



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: P.T.T., nar.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, 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 28. 7. 2016, čj. MV-93694-7/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

Žalobkyně se žalobou ze dne 25. 8. 2016 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 28. 7. 2016, čj. MV-93694-7/SO-2016, a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), změnila výrok rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 10. 5. 2016, čj. OAM-32208-24/DP-2015, tak, že „*Žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle § 44a odst. 3 ve spojení s ustanovením § 35 odst. 3 a ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) 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“)] neprodlužuje, neboť účastnice řízení neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu.*“ Rozhodnutí správního orgánu I. stupně přitom mimo tohoto výroku, tam označeného I., obsahovalo navíc ještě výrok II.: „*žádost se zamítá a*

platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle ustanovení § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zák. č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do 17. 12. 2015, neprodlužuje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území“.

II. Žaloba

Žalobkyně se domnívala, 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, když žalovaná nedostatečně přezkoumala správnost a zákonnost prvoinstančního rozhodnutí. Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaná rovněž opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Zároveň nebylo možno přehlédnout, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční, bylo v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon jejich činnosti, zejména tedy základní zásady činnosti správních orgánů deklarované v § 2, 3 a 4 správního řádu.

Žalobkyně namítala, že odvolací správní orgán vůbec neodůvodnil změnu rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající ve vypuštění výroku č. II. prvoinstančního rozhodnutí. Výrok napadeného rozhodnutí žalované tak nekorespondoval s odůvodněním, ze kterého vůbec nebylo zřejmé, na základě jakých úvah dospěl odvolací orgán k vypuštění výroku č. II. prvoinstančního rozhodnutí. V rámci odůvodnění žalovaná pouze konstatovala, že došlo k vypuštění výroku č. II., avšak toto dále neodůvodnila. Žalovaná přitom některé odvolací námítky, především ty, které prvoinstančnímu rozhodnutí vytýkaly nesprávné posouzení věci jakožto jiné závažné překážky, a dále ty, které směřovaly proti nedostatečnému a nesprávnému posouzení přiměřenosti rozhodnutí, označila za irelevantní toliko z důvodu, že byl právě výrok č. II. vypuštěn. Napadené rozhodnutí bylo v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalobkyně dále namítala, že žalovaná nesprávně posoudila odvolací námitku, již žalobkyně brojila proti nesprávným závěrům správního orgánu I. stupně o neplnění účelu pobytu ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně se i nadále domnívala, že posouzení, zda se jedná o podnikání, či o závislou činnost, je předmětem předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu. Žalobkyně trvala na tom, že účel pobytu plní a podniká v souladu se svým živnostenským oprávněním. Fakt, že na základě živnostenského listu podniká a své služby dodává větší společnosti, není nic neobvyklého ani nelegálního. Stejně tak kontrola dodaných služeb příjemcem služby, v tomto případě společností KH Chodov zastoupenou pro tuto činnosti tzv. mistrem, ani finanční ohodnocení dodaných služeb na základě objemu dodaných služeb nejsou ojedinělým a opět ani nelegálním postupem. Dle žalobkyně nebylo možno akceptovat argumentaci žalované, že správní orgány ve věcech pobytu cizinců mohou samy posoudit, zda se v daném případě jedná o výkon závislé práce či nikoliv. V tomto ohledu byl zejména zcela nepřipadný závěr žalované, která kompetenci k posouzení těchto otázek dovozovala ze skutečnosti, že každý

adresát práva, tím spíše pak orgán veřejné moci, musí být schopen rozeznat, že nastaly určité okolnosti, které zákon spojuje s určitými následky. K tomuto není dle žalované třeba žádné zvláštní, zákonem svěřené kompetence. Žalovaná měla za to, že – ačkoli není orgánem kompetentním k posouzení a následnému rozhodnutí o správním deliktu podle zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „zákon o zaměstnanosti“*) – činnost žalobkyně podnikatelskou činností není. Žalobkyně byla přesvědčena o nesprávnosti závěrů žalované. Není možné, aby byl takovýto nesprávným výkladem obcházen zákon a určitý správní orgán si přisuzoval kompetence, které jsou v rámci právního řádu dány jinému orgánu veřejné moci. Argumentace dovedená *ad absurdum* by pak znamenala, že vlastně každý adresát právní normy je povolán k závaznému výkladu práva a tím může zasahovat do práv a povinností jednotlivců. Takovýto výklad je nesmyslný a nežádoucí. Obecně závazným právním názorem je jen názor orgánu kompetentního dle zákona rozhodovat o právech a povinnostech jemu nepodřízených subjektů. V tomto případě je tedy zcela zřejmé, že posouzení, zda šlo o závislou práci, či podnikatelskou činnost, může závazně učinit toliko orgán k tomu kompetentní. Správní orgány tedy pochybily, jestliže samy posoudily předběžnou otázku. V řešení tohoto problému se navíc žalovaná naprosto zásadním způsobem odklonila od své ustálené správní praxe, kdy v obdobných věcech konstantně rozhoduje tak, že je třeba ohledně posouzení závislosti práce vyčkat rozhodnutí kompetentního orgánu.

Nadto žalobkyně namítala, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s námitkou nedostatečného zjištění skutkového stavu věci, když správní orgán I. stupně učinil závěr o údajném výkonu nelegální práce toliko na základě výsledku žalobkyně, když přitom z důvodu jazykové bariéry a absence dokonalé znalosti české právní terminologie není možné výroky účastnice řízení z protokolu o výsledku brát doslovně a jako jediný podklad pro posouzení výkonu podnikání, resp. závislé činnosti. Správní orgán I. stupně a žalovaná nedostatečně zjistily skutkový stav věci tak, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu), a žalovaná se nedostatečně vypořádala s odvolací námitkou v tomto smyslu.

Konečně žalobkyně namítala, že žalovaná neměla aprobovat prvoinstanční rozhodnutí pro jeho zcela zjevně nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně, resp. naprosto nedostatečné posouzení přiměřenosti v prvoinstančním řízení. V první řadě správní orgán naprosto nedbal své zákonné povinnosti zakotvené v § 174a zákona o pobytu cizinců, tedy povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů všech rozhodnutí dle tohoto zákona. Výčet uvedený v citovaném ustanovení je přitom výčtem, který představuje minimální množinu faktorů, které ovlivňují přiměřenost správního rozhodnutí. V této souvislosti nemůže obstát, pokud správní orgán provede požadovanou úvahu jen omezeně nebo se s ní nevypořádá vůbec. Správní orgán má povinnost přiměřenost dopadů zkoumat z úřední povinnosti. Jakékoliv odůvodnění ohledně dopadů rozhodnutí však v odůvodnění napadaného rozhodnutí absentovalo. V situaci, kdy je ale správní orgán povinen postupovat dle § 3 správního řádu, tj. tak, aby zjistil skutečný stav věci, je jeho povinností, aby se minimálně pokusil účastníka buďto vyslechnout k problematice faktorů uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, nebo jej jakýmkoliv jiným způsobem vyzvat k tomu, aby se k předmětné problematice vyjádřil, případně aby se uvedené náležitosti pokusil zjistit sám jiným způsobem. Pokud však meritorní rozhodnutí správního orgánu neobsahuje žádnou úvahu o přiměřenosti rozhodnutí, jak to požaduje § 174a zákona o pobytu cizinců (jak je tomu v tomto případě), jedná se o porušení

nejen tohoto ustanovení zákona, ale také § 3 správního řádu. Nadto žalobkyně namítala, že žalovaná poměrně alibisticky nepřezkoumatelně vypustila výrok č. II. prvoinstančního rozhodnutí a jeho absenci pak *de facto* ospravedlňovala neprovedení úvah co do přiměřenosti. Takovýto postup není správný a žádoucí, když odvolací správní orgán měl přezkoumat správnost a zákonnost prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu § 89 odst. 2 správního řádu – tedy měl vytknout vady rozhodnutí, pokud jde o neposouzení přiměřenosti, neboť v prvoinstančním rozhodnutí byla žádost zamítnuta též z důvodu, pro který zákon výslovně stanoví povinnost přiměřenosti se zabývat.

Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí pro jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Zároveň žalobkyně požádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se ve svém vyjádření k žalobě vyjádřila k žalobním námitkám. Předně uvedla, že v rámci odvolacího správního řízení přezkoumávala soulad napadeného rozhodnutí i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a neshledala žádné pochybení, jehož následkem by byla nezákonnost napadeného rozhodnutí.

K žalobní námitce dotýkající se vypuštění výroku č. II. konstatovala, že správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně mj. z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území spočívající ve skutečnosti, že tato se dopustila výkonu nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, a dále z důvodu, že žalobkyně neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu. Dle názoru žalované bylo zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle ustanovení citovaných ve výroku č. II. nadbytečné, a proto žalovaná rozhodla o vypuštění tohoto výroku prvoinstančního rozhodnutí, neboť v průběhu řízení bylo správním orgánem I. stupně věrohodně prokázáno, že žalobkyně neplní účel povoleného pobytu na území, neboť od července 2015 do současné doby je zaměstnána ve společnosti KH Chodov, kde pracuje na výrobě autosoučástek, aniž by jí bylo příslušným úřadem práce vydáno povolení k zaměstnání, čímž je naplněn důvod pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná ve smyslu ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k výše popsané změně výroku prvoinstančního rozhodnutí měla žalovaná za to, že námitky žalobkyně směřující vůči nesprávnému posouzení věci jakožto jiné závažné překážky pobytu, stejně tak jako námitky vůči nesprávnému posouzení přiměřenosti rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně dle § 174a zákona o pobytu cizinců, byly bezpředmětné. Žalovaná v této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 21/2008 ze dne 9. 10. 2013 [sic!], v němž bylo uvedeno, že „v § 37 odst. 1 jsou důvody pro zrušení víza vyjmenované bez nutnosti splnění dalších podmínek. Správní orgán I. stupně tedy neměl povinnost zkoumat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Správní orgán rovněž nebyl povinen vyzvat žalobce, aby se k těmto dopadům vyjádřil, neboť posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života nemohl zahrnout jako podklad svého rozhodnutí.“

K námitce ohledně nesprávných závěrů správního orgánu I. stupně o neplnění účelu pobytu a k námitce předběžné otázky ve smyslu § 57 správního řádu žalovaná v textu vyjádření pouze zopakovala svoji argumentaci z napadeného rozhodnutí (poslední odstavec na str. 7 pokračující na str. 8), tedy že u žalobkyně absentují dva ze základních znaků podnikání a k posouzení, zda nastaly určité okolnosti, žalovaná nepotřebovala zákonem svěřenou kompetenci.

K námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu věci a námitce jazykové a právně terminologické bariéry při výslechu žalovaná zopakovala argumentaci k obdobným odvolacím námitkám z druhého a třetího odstavce na str. 8 napadeného rozhodnutí. Podstatou argumentace bylo, že byl provedeným výsledkem dostatečně prokázán skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a žalobkyně neprokázala, že podnikatelskou činnost ve skutečnosti vykonává, neboť v činnosti, kterou žalobkyně vykonává, absentují dva ze základních znaků podnikání, a to samostatnost výkonu této činnosti a její výkon na vlastní odpovědnost. Během výslechu byl přítomen tlumočník, žalobkyně měla možnost nechat si otázky upřesnit či vysvětlit, žalobkyně byla s obsahem protokolu seznámena, souhlasila s jeho obsahem, nežádala o jeho doplnění a vše stvrdila svým vlastnoručním podpisem.

Konečně žalovaná setrvala na tom, že z důvodu vypuštění výroku č. II. týkajícího se posouzení věci jakožto jiné závažné překážky pobytu cizince na území byla námitka žalobkyně spočívající v nedostatečném posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobkyně bezpředmětná, neboť v případě zamítnutí žádosti žalobkyně dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 v návaznosti na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců se přiměřenost neposuzuje. Aplikace ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců tedy není v tomto případě namístě. Žalovaná rovněž v této souvislosti odkázala na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 21/2008 ze dne 9. 10. 2013.

S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání před krajským soudem

Jednání se zúčastnil zástupce žalobkyně prostřednictvím zmocněnkyně na základě substituční plné moci, žalovaná se z účasti na jednání předem omluvila. K námitce nedostatků napadeného rozhodnutí co do jeho výroku žalující strana doplnila odkaz na komentářovou literaturu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 3 Ads 96/2011, kdy ocitovala podstatné pasáže, a rovněž nálezy II. ÚS 583/2003. Nedostatkem výroku byla zejména jeho nejasnost, když žalovaná neuvedla, jaká část původního výroku má být nahrazena. Dále k tomu bylo odkázáno na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, kdy došlo k jeho porušení, neboť žalobkyně koncipovala své odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí jako celku a odvolání proti rozhodnutí, které by vypadalo tak, jak nastínila žalovaná, by bylo vypadalo jinak; žalovaná tak měla rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu I. stupně, příp. žalobkyni vyrozumět a dát jí možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Dále bylo při jednání doplněno, že správní orgány mají povinnost rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79) – pokud se žalovaná rozhodla postupovat pouze podle

důvodu zamítnutí žádosti dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, pak bylo dle výkladu Nejvyššího správního soudu potřeba posuzovat dobu před podáním žádosti i před samotným vydáním rozhodnutí žalované (rozsudek ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43). Aktuálností zjištěného skutkového stavu se však žalovaná nezabývala. K námitce nepřípustnosti vycházení pouze z výsledku byl dodán odkaz na rozhodnutí žalované čj. MV-76243-6/SO-2014, kde tuto praxi sama odmítá. Ve zbytku bylo odkázáno na písemné vyhotovení žaloby. Po zkonstatování podstatného obsahu vyjádření žalované, správního spisu a napadeného rozhodnutí bylo žalující stranou setrváno na tom, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení ve specifikované výši.

V. Posouzení žaloby 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.

Předmětné ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění rozhodném pro rozhodování správních orgánů, stanoví: *„Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahuje obdobně. [...]“*

Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *„[d]obu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“*

Ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců uvádí, že *„ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.“* zatímco podle odst. 2 písm. b) téhož *„ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“*

Konečně 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.“*

Žalobkyně v nyní projednávané věci žádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem podnikání ve formě výkonu činnosti osoby samostatně výdělečně činné (*dále jen „OSVČ“*). 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 24. 10. 2013 do 23. 10. 2015, a to za účelem podnikání – OSVČ. Dne 14. 9. 2015 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za týmž účelem. Dne 27. 1. 2016 byla žalobkyně jako žadatelka vyslechnuta, přičemž protokol o výsledku je součástí správního spisu. Na otázku, kde a v čem v roce 2015 podnikala, zda podnikala po celý rok 2015 a kolik si v tomto roce svým podnikáním vydělala, žalobkyně odpověděla: „*V roce 2015 jsem do 15.06.2015 dále podnikala v Praze s panem L. stejně jako v roce 2014. Od 01.07.2015, kdy jsem se přestěhovala do Kynšperka, pracuji v závodě KH Chodov na základě živnostenského listu. Každý měsíc uzavírám smlouvu s agenturou, její jméno neznám, smlouvu uzavírám vždy na jeden měsíc. Tyto smlouvy mám doma a jsem schopna je doložit. Mám pravidelnou pracovní dobu, jeden měsíc mám pracovní dobu od 20.00-08,00 hod., druhý měsíc od 08,00-20,00 hodin, tak se to pořád střídá [...]* Pracuji na výrobě autosoučástek u pásu, někdy u stolu, práci mi přiděluje mistr – občan ČR, který i moji práci kontroluje. Vyplácena jsem podle počtu zhotovených součástek, toto kontroluje můj mistr. Měsíčně dostávám výplatu od agentury, s kterou uzavírám měsíční smlouvy. [...] agentura mi dává každý měsíc výplatní pásky, mám je doma a mohu je doložit. Každý měsíc si v průměru vydělám částku okolo 15.000,- Kč čistého, žádné pojištění z této částky již neplatím. [...]“ Ke svým osobním a rodinným poměrům žalobkyně při výsledku uvedla, že je vdaná, manžel žije ve Vietnamu, má tři děti (2 syny a dceru), jeden syn žije v ČR a ostatní děti s otcem ve Vietnamu. Kromě syna nemá na území ČR rodinné příslušníky a ve vycestování do Vietnamu by jí nebránily žádné závažné překážky. Správní orgán I. stupně ve věci žalobkyně rozhodl dne 10. 5. 2016. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala a odvolání bylo zmocněným zástupcem doplněno o odůvodnění dne 3. 6. 2016. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 28. 7. 2016.

V.1 Změna rozhodnutí vypuštěním druhého výroku

Žalobkyně předně namítala nedostatečné odůvodnění změny rozhodnutí spočívající ve vypuštění výroku II. prvoinstančního rozhodnutí. Výrok napadeného rozhodnutí nekorespondoval s odůvodněním, ze kterého nebyly zřejmé úvahy, jež žalovanou k vypuštění výroku II. prvoinstančního rozhodnutí vedly. Žalovaná přitom některé odvolací námitky označila za irelevantní toliko z důvodu, že byl právě výrok II. vypuštěn. Proto žalobkyně považovala rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nadto bylo namítáno, že samotný výrok je nejasný, a k tomu bylo odkazováno mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ke sp. zn. 3 Ads 96/2011 a nálezu II. ÚS 583/2003. Namítáno bylo rovněž porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu postupem žalované.

Soud na úvod konstatuje, že správní orgán I. stupně použil k zamítnutí žádosti žalobkyně duplicitně dva důvody, z nichž každý samostatně by obstál pro argumentaci ve prospěch závěru, že nebyly splněny podmínky pro prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně za účelem podnikání. Navíc správní orgán I. stupně vycházel z toho, že žalobkyně (a) neplnila účel svého pobytu v inkriminované době a že (b) po podání žádosti vyvstala na její straně překážka, která může být posouzena ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná následně po prostudování obsahu správního spisu shledala, že pro rozhodnutí ve věci je plně postačující první rozhodovací důvod (srov. str. 7 napadeného rozhodnutí: „[...] Komise

konstatuje, že se správní orgán I. stupně nadbytečně zabýval otázkou jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky, která v tomto případě nebyla namístě, neboť již byl zjištěn důvod pro zamítnutí žádosti účastnice řízení pro neplnění účelu pobytu na území České republiky.“). Vypuštění druhého z výroků tudíž bylo logickým důsledkem toho, že první okruh argumentů, který je spojen s ustanovením § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, byl plně postačující pro rozhodnutí ve věci samé.

Soud vzal v potaz obecné úvahy stran náležitostí výroku, jak je uváděly rozsudek Nejvyššího správního soudu a náleznost Ústavního soudu, na něž bylo při jednání odkazováno, a uznal, že existovaly určité nesrovnalosti stran preciznosti slovního vyjádření záměru žalované, což se promítlo do výrokové části napadeného rozhodnutí (slovním spojením „*se mění takto*“ namísto přiléhavějšího a konkrétnějšího pojmenování příslušného postupu žalované), nicméně pokud jde o eliminaci druhého výroku, jak byl použit správním orgánem I. stupně, prostřednictvím výroku žalované, v konečném souhrnu nelze konstatovat, že by tento postup žalované mohl být hodnocen jako procesní vada, která by měla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci, vezme-li se v úvahu kontext celého případu včetně podkladů obsažených ve správním spisu. K tomuto závěru přispívá zásada jednotnosti řízení – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 4 Ads 86/2008-198: „*Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení odehrávající se před správním orgánem prvního stupně, tak i případné odvolací řízení. Tato řízení se tedy pojímají dohromady, ve svém komplexu. Stejně tak potom jsou jako jeden celek vnímána všechna rozhodnutí povstálá v jednotlivých fázích řízení (rozhodnutí prvního stupně, rozhodnutí odvolací). Výtky stěžovatele směřované proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně lze proto přezkoumat jen limitovaně, a to potud, pokud konání odvolacího orgánu neučinilo tyto výtky bezpředmětnými.*“ Zároveň dává tento výňatek z rozhodovací praxe kladnou odpověď na to, zda žalovaná mohla svým postupem odůvodnit nevypořádání některých námitek žalobkyně, jak je uváděla v odvolání.

Stejně tak soud nepřisvědčil ani námitce porušení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu s tím, že již po vydání prvoinstančního rozhodnutí měla žalobkyně možnost napadnout celé rozhodnutí v rozsahu všech jeho výroků a tak i učinila, když její odvolací námitky mj. směřovaly nejen proti existenci jiné závažné překážky pobytu cizince ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, nýbrž i proti tvrzenému neplnění účelu pobytu ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nelze tedy přijmout, že by žalobkyně mohla argumentovat více, kdyby výroková část prvoinstančního rozhodnutí obsahovala o jeden (napadeným rozhodnutím později vypuštěný) výrok méně. Žalobkyně nebyla napadeným rozhodnutím „ochuzena“ o jednu instanci. A dále, § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu odkazuje na seznamování s podklady pro vydání rozhodnutí pro případ podkladů nově pořízených odvolacím správním orgánem. Ze spisového materiálu je přitom zřejmé, že žalovaná takové nové podklady nevyužila a vycházela toliko z těch, které již byly součástí správního spisu.

V.2 (Ne)plnění účelu pobytu a předběžná otázka

Žalobkyně následně namítala, že nebyla správně posouzena otázka neplnění účelu pobytu ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť ona účel pobytu plní a podniká, a posuzování toho, zda se jedná o závislou činnost, je předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu, kterou měly řešit správní orgány k tomu kompetentní. Podle žalobkyně nebyl dostatečně zjištěn stav věci, když správní orgány své závěry učinily pouze na základě výsledku žalobkyně, byť zde existovala jazyková a právně terminologická bariéra, kvůli které nebylo možno brát výroky žalobkyně při výsledku doslovně a jako jediný podklad úsudku o činnosti žalobkyně – v rozporu s dřívějším rozhodnutím žalované čj. MV-76243-6/SO-2014. Stav, z něhož žalovaná vycházela, byl podle žalobkyně neaktuální, k čemuž odkazovala na rozsudky čj. 1 As 24/2011-79 a čj. 7 Azs 322/2015-43. Žalobkyně považovala rovněž za nesprávné argumenty žalované, jimiž žalovaná v napadeném rozhodnutí dovozovala svoji kompetenci.

Soud vycházel z toho, že hlavním rozhodovacím důvodem zůstal závěr o neplnění účelu pobytu žalobkyně. Pro rozhodování o typově podobných věcech jako v nyní projednávaném případě je nezbytné, aby účel pobytu – podnikání formou výkonu činnosti OSVČ – byl fakticky naplňován. Tomu odpovídá faktické pojetí podnikání, jež razil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, podle kterého „*[ú]čelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány.*“

Soud dále akceptoval, že podklady obsažené ve správním spisu skutečně doložily, nebyl naplněn účel pobytu, kdy mělo jít o samostatnou výdělečnou činnost – podnikání. To vyplynulo z vlastního přednesu žalobkyně při účastnickém výsledku dne 27. 1. 2016, jemuž byl přítomen tlumočnický vietnamského jazyka a který má dostatečnou váhu pro to, aby mohly být skutečnosti, které takto byly vypovězeny, brány za základ skutkového zjištění a aby z tohoto stavu věci mohly být dovozovány právní závěry. Nešlo přitom jen o to, jakým způsobem se žalobkyně vyjádřila při svém výsledku, pokud jde o právní povahu tohoto vztahu. Na nesplnění všech kumulativně formulovaných pojmových znaků podnikání, resp. živnosti, ukazovala odpověď žalobkyně na otázku ohledně jejího podnikání v roce 2015, jak je citována výše, ze které správní orgány usoudily, že žalobkyně nevykonává činnost samostatně (když práci vykonává podle pokynů mistra, který její práci i kontroluje, má pevně stanovenou pracovní dobu s pravidelně se střídajícími směny, pracuje v uzavřeném výrobním areálu a nerozhoduje o své docházce ani náplni práce) a na vlastní odpovědnost (když jí práci přiděluje mistr a tuto jí i kontroluje, čili je reálně vyloučena možnost odpovědnosti žalobkyně za plnění zakázky jako celku). Povaha činnosti žalobkyně tudíž nebyla posuzována jenom na základě názvu právního jednání. Závěr správních orgánů o neplnění účelu pobytu byl tudíž podepřen obsahem správního spisu, zejména protokolem o výsledku. K dřívějšímu rozhodnutí žalované, jímž žalobkyně argumentovala, soud nepřihlížel, neboť může vypovídat snad jen o určité nejednotnosti rozhodovací praxe žalované, avšak soud jím není nijak vázán. Soud následně uznal, že závěr o neplnění účelu pobytu byl učiněn na podkladě skutkového stavu, který byl zjišťován v době rozhodnutí správního orgánu I.

stupně, avšak považoval za nutné konstatovat, že sama žalobkyně nikdy – v žádné fázi správního řízení před správními orgány obou stupňů – ani nenaznačila, že by byla do pracovního procesu zapojena jinou formou, než jak uvedla při výslechu. Proto zde nebylo pochybností o tom, že zjištěný stav byl stavem setrvalým a nedoznávajícím zásadních změn, a proto nedošlo ani ke kolizi se závěry dovozenými judikaturou Nejvyššího správního soudu (i s ohledem na skutečnost, že mezi výslechem žalobkyně a vydáním napadeného rozhodnutí uběhla relativně krátká doba 6 měsíců). Závěr správního orgánu I. stupně, který posléze akceptovala žalovaná, byl s ohledem na vše výše uvedené plně v souladu s podklady, které byly během řízení shromážděny, a tudíž i se zásadou materiální pravdy dle § 3 správního řádu.

Ve věci postupu správního orgánu I. stupně i žalované zdejší soud již dříve (srov. např. rozsudek ze dne 14. 6. 2017, čj. 30 A 137/2016-57) konstatoval, že shledává na straně správních orgánů v této věci rozhodujících dostatek působnosti k tomu, aby byly oprávněny posoudit právní povahu zapojení cizince do pracovního procesu; pokud tak činí v návaznosti na posuzování plnění či neplnění účelu pobytu, pak je to plně v kompetenci těchto správních orgánů. O překročení kompetence by bylo možno usuzovat, pokud by z těchto skutečností byly dovozovány další právní důsledky, které přecházejí do oblasti spadající do působnosti jiných správních orgánů, které se v oblasti správního trestání zabývají otázkou výkonu nelegální práce. V daném případě však posuzování právní formy zapojení žalobkyně do pracovního procesu a dovozování, zda se jedná o podnikání, či o závislou činnost, spadalo do působnosti, kterou správní orgány disponují. Nebyl proto ani dán důvod pro použití § 57 správního řádu.

V.3 Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života

Konečně žalobkyně namítala, že žalovaná neměla aprobovat rozhodnutí správního orgánu I. stupně pro jeho zcela zjevně nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně, resp. naprosto nedostatečné posouzení přiměřenosti v prvoinstančním řízení. Správní orgán měl zjistit skutečný stav věci. Žalovaná se k přiměřenosti vůbec nevyjádřila poté, co vypustila výrok II. prvoinstančního rozhodnutí a tím ospravedlňovala neprovedení úvah co do přiměřenosti.

Soud shledal, že kvůli změně výroku rozhodnutí, k níž žalovaná přistoupila, zůstal jako důvod pro zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu toliko důvod spočívající v neplnění účelu pobytu ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Proto nebyla žalovaná vázána k tomu, aby se zabývala přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, když zákon o pobytu cizinců rozhodnutí podle tohoto ustanovení dále ničím nepodmiňuje, na rozdíl od jiných ustanovení, která výslovně vyžadují zkoumání přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince [k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, čj. 6 Azs 163/2015-47, byť se týkal důvodu podle písm. a)]. Soud uzavřel, že nezabývala-li se žalovaná přiměřeností, resp. nezabývala-li se jí dostatečně podrobně, nemohla tím zkrátit žalobkyni na jejích právech.

V. 4 Obecné námítky stran postupu správních orgánů

Ve zcela obecné rovině žalobkyně správním orgánům vytýkala porušení povinností odvolacího správního orgánu (§ 89 odst. 2 správního řádu), nedostatečné odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu), nezjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), jakož i porušení zásad obsažených v § 2 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, vycházela ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (zejména díky provedení účastnického výslechu žalobkyně), a dodržela obecné požadavky na činnost správních orgánů.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Na základě výše uvedeného soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a žalobu proto 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. Žalované však žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto jejich náhrada nebyla žádnému z účastníků 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 21. června 2017

JUDr. Václav Roučka
předseda senátu