



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: O.V.**, státní příslušnost Ukrajina, *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem s adresou pro doručování 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 3. 10. 2013, čj. MV-103844-6/SO/sen-2012,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou podanou k poštovní přepravě dne 1. 11. 2013 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 3. 10. 2013, čj. MV-103844-6/SO/sen-2012, a vrácení věci žalované k novému projednání.

Žalobkyni bylo s platností od 17. 12. 2010 do 17. 12. 2011 uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pobytu cizinců*“ nebo „*zákon č. 326/1999 Sb.*“). Dne 21. 11. 2011 podala žalobkyně žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání. Následně podala žádost o překvalifikování své žádosti, a to o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, resp. změnu

účelu, a to ze stávajícího zaměstnání na podnikání. Dne 8. 8. 2012 pod čj. OAM-83914-30/DP-2011 rozhodlo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, tak, že povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky se podle § 45 odst. 1 v návaznosti na § 46 odst. 1 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona o pobytu cizinců neuděluje, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání. Rozhodnutím ze dne 3. 10. 2013, čj. MV-103844-6/SO/sen-2012, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobkyně zamítla a odvoláním napadené rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, potvrdila.

Mezi účastníky řízení je v mezích žalobních bodů spor zejména o to, zda v případě žalobkyně tu byla jiná závažná překážka pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců.

II. Žaloba

Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je v hrubém rozporu s právními předpisy a v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, byla ignorována její práva: správní orgán porušil ust. 2 odst. 1, 2 a 3, § 3, § 4 odst. 4, § 6 a § 68 odst. 2 a 3 správního řádu a zejména ust. § 56 zákona o pobytu cizinců.

V žalobě se dále uvádí, že správní orgán bez řádného přihlédnutí ke konkrétním okolnostem případů obecně aplikuje § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na řadu ne zcela přílehlavých případů. V případě žalobkyně není správním orgánem vytvořena „právní konstrukce“ příhodná, neboť její případ vykazuje zásadní odlišnosti od již judikovaných závěrů správních soudů. Žalobkyně byla na území České republiky zaměstnána, v mezidobí ovšem došlo k zániku jejího předchozího zaměstnání. V případě žalobkyně se jednalo o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, kdy zaměstnanecký poměr je vztahem mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Tato skutečnost je velmi významná pro posouzení tvrzeného „neplnění účelu“ povolení k pobytu žalobkyni, neboť je zřejmé, že není to pouze žalobkyně, kdo v zaměstnaneckém poměru o trvání tohoto vztahu rozhoduje. Žalobkyně nikterak nezastírá, že ukončení pracovního poměru bylo z její iniciativy, nicméně toto rovněž nelze žalobkyni přičítat k tíži. Naopak, zcela jistě nelze po žalobkyni požadovat, aby setrvala v nevyhovujícím pracovním poměru jenom proto, aby „vyhověla“ požadavkům správního orgánu pro účely její žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Takovýto výklad by byl značně diskriminační, v podstatě by předpokládal, že žalobkyně nesmí ukončit pracovní poměr v případě, kdy nebude hned nastupovat do jiného pracovního poměru. Jelikož se žalobkyni nepodařilo v době následující po ukončení pracovního poměru najít jiné zaměstnání, požádala správní orgán o překvalifikování žádosti za účelem podnikání a učinila tak právě proto, že se jí nepodařilo najít vyhovující zaměstnání. Takovýto postup je zcela legitimní, v souladu s § 45 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně proto nesouhlasí se závěrem správního orgánu, že v období od září 2011 do 17. 12. 2011 neplnila účel pobytu, neboť hledala vyhovující zaměstnání, nicméně toto se jí nepodařilo. Takovýto postup žalobkyně v žádném případě nemůže být vyhodnocen jako jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Žalobkyně naopak následným provozováním podnikání od prosince 2011 do současnosti (tj. po dobu téměř 2 let) správnímu orgánu jednoznačně prokázala, že účel povoleného pobytu plní. Žalobkyně se nemůže ztotožnit se závěrem Komise o tom, že správní

orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem o pobytu cizinců, kdy Komise nepřiléhavě odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, která má snad opodstatnění v případě posuzování neplnění účelu pobytu podnikateli (resp. živnostníky), a to po dlouhou dobu. Jak je ze spisového materiálu i napadeného rozhodnutí patrné, žalobkyně neměla účel pobytu plnit po dobu cca 3-4 měsíců, což je při zohlednění toho, že žalobkyně jako cizinka hledala nové zaměstnání, doba velmi krátká. K porušení ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců došlo tím, že správní orgány dovodily závěr, že hledání nového zaměstnání lze považovat za jinou závažnou překážku.

Žalobkyně dále namítá, že absence úvahy o dopadech rozhodnutí do jejího rodinného a soukromého života zakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a jeho rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odkázala na stranu 5 a 6 napadeného rozhodnutí, kde vyložila aplikaci § 56 zákona o pobytu cizinců a s ním skutečnosti potvrzující, že účastnice řízení během svého posledního povoleného pobytu za účelem zaměstnání nepracovala a tím neplnila jeho účel. Pokud zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců nestanovil možnost posouzení přiměřenosti rozhodnutí podle § 56 odst. 1 písm. j) tohoto zákona ve vztahu k dopadům rozhodnutí do rodinného a soukromého života účastníka řízení, tento postup nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí ve smyslu nedodržení § 68 odst. 2 a 3 správního řádu, nýbrž je v souladu s § 2 odst. 2 správního řádu. Nelze shledat pravdivým ani tvrzení, že účastnice řízení účel pobytu plnila prostřednictvím podnikání, jelikož o změnu účelu pobytu si účastnice řízení zažádala až několik měsíců poté, co již neplnila účel posledního povoleného pobytu - zaměstnání. K námitce, že účastník řízení nesmí ukončit pracovní poměr v případě, kdy nebude hned nastupovat do nového zaměstnání a jedná se tudíž o diskriminační výklad, Komise uvádí, že zákon o pobytu cizinců pamatuje na ukončení pracovního poměru v § 46 odst. 8 a stanoví ochrannou lhůtu 60 dnů pro získání nového pracovního povolení v případech uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, obecně se jedná o důvody na vůli zaměstnance nezávislé. Účastnice řízení však nesplňuje požadavek těchto důvodů a ani ochrannou šedesátidenní lhůtu, jelikož ukončila pracovní poměr výpovědí a nové pracovní povolení nezískala ani po uplynutí lhůty 60 dnů. V tomto případě tudíž neplnila účel pobytu a zamítnutí žádosti na základě těchto skutečností nelze považovat za diskriminační. Rozhodnutí vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a je řádně odůvodněno. Během správního řízení nedošlo k žádným pochybením zakládajícím porušení správního řádu a je tudíž vyloučeno porušení § 2 odst. 1, 2 a 3, § 3, § 4 odst. 4, a § 6 tohoto zákona.

IV. Jednání

Při jednání před soudem dne 16. 5. 2014 zástupce žalobkyně setrval na svrchu rekapitulované argumentaci.

V. Vlastní argumentace soudu

V.1 Jiná závažná překážka pobytu

Ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum Ministerstvo vnitra cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Spor mezi účastníky řízení není veden v rovině, že by neplnění účelu pobytu nemohlo být – obecně vzato – posouzeno jako jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Kdyby zrovna ono bylo sporováno, zdejší soud by poukázal na závěry soudní praxe, a to jak Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69), tak i své vlastní (např. rozsudek ze dne 18. 3. 2014, čj. 30A 41/2012-71).

V daném případě je mezi účastníky řízení sporné, zda za neplnění účelu pobytu – zaměstnání, resp. za jinou závažnou překážku pobytu je možno mít nevykonávání zaměstnání od 1. 9. 2011 do 17. 12. 2011.

V určitém smyslu se tu účastníci řízení dovolávají tohoto právního názoru Městského soudu v Praze: *„Neplnění účelu předchozího pobytu (faktické nevykonávání podnikatelské činnosti) po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území, která je podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky, ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.“* (rozsudek ze dne 26. 6. 2013, čj. 9 A 66/2010-50, publikovaný pod č. 2951/2014 Sb. NSS).

Zdejší soud ovšem neklade z tohoto úhlu pohledu rovnítko mezi podnikání a zaměstnání, neboť podle jeho názoru je – typově – jednodušší získat a udržet si zaměstnání než zahájit a rozvíjet podnikání (viz i počty lidí, kteří se věnují jednomu a druhému). U účelu pobytu spočívajícího v podnikání může k neprodloužení nebo neudělení dojít při nevykonávání podnikatelské činnosti po převážnou část doby pobytu, u účelu pobytu spočívajícího v zaměstnání však může totéž – pro uvedený rozdíl – nastat již při nevykonávání zaměstnání po dobu pobytu podstatně kratší.

Za důležité pokládá soud také to, že pracovní poměr byl ukončen výpovědí podanou žalobkyní.

Žalovaný správní orgán zcela na místě připomenul ust. § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, vydaného cizinci s povolením k zaměstnání podle zvláštního právního předpisu, jehož pracovní poměr skončil z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, a cizinec ke dni skončení pracovního poměru na území pobýval za účelem zaměstnání a) po dobu alespoň 1 roku, pokud tato doba bezprostředně předcházela skončení pracovního poměru, nebo b) po dobu kratší než 1 rok, pokud ke dni skončení pracovního poměru na území pobýval nepřetržitě po dobu 3 let; do doby nepřetržitého pobytu se pro tyto případy započítává doba pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů a na povolení k dlouhodobému pobytu, Ministerstvo vnitra zruší, nebylo-li cizinci ve lhůtě 60 dnů ode dne následujícího po

dni skončení pracovního poměru vydáno nové povolení k zaměstnání. Jestliže je zde ochranná lhůta v trvání 60 dnů pro získání nového pracovního povolení ve stanovených případech, je stanovisko správního orgánu, že při ukončení pracovního poměru výpovědi zaměstnance tomu nemůže být déle, podle názoru soudu plně opodstatněné.

Žalobčina obhajoba stran nevykonávání zaměstnání proto nemohla být soudem pro účely prodloužení či udělení pobytu na území shledána důvodnou.

V.2 Dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života

V § 56 zákona o pobytu cizinců jsou upraveny důvody neudělení dlouhodobého víza. Z důvodů uvedených v § 56 odst. 2 tohoto zákona se dlouhodobé vízum cizinci neudělí za podmínky, že důsledky neudělení dlouhodobého víza budou přiměřené důvodu pro neudělení dlouhodobého víza, přičemž při posuzování přiměřenosti se přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince. Naproti tomu z důvodů uvedených v § 56 odst. 1 uvedeného zákona se dlouhodobé vízum cizinci neudělí bez dalších podmínek. V případě žalobkyně byl aplikován důvod stanovený v § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 56 vztahující se na dlouhodobé vízum platí podle § 46 odst. 1 věty první tohoto zákona obdobně pro povolení k dlouhodobému pobytu. Z toho podle názoru soudu plyne, že ani při neudělení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodů korespondujících s důvody uvedenými v § 56 odst. 1 uvedeného zákona není třeba přihlížet k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince. Ač tedy v přezkoumávané věci absentují úvahy správního orgánu o dopadech rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, nemá soud vzhledem k uvedenému za to, že by to zakládalo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, ani jeho rozpor s § 68 odst. 3 správního řádu.

V.3 Porušení ustanovení správního řádu

Mezi obligatorní náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu náleží uvedení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K tomu se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil takto: „*I. Ličení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. II. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. III. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.*“ (rozsudek ze dne 20.

12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS). Jelikož další námitky porušení ustanovení správního řádu správními orgány představují právě jen ony „obecné odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“, nemohl se jimi zdejší soud věcně zabývat a shledat je důvodnými.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Úspěch ve věci samé podle názoru soudu pohlcuje dílčí neúspěch v akcesorickém řízení o žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě. Žalovanému správnímu orgánu však žádné zvláštní náklady řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková