



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobkyně

T. H. V., nar...

bytem ...

zastoupená advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem

sídlem Na Pankráci 820/45, Praha 4

proti

žalovanému

**Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech
pobytu cizinců**

sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2015, č.j. MV-149330-3/SO-2014,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 7. 1. 2015, č. j. MV-149330-3/SO-2014, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni částku 9 800 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám zástupce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 15. 8. 2014, č. j. OAM-88735-26/DP-2011 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jakož i zrušení prvoinstančního rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání - OSVČ.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobkyně, cizí státní příslušník, požádala ministerstvo o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle 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“). Ke své žádosti doložila žalobkyně jako doklad o zajištění ubytování potvrzení o zajištění ubytování s úředně ověřeným podpisem vlastníka nemovitosti. Za účelem prověření předloženého dokladu a zjištění skutečného stavu věci požádalo ministerstvo Policii ČR o provedení pobytové kontroly, přičemž její zjištění jsou součástí spisového materiálu. Konkrétně se jedná o písemnost policie ze dne 11. 6. 2014. Dle zjištění policie ani jeden z domovních zvonků panelového domu na deklarované adrese nebyl označen jménem žalobkyně nebo jménem ubytovatele, do domu samotného se však policie nedostala. Ministerstvo následně vyzvalo žalobkyni k poskytnutí součinnosti. Konkrétně ve výzvě sdělilo, že z doloženého potvrzení o zajištění ubytování vyplývá, že má zajištěno ubytování na deklarované adrese. Za účelem zjištění skutečného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v souladu s § 3 a § 50 odst. 2 správního řádu vyzývá žalobkyni k předložení nájemní smlouvy uzavřené mezi ní a vlastníkem, z níž bude plynout nárok na užívání nemovitosti i výše smluvního nájemného a k předložení dokladu o zaplacení nájemného a služeb spojených s užíváním nemovitosti. Dále zde uvedlo odkaz na ustanovení občanského zákoníku ohledně náležitostí nájemní smlouvy, které vyjmenovalo, a poučení o případném zamítnutí žádosti, pokud výše uvedené doklady nedoloží.
4. Na výzvu reagovala žalobkyně písemností, ve které uvedla, že veškeré doklady k prodloužení platnosti doby pobytu doložila, žádá o započítání normativních nákladů na bydlení - výše nákladů je relevantní pro účely prokázání dostatečné výše příjmů v rámci pobytového řízení. Následně ministerstvo umožnilo žalobkyni seznámit se a vyjádřit k podkladům rozhodnutí, čehož žalobkyně využila a uvedla, že s ohledem na její pracovní dobu nemohla být přítomna v době kontrol policie, což je dle jejího názoru jediným důvodem, proč chce ministerstvo žádost zamítnout.
5. Prvoinstančním rozhodnutím byla žádost žalobkyně zamítnuta dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. a) s odkazem na § 31 odst. 1 písm. d) a dále ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť nebyly ve stanovené lhůtě předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. Doložené doklady neprokazují, že žalobkyně má zajištěno ubytování v souladu

se zákonem. Žalobkyně nepředložila doklady požadované ve výzvě k součinnosti, čímž neprokázala, že na uvedené adrese skutečně fyzicky bydlí. Současně důsledky zamítavého rozhodnutí budou přiměřené ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně nemá na území rodinné vazby, rodinní příslušníci pobývají v zemi původu. Vzhledem k jejímu věku a k poměru let, které strávila na území České republiky od roku 2004, si nevytvořila takové společensko-kulturní návyky, které by jí bránily v opětovném zařazení v zemi původu. Samotná délka pobytu na území přitom není dostatečným důvodem.

6. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobkyně, konstatoval k námitce ohledně nemožnosti aplikovat v jejím případě § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu kumulace ve výroku uvedených ustanovení, že kumulace ustanovení je v souladu se zákonem, pod nesplňování podmínek pro prodloužení pobytového oprávnění lze zahrnout i neposkytnutí součinnosti v rámci prověřování údajů v žádosti. Rovněž pobytová kontrola byla provedena v souladu se zákonem, v místě, na kterém měla mít žalobkyně zajištěno ubytování a rovněž jako místo výkonu podnikatelské činnosti. K námitce ohledně nepoužitelnosti úředního záznamu (písemnosti policie) žalovaný s odkazem na judikaturu k § 50 odst. 1 správního řádu konstatoval, že nic nebránilo použít úřední záznam jako podklad pro další prověřování údajů uvedených v žádosti. Dále uvedl, že vyjádření žalobkyně nemohlo plně nahradit doložení nájemní smlouvy, která neslouží pouze k ověření skutečných nákladů na ubytování, ale k ověření celé řady dalších skutečností vztahujících se k pobytu a k její činnosti v rámci plnění účelu pobytu. Z § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nevyplývá povinnost provést pohovor. Nedoložení požadované náležitosti bylo důvodem zcela postačujícím pro postup ministerstva. Neposkytnutí součinnosti, ačkoli se jedná o zákonnou povinnost, je dostatečným důvodem k zamítnutí žádosti. Námitka ohledně posouzení přiměřenosti byla irelevantní, neboť ministerstvo žalobkyni uváděnou zmínku o jejích rodičích v rozhodnutí neuvedlo.

II.

Argumentace účastníků

7. Žalobkyně v žalobě vznesla celkem 4 žalobní body. Konkrétně namítá nezákonnost s ohledem na následující:
- 1) Doklad o zajištění ubytování byl v souladu se zákonem o pobytu cizinců doložen. Požadavek na doložení nájemní smlouvy je v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu, ministerstvo tímto překročilo svou pravomoc. Zákon o pobytu cizinců požadavek na doložení nájemní smlouvy neuvádí, resp. nezná a neupravuje. Naopak zná a upravuje jí doložené písemné potvrzení.
 - 2) Závěr, že žalobkyně nepředložila doklad, na jehož základě by bylo možné ověřit údaje v žádosti ministerstva, je v rozporu s § 3 správního řádu, neboť vzhledem k doloženým dokladům neodpovídá skutečnému stavu věci.
 - 3) Ministerstvo rovněž postupovalo v rozporu se zákonem, když vycházelo z úředních záznamů Policie ČR jako důkazů ve správním řízení, aniž by je však procesně použitelným způsobem provedlo.
 - 4) Správní orgány nedostatečným způsobem zkoumaly zásah do soukromého a rodinného života žalobkyně.

8. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Trvá na tom, že výzva k poskytnutí součinnosti byla zcela případná, žalobkyně měla povinnost poskytnout veškerou potřebnou součinnost, namítaný rozpor s § 2 odst. 1 správního řádu je proto irelevantní. Pobytová kontrola byla provedena v souladu se zákonem a v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č.j. 9 Ans 7/2011-59. S přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života se správní orgány vypořádaly dostatečným způsobem.
9. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného odkázala na obsah žaloby.

III.

Posouzení žaloby

10. Městský soud projednal věc bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).
11. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
12. **Ad 1)** Žalobkyně nejprve namítá, že řádně doložila všechny doklady včetně dokladu (potvrzení) o zajištění ubytování, požadavek na doložení nájemní smlouvy nemá oporu v zákoně, jedná se o rozpor s § 2 odst. 1 správního řádu.
13. Podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o udělení víza, resp. obdobně i při prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu - § 44a odst. 5 ve spojení s § 46 odst. 7 písm. a) téhož zákona, povinen předložit doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území.
14. Podle § 31 odst. 7 zákona o pobytu cizinců se dokladem o zajištění ubytování podle odstavce 1 písm. d) rozumí doklad o vlastnictví bytu nebo domu, doklad o oprávněnosti užívání bytu anebo domu nebo písemné potvrzení osoby, která je vlastníkem nebo oprávněným uživatelem bytu nebo domu, s jejím úředně ověřeným podpisem, kterým je cizinci udělen souhlas s ubytováním. Ubytovaní může být zajištěno pouze v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem, a je podle stavebního zákona určen pro bydlení, ubytování nebo rekreaci. Pokud je písemné potvrzení o souhlasu podle věty první podáváno elektronicky, musí být podepsáno zaručeným elektronickým podpisem, který je založen na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb; to neplatí, je-li potvrzení dodáno prostřednictvím datové schránky.
15. Podle § 50 odst. 2 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.
16. Městský soud předně uvádí, že smyslem předložení dokladu o zajištění ubytování po dobu pobytu na území k žádosti je, aby cizinec měl skutečně zajištěno bydlení, potažmo aby toto současně i odpovídalo určitým minimálním zákonným standardům - srov. například

požadavky uvedené § 100 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy aby především doklad o zajištění ubytování předložený pro účely pobytového řízení nebyl svou povahou podkladem jen „naoko“ pro vydání rozhodnutí, ale aby odpovídal skutečnosti, tj. prokazoval, že cizinec má opravdu na českém území zajištěné uspokojení ubytovací potřeby.

17. Současně však nelze ztotožňovat zajištění ubytování cizince na konkrétní adrese s tím, do jaké míry cizinec je či není povinen se na uvedené adrese soustavně a nepřetržitě zdržovat, neboť je nutné respektovat i ústavně garantované právo na svobodu pohybu, které umožňuje, aby v případě, že je cizinec hlášen na konkrétní adrese, nemusel se na této adrese soustavně a nepřetržitě zdržovat pro účely zastižení. Je tedy nutné odlišit situaci, kdy má cizinec platně zajištěno místo k bydlení, pouze na něm není zastižen, od situace, kdy by bylo zjištěno, že předložený doklad o zajištění ubytování neprokazuje zajištění uváděného místa k bydlení, tj. jedná se například pouze o simulované právní jednání, které ve skutečnosti nepředstavuje platný užívací titul k bydlení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č.j. 4 Azs 141/2016 – 36).
18. Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že předložení na první pohled bezvadného dokladu o zajištění ubytování se všemi náležitostmi k žádosti o pobytové oprávnění samo o sobě nemusí ještě vést k naplnění zákonného požadavku, resp. vyhovění žádosti, a to především v případech, kdy bude zjištěno, že doklad byl předložen pouze a jen za účelem jeho předložení v rámci řízení. Může se například jednat o situaci, kdy deklarované bydlení ve skutečnosti s ohledem na svůj stav již zjevně nebude schopné zajistit jakékoli ubytování, natož pak adekvátní ve smyslu zákonných požadavků, případně kdy nebude přímo zřejmé, zda je cizinec skutečně ubytováván, tj. vyvstanou o tomto s ohledem na individuální okolnosti pouze určité pochybnosti, i přes doložený doklad k žádosti. V této souvislosti může nepochybně být relevantní pro kladné vyřízení žádosti cizince ze strany příslušného správního orgánu rovněž i zodpovězení otázky, zda cizincem doložený doklad o zajištění ubytování nepředstavuje ve skutečnosti jednání simulované.
19. V nyní posuzované věci byl ze strany žalobkyně doklad o zajištění ubytování k žádosti doložen. Účastníci dále nečiní sporným, zda byla pobytová kontrola provedena v souladu se zákonem, k čemuž je ostatně policie oprávněna na základě příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců (k institutu pobytové kontroly viz žalovaným uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č.j. 9 Ans 7/2011 – 59). Na základě provedené pobytové kontroly však dle ministerstva vyvstala pochybnost, zda tvrzení žalobkyně o zajištění ubytovací potřeby, podložené sice potvrzením o zajištění ubytování, není ve skutečnosti v rozporu s realitou - dle prvoinstančního rozhodnutí výsledek kontroly neprokazoval „fyzické“ ubytování žalobkyně, ministerstvo proto pojalo pochybnosti o pravdivosti údajů.
20. V tomto ohledu je z písemnosti policie, ze které ministerstvo vycházelo, patrné, že žalobkyně nebyla na uvedené adrese zastižena, ani žádný z domovních zvonků panelového domu nebyl označen jejím jménem. S ohledem na uzamčení vstupních dveří nebylo dále možné například zjistit, zda je jejím jménem označena poštovní schránka, byt, ani nebylo možné dotázat se obyvatel domu. K tomu soud doplňuje, že pobytové kontroly provedla policie opakovaně a v různý čas. Současně je nutné uvést, že dle policie nemohl být kontaktován ani v potvrzení o zajištění ubytování deklarovaný ubytovatel žalobkyně, který měl mít sice dle cizineckého informačního systému zajištěno ubytování na téže

adrese, nebyl však zde zastižen a neměl ani označen domovní zvonek - ohledně relevance samotných zjištění z pobytové kontroly viz níže v Ad 3).

21. Městský soud k tomuto nejprve konstatuje, že i přes určité nesnáze spojené s neoznačením domovního zvonku, případně schránky, bytových dveří, či dokonce z absence sociálního kontaktu se sousedy, ještě nelze na základě takových zjištění dojít k závěru, zda má cizinec opravdu zajištěno na dané adrese bydlení či nikoli. Za dané situace je proto dle soudu zcela v pořádku, aby ministerstvo postupovalo v souladu s § 50 odst. 2 správního řádu, neboť nastaly nejasnosti ohledně skutečného bydliště, které ministerstvo bez součinnosti nemohlo objasnit v souladu s § 3 správního řádu, tj. za účelem zjištění skutečného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ministerstvo tedy nepochybně, pokud vyzvalo žalobkyni k poskytnutí součinnosti, neboť i přes úplnost její žádosti bylo nutné zjistit, zda má skutečně zajištěno ubytování.
22. Soud nicméně shledal jako pochybení, pokud byla žalobkyně ministerstvem bez dalšího vyzvána k předložení nájemní smlouvy a k předložení dokladu o zaplacení nájemného a služeb spojených s užíváním nemovitosti, přestože se jednalo o poskytnutí součinnosti z její strany, aniž by však bylo konkrétně v daném případě uvedeno, co ministerstvo úkonem sleduje. V posuzované věci totiž nejde o doložení nějaké chybějící náležitosti k žádosti, nýbrž o umožnění ověření již deklarovaných údajů. Rozhodující je tedy i srozumitelnost obsahu výzvy, aby bylo účastníkovi řízení umožněno na ni patřičně reagovat, neboť správní orgán musí zároveň dbát na jasnost a srozumitelnost svého postupu.
23. Dle soudu je sice obecně nutné vycházet z toho, že se jedná o řízení zahájené na návrh (žádost) žalobkyně, tj. řízení v tomto případě není ovládáno zásadou vyšetřovací, a je proto v zájmu samotného žadatele o pobytové oprávnění být aktivní, předkládat a navrhopat podklady, které mohou odůvodnit vyhovění žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č.j. 9 Azs 12/2015-38, dle kterého je v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady, pokud tak žadatel neučiní, musí správní orgán vycházet z podkladů, které měl k dispozici).
24. Nicméně nelze zároveň odhlédnout od toho, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), což se uplatní při veškerých postupech veřejné správy, včetně ozřejmění toho, co konkrétního správní orgán svým úkonem v rámci součinnosti sleduje. Výzva k poskytnutí součinnosti má být dle soudu jasná, určitá a srozumitelná, má uvést skutečnosti týkající se pochybností (například pravdivosti) ohledně již doložených podkladů, které ve výsledku mohou vést k nesplnění některé z podmínek pro vydání pobytového oprávnění.
25. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo *nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum* nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit. V souladu s judikaturou lze § 56 zákona o pobytu cizinců aplikovat i v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2012, č.j. 9 As 80/2011-69).

26. Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2016, čj. 45 A 28/2015-38: „Text § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje tři různé alternativně využitelné důvody pro zamítnutí pobytové žádosti cizince. Prvním je samotná skutečnost, že se cizinec nedostaví k pohovoru. Druhým je situace, kdy cizinec ve stanovené lhůtě nepředloží doklady, jež jsou nezbytné pro ověření údajů, o něž se jeho žádost opírá. Třetí z těchto důvodů pak představuje stav, kdy se nepodaří ověřit údaje v žádosti žadatele, tj. stav důkazní nouze (non liquet), který však zákonodárce činí závislým na předchozích dvou alternativách v tom smyslu, že přichází do úvahy jen tehdy, nenastal-li důvod pro zamítnutí žádosti podle předchozích dvou alternativ [cizinec se dostavil k výsledku (je-li takový výsledek potřebný), předložil požadované doklady, a přesto se jeho tvrzení v žádosti nepodařilo ověřit]. Třetí alternativa je tak podmíněna tím, že cizinec důkazně vyčerpal jak své oprávnění předkládat doklady ke svým tvrzením, tak i možnost být k věci vyslechnut, může-li výsledek k ověření údajů přispět. Teprve tehdy se může uplatnit tímto ustanovením zakotvené důkazní břemeno žadatele vztahující se k údajům uváděným v jeho žádosti, jakožto zákonem o pobytu cizinců stanovená odchylka od obecně platící zásady materiální pravdy, podle níž je to správní orgán, kdo je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky právních předpisů, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob a s požadavkem proporcionality zásahu do těchto práv (viz § 3 správního řádu).“ Předmětné ustanovení lze přitom aplikovat nejen na údaje v žádosti samotné, nýbrž i na údaje z jejích příloh (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2017, čj. 62 A 30/2016-97).
27. Soud se proto seznámil s obsahem výzvy ministerstva k poskytnutí potřebné součinnosti ze dne 11. 7. 2014, ve které, jak bylo výše uvedeno, byla žalobkyně toliko vyzvána k doložení nájemní smlouvy s odkazem na § 3 ve spojení s § 50 odst. 2 správního řádu a příslušná ustanovení občanského zákoníku upravující nájemní smlouvu. K tomu jí navíc ministerstvo stanovilo s ohledem na celkovou délku řízení, které bylo zahájeno na základě žádosti podané již dne 13. 12. 2011, nepřiměřeně krátkou lhůtu 3 dnů ode dne doručení (bez ohledu na to, že mohla žalobkyně dokládat podklady i kdykoli později).
28. Ze spisového materiálu však dle názoru soudu nelze dovodit, že by žalobkyně měla zajištěno bydlení na jí deklarované adrese z titulu nájemního bydlení, jak se domnívalo ministerstvo, aniž by bylo zřejmé, jak k tomuto závěru vlastně dospělo, a rovněž co svým postupem v rámci poskytnutí součinnosti sleduje, tj. objasnění nejasností ohledně zajištění bydlení. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá pro cizince povinnost mít uzavřenu nájemní smlouvu. Je tedy možné, že žalobkyně výslovně takovou smlouvu uzavřenu ani neměla, na uvedené adrese nebydlela z titulu nájemního bydlení, a proto jako doklad o oprávněnosti užívání doložila potvrzení od vlastníka opatřené jeho úředně ověřeným podpisem (srov. § 31 odst. 7 zákona o pobytu cizinců, dle kterého může být obecně předložen jakýkoli doklad prokazující oprávněnost užívání bydlení). Ostatně nájemní smlouva je rovněž toliko formálním podkladem, který nedokládá skutečné „fyzické“ zajištění bydlení. Ministerstvo tedy neponechalo volbu způsobu prokázání zajištěného bydlení na žalobkyni, ale přímo ji konkrétně zavázalo k doložení nájemní smlouvy, aniž by ale z okolností vyplývalo, že má zajištěno nájemní bydlení.
29. Jestliže tedy žalobkyně ve svém vyjádření k výzvě k poskytnutí součinnosti toliko uvedla, že veškeré doklady k prodloužení platnosti doby pobytu již doložila, žádá o započítání normativních nákladů na bydlení, je s ohledem na situaci v jejím případě takové vyjádření

dle soudu s ohledem na obsah výzvy pochopitelné, neboť žalobkyně skutečně již náležitost podle § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců ministerstvu doložila. Jí doložený doklad (potvrzení) o zajištění ubytování současně navíc uváděl, že ubytování jí bude poskytnuto na dobu od 8. 12. 2011 do 31. 12. 2021, tj. byl i nadále aktuální. Z pohledu žalobkyně takto omezující požadavek ministerstva ve výzvě mohl být relevantně vykládán tak, že je po ní z pro ni neznámého důvodu požadován jiný doklad o zajištění ubytování, přestože v souladu se zákonem již jeden doložila. Potud tedy soud souhlasí s žalobkyní, přestože odkaz právního zástupce žalobkyně na § 71 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců, který upravuje doklad o zajištění ubytování pro účely udělení povolení k trvalému pobytu, není relevantní (jedná se však o totožnou úpravu).

30. Ministerstvo teprve v prvoinstančním rozhodnutí žalobkyni sdělilo, že smyslem ve výzvě uvedených dokladů bylo *věrohodně prokázat fakt, že na hlášené adrese skutečně bydlí*. To, že nebyla při pobytové kontrole zastižena, nebylo tedy v dané věci samo o sobě rozhodující, jak se žalobkyně mylně domnívala ve svém vyjádření k podkladům rozhodnutí. Toto její vyjádření ale mimo jiné dle soudu svědčí o tom, že neporozuměla sdělení ve výzvě k poskytnutí součinnosti, což je s ohledem na to, jak byla výzva formulována, v tomto případě pochopitelné, bude-li soud při posuzování obsahu výzvy vycházet z kontextu celého správního řízení, v rámci kterého žalobkyně dokládala a průběžně aktualizovala podklady a na výzvy ministerstva reagovala, tj. aktivně projevovala zájem na výsledku řízení.
31. I když samotná výzva ministerstva žalobkyni nezakazovala předložit i jiný doklad, případně alespoň sdělit nějaké relevantní skutečnosti, na základě kterých by již bylo možné usoudit, že má skutečně „fyzicky“ zajištěno ubytování na deklarované adrese, městský soud shledal, že ministerstvem formulovaná a volbu způsobu prokázání zajištění bydlení omezující výzva k poskytnutí součinnosti měla v tomto případě přímý dopad na to, jak byla, resp. měla být žalobkyně aktivní, tj. předkládat a navrhopat podklady, které mohou odůvodnit vyhovění žádosti. Dle soudu nic nebránilo tomu, aby ministerstvo například jednou větou sdělilo, že jí k žádosti předložený doklad (potvrzení) o zajištění ubytování neprokazuje, zda má žalobkyně skutečně zajištěno ubytování na uvedené adrese, a to s ohledem na dosavadní zjištění vzešlá z pobytové kontroly, která zakládají pochybnosti.
32. Jak soud uvedl výše, je sice ve vlastním zájmu účastníka řízení, aby k podání žádosti a k řízení přistupoval se vši vážností a vyvinul nezbytnou procesní aktivitu, neboť možnosti správních orgánů zjišťovat některé skutečnosti jsou omezené. Dle soudu však nelze odhlédnout od toho, že na aktivitu účastníka řízení, tj. na to aby odpovídajícím způsobem reagoval, mají vliv i úkony ze strany správních orgánů. Přestože je výzva neformálním úkonem, je třeba vycházet z obecných požadavků na písemné úkony správního orgánu vůči účastníkům řízení a rovněž z povahy a účelu úkonu, o nějž se jedná, přičemž nelze rezignovat na hledisko určitosti, ale i srozumitelnosti takového úkonu vůči adresátovi.
33. Pokud tedy ministerstvo toliko vyzvalo žalobkyni k doložení nájemní smlouvy, jakožto dokladu o ubytování, aniž by bylo zřejmé, z čeho dovozuje, že takovou smlouvou disponuje, resp. jí nesdělilo, že takto postupuje z důvodu, aby bylo v řízení věrohodně prokázáno, zda má skutečně zajištěné bydlení na deklarované adrese, nelze se divit tomu, že to vyvolalo nikoli relevantní reakci žalobkyně, která se mýjela se skutečným účelem výzvy. Toto dle soudu následně ovlivnilo i výsledek samotného řízení ve vztahu k volbě předkládání dokladů, jimiž by žalobkyně dle svého přesvědčení mohla v rámci součinnosti prokazovat relevantní skutečnosti (skutečné zajištění bydlení). Ze strany žalobkyně se

v případě jejích vyjádření navíc nejednalo o reakci, která by byla zcela nelogická, případně účelová.

34. Výzva k poskytnutí součinnosti proto měla být ministerstvem formulována takovým způsobem, aby s ohledem na okolnosti případu zůstala žalobkyni volba (oprávnění) ohledně způsobu prokázání zajištění bydlení a žalobkyně mohla na ni podle své vůle reagovat. Tomuto požadavku však předmětná výzva dle soudu nedostála a dále nesdělila, co konkrétně sleduje v rámci poskytování součinnosti doložením nájemní smlouvy (existenci pochybností), tj. nesplnila hledisko srozumitelnosti vůči adresátovi. Tato vada nebyla v průběhu řízení odstraněna, přestože z podání žalobkyně muselo být ministerstvu zřejmé, že se reakce žalobkyně míjí se sledovaným účelem ve výzvě však nevyjádřeným.
35. Městský soud proto shledal, že v dané věci nešlo ze strany ministerstva pouze o formální pochybení, ale jeho postup porušil shora uvedené základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 1 a § 4 odst. 1 správního řádu) v takové míře, že způsobil nezákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti, potažmo nezákonnost napadeného rozhodnutí, které zamítnutí žádosti potvrdilo a pochybení orgánu první instance nenapravilo.
36. **Ad 2)** Žalobkyně dále namítá, že závěr, že nepředložila doklad, na jehož základě by bylo možné ověřit údaje v žádosti, je rovněž v rozporu s § 3 správního řádu, neboť vzhledem k doloženým dokladům neodpovídá skutečnému stavu věci.
37. Jak již městský soud uvedl výše, samotné podání úplné žádosti, tj. včetně doložení zákonném vyžadovaných náležitostí, včetně dokladu (potvrzení) o zajištění ubytování, ještě neznamená, že bude žádosti o pobytové oprávnění vyhověno. Tím spíše pokud bude zjištěno, že cizinec ve skutečnosti ubytování zajištěno nemá a takový doklad byl k žádosti předložen pouze pro účely řízení.
38. V nyní posuzované věci vyvstaly na základě pobytové kontroly, která se opírala pouze o skutečnost, že ani jeden z domovních zvonků nebyl označen jménem žalobkyně nebo jménem ubytovatele, pochybnosti o skutečném zajištění ubytování žalobkyně. Kvůli tomuto byla žalobkyně vyzvána k poskytnutí součinnosti. Nicméně se tak stalo výzvou, která dle soudu nedostála zákonným požadavkům co do srozumitelnosti, aby na jejím základě bylo žalobkyni umožněno v rámci součinnosti odstranit pochybnosti o skutečně zajištěném ubytování a dostatečně tak objasnit stav věci.
39. Tyto pochybnosti o stavu věci (ubytování) proto nemohly být ve výsledku rozptýleny, neboť žádost byla zamítnuta pro nepředložení dokladů za účelem ověření údajů uvedených v žádosti. Protože městský soud shledal, že z důvodu nesrozumitelnosti výzvy nebylo žalobkyni umožněno v rámci součinnosti odstranit pochybnosti o skutečně zajištěném ubytování - viz zdůvodnění v Ad 1), nezabýval se dále namítaným porušením § 3 správního řádu, neboť zjištění stavu věci ve vztahu ke skutečnému zajištění ubytování žalobkyně bude předmětem dalšího řízení před správními orgány.
40. **Ad 3)** Dle žalobkyně ministerstvo nemohlo vycházet z úředních záznamů jako důkazů v řízení, aniž je procesně použitelným způsobem provedlo. Jedná se pouze o listiny podpůrné, mělo být nařízeno ústní jednání, případně proveden důkaz zápisem do protokolu. Skutečnosti zjištěné z pobytové kontroly nelze použít jako podklady pro odůvodnění rozhodnutí, resp. jako důkazy svědčící v neprospěch žalobkyně. Je totiž

zřejmé, že obdobné záznamy slouží při shromažďování podkladů před zahájením řízení z moci úřední nebo v průběhu řízení, a to za účelem zjištění, které osoby budou předvolány a vyslechnuty nebo které skutečnosti je nutné prověřit. Musí tedy následovat provedení důkazu způsobem stanoveným správním řádem (například předvolání pracovníků cizinecké policie, případně předvolání žalobkyně).

41. Městský soud nejprve upřesňuje, že tato námitka žalobkyně směřuje proti zjištěním pobytové kontroly, resp. tomu, zda se může jednat o podklady či důkazy v rámci pobytového řízení, netýká se tedy přímo vad výzvy k poskytnutí součinnosti, a proto se jí soud zabýval.
42. Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Z uvedeného vyplývá, že výčet podkladů není výčtem uzavřeným ale pouze demonstrativním.
43. V tomto ohledu městský soud jednak uvádí, že samotnou pobytovou kontrolou sice ministerstvo neprovádělo vlastní správní úkon v rámci řízení, tj. ani dokazování, nýbrž se jednalo se o kontrolní činnost policie (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, č.j. 9 Ans 7/2011 – 59). Nicméně dosavadní judikatura přesto přiznává zjištěním policie v rámci pobytových kontrol zaznamenaným v příslušných písemnostech určitou vypovídací hodnotu.
44. Tak v rozsudku ze dne 24. 9. 2014, č.j. 9A 118/2011 – 39, zdejší soud uvedl: „Soud toliko na okraj dodává, že nesdílí žalobcův názor na nepoužitelnost úředních záznamů o pobytových kontrolách jako podkladu pro rozhodnutí správního orgánu. Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Výsledek pobytové kontroly provedené cizineckou policií za účelem ověření toho, zda se daná osoba na určité adrese skutečně zdržuje, jenž je zachycen v úředním záznamu, je ve smyslu právě citovaného ustanovení podkladem od jiného orgánu, který může sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí.“ V jiném rozsudku ze dne 23. 8. 2013, č. j. 7 A 47/2010-60-61, zdejší soud pobytové kontroly označil za „místní šetření“, přičemž shledal, že pobytová kontrola není důkazem ohledáním ve smyslu § 54 správního řádu a dále uvedl: „Vzhledem k formě zaznamenání zjištění pobytové kontroly úředním záznamem, tedy bez možnosti vyjádření se ke zde uvedeným skutečnostem, jde o podklad ve smyslu § 50 s. ř., jehož důkazní hodnota je právě z tohoto důvodu oslabena, avšak jen potud, že takový úřední záznam nemůže být bez dalšího výlučným důkazem pro rozhodnutí správního orgánu.“ Z výše uvedeného dle soudu vyplývá, že nelze zjištění policie zcela pominout a takové zjištění může sloužit v rámci pobytového řízení jako podklad pro rozhodování správního orgánu, tj. ministerstva.
45. Písemnosti policie vzešlé z pobytové kontroly a v nich uvedená zjištění lze proto použít pro účely řízení jako podklad o tom, že někdo byl či nebyl na určitém místě zastížen včetně toho, zda osoba má označený domovní zvonek či nikoli. Žalobkyně ostatně samotný obsah písemnosti policie nevyvrací, když ve vyjádření k podkladům popsala, že s ohledem na pracovní dobu nemohla být ani zastížena. Nejedná se tedy například o situaci, kdy nějaká třetí osoba (například soused, rodinný příslušník, atd.) uvedla informace, které by následně ministerstvo bez dalšího neprovedlo procesně korektním

způsobem v souladu se zákonem. Ministerstvo tedy mohlo vycházet z písemnosti policie, a jak již soud uvedl výše, zjištění z pobytové kontroly uvedené v písemnosti policie proto v rámci pobytového řízení mohlo u ministerstva vzbudit pochybnosti ve vztahu ke skutečnému zajištění bydlení. Tato zjištění však nebyla důvodem samotného zamítnutí žádosti, pouze důvodem k zaslání výzvy k poskytnutí součinnosti, tj. posloužily pro další prověřování žalobkyní uvedených údajů. Důvodem zamítnutí žádosti byla skutečnost, že nebyly ve stanovené lhůtě předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, k čemuž se soud vyjádřil výše.

46. S ohledem na výše uvedené se proto soud neztotožnil s touto žalobní námitkou, tj. že skutečnosti zjištěné z pobytové kontroly nelze použít jako podklady pro odůvodnění rozhodnutí, resp. jako důkazy svědčící v neprospěch žalobkyně, aniž by byly dále procesně provedeny. Nařízení ústního jednání, resp. předvolání příslušníků cizinecké policie bylo proto v této souvislosti bezpředmětné.
47. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že pokud jde o provedení pohovoru s žalobkyní, soud souhlasí s žalovaným, že z § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nevyplývá povinnost ministerstva provést nutně pohovor. Jeho provedení je součástí diskreční pravomoci ministerstva, přičemž „pohovorem“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je třeba rozumět rovněž „výslech“ podle § 169 odst. 2 tohoto zákona (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, čj. 11 A 252/2010-41), ke kterému je ministerstvo oprávněno, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu, za což ministerstvo nese i zodpovědnost. Námitka je proto nedůvodná.
48. **Ad 4)** Dle žalobkyně správní orgány nedostatečným způsobem zkoumaly zásah do jejího soukromého a rodinného života.
49. Jelikož se ani tato námitka přímo netýkala výzvy k poskytnutí součinnosti, soud se s ní rovněž vypořádal.
50. K takto obecně formulované námitce městský soud předně konstatuje, že na základě § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního je žalobci uložena povinnost uvést v žalobě skutková tvrzení a právní argumentaci, která má být individualizována ve vztahu k žalobci a k projednávané věci. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může soud přistoupit a posuzovat jej (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudek ze dne 23. 6. 2005, sp. zn. 7 Afs 104/2004).
51. Podle § 174a zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí správní orgán zohlední 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.
52. V nyní projednávané věci žalobkyně pouze uvedla, že správní orgány zkoumaly zásah nedostatečným způsobem, aniž by toto jakkoli dále konkretizovala. Z prvoinstančního rozhodnutí soud přitom zjistil, že se ministerstvo přiměřeností, resp. zásahem do soukromého a rodinného života žalobkyně zabývalo zejména ve vztahu k jejímu věku, neexistujícím rodinným vazbám na území (manžel a dítě žijí v zemi původu) a délce jejího pobytu. Žalovaný následně považoval odvolací námitku ve vztahu k posouzení

přiměřenosti ze strany ministerstva za irelevantní, neboť žalobkyně vytýkala ministerstvu skutečnosti, které však ministerstvo ve svém rozhodnutí vůbec neuvedlo.

53. Takovéto posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí správními orgány považuje zdejší soud v daném případě za dostatečné, a má za to, že správní orgány obou stupňů při posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí nepochybily a nedošlo ani k porušení § 174a zákona o pobytu cizinců. Jelikož sama žalobkyně netvrdila žádné rozhodné skutečnosti o svých vazbách k České republice, vycházely správní orgány z údajů, které měly k dispozici. Dle soudu tyto mají dostatečnou vypovídací hodnotu, svědčí o tom, že rozhodnutí nebude mít pro žalobkyni negativní dopad do rodinného a osobního života. Správní orgány správně shledaly, že žalobou napadeným rozhodnutím nedojde k nepřiměřeným dopadům do jejího soukromého a rodinného života, přičemž vyšly z konkrétních skutkových okolností, a dospěly k závěru, že rodinný a osobní život žalobkyně nemůže být nepřiměřeně dotčen.
54. Soud znovu podotýká, že žalobkyně ani v žalobou uplatněné námitce netvrdila žádné konkrétní zásahy, které by měly být rozhodnutím způsobeny. Dospěl proto k závěru, že správní orgány náležitě zvážily a vypořádaly se v odůvodnění s otázkou přiměřenosti dopadů. Městský soud proto nepřisvědčil ani této námitce žalobkyně.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního pro nezákonnost zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 soudního řádu správního). Právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního). Tento právní názor lze shrnout tak, že žalobkyně nebyla zákonným způsobem srozumitelně vyzvána k poskytnutí součinnosti za účelem ověření údajů uvedených v její žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, aby na základě výzvy bylo žalobkyni umožněno odstranit pochybnosti o skutečném zajištění ubytování a dostatečně objasnit stav věci. Z tohoto důvodu nemohla být její žádost zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Na správních orgánech nyní bude, aby ve věci řádně žalobkyni vyzvaly a znovu rozhodly. Přitom budou vázány právním názorem, který byl vyjádřen v tomto rozsudku.
56. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně měla v této věci plný úspěch.
57. Náhrada nákladů řízení představuje žalobkyni zaplacený soudní poplatek z podané žaloby v částce 3 000 Kč a náhrada nákladů právního zastoupení žalobkyně právním zástupcem Štěpánem Svátkem, advokátem. Zástupce učinil dva úkony právní služby po 3 100 Kč [příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění] a za každý tento úkon mu náleží režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak byla přiznána náhrada nákladů řízení ve výši 9 800 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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.

Praha 12. dubna 2018

JUDr. Karla Č h á b e r o v á, v.r.
předsedkyně senátu