



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně **T. L. N.**, zastoupené Mgr. Ilonou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno, proti žalované **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/S0, 140 21 Praha 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2011, čj. MV-10091-5/SO-2011,

t a k t o :

I. Rozhodnutí žalované ze dne 21. listopadu 2011, čj. MV-10091-5/SO-2011, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 8800 Kč do rukou její zástupkyně Mgr. Ilony Sedlákové, advokátky, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. června 2010 zamítla Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha, žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Odvolání žalobkyně zamítla žalovaná svým rozhodnutím ze dne 21. listopadu 2011 a napadené rozhodnutí potvrdila. Proti rozhodnutí vydanému v druhém stupni podala žalobkyně žalobu, kterou opírá o následující body:

Skutková zjištění správních orgánů obou stupňů neodpovídají provedeným důkazům. Žalobkyně již v průběhu správního řízení uvedla, že od roku 2006 do 25. listopadu 2009 podnikala v oboru potravin a od 25. listopadu 2009 byla na mateřské dovolené, aniž přitom

odhlásila svoji živnost. V roce 2009 tedy nepřetržitě podnikala a nepřestala plnit účel pobytu; pochybila pouze v tom, že nepodala přehled za rok 2009 Pražské správě sociálního zabezpečení. Přes tyto námitky však správní orgány obou stupňů trvaly na tom, že žalobkyně v roce 2009 fakticky nepodnikala, a svá tvrzení opřely o skutečnost, že žalobkyně neplnila své povinnosti ve vztahu k Pražské správě sociálního zabezpečení. To však dle názoru žalobkyně nikterak neprokazuje, že v roce 2009 skutečně nepodnikala, a tedy neplnila účel pobytu.

Žalobkyně rovněž shledává rozhodnutí obou stupňů nepřezkoumatelnými a nezákonnými, neboť není zřejmé, jakým způsobem spolu souvisejí ustanovení zákona, podle nichž správní orgány rozhodly. Odkazuje přitom na pasáž výroku rozhodnutí prvního stupně: „*v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 3 a ustanovení § 37 odst. 2 písm. b), s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) věty druhé shora citovaného zákona*“. Správní orgán nijak neobjasňuje, jak na sebe tato ustanovení navazují, ani jakou podmínku ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky („zákon o pobytu cizinců“), žalobkyně nesplňovala. Rovněž správní orgán neuvádí, kde § 56 odst. 1 písm. k) téhož zákona stanoví podmínky k pobytu a o jaké podmínky se jedná. Stejně tak správní orgán nevysvětluje, jak vykládá pojem „*jiné závažné překážky*“ pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců.

Rozhodnutí má dále zásadní dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně, jež žije na území České republiky se dvěma malými dětmi, které živí ze své podnikatelské činnosti.

Žalobkyně uzavírá, že žalovaná shromažďovala podklady pro rozhodnutí a prováděla dokazování i po vydání rozhodnutí v prvním stupni, aniž o tom vyrozuměla žalobkyni a umožnila jí vyjádřit se. Tento postup se přiči § 51 odst. 2 a § 36 odst. 3 správního řádu.

Žalovaná ve vyjádření uvedla, že podle spisu správní orgán žalobkyni udělil vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání v době od 5. října 2005 do 12. července 2006. Dále jí udělil povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností od 21. července 2006 do 20. července 2008 a následně od 21. července 2008 do 5. června 2010. Z informací sdělených Pražskou správou sociálního zabezpečení vyplývá, že žalobkyně nebyla registrována jako plátce pojistného z výkonu samostatné výdělečné činnosti již v době od 5. října 2005 do 31. července 2006 (sama žalobkyně v protokolu potvrdila, že v tomto období nepodnikala, neboť se učila český jazyk); podnikat začala až v roce 2006 a od 25. listopadu 2009 byla na mateřské dovolené. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že žalobkyně neplnila své povinnosti jako osoba samostatně výdělečně činná, tj. neregistrovala se u Pražské správy sociálního zabezpečení.

Žalovaná dále uvádí, že v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyložila návaznost zákonných ustanovení, která vedla k jeho vydání. Ze zákona vyplývá, že povolený pobyt je spjat s účelem pobytu, pro který cizinec získal příslušné povolení k pobytu. Pokud cizinec tento účel neplní, správní orgán postupuje podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců („*Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*.“). Důvody neudělení víza obsahuje § 56 odst. 1 písm. k) věta druhá, podle něhož policie vízum neudělí, pokud zjistí jinou závažnou překážku. Touto překážkou byla v případě žalobkyně skutečnost, že se neregistrovala v období od 5. října 2005 do 31. července 2006 a následně od 1. ledna 2009 do 31. března 2010 u Pražské správy sociálního zabezpečení (ve smyslu § 9 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

Ohledně zásahu do soukromého a rodinného života žalovaná uvádí, že žalobkyně si měla být vědoma případných negativních dopadů svého jednání do svých subjektivních práv. Nadto se nejedná o správní vyhoštění a žalobkyně si může požádat o jiný pobytový status na území České republiky.

Co se týče tvrzeného dodatečného shromažďování podkladů, žalovaná namítá, že se jednalo toliko o ověřování údajů, ze kterých vycházel správní orgán prvního stupně, a nebyl tedy dán důvod k postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Žaloba je důvodná.

Soud se předně zabýval žalobní námitkou, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná dostatečně nevysvětlila, jakým způsobem na sebe navazují předmětná zákonná ustanovení. Této námitce nelze přisvědčit. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že povolený pobyt je spjat s účelem pobytu, pro který cizinec získal příslušné povolení k pobytu. Pokud cizinec tento účel neplní, správní orgán postupuje podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců („*Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.*“). Důvody neudělení víza obsahuje § 56 odst. 1 písm. k) věty druhé, podle něhož policie vízum neudělí, pokud zjistí jinou závažnou překážku. Touto překážkou byla v případě žalobkyně skutečnost, že se neregistrovala v období od 5. října 2005 do 31. července 2006 a následně od 1. ledna 2009 do 31. března 2010 u Pražské správy sociálního zabezpečení (ve smyslu § 9 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). Žalovaná tedy vycházela z relevantních zákonných ustanovení a přezkoumatelným způsobem osvětlila, jak na sebe tato ustanovení navazují.

Provázaností § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona o pobytu cizinců se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. ledna 2012, čj. 9 As 80/2011-69; nesouhlasil zde s tím, že pokud zákon podmiňuje v § 37 odst. 2 písm. b) zrušení platnosti víza skutečností, že cizinec přestane splňovat některou z podmínek pro udělení víza, je nutné tyto podmínky dovozovat jen z § 31 a § 33 tohoto zákona, a nikoli z § 56. Ustanovení § 31 a § 33 podle něj představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza; zákon však obsahuje i vymezení negativní, které koriguje pouhé formální naplnění předpokladů pro udělení víza. Takový korektiv představuje mimo jiné § 56, na základě kterého správní orgány ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Důvody pro neudělení víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců tedy představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona.

Soud předesílá, že v dané věci posuzoval období od 5. října 2005 do 12. července 2006 a dále období od 1. ledna 2009 do 24. listopadu 2009, neboť pouze v těchto obdobích žalobkyně neplnila své zákonné povinnosti vůči Pražské správě sociálního zabezpečení. Žalovaná do napadeného rozhodnutí chybně zahrnula i období od 25. listopadu 2009 do 31. března 2010, přestože ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně byla v této době na mateřské dovolené, a neměla tedy povinnost registrovat se jako plátec pojistného, které za ni v tomto období platil stát. Nadto podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nástup na mateřskou dovolenou přikládat k tíži cizinky, ale naopak se jedná o objektivní okolnost, která by měla být tolerována; rozhodně tento fakt nelze považovat za jinou překážku pobytu na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2015, čj. 4 Azs 59/2015).

Soud shledal důvodnou námitku, podle níž správní orgány nesprávně usoudily, že žalobkyně neplnila účel pobytu výhradně z toho důvodu, že nebyla registrována u Pražské správy sociálního zabezpečení; tato skutečnost totiž sama o sobě automaticky nestačí k tomu, aby založila závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců.

Podle judikatury (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. června 2013, čj. 9 A 66/2010-50) platí, že *„neplnění účelu předchozího pobytu (faktické nevykonávání podnikatelské činnosti) po převážnou část doby, na kterou bylo cizinci uděleno vízum k pobytu za účelem podnikání, je závažnou překážkou pobytu cizince na území, která je podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky“*.

Tento judikát tedy podmiňuje užití § 56 odst. 1 písm. k) tím, že cizinec nevykonává podnikatelskou činnost po převážnou dobu. V daném případě měla žalobkyně povolen pobyt na území České republiky od 5. října 2005 do 12. července 2006, dále od 21. července 2006 do 20. července 2008 a následně od 21. července 2008 do 5. června 2010; celkem tedy téměř 5 let. Z toho žalobkyně nebyla registrována u Pražské správy sociálního zabezpečení v období od 5. října 2005 do 12. července 2006 a dále od 1. ledna 2009 od 24. listopadu 2009, dohromady přibližně 20 měsíců. Z výše uvedeného vyplývá, že 20 měsíců z celkové doby 5 let nelze označit za převážnou dobu ve smyslu výše uvedené judikatury.

Žalovaná zahrnula do celkové doby, po kterou žalobkyně neplnila účel pobytu, i dobu od 5. října 2005 do 12. července 2006, ačkoli správní orgán prvního stupně s touto dobou vůbec nepracoval a závažnou překážku pobytu žalobkyně na území vztahoval pouze k období od 1. ledna 2009. Žalobkyně sama sice připustila, že až do poloviny roku 2006 nepodnikala; podle soudu však není správné započítávat tyto první měsíce pobytu na území, po nichž následovalo několik let podnikání, do doby, po kterou žalobkyně neplnila účel pobytu. Stěží si lze totiž představit, že cizinec, který nezná jazyk ani zdejší prostředí, začne podnikat již od prvního měsíce svého pobytu. Je tedy logické, že žalobkyně se v prvním období svého pobytu v ČR teprve připravovala na podnikání. Pro zpětné hodnocení, zda cizinec plnil účel pobytu, je podstatné, zda podnikat opravdu začal (zda pouze nepředstíral, že se na podnikání připravuje), a také je důležitý poměr mezi délkou „přípravy“ a dobou podnikání.

Krom toho žalovaná ani žalobkyni nevytýkala, že by v tomto období nepodnikala: závažnou překážku spatřovala v tom, že žalobkyně nebyla registrována jako plátec pojistného ze samostatné výdělečné činnosti. Pokud ale žalovaná nezpochybňovala tvrzení, podle něž žalobkyně v tomto období vůbec nepodnikala (teprve se na podnikání připravovala), nemůže založit své závěry na tom, že žalobkyně neplnila svou povinnost odvádět pojistné z titulu samostatné výdělečné činnosti: taková povinnost jí v tomto období totiž zjevně nevznikla.

Soud při hodnocení případu dále vycházel z právního názoru Nejvyššího správního soudu, podle něhož zákonodárce účelem pobytu zcela jistě nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, *„aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány.“* (viz rozsudek ze dne 27. prosince 2011, čj. 7 As 82/2011-81). Podle Nejvyššího správního soudu je tedy pro posouzení plnění účelu pobytu rozhodující, zda cizinec podnikatelskou činnost na území České republiky skutečně vykonával, nikoliv zda byl zapsán do příslušných rejstříků.

Stejně tak pouhá skutečnost, že cizinec nebyl registrován jako plátce pojistného, může sice vzbudit podezření správních orgánů, že cizinec neplní své veřejnoprávní povinnosti, ale není důkazem o tom, že cizinec nepodniká. V takové situaci je na správním orgánu, aby vyzval cizince k doložení skutečnosti, že v daném období skutečně podnikal. Pokud cizinec takovou skutečnost sám tvrdí a dokládá, je pak věcí správního orgánu, aby tato tvrzení vyvrátil.

Žalobkyně ve správním řízení nejen tvrdila, že podnikala po převážnou dobu roku 2009 (až do mateřské dovolené), ale také doložila přehled o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2009, čímž dokazuje svou podnikatelskou aktivitu v daném období. Pokud žalovaná měla pochybnosti o průkaznosti tohoto dokumentu, měla si pro zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (viz § 3 správního řádu), vyžádat další podklady či provést jiné dokazování. Tak se ovšem nestalo a z toho důvodu soud zhodnotil závěr žalované jako neopodstatněný a nemající oporu ve spise.

Další pochybení spatřuje soud v posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgány uvedly pouze tolik, že žalobkyně na území České republiky žije se dvěma nezletilými syny, a pokud neplnila zákonem stanovené podmínky, měla si být vědoma případných negativních dopadů do svých subjektivních práv; dále žalovaná připomněla, že se nejedná o správní vyhoštění, a žalobkyně si tak může požádat o jiný pobytový status. S tímto názorem se soud neztotožňuje; správní orgány totiž použily natolik obecné formulace, že v zásadě odpovídají jakémukoliv případu v obdobné materii. Pokud by správní orgány stran přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života argumentovaly pouze tím, že cizinec si měl být vědom negativních dopadů do svých práv a že se nejedná o správní vyhoštění, pak by tato zákonná klauzule pozbyla smyslu. Správní orgán by měl naopak posuzovat dopad do soukromého a rodinného života individuálně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu; je však rovněž na účastníku řízení, aby správnímu orgánu srozumitelně a přesvědčivě vyložil svoji rodinnou situaci.

Žalobkyně tedy se svými žalobními námitkami uspěla; s ohledem na výše uvedené skutečnosti shledal Městský soud v Praze rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, proto napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalované k dalšímu řízení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku (3000 Kč) a poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku (1000 Kč), odměny advokátky za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 2100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. prosince 2012, včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy žalobkyni náleží (3000 + 1000 + 4200 + 600 =) 8800 Kč.

P o u č e n í : 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, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 30. června 2016

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková