



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **S. G., narozena X**
státní příslušnost Ruská federace
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 7. 2019, č. j. MV-84868-4/SO-2019,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků řízení

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odeslanou dne 15. 8. 2019, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (dále jen „ministerstvo“) ze dne 27. 3. 2019, č. j. OAM-10049-42/ZM-2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobkyně o zaměstnaneckou kartu s odkazem na § 46 odst. 6 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť shledalo existenci jiné závažné překážky pobytu žalobkyně na území spočívající v tom, že žalobkyně neplnila účel pobytu.

2. Žalobkyně je toho názoru, že žalovaná porušila zásadním způsobem své povinnosti, jelikož napadené rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaná opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a vypořádat odvolací námítky proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaná shledává „jinou závažnou překážku pobytu na území“ v tom, že žalobkyně nevykonávala funkci jednatelky po dobu cca jednoho roku. Otázku plnění účelu pobytu je však dle žalobkyně nutné zkoumat v horizontu celé pobytové historie, a nikoli v rámci jednoho roku. Navíc nebylo dostatečně zkoumáno, co bylo důvodem pro absenci výkonu činnosti a zda zjištěná skutečnost může založit důvod pro nevydání jiného pobytového oprávnění. Žalobkyně přitom po krátké nečinnosti již plnila povinnosti jednatelky, a to v plném rozsahu. V této souvislosti proto žalobkyně poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, a ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29, ve kterých NSS dovodil, že samotný pobyt (např. mimo území) nemůže bez dalšího založit překážku pobytu na území, zejména pak v tom ohledu, zda je účel pobytu naplňován. V každém individuálním případě je třeba zkoumat, nakolik je právě pobyt mimo území překážkou plnění účelu pobytu. Rozhodující je, zda byl plněn účel pobytu alespoň převážně, resp. po převážnou dobu. Neplnění účelu pobytu přitom nelze považovat za „jinou překážku pobytu na území“, neboť se jedná o samostatný důvod pro nevyhovění žádosti dle zákona o pobytu cizinců. Uvedené důvody nelze směřovat.
3. Konečně žalobkyně uvádí, že v napadeném rozhodnutí absentuje posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaná podle žalobkyně prakticky ignoruje její vazby vybudované na území České republiky (dále jen „ČR“), kde vždy žila na základě platného oprávnění k pobytu. Žalovaná a potažmo ministerstvo v tomto smyslu navíc neučinily ničeho pro to, aby zjistily okolnosti podstatné pro posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí, když vůbec nevěšly v kontakt se žalobkyní. Výčet uvedený v § 174a zákona o pobytu cizinců je dle žalobkyně minimální množinou faktorů ovlivňující přiměřenost správního rozhodnutí, s nimiž se všemi se správní orgán musí vypořádat.
4. Žalovaná ve vyjádření k žalobě zejména uvádí, že žalobkyně v době předchozího povoleného pobytu vydaného za účelem podnikání neplnila účel tohoto pobytu, což představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. To má žalovaná za prokázané na základě výsledku žalobkyně, v němž žalobkyně neplnění účelu pobytu po dobu jednoho roku nerozporuje. Z výsledku žalobkyně je přitom zřejmé, že na území ČR pobývá od roku 2009. Od té doby funkci jednatelky nevykonávala, živil jí podle jejích slov manžel a občas si přivydělávala úklidem. V souladu s judikaturou NSS však bylo neplnění účelu pobytu zkoumáno pouze v průběhu naposledy povoleného pobytu, tj. v období od 27. 6. 2013 do 26. 6. 2015, kdy bylo prokázáno neplnění účelu pobytu až do září 2014. Žalobkyně tak neplnění účelu pobytu marginalizuje. Žalobkyně navíc neprokázala, že by plnila účel pobytu po převážnou dobu pobytu na území. Pokud žalobkyně argumentuje nevypořádáním jejích odvolacích námitek, nijak blíže své tvrzení nekonkretizuje. Ohledně toho, že § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců obsahuje samostatný důvod pro zamítnutí žádosti, žalovaná uvádí, že odkaz na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se uplatní právě v situaci, kdy není bez důvodných pochybností prokázáno, že žadatel neplní účel povoleného pobytu aktuálně, avšak je nepochybné, že účel pobytu neplnil v minulosti. Dle názoru žalované je z napadeného i prvostupňového rozhodnutí plně seznatelné, z jakého důvodu byla žádost žalobkyně zamítnuta. Pokud jde o otázku

přiměřenosti, ustanovení § 46 odst. 6 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nestanovují povinnost jejího posuzování. K tomu žalovaná odkazuje i na rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47. Žalobkyně navíc v žalobě a ani v průběhu správního řízení neuvedla žádné skutečnosti, na základě kterých by bylo možné dojít k závěru o nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí.

II. Shrnutí obsahu správního spisu

5. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně měla povolen pobyt v ČR od 25. 1. 2007 do 21. 8. 2011 s účelem pobytu „výkonný manažer – účast v právnické osobě“. S platností od 27. 6. 2013 do 26. 6. 2015 pak bylo žalobkyni uděleno povolení k dlouhodobému pobytu s účelem pobytu „podnikání – účast v právnické osobě“. Dne 2. 6. 2015 požádala žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty. K žádosti mj. přiložila kopii pracovní smlouvy, kterou uzavřela se společností BISSNESGROUP s.r.o., IČO 290 28 761 (později BISSNESGROUP s.r.o. v likvidaci, vymazanou z obchodního rejstříku ke dni 17. 3. 2020; dále jen „společnost BG“) na dobu neurčitou na pozici „pomocná manipulační pracovnice (kromě výroby)“ se dnem nástupu práce 28. 5. 2015 a kopii výpisu z katastru nemovitostí dokládající, že žalobkyně vlastní nemovitost (bytovou jednotku) na její adrese pobytu.
6. Ministerstvo při posuzování žádosti žalobkyně zjistilo, že v jiném řízení, ve kterém žalobkyně žádala o povolení k trvalému pobytu, byl dne 13. 2. 2015 proveden její výslech. Žalobkyně při něm mimo jiné uvedla, že od září 2014 je X společností Night city s.r.o., IČO 289 38 291 (nyní SARAFAN s.r.o.; dále jen „společnost Night city“). Až do září 2014 žalobkyně nepracovala, jen občas uklízela, živil ji bývalý manžel. Neobjasnila, z jakého důvodu je v obchodním rejstříku zapsaná jako X společností Night city již od roku 2009. Na další otázky týkající se chodu společnosti Night city a role žalobkyně v ní nebyla schopná řádně zodpovědět. Žalobkyně k žádosti o povolení k trvalému pobytu předložila smlouvu o výkonu funkce jednatele, dle které jí měla být vyplácena odměna ve výši 10 000 Kč měsíčně.
7. V rámci vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí a v souvislosti se dvěma rozhodnutími v trestních věcech, které se rovněž nacházejí ve spise, žalobkyně uvedla, že trpí kleptomanií, se kterou se léčí, přičemž očekává upuštění od potrestání. Později do spisu doplnila rozhodnutí, z nichž vyplývá, že v první trestní věci byla povolena obnova řízení a v obnoveném řízení byla vyslovena vina žalobkyně, avšak bylo upuštěno od potrestání. V navazující věci pak s ohledem na výsledek obnovy řízení byl zrušen odsuzující rozsudek a věc byla postoupena do přestupkového řízení. Podle následného výpisu z rejstříku trestů již nebylo u žalobkyně evidováno žádné trestní odsouzení, přičemž žalobkyně uvedla, že s ní není vedeno žádné další trestní ani přestupkové řízení.
8. Rozhodnutím ministerstva ze dne 20. 4. 2016 byla žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty zamítnuta, a to dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna závažná překážka pobytu cizince na území. Ministerstvo v odůvodnění zejména shrnulo zjištění z výsledku provedeného v řízení o žádosti o trvalý pobyt, dovodilo z nich neplnění účelu dlouhodobého pobytu a doplnilo, že zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty nebude znamenat nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života žalobkyně, neboť jakkoli v ČR pobývá i bývalý manžel žalobkyně A. G., sama žalobkyně zdůraznila, že je s ním rozvedena již od roku 2007. Její dcera a otec pak žijí v Rusku.

9. Proti rozhodnutí ministerstva podala žalobkyně odvolání, v němž zejména uvedla, že nesouhlasí s tím, že by nevykonávala funkci jednatelky společnosti Night city. Od jejího příchodu do ČR ji sice živil bývalý manžel, který s ní sdílí společnou domácnost, ale přispíval jí jen nad rámec 10 000 Kč čistého měsíčně, které si sama vydělávala. Žalobkyně skutečně nepracovala, kromě občasných úklidů, na jinou práci jí totiž nezbýval čas, neboť se věnovala v první řadě společnosti Night city a tomu, aby se seznámila s jejím chodem. Společnost Night city měla více X, žalobkyně se zapojovala postupně a plně a samostatně svou funkci vykonávala od září 2014. Funkce X pro ni byla nová, neboť se v Rusku živila jako námořnice. Jako jednatelka pak zajistila řádné vedení účetnictví společnosti. Konkrétní čísla si není schopná pamatovat, ale ví, že společnost Night city nemá dluhy a nevykazuje ani ztrátu. Žalobkyně sice není schopná definovat, co je sbírka listin, avšak příslušné listiny do ní ukládala (přinejmenším pokud jde o účetní závěrku za rok 2014). Fungování společnosti Night city je řádně zajištěno, což dle žalobkyně svědčí o tom, že jako X svou činnost řádně vykonává. Pokud byl u podpisu smluv účetní, popř. smlouvy koncipoval, žalobkyně, která nemá ekonomické vzdělání, jednala v souladu s péčí řádného hospodáře, neboť se v dané záležitosti obrátila na odbornou osobu, s níž konzultovala daňové dopady obchodu. Žalobkyně proto zpochybnila závěry ministerstva a doplnila, že ministerstvo v rozhodnutí uvedlo skutečnosti, které podle ní nejsou pravdivé.
10. Žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 8. 2018 rozhodnutí ministerstva ze dne 20. 4. 2016 zrušila pro nepřezkoumatelnost a věc vrátila ministerstvu k novému projednání. Jako důvody žalovaná zejména uvedla, že rozhodnutí ministerstva nespecifikuje, od jakého okamžiku žalobkyně neplnila účel pobytu a od jakého okamžiku jej plnit začala, ve svých formulacích bylo nadto rozporné. Ministerstvo nespecifikovalo, zda je žádost zamítána z důvodu neplnění účelu pobytu do září 2014 nebo zda mělo ministerstvo za to, že žalobkyně neplní účel pobytu i od září 2014. Dále pak žalovaná poukázala na nesprávnost podřazení příslušného důvodu pod § 46 odst. 1 namísto § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
11. Přípisem ze dne 18. 10. 2018 byla žalobkyně vyzvána k předložení dokladu prokazujícího pracovněprávní vztah a splňujícího podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V reakci na to předložila žalobkyně dva dodatky k pracovní smlouvě uzavřené dne 28. 5. 2015 se společností BG (datované 16. 1. 2017 a 8. 1. 2018), dle kterých měla být žalobkyni dnem nabytí právní moci rozhodnutí o přidělení zaměstnanecké karty stanovena mzda ve výši 12 000 Kč, respektive 13 500 Kč. Podáním ze dne 8. 1. 2019 pak žalobkyně doložila dodatek k pracovní smlouvě datovaný dnem 4. 1. 2019 s navýšením mzdy na částku ve výši 15 200 Kč měsíčně a údaj o evidenci požadovaného pracovního místa u společnosti BG na integrovaném portálu MPSV.
12. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 27. 3. 2019 ministerstvo žádost žalobkyně zamítlo, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobkyně na území [ve smyslu § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců]. V odůvodnění ministerstvo opět shrnulo obsah výsledku provedeného v řízení o žádosti o trvalý pobyt a dovodilo z něj neplnění účelu (s odkazem na tehdejší předpisy soukromého práva a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2004, sp. zn. 29 Odo 479/2003) předchozího pobytového oprávnění po převážnou dobu jeho platnosti (až do září 2014). Dle ministerstva došlo k obcházení zákona při podání více různých žádostí žalobkyně o pobytové oprávnění. Ministerstvo v této souvislosti odkázalo na rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011 č. j. 7 As 82/2011-81, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50, ze dne

19. 12. 2014, č. j. 5 Azs 119/2014-20, a ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Azs 84/2014-37, stejně jako na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2014, č. j. 31 A 58/2014-47. K tomu dodalo, že je ve veřejném zájmu, aby cizinci, kterým byl na území ČR povolen pobyt, plnili jeho účel. V závěru pak ministerstvo zdůraznilo závěr NSS uvedený v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, dle kterého je právě nenaplnění účelu předchozího pobytu spočívající v nevykonávání podnikatelské činnosti závažnou překážkou pro prodloužení pobytu cizince na území ČR, a odkázalo např. na závěry Krajského soudu v Plzni v rozsudku ze dne 26. 11. 2013, č. j. 30 A 46/2013-61, dle kterého je podnikáním pro předmětné účely nutno rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti.

13. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž obdobně jako v žalobě zejména uvedla, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné, přičemž byly opomenuty základní zásady stanovené pro činnost správních orgánů. Samo nevykonávání podnikatelské činnosti by dle žalobkyně nemělo být na překážku vydání jiného pobytového oprávnění. Ministerstvo pak bylo dle žalobkyně též povinno posoudit otázku přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Nad rámec žaloby také namítala, že ministerstvo nemělo žádný důkaz pro své závěry, protože podle ní nebylo možné v předmětném řízení použít podklady z řízení o jiném povolení k pobytu.
14. Napadeným rozhodnutím ze dne 17. 7. 2019 žalovaná odvolání žalobkyně zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění zejména uvedla, že považuje skutkový stav za dostatečně zjištěný. Odkázala zejména na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, dle kterého je tzv. jiná závažná překážka typickým neurčitým právním pojmem, a uvedla, že plně aprobejuje to, jak skutkový stav posoudilo ministerstvo. Shodně s ním odkázala na rozsudek NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81. Dle žalované je zřejmé, že žalobkyně do září 2014 nepodnikala a ani se o výkon podnikatelské činnosti nepokoušela, což znamená, že po dobu více než jednoho roku pobývala na území ČR, aniž by plnila účel povoleného pobytu. K jednotlivým odvolacím námitkám žalovaná uvedla, že v případě, kdy žalobkyně pouze obecně formuluje své námitky s odkazem na porušení právních předpisů, přezkoumává správní orgán příslušná ustanovení pouze v rozsahu § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaná přitom neshledala porušení žalobkyní uváděných zákonných ustanovení. Situace žalobkyně se dle žalované liší od případů řešených v žalobkyní odkazovaných rozsudcích NSS, protože zde se ministerstvo přímo zabývalo zjišťováním, zda žalobkyně fakticky podnikala, a nijak se nevyjadřovalo k otázce faktického pobytu účastnice řízení na území či mimo území ČR. Není pravdou, že by se ministerstvo vůbec nezabývalo tím, zda neplnění účelu podnikání může být na překážku pobytu žalobkyně, a tedy založit důvod pro nevydání povolení. Na straně 3 prvostupňového rozhodnutí naopak podle žalované poukázalo na to, že neplnění účelu pobytu je důvodem pro zrušení pobytového oprávnění. Při posuzování žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty nelze podle žalované odhlédnout od skutečnosti, že žalobkyně naplňuje důvody pro zrušení dlouhodobého pobytu. Žalovaná zdůraznila veřejný zájem na dodržování zákonů a na zamezení jejich obcházení, přičemž dodala, že zkoumání plnění účelu pobytu je relevantní i v rámci řízení o vydání pobytového oprávnění za jiným účelem, a to právě z důvodu ochrany veřejného zájmu, jelikož není v zájmu ČR, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří v minulosti porušili povinnosti stanovené zákonem. Výslech provedený dne 13. 2. 2015 v rámci jiného řízení může být podle žalované použit jako důkaz, resp. podklad pro vydání rozhodnutí, i v řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Provedení opakovaného výslechu by

totiž bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení a nepřineslo by nic nového k otázce plnění účelu pobytu v minulosti. V tomto směru žalovaná odkázala na rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37. Žalobkyně měla v průběhu řízení několik možností se vyjádřit, avšak nenavrhla žádné důkazy, na základě kterých by bylo možné dojít k závěru, že účel pobytu plnila. Pokud jde o otázku přiměřenosti, žalovaná uvedla, že příslušná zákonná ustanovení týkající se řízení o vydání zaměstnanecké karty nestanovují v případě zamítnutí žádosti pro jinou závažnou překážku pobytu povinnost posuzovat dopady negativního rozhodnutí.

III. Průběh jednání před soudem

15. K jednání konanému na žádost žalobkyně dne 3. 6. 2021 se žalobkyně, ač řádně obeslána, bez omluvy nedostavila. Soud proto věc projednal v souladu s § 50 odst. 3 s. ř. s. v její nepřítomnosti. Žalovaná v průběhu jednání k věci zdůraznila, že předchozí pobytové oprávnění bylo žalobkyni vydáno na dva roky, přičemž žalobkyně podle vlastní výpovědi rok a čtvrt z této doby vůbec neplnila účel pobytu, když uvedla, že nepracovala, popř. že chodila uklízet, což ale rozhodně nelze považovat za výkon jednatelské činnosti (v případě zohlednění širšího období pak tento stav patrně trval ještě déle). Žalovaná také uvedla, že uznává, že přiměřeností zásahu do rodinného a soukromého života je nutné se zabývat i tam, kde to zákon výslovně nestanoví, avšak jen pokud cizinec uvede konkrétní okolnosti, jež si takové posouzení vyžadují. Žalobkyně však v průběhu správního řízení nic konkrétního v tomto směru neuváděla, odvolání obsahovalo takové tvrzení jen ve zcela obecné rovině. Žalovaná tak setrvala na požadavku na zamítnutí žaloby.

IV. Posouzení důvodnosti žaloby krajským soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 17. 7. 2019), osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Po posouzení věci dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Podle § 46 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá mimo jiné z důvodů uvedených v § 56 zákona o pobytu cizinců, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).
18. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců platí, že 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 ČR nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.
19. Podle § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců je cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu.
20. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu

země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

21. Podle § 174a zákona o pobytu cizinců zohlední při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.
22. Soud v první řadě konstatuje, že napadené rozhodnutí považuje v kontextu věci a z hlediska vypořádání odvolacích námitek žalobkyně a skutkových zjištění za plně přezkoumatelné. V tomto smyslu soud podotýká, že žalobkyně pouze obecně konstatuje, že nebyly vypořádány řádným způsobem její odvolací námitky, a to aniž by přímo uvedla, které ze svých námitek nepovažuje za řádné a dostatečně vypořádané. Soud proto při porovnání textu odvolání žalobkyně a odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze obecně uvádí, že všemi odvolacími námitkami se žalovaná zabývala a reagovala na ně, konkrétně na stranách 6 až 7 napadeného rozhodnutí.
23. K posouzení správnosti závěrů žalované soud připomíná, že z judikatury NSS vyplývá, že neplnění účelu povoleného pobytu v minulosti (na rozdíl od stavu trvajících i v době rozhodování správního orgánu, na něž míří speciální ustanovení zákona o pobytu cizinců) lze v obecné rovině považovat za jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek ze dne 4. 5. 2016, č. j. 3 Azs 171/2015-144). Vždy je však třeba posuzovat okolnosti konkrétního případu, resp. délku neplnění účelu pobytu (viz rozsudky NSS ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29, a ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69). Soud dále připomíná rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, dle kterého *„aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování“* (srov. též rozsudky NSS ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Azs 262/2016-41, či ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 11/2019-36). Na druhou stranu v rozsudku ze dne 18. 8. 2015, č. j. 8 Azs 145/2014-97, NSS konstatoval, že *„nikoliv každé neplnění účelu pobytu automaticky představuje závažnou překážku pro prodloužení pobytu cizince na území.“* V rozsudku ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 11/2019-36, NSS uvedl, že závažnou překážkou pobytu cizince na území je neplnění účelu předchozího pobytu po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum (nebo povolení) k pobytu za účelem podnikání. Konečně v rozsudku ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Azs 166/2019-27, k tomu NSS doplnil: *„Jinak řečeno – skutečnost, že cizinec neplní účel povoleného pobytu, neznamená povinnost správního orgánu povolení k dlouhodobému pobytu neudělit. S ohledem na nezbytnost posuzování všech skutkových okolností případu je nutné zohlednit, zda konkrétní jednání cizince spočívající v neplnění účelu povoleného pobytu skutečně představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území. Již ze samotné dikce zákona je pak zřejmé, že zákonodárce neměl na mysli jakékoliv pochybení či jednání, které je v rozporu s právním řádem České republiky, ale pouze takové, které představuje ‚závažnou překážku‘. Musí jít tedy o jednání natolik závažné, že další prodloužení či vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu nemožňuje.“*
24. Z hlediska shora zmíněných závěrů NSS soud připomíná, že žalobkyně sama v podané žalobě doslova uvedla, že *„část povolené doby pobytu nevykonával[a] svou činnost“*. Že onou „částí“ bylo období do září 2014, potvrdila svou výpověď v rámci jiného řízení, na které

správní orgán řádně odkázal, přičemž příslušné podklady řádně založil do správního spisu. Žalobkyně se k podkladům mohla v průběhu řízení libovolně vyjadřovat, přičemž nijak nepopírala, že fakticky vykonávala činnost jednatelky skutečně až od září 2014, pouze to doplnila tvrzením, že předtím se na výkon funkce připravovala a postupně činnosti přebírala od ostatních jednatelů – společníků (v období od 27. 7. 2009 do 29. 9. 2014 totiž měla společnost Night city 4 jednatele a současně společníky se čtvrtinovými podíly, teprve poté žalobkyně získala jejich podíly a zůstala jedinou jednatelkou). Jak přitom vyplývá např. z rozsudků NSS ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, či ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 Azs 119/2014-20, účelem pobytu zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků (tj. splnění „formální podmínky podnikání“), aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území ČR vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců totiž stojí na principu, že pobyt cizince na území ČR musí být odůvodněn, např. podnikáním, a tato činnost také musí být skutečně na území ČR vykonávána. Nestačí tedy mít pouze oprávnění podnikat, není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána. Podnikatelem je osoba, která samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Účelem pobytu tak dle NSS zcela jistě zákonodárce nemínil jen formální evidenci v příslušných rejstřících, ale faktický výkon podnikatelské činnosti znamenající, že podnikání bylo i z „materiálního“ hlediska skutečně realizováno. Popsané principy se musí obdobně uplatnit i v případě žalobkyně, již byl povolen pobyt za účelem „podnikání – účast v právnické osobě“. Žalobkyně při výsledku konaném dne 13. 2. 2015 jednoznačně uvedla, že fakticky (bez ohledu na zápis v rejstříku) měla být činná coby jednatelka společnosti právě až od září 2014, nadto ani po téměř půlročním tvrzeném aktivním výkonu této funkce nebyla s to odpovědět na některé zásadní otázky, které by jako údajně více než 5 let se připravující jednatelka a navíc společník měla nepochybně znát. V tomto světle tak nemůže žalobkyni ospravedlnit její tvrzení uvedené v prvním podaném odvolání, že se do chodu společnosti Night city zapojovala postupně a že (bývalý) manžel jí na výživu pouze přispíval. Ostatně pokud byla žalobkyně X a X společnosti Night city více než pět (!) let předtím, působí vyjádření o jejím „postupném zapojování“ účelově i přesto, že žalobkyně zmiňovala, že nemá právní vzdělání (dle obsahu správního spisu ovšem má nedokončené vysokoškolské vzdělání stavebního směru). V tomto směru pozdější podání zjevně nelicují se zachyceným obsahem její výpovědi ze dne 13. 2. 2015.

25. Optikou období posledního povoleného pobytu (od 27. 6. 2013 do 26. 6. 2015) žalobkyně neplnila účel pobytu po dobu převažující (cca více než 14 měsíců nevykonávala činnosti odpovídající pozici statutárního orgánu, jimiž rozhodně nemůže být občasné „*chození na baráky*“, aby tam „*dělala nějaký úklidy*“, oproti 10 měsícům tvrzeného výkonu jednatelské funkce). Nadto, i kdyby soud namísto striktního posouzení převažujícího druhu činnosti žalobkyně v době posledního pobytového oprávnění hodnotil její chování z širšího hlediska s přihlédnutím k celkové době jejího pobytu, pak by musel vzít do úvahy, že žalobkyně disponovala pobytovým oprávněním pro shodný účel pobytu již od ledna 2007, přesto však ani v roce 2015 neměla reálné povědomí o tom, co taková činnost obnáší. Ani z tohoto širšího pohledu tedy nelze neplnění účelu pobytu hodnotit jako dočasné a nepodstatné, naopak se i podle soudu jedná o případ dlouhodobého nerespektování zvoleného účelu pobytu a mnoho let trvajícího porušování povinnosti požádat v takové situaci podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o změnu účelu povoleného pobytu. V tomto směru přicházel do úvahy buď účel společného soužití rodiny (pokud by se

žalobkyně znovu provdala za bývalého manžela pobývajícího na území ČR, který ji měl vyživovat a s nímž údajně sdílela společnou domácnost) nebo výkon zaměstnání, pokud žalobkyně reálně na základě pracovní smlouvy či dohod podle zákoníku práce poskytovala úklidové práce, anebo účel podnikání (ale nikoliv s dodatkem účast v právnické osobě), jestliže úklidové činnosti poskytovala jako osoba samostatně výdělečně činná.

26. Rozhodně však nelze ztotožňovat výkon funkce jednatele ve společnosti zabývající se úklidovými službami s faktickým poskytováním úklidových činností, protože ty do pracovní náplně jednatele (a to ani v malé společnosti) z povahy věci nespádají. Na takovou činnost musí mít společnost uzavřeny pracovní smlouvy se zaměstnanci (příčemž takovým zaměstnancem může být – ovšem za splnění příslušných podmínek – vedle výkonu funkce statutárního orgánu i sám jednatel), popř. si za tím účelem sjednat subdodávky od jiných společností či osob samostatně výdělečně činných. Lze tedy shrnout, že v případě žalobkyně jde fakticky o případ dlouhodobého obcházení cizineckého práva (a možná i právní regulace v oblasti zaměstnanosti, pokud by žalobkyně v dané době nedisponovala pracovním povolením – to však správní orgány neověřovaly) simulací výkonu jednatelského oprávnění ve společnosti s ručením omezeným, aniž by žalobkyně reálně nějaká činnost takového charakteru byla vykonávána.
27. Soud v posouzení skutkových okolností případu žalovanou neshledává žádnou zásadní vadu, byť by bylo možné konstatovat, že toto posouzení se soustředí pouze na dobu posledního pobytového oprávnění a poněkud odhlíží od celkového kontextu pobytové historie žalobkyně, který však na věci, jak soud shora vyhodnotil, nic nemění.
28. Pochopitelně, významnost neplnění účelu pobytu v minulosti s plynutím času klesá. Neplnění účelu pobytu před mnoha lety, jestliže na něj navázalo delší období, v němž již cizinec své jednání napravil, ať již tím, že účel pobytu začal plnit, nebo tím, že postupem podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců získal pobytové oprávnění pro reálně vykonávanou činnost, nemůže představovat doživotní překážku získání či prodloužení jakéhokoliv pobytového oprávnění v budoucnu. Obzvláště jestliže nebylo spojeno s nějakými negativními následky z hlediska veřejných zájmů chráněných historicky porušovanou legislativou, může takové zjištění správního orgánu poměrně záhy ztratit na závažnosti do té míry, že je již nebude možné podřadit pod neurčitý právní pojem „jiné závažné překážky pobytu na území“. Žalobkyně však účel pobytu neplnila dlouhodobě a kontinuálně po řadu let, přičemž k nápravě přistoupila až cca 9 měsíců před podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.
29. Na posouzení věci v tomto konkrétním případě nemůže nic změnit ani to, že žalobkyně v nyní projednávané věci žádala již o jiný typ pobytu (zaměstnanecká karta) než v minulosti (podnikání), přičemž se jeví, že nově požadovaný účel pobytu lépe odpovídá činnosti, již patrně doposud žalobkyně reálně vykonávala. Je sice pravdou, že snahu cizince dostat pobytové oprávnění do souladu s reálně naplňovaným účelem svého pobytu je třeba při hodnocení závažnosti zjištěného minulého nedodržování pobytových pravidel vnímat pozitivně a v dané situaci minulému nedodržování účelu pobytu přikládat úměrně nižší váhu. To však nemusí stačit tam, kde neplnění účelu pobytu cizincem v minulosti mělo vážnější následky (např. zjevně přispívalo k narušení trhu práce) nebo sice vážnější následky nemělo, ale trvalo dlouhodobě a je poměrně čerstvého data, takže nelze ani hovořit o tom, že cizinec svým pozdějším chováním již prokázal, že se napravil. V takové situaci zůstává důvěryhodnost cizince podstatně narušena a státu při výkonu svrchované působnosti v oblasti cizinecké politiky (nejedná-li se o případ, v němž je stát zavázán

k odlišnému postupu mezinárodním či uniijním právem) nelze bránit, aby projevil svůj nesouhlas s pokračujícím pobytem takové osoby na území tím, že danou skutečnost vyhodnotí jako závažnou překážku pobytu. S ohledem na dlouhodobost a relativní čerstvost neplnění účelu pobytu ze strany žalobkyně tak žalovaná skutečně mohla aktivovat ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, třebaže žalobkyně podanou žádostí patrně usilovala o nápravu dosavadního nesprávného pobytového titulu. Jinak by tomu mohlo být v případě žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny, u níž více působí mezinárodní závazky k respektování rodinného života, a naopak klesá význam regulace podnikatelské a pracovní činnosti cizinců. O takovou situaci však v tomto případě nejde. Žaloba je tak z hlediska správnosti aplikované normy zcela nedůvodná.

30. Konečně i v případě žalobního bodu namítajícího neposouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně lze označit podanou žalobu za nedůvodnou. Žalobkyně má pravdu v tom, že ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců stanoví výčet okolností, ke kterým byl správní orgán povinen při posuzování přiměřenosti dopadů přihlížet. Jakkoliv se jedná o výčet demonstrativní, lze označit skutečnosti tam uvedené (slovo „zejména“) v zásadě za neopomenutelné, ovšem za předpokladu, že správnímu orgánu jsou známy konkrétní údaje odpovídající okolnostem zde uváděným. Žalované ovšem je třeba přisvědčit v tom, že ustanovení § 46 odst. 6 ani § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nepočítají s tím, že by správní orgán byl povinen automaticky takové posouzení v daném případě provést.
31. Povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí i v dalších typech řízení dle zákona o pobytu cizinců může vyplynout z povinnosti respektovat přímo aplikovatelné ustanovení čl. 8 Úmluvy, vždy však v kontextu konkrétních okolností, jež v řízení vyvstaly, (srov. např. rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30) a jestliže nepřiměřenost dopadů do svého soukromého a rodinného života účastník v rámci řízení sám namítá a také povahu hrozícího zásahu konkretizuje (srov. např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, či ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016-53). Žalobkyně skutečně námitku nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí vznesla, ovšem neuvedla v ní (vyjma skutečnosti, že v ČR pobývala v předchozím období legálně) nic konkrétního. Za těchto okolností žalovaná nesprávným striktním konstatováním, že se v předmětném řízení nemůže přihlížet k přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, nepochybila natolik, aby to způsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí.
32. Jiná situace by nastala, vyjádřila-li by se žalobkyně v průběhu řízení a poukazovala by na konkrétní okolnosti, na základě nichž by bylo možné dovodit, že dopad rozhodnutí by mohl být z hlediska jejího soukromého a rodinného života skutečně intenzivní, popř. jestliže by takové skutečnosti z obsahu správního spisu i přes její jen obecné vyjádření zřetelně vyplývaly. Tak tomu však v tomto případě není. Prostor pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí měla žalobkyně dostatečný. Konkrétní důvody však neuvedla ani v žalobě. Nadto v prvním rozhodnutí ministerstva byla určitá úvaha provedena, když bylo zmíněno, že ministerstvu je známo, že žalobkyně sice žije s bývalým manželem v ČR, ale nesdílejí společnou domácnost, neboť jsou po delší čas rozvedení, a že její dcera a otec žijí v Rusku. Totéž pak platí i ohledně skutečnosti, že žalobkyně vlastní v ČR nemovitost. Žalobkyně toto posouzení konkrétními námitkami nezpochybnila, a s ohledem na její pasivitu proto nebyla namíste aktivace čl. 8 Úmluvy, neboť ta přichází do úvahy jen v případě zcela zásadních a intenzivních dotčení. Soud dodává, že byť na základě obsahu spisu nelze vyloučit, že žalobkyně ve skutečnosti již s bývalým manželem sdílí domácnost,

nic jim nebrání případně svou domácnost přenést do země původu, tedy tam, kde má žalobkyně příbuzné. Svou nemovitost zde žalobkyně může pronajímat, popř. ji může zpeněžit a prostředky využít na pořízení vlastního bydlení v zemi původu. Lze si též představit, že se žalobkyně znovu provdá za bývalého manžela a současně prokáže, že s ním skutečně dlouhodobě bydlí; pak by mohla získat pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

33. Jelikož soud neshledal žalobní body důvodnými a ani z obsahu správního spisu nezjistil žádnou vadu řízení, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 3. června 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu