



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: N.V.P.**, státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, *zastoupeného 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 24. 6. 2016, čj. MV-73262-6/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 ze dne 13. 7. 2016 domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 24. 6. 2016, čj. MV-73262-6/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 žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 22. 3. 2016, čj. OAM-29231-

21/DP-2015, jímž bylo rozhodnuto tak, že I. žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se dle ust. § 44a odst. 3 ve spojení s ust. § 35 odst. 3 a dále ve spojení s ust. § 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 účastník řízení neplní účel povoleného dlouhodobého pobytu, a výrokem II. se žádost 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 zákona o pobytu cizinců se neprodlužuje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

II. Žaloba

Žalobce se domníval, že žalovaný správní orgán porušil zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, jeho rozhodnutí odporovalo požadavkům obsaženým v ust. § 68 odst. 3 správního řádu, definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a zároveň bylo v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména tedy ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobce byl přesvědčen, že v tomto smyslu pak žalovaná rovněž opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy, deklarované na zákonné úrovni v ust. § 3 správního řádu. Zároveň nebylo možno přehlédnout, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční, bylo v rozporu s ust. § 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 ust. § 2, 3 a 4 správního řádu.

V první řadě žalobce namítal, že žalovaná nedostála své povinnosti odvolacího správního orgánu, když dle názoru žalobce nedostatečně přezkoumala správnost a zákonnost napadeného prvoinstančního rozhodnutí v rozsahu požadovaném § 89 odst. 2 správního řádu a tím zatížila své rozhodnutí vadou nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

Dále žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně a žalovaná nedostatečně zjistily skutkový stav věci tak, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy deklarované v § 3 správního řádu. Žalovaná se nedostatečně vypořádala s odvolací námitkou vytykající správnímu orgánu prvního stupně nedostatečné zjištění skutečného stavu věci. Ze spisového materiálu a odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývalo, že se správní orgán prvního stupně při svých úvahách a tvrzeních o neplnění účelu pobytu, resp. výkonu závislé práce, opřel pouze o výsledky účastníka řízení, kdy navíc tento výsledek zcela tendenčně interpretoval v rozporu se skutečným stavem a tvrzeními účastníka řízení. Účastník řízení disponuje platným živnostenským oprávněním, podniká na vlastní účet, řádně hradí veškeré povinné zákonné odvody dle povinností živnostníka a odevzdává rovněž pravidelně daňové přiznání a následně odvádí daň z příjmu. Práce, kterou účastník řízení vykonává, nemusí být v žádném případě vykonávána pouze na základě zaměstnaneckého poměru a pouze pro její charakter a proto, že ji často vykonávají zaměstnaní nekvalifikovaní dělníci, nemůže být stigmatizována pro výkon živnosti.

Správní orgán prvního stupně svojí právní úvahou odůvodnil, proč se v případě účastníka řízení nejedná o výkon živnosti, nýbrž nelegální práci. Účastník řízení přitom samostatně na vlastní účet a odpovědnost vykonává výdělečnou činnost, činí tak soustavně a za účelem dosažení zisku, kterého dle daňových přiznání také dosahuje. Samostatnost činnosti je u účastníka řízení zjevně dána tím, že má zakázku na konkrétní činnost a tuto pak vykonává, přičemž tuto činnost pro zadavatele vykonává na základě konsensu, resp. mu není určována direktivně tak jako v pracovním poměru. Co se týče údajného nevykonávání práce na vlastní odpovědnost, tvrzení správního orgánu prvního stupně a jeho argumentace byly v tomto bodě naprosto nepřezkoumatelné. Žalovaný správní orgán postup správního orgánu prvního stupně, který byl dle žalobce nesprávný, a jeho rozhodnutí, které je nezákonné a nepřezkoumatelné, aproboval, když nevyslyšel důvodné odvolací námitky směřující proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu a nesprávnému právnímu posouzení skutkového stavu jakožto výkonu závislé a tedy nelegální práce. Správní orgán prvního stupně a žalovaná nesprávně posoudily skutkový stav, když jednání žalobce podřadily pod výkon závislé práce. Spisový materiál neobsahuje dostatečné poznatky, které by správní orgány mohly vést k důvodnému závěru o výkonu závislé práce ze strany žalobce. Pakliže tedy nebylo dostatečně prokázáno, že by se žalobce měl dopustit výkonu závislé práce, nebylo zde důvodu se domnívat, že žalobce na území vykonává nelegální práci, a bylo třeba dle žalobce jeho žádosti o prodloužení pobytu vyhovět. Žalobce tedy zásadně nesouhlasil se zjištěním skutkového stavu a především s jeho hodnocením ze strany správních orgánů, neboť se domníval, že jeho činnost je třeba podřadit pod oprávněný výkon samostatné výdělečné činnosti.

Další žalobní námitka se vztahovala k nesprávnému právnímu posouzení věci. I kdyby totiž bylo možné uzavřít, že žalobce vykonával závislou práci, nebylo dle žalobce možné přijmout právní názor správních orgánů obou stupňů, že je možné podřadit tento nesprávně posouzený skutkový stav – tedy domnělou závislou práci – pod skutkové podstaty zamítnutí žádosti podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) – tedy neplnění účelu povoleného pobytu, a § 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) – tedy zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Žalobce byl přesvědčen, že neplnění účelu pobytu nebylo prokázáno a výkon jeho samostatné výdělečné činnosti naopak jednoznačně potvrzoval, že účel pobytu plněn byl. Na základě spekulativních domněnek správních orgánů o údajném výkonu závislé práce nebylo lze dle žalobce dospět k závěru o neplnění účelu pobytu. Tím spíše dle žalobce nebylo možné subsumovat údajnou závislou práci pod skutkovou podstatu zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Nadto žalobce namítal, že takto formulovaný výrok a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpí vnitřní logickou rozporností, neboť žádost lze zamítnout pouze uplatněním některého z důvodů pro její zamítnutí a uplatnění dvou důvodů vedle sebe na základě jednoho zjištěného jednání zcela zjevně nelze. Žalovaná řádně, resp. správně, nevypořádala odvolací námitky ani v tomto ohledu a nesprávným právním výkladem a potvrzením prvostupňového rozhodnutí zatížila vadou nezákonnosti i rozhodnutí své.

Žalobce následně tvrdil, že žalovaný správní orgán nesprávně vypořádal odvolací námitku směřující proti postupu správního orgánu, který si dle žalobce zcela v rozporu se zákonem sám přisoudil pravomoc, která mu nepřísluší, přičemž s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu si své pravomoci nezákonným způsobem rozšířil a osoboval si posuzovat

skutečnosti mimo svou pravomoc, v tomto případě výkon závislé, resp. nelegální práce. Tímto pochybením se správní orgán dopustil rovněž porušení § 57 správního řádu. Výše jmenovaný správní orgán za žádných okolností není příslušný k tomu, aby posuzoval, zda se v tom či onom případě jedná o výkon závislé, resp. nelegální práce, či o výkon podnikatelské činnosti. Toto posouzení totiž bez jakýchkoli pochybností představuje předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu. Správní orgán prvního stupně měl v případě svých pochybností o charakteru výdělečné činnosti žalobce řízení v souladu se správním řádem přerušit a s předběžnou otázkou se obrátit na orgán k tomu kompetentní.

Konečně žalobce namítal, že žalovaný správní orgán neměl aprobovat prvostupňové rozhodnutí ani pro jeho zcela zjevně nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života žalobce, resp. naprosto nedostatečné posouzení přiměřenosti v prvostupňovém řízení. Žalobce se domníval, že pouhá existence faktu, že manželka a děti účastníka řízení žijí v zemi původu účastníka řízení, bez dalšího ještě není zárukou toho, že k zásahu, resp. nepřiměřenému zásahu ve smyslu § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nemůže dojít. Dále správní orgán prvního stupně bez jakýchkoliv podkladů argumentoval tím, že od roku 2007 nemohlo dojít k vytvoření pevných socio-kulturních vazeb na území České republiky a ke zpeřetrhání těchto vazeb v zemi původu. Samozřejmě za téměř deset let života na území si člověk určité vazby vytvoří a přítomnost rodinných příslušníků v zemi původu pak není bez dalšího zárukou, že nějaké vazby v zemi původu (mimo vazeb rodinných) byly zachovány.

Závěrem žalobce namítal nesprávné posouzení odvolací námitky, jíž žalobce brojil proti nezminění pobytové kontroly v odůvodnění rozhodnutí, přestože zjevně šlo o jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí. Žalobce nesouhlasil s žalovanou, že pro dané rozhodnutí byl tento podklad irelevantní.

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

III. Vyjádření žalované k žalobě

Ve svém vyjádření k žalobě se žalovaná ztotožnila se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací předcházejících rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalovaná odmítla námitky uvedené v žalobě jako nedůvodné. Ze spisového materiálu podle žalované nevyplynou žádné nové skutečnosti uváděné žalobcem v žalobních bodech.

V podrobnostech žalovaná odkázala na obsah napadeného rozhodnutí a na spisový materiál. Žaloba podle jejího mínění nepřinesla žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost rozhodnutí žalované, čj. MV-73262-6/SO-2016, zpochybňovala. S ohledem na uvedené žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s. ř. s.“*), s tím, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Jednání před krajským soudem

Ve věci se konalo ústní jednání, jehož se zúčastnil zástupce žalobce. Žalovaná se k jednání nedostavila. Žalující strana odkázala na text žaloby. Dále k institutu „jiné závažné překážky“ odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 48 A 45/2015 ze dne 1. 2. 2017, z nějž odcitovala podstatné pasáže. Žalovaná se omezila na konstatování nelegální práce, které dovodila pouze z výsledku žalobce, ale nezabývala se tím, zda a proč by tato měla představovat závažnou překážku dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalující strana také odkázala k otázce nedostatečného zjištění skutkového stavu na dřívější rozhodnutí žalované čj. MV-76243-6/SO-2016 ze dne 29. 6. 2016, z nějž citovala, na rozhodnutí čj. MV-51056-5/SO-2016 ze dne 27. dubna 2016 a čj. MV-63258-5/SO-2016 ze dne 24. 5. 2016 a na rozsudek zdejšího soudu čj. 30 A 18/2014 ze dne 28. 11. 2014, z nějž rovněž uvedla podstatnou část. Námitku porušení § 57 správního řádu žalobce doplnil tím, že výkon nelegální práce je správním deliktem podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a činění závěru o spáchání správního deliktu je vyňato v § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu ze záležitostí, o nichž si správní orgán může činit vlastní úsudek. Žalovaná si toto ustanovení vyložila chybně. Správní řízení o tomto deliktu nebylo se žalobcem zahájeno ani nebyl odsouzen, správní orgán ani žalovaná tak neměly oprávnění k tomu, aby činily závěry o tom, zda došlo k nelegální práci a tento delikt byl spáchán.

Po konstatování obsahu vyjádření žalované a podstatných částí správního spisu předsedou senátu žalující strana v konečném návrhu setrvala na žalobním návrhu, tj. aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil k dalšímu řízení žalované, a specifikovala uplatňované náklady řízení.

V. posouzení věci krajským soudem

V souladu s § 75 odst. 1, 2 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 *„[m]inisterstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno“*, zatímco podle odst. 2 písm. b) téhož *„[m]inisterstvo 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 „[d]louhodobé 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.“

Žalobce v nyní projednávané věci žádal 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: Žalobce měl podle výpisu z evidence cizinců s povoleným pobytem naposledy povolen dlouhodobý pobyt od 12. 10. 2013 do 11. 10. 2015, a to za účelem podnikání – OSVČ. Dne 19. 8. 2015 podal žalobce žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za týmž účelem. Dne 18. 11. 2015 byl žalobce jako žadatel vysechnut. Na otázku, čím se živí, žalobce odpověděl: „*V současné době dělám stavební práce. Dělám omítky, obklady, zateplení. Dělám pro stavební firmu TIMA. Sídlo má ve Staré Roli. Dělám pro tu firmu od roku 2010. Dostáváme doklady skupinové. Je nás deset pracovníků, všichni vietnamské st. přísl. Každý den pracuji od sedmi hodin zhruba do půl osmé. Pak po sobě uklidíme. Jsem placen podle odpracovaných hodin, za hodinu si účtuji 120,- Kč hrubého. Materiál dodává firma, lešení když je třeba také, my odvádíme pouze práci. Stavební dozor zajišťuje firma. Veškeré nářadí nám také firma poskytuje. Veškeré zakázky shání firma a mistr. Ráno přijedu na stavbu, kde nám mistr řekne, co máme daný den dělat, já ve firmě tedy pouze pracuji. Faktury za práci vystavuji měsíčně podle odpracovaných hodin, na konci měsíčně sečtu všechny odpracované hodiny. Hodiny vynásobím 120ti a na tuto částku vystavím fakturu. Co vyfakturuji, dostanu zapláceno na ruku od mistra V.T.*“ Dne 1. 2. 2016 při seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí žalobce uvedl, že pro firmu TIMA, s. r. o. pracuje na živnostenské oprávnění jako OSVČ ve sdružení s několika jinými osobami, které jsou také OSVČ. Správní orgán I. stupně ve věci žalobce rozhodl dne 22. 3. 2016. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal a odvolání doplnil o odůvodnění dne 18. 4. 2016. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 24. 6. 2016.

V.1 Nedostatečné zjištění skutkového stavu a jeho nesprávné právní posouzení: závislá práce vs. podnikání

Žalobce za prvé namítal, že správní orgány obou stupňů nedostatečně zjistily skutkový stav věci tak, jak vyplývá ze zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán I. stupně se při svých úvahách a tvrzeních opřel pouze o výsledk účastníka, který navíc tendenčně interpretoval. Dle žaloby přitom žalobce disponuje platným živnostenským oprávněním, činnost vykonává samostatně (zakázku vykonává na základě konsensu), na vlastní účet a odpovědnost, řádně hradí veškeré povinné zákonné odvody dle povinností živnostníka a řádně odevzdává rovněž pravidelně daňové přiznání a následně odvádí daň z příjmu. Žalovaná aprobovala rozhodnutí správního orgánu I. stupně a oba správní orgány tak nesprávně posoudily skutkový stav a jednání podřadily pod výkon závislé práce. Žalující strana k otázce nedostatečného zjištění skutkového stavu argumentovala též třemi dřívějšími

rozhodnutími žalované v jiných věcech a rozsudkem zdejšího soudu ze dne 28. 11. 2014, čj. 30 A 18/2014-80.

Soud v této souvislosti předně shledal, že kromě formální stránky (podnikání „navenek“, projevující se např. zapsáním v živnostenském rejstříku, placením pojistného na sociální zabezpečení jako OSVČ nebo řádným placením daně z příjmu, jak žalobce ve správním řízení dokládal a opětovně tvrdil v žalobě) 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.“*

Správní orgán nepochybil, pokud vyšel ze skutečností, které žalobce o způsobu realizace své pracovní činnosti na území ČR vypověděl do protokolu dne 18. 11. 2015, neboť není rozhodnějších skutečností než těch, které žalobce sám ke svému pracovnímu působení uváděl. Na účastníkovi řízení o žádosti totiž leží břemeno tvrzení a břemeno důkazní, kdy žalobce neposkytl svojí vlastní aktivitou v řízení více podkladů, na jejichž základě by správní orgán mohl o povaze činnosti žalobce rozhodovat. Ke dřívějším rozhodnutím žalované, jimiž žalobce argumentoval, soud nepřihlížel, neboť mohou vypovídat snad jen o určité nejednotnosti rozhodovací praxe žalované, avšak soud jimi není nijak vázán. Závěr správního orgánu I. stupně, který posléze akceptovala žalovaná, byl plně v souladu s podklady, které byly během řízení shromážděny, a tudíž i se zásadou materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Na nesplnění všech kumulativních podmínek k tomu, aby bylo možno osobu považovat za podnikatele ve smyslu definice v § 420 odst. 1 občanského zákoníku, resp. za osobu provozující živnost, pak vskutku ukazovala odpověď žalobce na otázku, čím se živí, jak je citována výše, ze které správní orgány usoudily, že žalobce nevykonává činnost samostatně (když má pevně stanovenou pracovní dobu, práci vykonává podle pokynů mistra, pracuje s materiály, pomůckami a na zakázkách, které obstarává firma) a na vlastní odpovědnost (když pracuje ve skupině s ostatními a konečný výsledek je jejich společný). V protokolu přitom žalobce byl poučen o povinnosti vypovídat pravdu, protokol podepsal a stvrdil tak svůj souhlas s jeho obsahem. Soud tudíž nenalezl nezákonnost v závěrech, které se týkají vyhodnocení pracovní činnosti žalobce na území ČR jako faktické činnosti neodpovídající účelu pobytu, tj. podnikání jako OSVČ.

Na druhou stranu soud shledal, že při hodnocení činnosti žalobce pokročily správní orgány dále, než bylo nezbytné. Nezbytné bylo zjišťovat, zda žalobce naplňuje účel, tj. zda podniká na základě živnostenského oprávnění jako OSVČ. Správní orgány musely zodpovědět otázku, zda forma zapojení žalobce do pracovního procesu je či není podnikáním OSVČ, a dospěly k závěru, že není. Pro rozhodování v dané věci tak bylo důležité a plně dostačující zjistit, co jeho pracovní činnost nebyla: nebyla podnikáním OSVČ. Pokud správní orgán I. stupně i žalovaná pokročily, jeho pracovní zapojení dále řešily a zabývaly se tím, jestli se jedná nebo nejedná o výkon nelegální práce nebo o výkon zaměstnání vykazující

znaky „švarcsystému“, jednalo se o skutečnost, která byla vskutku nadbytečná a která neměla právní význam pro posouzení žádosti žalobce. Učinily tedy krok navíc, který však nemůže způsobit nezákonnost rozhodnutí v dané věci, když i přes určitou zbytnělost argumentace ve prospěch nelegální závislé práce správní orgány obou stupňů uzavřely, že důvody neprodloužení pobytu spočívají v neplnění jeho účelu (srov. horní polovinu str. 3 a prostřední třetinu str. 7 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dolní polovinu str. 6 napadeného rozhodnutí). Na základě skutečnosti, že jádrem věci nebyla nelegální práce, její zjišťování a prokazování, soud dále nepřihlížel k argumentaci žalobce rozsudkem zdejšího soudu pod čj. 30 A 18/2014-80.

V.2 Nenaplnění skutkových podstat a vnitřní rozpornost výrokové části

I kdyby bylo možné uzavřít, že žalobce vykonával závislou práci, nebylo dle žalobce možné podřadit tento nesprávně posouzený skutkový stav (domnělou závislou práci) pod skutkové podstaty zamítnutí žádosti zároveň pro neplnění účelu povoleného pobytu a pro zjištění jiné závažné překážky pobytu cizince. Neplnění účelu pobytu nebylo prokázáno a údajnou závislou práci nebylo možno subsumovat pod skutkovou podstatu zjištění jiné závažné překážky. K institutu jiné závažné překážky žalobce odkázal i na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, čj. 48 A 45/2015-42, s tím, že žalovaná se omezila na konstatování nelegální práce, které dovodila pouze z výsledku žalobce, ale nezabývala se tím, zda a proč by tato měla představovat závažnou překážku. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak trpěl vnitřní logickou rozporností, kdy uplatnění dvou důvodů vedle sebe na základě jednoho zjištěného jednání nebylo zcela zjevně možné.

Jak je výše patrné, soud měl za prokázané, že pokud jde o účel dlouhodobého pobytu, ten nebyl od počátku žalobcem plněn ani naplněn, a to pro formu zapojení žalobce do pracovních aktivit, kdy tato nevykazovala všechny podstatné rysy podnikání OSVČ. Vzhledem k nadbytečnosti řešení otázky, zda zde byla či nebyla závislá práce, bylo by v nyní projednávané věci vcelku podružné i řešení toho, zda ji lze podřadit pod pojem jiné závažné překážky. Naopak nepopíratelné bylo, že správní orgán I. stupně i žalovaná podřadily pod pojem jiné závažné překážky nenaplnění účelu předchozího pobytu [srov. str. 6 napadeného rozhodnutí: „*Je tedy zřejmé, že odvolatel neplnil po celou dobu povoleného pobytu jeho účel. Odvolatel tudíž uvedeným jednáním naplnil skutkovou podstatu závažné překážky pobytu cizince na území České republiky podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců.*“], což ostatně potvrzuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43). Tím pádem na věci nemůže nic změnit ani rozsudek Krajského soudu v Praze, jímž žalobce argumentoval při jednání, neboť pojem jiné závažné překážky v tomto případě nebyl nadužíván.

Ve správním řízení bylo nutné posuzovat, do jaké míry byly splněny důvody pro neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. K tomu bylo třeba rozlišit situace, na něž dopadá ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a ty, které se mohou podřadit pod ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Z praxe správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu je totiž zřejmé, že se jedná o dva samostatné rozhodovací důvody, kterými lze argumentovat ve prospěch zamítnutí žádosti. V rozsudku pod čj. 7 Azs 322/2015-43 vyslovil Nejvyšší správní soud mj. následující závěry:

„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, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu. [...]

Jak již bylo uvedeno výše, nenaplnění účelu předchozího pobytu [ve smyslu závažné překážky dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců] je nutno posuzovat za období platnosti předchozího povolení k pobytu. Jde tedy o skutečnost, pro kterou je stanoveno rozhodné období v minulosti, a na kterou proto nemůže mít vliv pozdější skutkový vývoj v řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu [na rozdíl od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jak také dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29].“

Z citovaných pasáží je patrné, že hlavní rozdíl mezi dotčenými ustanoveními zákona tkví v rozdílných obdobích, která je třeba posuzovat. Dále bylo třeba vycházet z jazykového výkladu použitého slova „neplní“, z něž lze dovodit, že se musí jednat o takovou situaci, kdy cizinec účel pobytu nezačal plnit a vůbec neplnil. Žalobce od 12. 10. 2013, tj. od počátku doby platnosti posledního povolení k dlouhodobému pobytu, vůbec neplnil účel, ke kterému mu byl pobyt umožněn, neboť způsob zapojení žalobce do pracovní činnosti nebyl podnikáním, které by bylo provádělo v rámci výkonu živnosti, resp. činnosti OSVČ. K tomu se po formální i faktické stránce řádně postavily správní orgán I. stupně i žalovaná a jejich závěry nelze v tomto směru zpochybňovat. První výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který akceptoval tuto skutečnost, byl plně v souladu se zákonem, neboť ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vznikla situace, kdy žalobce účel pobytu vůbec nezačal plnit a po celou dobu pobytu jej neplnil.

Bylo zde ovšem k posouzení také období od podání žádosti žalobcem dne 19. 8. 2015. Bylo doloženo, že i v tomto období žalobce nenaplněoval účel dlouhodobého pobytu. V daném případě, přes optickou protichůdnost obou výroků, soud akceptoval i tento druhý kumulativní rozhodovací důvod pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a to v návaznosti na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu pod čj. 7 Azs 322/2015-43. Ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců nelze aplikovat v případě, kdy v době před vydáním rozhodnutí cizinec začal naplňovat účel tohoto pobytu, proto je v nyní projednávaném případě rozhodné období dlouhodobého pobytu od 12. 10. 2013 do 11. 10. 2015. Žalobce během tohoto období účel pobytu ani nezačal naplňovat, proto byl dán důvod rozhodnut tak, jak učinil správní orgán I. stupně ve výroku I. Pro § 37 odst. 2 písm. b) zákona

o pobytu cizinců se sledují i skutečnosti, které vyvstaly v době po podání žádosti, přičemž Nejvyšší správní soud se kloní k závěru, že právě nenaplnění účelu předchozího pobytu je jinou závažnou překážkou ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V žalobcově případě došlo k nenaplnění účelu předchozího pobytu, které od okamžiku podání žádosti představovalo překážku odůvodňující neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak uvedl další argumentaci nad rámec výroku I., která zdůraznila, že ani v období po podání žádosti dne 19. 8. 2015 žalobce účel nenaplněoval. Na podkladě těchto úvah soud neshledal výroky rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak je aprobovala žalovaná, vnitřně logicky rozpornými.

V.3 Prisouzení si pravomoci a předběžná otázka

Podle žalobce byla nesprávně vypořádána i odvolací námitka, podle které si správní orgán v rozporu se zákonem osoboval pravomoc, která mu nepřísluší – posuzování toho, zda se jedná o výkon nelegální práce, čímž porušil § 2 odst. 4 a § 57 správního řádu. Takové posouzení totiž představuje předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu. Výkon nelegální práce je totiž správním deliktem podle § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti a činění závěru o spáchání správního deliktu je vyňato v § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu ze záležitostí, o nichž si správní orgán může činit vlastní úsudek. Žalovaná si toto ustanovení vyložila chybně.

Soud již výše uznal, že správní orgán I. stupně a žalovaná pokročily dále, než bylo nutné, když pro rozhodování ve věci bylo plně dostačující zjistit, že žalobcova činnost nebyla podnikáním OSVČ. Pokud se správní orgán I. stupně i žalovaná zabývaly tím, jestli se jednalo nebo nejednalo o výkon nelegální práce, šlo o nadbytečný krok. Je rovněž pravdou, že předmět činnosti správního orgánu I. stupně a žalované nespadá do oblastí správního trestání a postihu nelegální práce a tyto tak nemají pravomoc činit si na základě svých zjištění další závěry.

Na druhé straně postačilo, a to se také stalo, zodpovědět, co absentovalo – absentovalo zde podnikání formou činnosti OSVČ. O co se v případě žalobce jednalo ve skutečnosti, bylo nadbytečné zjišťovat a nebylo to rozhodné pro další osud řízení. Svým způsobem tak mohly správní orgány odvést pozornost od těžiště předmětu řízení, avšak tento procesní krok neměl v konečném důsledku pro žalobce žádné negativní dopady v rovině procesní ani hmotněprávní. Proto soud neshledal žalobní námitku důvodnou.

V.4 Nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života

Žalobce dále namítal, že žalovaná neměla aprobovat rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který nedostatečně posuzoval přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Pouhá existence faktu, že manželka a děti žalobce žijí v zemi původu, bez dalšího ještě není zárukou toho, že k nepřiměřenému zásahu ve smyslu § 174a odst. 1 nemůže dojít. Dále správní orgán prvního stupně bez jakýchkoliv podkladů argumentoval, že od roku 2007 nemohlo dojít k vytvoření pevných socio-kulturních vazeb na území ČR a ke zpretrhání těchto vazeb v zemi původu, kdy si za téměř deset let života na

území člověk určité vazby vytvoří a přítomnost rodinných příslušníků v zemi původu není bez dalšího zárukou, že nějaké vazby v zemi původu (mimo vazeb rodinných) byly zachovány.

Soud nepřisvědčil námitce žalobce z toho důvodu, že správní orgány obou stupňů se přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce zabývaly dostatečně. Zhodnotily, že na území ČR nemá rodinné příslušníky, zatímco v domovském státě má ženu, tři děti, rodiče a bratra, vzaly v úvahu i to, že během doby svého pobytu na našem území domovský stát navštívil, a zohlednily věk žalobce. Žalobce v průběhu správního řízení netvrdil žádné další podstatné skutečnosti, které by mohly vyústit v opačné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života, proto byl postup správních orgánů v souladu se zákonem.

V.5 Nezmínění pobytové kontroly

Závěrem žalobce argumentoval, že byla nesprávně posouzena odvolací námitka nezmínění pobytové kontroly v odůvodnění rozhodnutí, přestože zjevně šlo o jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí, který nebyl irelevantní.

S tímto tvrzením se soud neztotožnil, neboť pobytová kontrola neměla žádný vliv na rozhodnutí ve věci, které bylo odůvodněno neplněním účelu pobytu. Soud přisvědčil tomu, jak se žalovaná s odvolací námitkou vyrovnala v napadeném rozhodnutí na str. 7: *„úřední záznam z pobytové kontroly pouze hodnotil zajištění ubytování odvolatele na adrese hlášeného pobytu, přičemž k důvodům zamítnutí žádosti nebyl relevantním, proto se k němu [správní orgán I. stupně] žádným způsobem v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyjadřoval.“*

V.6 Obecné procesní námitky

Ve zcela obecné rovině žalobce namítal, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu dle § 89 odst. 2 správního řádu, když nedostatečně přezkoumala správnost a zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně; rozhodnutí žalované odporovalo požadavkům na odůvodnění dle § 68 odst. 3 správního řádu; správní orgány porušily základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 a § 4 správního řádu.

Vzhledem k obecnosti námitky soud posoudil postupy správních orgánů rovněž pouze z obecného hlediska a neshledal žádné porušení procesních ustanovení správního řádu. Žalovaná jako odvolací orgán přezkoumala správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu uplatněných odvolacích námitky a zkoumala soulad napadeného rozhodnutí a řízení jemu předcházejícího s právními předpisy. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z čeho žalovaná vycházela, jakými úvahami se řídila a proč došla k závěrům uvedeným ve výroku napadeného rozhodnutí. Správní orgán I. stupně i žalovaná rovněž nijak neporušily zásady uvedené v § 2 a § 4 správního řádu.

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 19. dubna 2017

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková