nelogické povolit nejvyšší formu pobytového oprávnění – trvalý pobyt, když má vesměs doživotní charakter a přináší s sebou výhody srovnatelné s postavením státního občana ČR. Za závažné narušení veřejného pořádku správní orgán označil i jednání žalobkyně spočívající v uvedení správních orgánů v omyl, neboť tím dochází k porušení zákona o pobytu cizinců i jiných právních předpisů.

Žalovaná v napadeném rozhodnutí na argumentaci správního orgánu I. stupně vesměs setrvala, případně ji doplnila a konkretizovala. Za zmínku stojí, že žalovaná zdůraznila, že povolení k trvalému pobytu odvisí od určitou dobu trvajících pobytu na území ČR na základě nižších pobytových oprávnění, která se vždy udělují za nějakým účelem, kdy smyslem této systematiky je získání povolení k trvalému pobytu cizinci dosahujícími určité míry integrace na území ČR. Jednání žalobkyně bylo závažné, neboť bylo dlouhodobé, opakované a systematické. Aktuálnost narušení spočívala dle žalované také v tom, že neplnění účelu pobytu se žalobkyně dopouštěla poměrně nedávno (r. 2011-2013) a dlouhodobě.

Soud shledal, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů je konzistentní a při soudním přezkumu ob stojí. Okolnosti zjištěné v průběhu správního řízení doložily, že žalobkyně, která v předchozích letech pobývala na území ČR na podkladě povolení k dlouhodobému pobytu a následně fikce pobytu poté, co požádala o jeho prodloužení, ve skutečnosti účel pobytu nenaplnovala a svůj podíl na řízení právnické osoby dokládala v rovině ryze formální, ač byla povinna se správními orgány spolupracovat a tyto skutečnosti případně vyvrátit. Řízení bylo vedeno na základě žádosti žalobkyně, stíhalo ji tedy břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Žalobkyně sice do řízení dokládala určité dokumenty na podporu toho, že působí jako jednatelka, avšak vzhledem k tomu, že pak při výsledku nedokázala konkretizovat jejich podstatu a nedokázala uceleně popsat podnikatelské aktivity společnosti Leonex s.r.o., bylo vidno, že o pravdivosti a vypovídací hodnotě předkládaných dokumentů lze důvodně pochybovat. Z rozhodnutí správních orgánů vyplynulo, že závažné narušení veřejného pořádku bylo spatřováno v uvádění nepravdivých informací a neplnění účelu pobytu, kdy oba tyto důvody není možné od sebe důsledně oddělit.

Lze shrnout, že hlavní roli v hodnocení soudu měla skutečnost, že předmětem nynějšího řízení bylo právě udělení povolení k trvalému pobytu, tj. nejvyššího pobytového oprávnění, které svému držiteli poskytuje celou řadu výhod. Při rozhodování o udělení tohoto pobytového oprávnění je nutno striktně dbát na to, aby podmínky udělení byly naplněny. Soud považoval za neakceptovatelné, aby toto nejvyšší pobytové oprávnění vycházelo z předchozích dlouhodobých pobytů vymezených konkrétním účelem, který ovšem nebyl naplňován.

V.4 Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí

Konečně žalobkyně namítala, že nebyla správně posouzena otázka přiměřenosti, žalovaná se odvolávala pouze na žalobkynino současné pobytové oprávnění (fikci pobytu), když přitom žalobkyně žije v ČR již od r. 2009, nyní žije ve společné domácnosti se svým druhem a dvěma nezletilými dětmi, řádně podniká a nikdy neporušila české právní předpisy. Žalobkyně nebyla vyslechnuta, nebyla posuzována přiměřenost rozhodnutí ve vztahu k ostatním rodinným příslušníkům, zejména žalobkyniným dětem, a nebyla zkoumána závažnost protiprávního jednání na straně žalobkyně.

Soud pohlížel na rozhodnutí správního orgánu I. stupně a na napadené rozhodnutí žalované jako na jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 4 Ads 86/2008-198). Při tom zjistil, že při posuzování přiměřenosti se správní orgán I. stupně zabýval na str. 12 a násl. svého rozhodnutí soužitím žalobkyně s její dcerou a tím, že obě zde mohou dosud pobývat na základě fikce pobytu, dále vazbami na Ukrajině, absencí povoleného pobytu druhu žalobkyně na území ČR, finanční nezávislosti žalobkyně na svém druhovi, neexistenci pevné, intenzivní a zakořeněné vazby žalobkyně k jejímu druhovi na území ČR, dále také věkem žalobkyně a dobou jejího pobytu na území. Tyto skutečnosti poměřoval se zájmem ČR na tom, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří účel svého pobytu plní, a se závažným důvodem pro zamítnutí žádosti (spočívajícím v neplnění účelu pobytu) a shledal, že jediným důsledkem rozhodnutí bude absence povolení k trvalému pobytu, nikoliv vycestování z území ČR. Žalovaná se na str. 10-11 napadeného rozhodnutí

s tímto hodnocením ztotožnila a zdůraznila, že zde žalobkyně může pobývat na základě fikce pobytu, a to i se svojí dcerou a druhem, a jako „*jediny skutečný*“ dopad zmínila nemožnost výhodnější účasti na veřejném zdravotním pojištění.

V jejich součtu považuje soud argumentace správních orgánů obou stupňů za dostačující. Intenzita zkoumání přiměřenosti odpovídá intenzitě zásahu, k němuž dochází v důsledku nevyhovění žádosti, neboť – jak správní orgány shodně uváděly ve svých rozhodnutích – dochází k neudělení toliko nejvyššího pobytového oprávnění. Zásah by byl zajisté odlišný tehdy, byly-li by rozhodnutím zpřetrhány vazby žalobkyně na území ČR, o tom však v případě žalobkyně nebylo možno mluvit, když v době vydání napadeného rozhodnutí ještě nebylo pravomocně skončeno řízení ve věci její žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Je pravdou, že žalobkyně v průběhu řízení opakovaně navrhovala výslech svého druha, resp. svůj, mimo jiné také k prokázání nepřiměřenosti rozhodnutí (např. ve vyjádření k podkladům ze dne 26. 6. 2014 a ze dne 21. 3. 2016). Správní orgán I. stupně se však s navrženými důkazy výslechem – byť stručně – vypořádal na str. 14 svého rozhodnutí. Vycházel z toho, že byl již provedeným dokazováním prokázán vztah matka-dcera i jejich společný pobyt na území ČR od 12. 8. 2015 a dále že „*[v]e věci rodinných vazeb a naplňování podnikání má správní orgán za to, že již shromáždil dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, a proto není nutné požadovat stanovisko a ani vyslýchat jako svědka přítele žadatelky, jenž na území ČR nemá ani povolen pobyt. Žadatelka prostřednictvím zmocněného zástupce ani neuvedla, jaké konkrétní skutečnosti by navržené důkazy zjistily ve věci jejich rodinných vazeb nebo ve věci jejího podnikání.*“ Soud nerozporuje dřívější judikaturu citovanou žalující stranou ani roli, kterou hraje výslech při zjišťování skutečného stavu věci, nicméně shledává, že dokumenty obsažené ve správním spisu dostačovaly k činění si závěrů o rodinném a soukromém životě žalobkyně, potažmo vazbách její dcery (jež zde pobývala na základě fikce pobytu) a jejího druha (bez povoleného pobytu na území ČR). Nadto soud uvádí, že v průběhu obou výslechů, které s žalobkyní provedeny byly (viz výše), měla tato možnost na závěr uvést jakékoli dodatky k již řečenému, dne 22. 10. 2015 ji využila ke sdělení své osobní situace a správní orgán zohlednil informace, které tehdy poskytla. Přiměřenost tudíž byla zkoumána dostatečně a přezkoumatelným způsobem a správní orgány dostály požadavkům § 174a zákona o pobytu cizinců.

V.5 Obecné námitky stran postupu správních orgánů

Ve zcela obecné rovině žalobkyně správním orgánům vytýkala nedostatečné odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu), jakož i porušení zásad obsažených v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

Vzhledem k naprosté obecnosti těchto výtek bez bližší konkretizace, v čem měla pochybení spočívat, posoudil soud tyto námitky také toliko obecně a neshledal žádné porušení procesních ustanovení správního řádu. Žalovaná se přezkoumatelným způsobem vypořádala s odvolacími námitkami, z jejího rozhodnutí je patrné, z jakých skutečností vycházela, jak je hodnotila a k čemu na tomto základě dospěla, a dodržela též obecné požadavky na činnost správních orgánů.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Na základě výše uvedeného soud neshledal žalobní námitky důvodnými, proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého by měla nárok na jejich náhradu žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Žalovaná však nárok na náhradu nákladů řízení neuplatnila, a proto jejich náhrada nebyla žádnému z účastníků přiznána.

P o u ě 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 16. srpna 2017

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová