



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: M.M.**, nar. ..., státní příslušnost Ruská federace, bytem v České republice ..., *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 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. 11. 2017, čj. MV-115823-6/SO-2017,

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

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 7. 12. 2017 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 3. 11. 2017, čj. MV-115823-6/SO-2017, jímž bylo zamítnuto žalobkynino odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo“ nebo „prvoinstanční správní orgán“), ze dne 7. 8. 2017, čj. OAM-6632-14/TP-

2017 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým byla dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zamítnuta žalobkynina žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podaná podle § 68 zákona o pobytu cizinců.

[III] Žaloba

2. Žalobkyně nejprve namítala, že správní orgán způsobil nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí tím, že nedostatečně a nesprávně posoudil podmínky ve smyslu § 68 zákona o pobytu cizinců. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobkyně byla v rámci posuzovaného období, tj. od 10. 5. 2012 do 9. 5. 2017, mimo území ČR, resp. schengenského prostoru v souhrnu více než 310 dnů. Správní orgán spočítal celkovou dobu žalobkyniny nepřítomnosti v posuzovaném období na celkem 489 dní, avšak celou situaci ohledně žádosti posoudil nesprávně. Žalobkyně splňovala znaky výjimky v zákoně o pobytu cizinců, konkrétně v § 68 odst. 2 písm. f), neboť v podkladech pro vydání rozhodnutí správního orgánu jsou záznamy, které takové pracovní cesty dokazují. Správní orgán měl tedy od celkové doby žalobkyniny nepřítomnosti na území ČR odečíst dobu, po kterou byla na pracovní cestě, a to v souladu s podklady, které byly předloženy. Nelze se v tomto ohledu ztotožnit s posouzením správního orgánu, že žalobkyni není možno považovat za zaměstnance pouze proto, že nedisponovala žádným povolením k zaměstnání apod. Zaměstnáním se ve smyslu § 178b zákona o pobytu cizinců rozumí mj. i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem, členem statutárního orgánu apod. S ohledem na toto zákonné ustanovení je žalobkyni nutno posuzovat jako zaměstnance a pracovní cesta je u ní možná i zcela běžná. Dále žalobkyně odkázala na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně nález sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016. Správní orgán se tedy místo formálního posuzování žádosti měl mnohem více zaměřit na faktickou stránku věci, resp. na samotné pracovní cesty a činnost žalobkyně v rámci těchto pracovních cest. Správní orgán však takto neučinil a vypořádal se s věcí ryze formalisticky, když uzavřel, že žalobkyně na pracovní cestu být vyslána vůbec nemůže. Z výše popsaného je zřejmé, že správní orgán nedostatečně zjistil skutkový stav a napadané rozhodnutí tak neodpovídá standardu, který je orgánům veřejné moci zakotven v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Žalobkyniny pracovní cesty souvisely s účelem jejího dlouhodobého pobytu, kterým je podnikání - účast v právnické osobě, a pro plnění účelu tohoto pobytu (tedy pro jeho zachování) byly tyto cesty nezbytné, což žalobkyně v řízení rádně tvrdila, zdůvodnila a prokázala.
3. Při interpretaci § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců je tedy nutné systematicky vyložit především jeho vazby v rámci zákona o pobytu cizinců. Ten sám definuje pojmy „zaměstnání“ a „zaměstnavatel“ v § 178b. Zaměstnáním se ve smyslu § 178b zákona o pobytu cizinců rozumí mj. i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem, členem statutárního orgánu apod. Za zaměstnavatele se dle druhého odstavce téhož ustanovení rovněž považuje právnická osoba, tedy cizinec v postavení společníka, statutárního orgánu anebo člena statutárního orgánu atd. K tomu je třeba uvést, že zákon o pobytu cizinců je veřejnoprávní předpis zabývající se pobytem a zaměstnáváním cizinců, tedy je v mnohem těsnějším vztahu k věci, než soukromoprávní předpis, jímž je zákoník práce. Rovněž s ohledem na § 1 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (zásadu nezávislosti uplatňování soukromého

práva na uplatňování práva veřejného) je nutno při interpretaci § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců dát přednost systematickému výkladu pomocí předpisů veřejného práva. Jestliže tedy zákon o pobytu cizinců považuje za zaměstnání rovněž činnost jednatele plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem, členem statutárního orgánu apod. a taková právnická osoba se považuje za zaměstnavatele, rovněž pojem „vyslání zaměstnance“ a „pracovní cesta“ musí být interpretovány s ohledem na tuto zvláštnost právní úpravy zaměstnávání cizinců. Jestliže je nějaká osoba dle dikce zákona zaměstnancem, není důvod pro to, aby takový zaměstnanec nemohl být svým zaměstnavatelem vyslán pracovní cestou do zahraničí. Stejně tak, je-li určitá právnická osoba dle dikce zákona zaměstnavatelem, není důvod této osobě zakazovat vyslání osoby, která je dle dikce zákona jejím zaměstnancem, pracovní cestou do zahraničí.

4. Co se týče argumentace žalované, že pracovní cesta je definována v § 42 odst. 1 zákoníku práce jako časově omezené vyslání zaměstnance zaměstnavatelem k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce, pak je třeba uvést, že s ohledem na to, že žalobkyně je dle § 178b v pozici zaměstnance a právnické osoby, v nichž působí, v pozici zaměstnavatele, pak její cesty bezesbýtku naplňují definici pracovní cesty. Žalobkyně rovněž doplnila, že z dikce § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by v něm popisované vyslání zaměstnance nutně muselo naplňovat všechny aspekty pracovní cesty. Jestliže by zákonodárce chtěl tuto podmínku tímto ustanovením stanovit, pak by jistě užil přímo pojmu „pracovní cesta“, což však neudělal. *A contrario* tedy platí, že vyslání zaměstnance dle předmětného ustanovení zákona o pobytu cizinců není nutně totéž, co pracovní cesta dle zákoníku práce, ačkoliv se takové podpůrné srovnání jistě nabízí. Tvzení žalované, že § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 42 odst. 1 zákoníku práce dopadá pouze na zaměstnance, kteří vykonávají závislou činnost v pracovním poměru, je nepravdivé i z jiného důvodu. Na pracovní cestu může být vyslán i zaměstnanec pracující na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. I tato nepřesnost svědčí o nedostatečně podloženém právním názoru žalované.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

5. Žalovaná se ve vyjádření k žalobě ztotožnila se skutkovými zjištěními i právní kvalifikací Ministerstva. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně v žalobní argumentaci uvedla obsahově obdobné námitky, které uplatnila v rámci odvolacího řízení, žalovaná odkázala zejména na III. část napadeného rozhodnutí, ve kterém se s uvedenými námitkami již vypořádala. Žalovaná vyslovila přesvědčení, že v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, a tento závěr byl v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodněn. V podrobnostech žalovaná odkázala na spisový materiál a dále uvedla, že žaloba nepřinesla žádnou novou relevantní argumentaci, která by správnost napadeného rozhodnutí zpochybnila. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[IV] Jednání před krajským soudem

6. Zástupce žalobkyně při jednání před soudem konaném dne 21. 11. 2018 setrval na dosavadních tvrzeních uvedených v žalobě. Žalovaná se s omluvou k jednání nedostavila.

[V] Posouzení věci krajským soudem

7. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
8. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
9. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
10. Soud dospěl po provedeném jednání k závěru, že **žaloba není důvodná**, když o žalobních námitkách uvážil následovně.
11. Dle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, *povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci, který ke dni podání žádosti pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 5 let.*
12. Podle § 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců platí: *Do doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají období nepřítomnosti cizince na území v průběhu doby pobytu podle písmen a) až d), pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 6 po sobě jdoucích měsíců a pokud ve svém souhrnu nepřesáhla 310 dnů; pokud jedno období nepřítomnosti cizince na území nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců ze závažných důvodů, zejména jde-li o těhotenství a narození dítěte, závažné onemocnění anebo studium nebo odborné školení, nepřetržitost pobytu je zachována, přičemž toto období se do doby pobytu podle odstavce 1 nezapočítává.*
13. Dle § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců platí: *Do doby pobytu podle odstavce 1 se započítávají období nepřítomnosti cizince na území v průběhu doby pobytu podle písmen a) až d), pokud byl cizinec svým zaměstnavatelem pracovně vyslán do zahraničí a pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 10 po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu nepřesáhla 560 dnů.*
14. Podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, *Ministerstvo žádost o vydání povolení k trvalému pobytu zamítne, jestliže v řízení nejsou potvrzeny důvody uvedené v žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 66 nebo nejsou splněny podmínky podle § 67 nebo § 68.*
15. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně dne 9. 5. 2017 podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu na území ČR, a to dle § 68 zákona o pobytu cizinců. Prvoinstanční správní orgán z Cizineckého informačního systému zjistil, že žalobkyně na území ČR pobývala od 1. 6. 2010 do 1. 6. 2018 na základě platných pobytových oprávnění. Dále, ze záznamů v cestovních dokladech žalobkyně č. 64N0489264 (platný od 2. 7. 2009 do 2. 7. 2014), č. 726718114 (platný od 25. 10. 2013 do 25. 10. 2023) a č. 752713364 (platný

od 29. 12. 2015 do 29. 12. 2025) vyplynulo, že žalobkyně v posledních pěti letech opustila území ČR, a to minimálně v období od 10. 5. 2012 do 27. 5. 2012 (17 dnů), od 8. 6. 2012 do 19. 8. 2012 (71 dnů), od 24. 8. 2012 do 17. 11. 2012 (84 dnů), od 25. 10. 2013 do 19. 4. 2014 (176 dnů), od 22. 5. 2014 do 29. 7. 2014 (67 dnů), od 29. 12. 2015 do 12. 3. 2016 (74 dnů). Žalobkyně tak pobývala mimo území ČR v období pět let zpětně ke dni podání žádosti celkem 172 dnů v roce 2012, celkem 67 dnů v roce 2013, celkem 176 dnů v roce 2014, celkem 2 dny v roce 2015, po dobu 72 dnů v roce 2016 a v roce 2017 po dobu 0 dnů. Žalobkynina nepřítomnost na území tedy činila celkem 489 dní, což je více jak 310 dnů. Správní orgán dále dodal, že nebyl schopen určit dobu žalobkyniny nepřítomnosti v době od 21. 11. 2012 do 24. 10. 2013, od 31. 7. 2014 do 28. 12. 2015 a dále od 15. 3. 2015 do 19. 2. 2017, neboť žalobkyně nedisponovala přechodovými razítky mezi vystavením navazujících cestovních dokladů. Bylo tedy více než pravděpodobné, že faktická doba strávená žalobkyní mimo území bude vyšší, než prokázaných 489 dní. S ohledem na § 68 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců dospěl správní orgán k tomu, že tím byla narušena nepřetržitost pobytu žalobkyně (kterážto je jednou z podmínek ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a nelze mít za splněnou podmínku pěti let nepřetržitého pobytu na území. Správní orgán tedy výzvou ze dne 8. 7. 2017 vyzval žalobkyni k poskytnutí součinnosti při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí, tedy k vyjádření stran její nepřítomnosti na území a doložení dokladů věrohodně prokazujících důvody její nepřítomnosti.

16. Žalobkyně v reakci na výzvu uvedla, že je jednatelkou ve společnostech S.M.E.K. spol. s r. o. a Diada group s. r. o., kdy prvně jmenovaná společnost provozuje penzion pro turisty a druhá exportuje náhradní díly do zahraničí, což vyžaduje časté pracovní cesty mimo území. Jako důkaz žalobkyně předložila faktury vydané společností Diada group s. r. o. Prvoinstanční správní orgán k doloženým fakturám mimo jiné uvedl, že nejsou opatřeny úředně ověřeným předkladem do českého jazyka, a navíc z nich nevyplývá, že by jejich vystavení bylo jakkoliv spojeno s cestami žalobkyně do zahraničí. Současně uvedl, že žalobkyniny služební cesty, které vykonávala jako jednatelka jmenovaných společností, nelze ve smyslu zákona o pobytu cizinců podřadit pod závažné důvody její nepřítomnosti na území. Žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala odvolání, ve kterém mimo jiné namítala, že Ministerstvo nedostatečně a nesprávně posoudilo podmínky ve smyslu § 68 zákona o pobytu cizinců, zejména když nepřihlédlo k výjimce zakotvené v § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců spočívající v proběhlých žalobkyniných pracovních cestách, a současně nesouhlasila s názorem, že žalobkyni nelze považovat za zaměstnance pouze proto, že nedisponovala žádným povolením k zaměstnání. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí ztotožnila s názorem prvoinstančního správního orgánu, že nebyly splněny podmínky § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž Ministerstvo dostatečně zjistilo skutkový stav.
17. Soud se s těmito závěry souhlasí.

18. Žalobkyně předně namítala, že správní orgány měly přihlédnout k předloženým fakturám, které měly dokazovat její pracovní pobyt v zahraničí, a měla se tak na ni vztahovat výjimka plynoucí z § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců.
19. Soud nejprve znovu připomíná § 68 zákona o pobytu cizinců, z něhož je zřejmé, že v jeho prvním odstavci je obsažena podmínka, kterou žadatel musí splnit pro vydání povolení k trvalému pobytu, a to dobu pěti let nepřetržitého pobytu na území. V dalších odstavcích tohoto ustanovení pak zákon upravuje, jaká konkrétní doba nepřítomnosti cizince a v jaké délce se do celkové doby pobytu na území započítává a za jakých podmínek je nepřetržitost cizincova pobytu zachována i přes skutečnost, že se cizinec na území ČR nenachází. Žalobkyni nebylo vydáno povolení k trvalému pobytu právě pro nesplnění zákonem stanovené podmínky doby pěti let nepřetržitého pobytu na území.
20. V dané věci lze mít za prokázanou tu skutečnost, že v předmětných obdobích, které byly definovány správními orgány (viz výše), se žalobkyně nacházela mimo území ČR. Součástí spisového materiálu jsou kopie cestovních dokladů, které dokumentují jednotlivá období, kdy žalobkyně pobývala mimo území ČR, přičemž žalobkyně sama dobu své nepřítomnosti nijak nerozporovala. Bylo tak nutné posoudit, zda žalobkyně prokázala, že se nacházela mimo území České republiky z důvodů, které zákon o pobytu cizinců toleruje jako započitatelné do oné doby pěti let.
21. Prvoinstanční správní orgán (po zjištění podstatných skutečností ohledně žalobkyniny nepřítomnosti na území ČR) vyzval žalobkyni k doložení a prokázání důvodů její nepřítomnosti. Žalobkyně reagovala vyjádřením, ve kterém poukázala na to, že je jednatelkou dvou společností (S.M.E.K. spol. s r. o. a Diada group s. r. o.) a dále předložila listinné podklady (faktury), které měly být vystavovány společností Diada group s. r. o. Tyto důkazy měly osvětlit, proč se žalobkyně zdržovala mimo území ČR (v době vystavování těchto faktur měla být vyslána na pracovní cestu do zahraničí).
22. Soud dospěl k závěru, že žalobkyniní předložené listiny takovým důkazem nejsou.
23. Soud nejprve připomíná závěry vyjevené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015-38 (k dispozici na www.nssoud.cz), kde kasační instance mj. uvedla, že je „zejména v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady (...). Při zkoumání doby nepřítomnosti na území vycházelo Ministerstvo vnitra z cestovního dokladu, ze kterého důvod zahraničních cest nevyplývá. Pokud stěžovatel chtěl, aby Ministerstvo vnitra zoblednilo účel jeho cest, měl jej v první řadě tvrdit a v druhé řadě měl ke svým tvrzením předložit důkazy.“
24. Ano, žalobkyně v souzené věci tvrdila důvody své nepřítomnosti a stran těchto tvrzení předložila faktury, které dle jejího názoru měly dokazovat vyslání na pracovní cesty. Zdejší soud se ale ztotožnil s názorem správních orgánů, že z předložených faktur nijak nevyplývá nutnost žalobkyniných pracovních cest do zahraničí. Ta k podání datovanému dne 10. 7. 2017 přiložila celkem dvanáct faktur vyhotovených v anglickém a ruském

jazyce. Na nich je jako dodavatel uvedena společnost Diada group s. r. o. Pouze na jediné z nich (č. 150803010) je v rubrice „Stamp and signature“ připojen otisk razítka společnosti Diada group s. r. o. a podpis, který však neodpovídá podobě žalobkynina podpisu, jaký je na plné moci k zastupování před soudem (viz čl. 8 soudního spisu). Na ostatních fakturách není uvedená kolonka vyplněna vůbec. Za takového stavu věci nelze než uzavřít, že žalobkyní předložené listiny rozhodně neprokazují důvod jejího vycestování z území ČR. Prokazují maximálně to, že společnost Diada group s. r. o. fakturovala svým odběratelům stanovené částky za specifikovaná plnění. Žalobkyně tedy ke svým tvrzením nepředložila takové důkazy, které by objasnily důvody její nepřítomnosti v ČR (ve smyslu § 68 zákona o pobytu cizinců), což bylo k její tíži. Současně lze konstatovat, že správní orgán poskytl žalobkyni dostatečný prostor pro to, aby mohla takové důkazy předložit (viz výzvu ze dne 8. 7. 2017). Žalobkyně však tuto možnost nevyužila.

25. K námitce týkající se § 68 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, tedy zda žalobkyni lze považovat za zaměstnance, přičemž na pracovní cestu může být vyslán i zaměstnanec pracující na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, soud uvádí, že správní orgány založily svá rozhodnutí na tom, že žalobkyně v průběhu pěti let bezprostředně předcházejících podání žádosti pobývala mimo území ČR pod dobu delší než 310 dní a v průběhu správního řízení nepředložila takové důkazy, které by prokázaly odůvodněnou nepřítomnost ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tedy, žalobkyně neunesla svoji povinnost tvrdit a prokázat ty skutečnosti, které by doložily zákonem akceptovatelný důvod její nepřítomnosti po inkriminované období na území ČR.
26. Závěrem soud konstatuje, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně a napadené rozhodnutí lze označit za přezkoumatelné a v souladu s dotčenými ustanoveními správního řádu a zákona o pobytu cizinců.

[VI] Rozhodnutí soudu

27. Soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[VII] Náklady řízení

28. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, která měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : *Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).*

V Plzni dne 21. listopadu 2018

JUDr. Václav Roučka
v.r. předseda senátu