



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 O. K. proti žalované Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/S0, 140 21 Praha 4, proti rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 10. září 2010, č. j. CPR-11699-1/ČJ-2010-9CPR-C218,

takto:

- I. Rozhodnutí Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 10. září 2010, č. j. CPR-11699-1/ČJ-2010-9CPR-C218, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 2000 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 29. července 2010 neprodloužila Policie České republiky, Oblastní ředitelství cizinecké policie Plzeň, Inspektorát cizinecké policie Plzeň, žalobkyni dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, neboť nevykonávala činnost jako osoba samostatně výdělečně činná minimálně od 1. června 2008 do 31. srpna 2008 a od 1. prosince 2008 do 31. prosince 2008 a po tuto dobu neplnila ani účel pobytu (podnikání), což představuje závažnou překážku jejího pobytu na území [§ 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b), § 44a odst. 3 a § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky]. Tu spatřoval správní orgán i v tom, že se žalobkyně účelově přihlásila na OSSZ dne 25. ledna 2010 a zahájila zpětně činnost OSVČ ke dni 1. ledna 2009, a to pouze proto, aby od OSSZ získala potřebné potvrzení. Tím žalobkyně úmyslně obešla smysl účelu pobytu a dále i zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, který ukládá povinnost platit zálohy na pojistném, a zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, který stanoví povinnost účasti na důchodovém pojištění. Správní orgán dospěl k závěru, že rozhodnutí nezasáhne nepřiměřeně soukromý a rodinný život žalobkyně. Žalobkyně má na území jen manžela (dětí žijí jinde); ten rovněž neplní účel pobytu na území ČR. Převažuje zde tedy veřejný zájem na tom, aby na území ČR pobývali jen cizinci, kteří plní účel svého pobytu.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla žalovaná dne 10. září 2010 a rozhodnutí vydané v prvním stupni potvrdila. Upřesnila, že závažnou překážkou ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb.

je ukončení samostatně výdělečné činnosti, resp. účelové přihlašování na OSSZ a následné odhlašování. Manžel žalobkyně má na území povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání, nemá tedy vázán pobyt na osobu žalobkyně.

Žalobkyně ve své žalobě namítla, že použitý řetězec ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. nevede k zamýšlenému § 56 odst. 1 písm. k) (žádné z ustanovení na tento paragraf neodkazuje). Ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) váže zrušení platnosti víza na skutečnost, že cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. K těmto podmínkám patří podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. doklad potvrzující účel pobytu. Žalobkyně přitom při podání žádosti doložila výpis ze živnostenského a obchodního rejstříku. Správní orgány podle ní směřují dvě rozdílné kategorie: jednu tvoří podmínky pro udělení pobytu (tou je mj. i doklad potvrzující účel pobytu), druhou pak oprávnění policie zahájit správní řízení ve věci zrušení víza (povolení k pobytu), pokud cizinec neplní účel pobytu. Pro toto smíšení obou institutů není žalobkyni zřejmé, kterou z podmínek udělení víza přestala splňovat.

Na základě odkazu v § 44a odst. 3 je pro prodloužení pobytu relevantní § 46 odst. 7, který stanoví povinnost doložit potvrzení finančního úřadu o stavu daňových nedoplatků a potvrzení správy sociálního zabezpečení o tom, že cizinec nemá splatné nedoplatky; oba dokumenty žalobkyně předložila. Ani tato ustanovení přitom neodkazují na § 56 odst. 1 písm. k): k jeho použití vede pouze § 46 odst. 1. Speciální úprava prodloužení povolení k pobytu (speciální k úpravě dlouhodobých víz) ale výslovně ve svém odkazu v § 44a odst. 3 zmiňuje jen § 46 odst. 3 a 7. Takto explicitně zúžený odkaz je nutno vnímat jako záměr zákonodárce zjednodušit postup při prodloužování platnosti již jednou uděleného povolení. Správní orgány založily své rozhodnutí na ustanoveních, která nedopadají na případ žalobkyně; to činí rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Navíc žalobkyně se ani fakticky účelově nepřihlašovala na OSSZ: ony tři měsíce roku 2008, po které byla odhlášena, spadají do období letních prázdnin a Vánoc, a žalobkyně během nich navštívila na Ukrajině své děti a maminku. Přesto žalobkyně i v tomto období podnikala, neboť měla po celou dobu pobytu aktivní živnostenské oprávnění. OSSZ jí vždy umožnila odhlásit se z placení pojistného, resp. jí to sama navrhovala; žalobkyně proto při odhlašování postupovala v dobré víře. Tento postup navíc cizinecká policie dlouhodobě tolerovala (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71).

Ze samotného neplnění povinnosti být veden v evidenci OSSZ a platit pojistné neplyne automaticky, že cizinec nepodniká, a tedy neplní účel pobytu; nadto zákon hovoří o závažných překážkách pobytu na území. Žalobkyně neporušila právní předpisy v takové míře, aby v jejím případě mohl být užit § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb. Výsledek správního uvážení správních orgánů nesplňuje podmínku proporcionality mezi negativním dopadem rozhodnutí do práv žalobkyně a sledovaným účelem; „závažnost“ jednání žalobkyně přitom není vůbec zdůvodněna. Stejně tak chybí zdůvodnění přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého života žalobkyně: argumentem je pouze to, že „manžel taktéž neplní účel pobytu“ (správní orgán se přitom nemůže dotazovat na stav plateb osoby odlišné od účastníka řízení, OSSZ také porušila povinnost mlčenlivosti upravenou v § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení); manželovi přitom bylo povolení k pobytu za účelem podnikání prodlouženo dne 22. prosince 2010. Žalobkyně dodala, že manžel je její nejbližší rodinou (děti žijí na Ukrajině) a v ČR spolu žijí již od roku 1999. Žalobkyně proto navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na svých závěrech a navrhla zamítnutí žaloby. Zdůraznila, že pokud bylo žalobkyni uděleno povolení k pobytu za účelem podnikání, byla povinna platit nepřetržitě platby OSSZ, aby zde mohla plnit povolený účel pobytu. Tuto povinnost nesplnila a pobývala v ČR nadále, přestože přestala splňovat podmínku pro udělení víza, což představuje závažnou překážku pobytu.

Žaloba je důvodná.

Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. (toto i další ustanovení ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. s účinností k 1. lednu 2011) Policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno. Podle § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. platí toto ustanovení obdobně i pro povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Policie dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza. Podle § 56 odst. 1 písm. k) policie nebo zastupitelský úřad neudělí cizinci vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3,

jestliže pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Žalobkyně předně namítala, že její případ měl být posuzován dle ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., nikoliv podle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) tohoto zákona; posledně uvedené ustanovení podle žalobkyně na její případ nedopadá. Tato žalobní námitka není důvodná. V projednávané věci je předmětem řízení sice neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli zrušení platnosti povolení (na které se, ve smyslu § 46 odst. 1 věty první zákona č. 326/1999 Sb., obdobně užijí mimo jiné i ustanovení § 37 a § 56 tohoto zákona, vztahující se na vízum k pobytu nad 90 dnů). Jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. dubna 2014, č. j. 2 As 75/2013-52, zákon č. 326/1999 Sb. v § 44a odstavci 3 (§ 44a se přitom týká prodlužování povolení k dlouhodobému pobytu) odkazoval na přiměřené použití (mj.) § 35 odst. 3 tohoto zákona; posledně citované ustanovení pak vylučuje prodloužení víza k pobytu nad 90 dní, jsou-li shledány důvody pro zahájení řízení dle § 37. I v případě žalobkyně tedy bylo možné užít ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. k) tohoto zákona,

Provázaností ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona č. 326/1999 Sb. se NSS zabýval v rozsudku ze dne 19. ledna 2012, č. j. 9 As 80/2011-69; nesouhlasil zde s tím, že pokud zákon podmiňuje v ustanovení § 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 ustanovení § 31 a § 33 tohoto zákona, a nikoli z ustanovení § 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 ustanovení § 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 č. 326/1999 Sb. tedy představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. Na případ žalobkyně proto bylo možné užít § 37 odst. 2 písm. b) s § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb.

Prisvědčit nelze ani žalobní námitce, že se správní orgány při zjišťování, zda žalobkyně plní účel pobytu, spokojily pouze s odhlášením žalobkyně na OSSZ a přitom popřely důkazní hodnotu výpisu z živnostenského rejstříku, který osvědčoval platnost živnostenského oprávnění žalobkyně. Zápis v živnostenském rejstříku je pouze důkazem, který dokládá oprávnění konkrétní osoby v tomto právním režimu podnikat, nedokládá však to, že cizinec skutečně podniká. NSS k tomu uvedl ve svém rozsudku ze dne 27. prosince 2011, č. j. 7 As 82/2011-81: „*Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zápis 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.*“ Má-li tedy žalobkyně za to, že plnění účelu pobytu je prokázáno již tím, že je zapsána v živnostenském rejstříku, pak tento názor není správný.

Důvodná je však námitka, podle níž správní orgány nesprávně usoudily, že žalobkyně neplnila účel pobytu a spatřovaly v tom závažnou překážku pobytu: tento závěr totiž automaticky neplyne z toho, že žalobkyně nebyla po určitou dobu vedena v evidenci OSSZ a neplatila pojistné. Podle správních orgánů žalobkyně svým odhlášením na OSSZ dala najevo, že ukončila samostatně výdělečnou činnost; tím se tak stalo zřejmým, že žalobkyně přestala plnit účel pobytu. Správní orgány však neužily při neprodloužení platnosti povolení § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. (*cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno*), ale § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb. (*cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza a je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*).

Podle judikatury platí (viz č. 2951/2014 Sb. NSS), 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 č. 326/1999 Sb., ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

To, že žalobkyně opakovaně ukončila samostatně výdělečnou činnost, by mohlo případně být hodnoceno jako závažná překážka pobytu žalobkyně na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona

č. 326/1999 Sb.; to by však správní orgány musely zdůvodnit, v čem spočívá „závažnost“ jednání žalobkyně, což se v této věci nestalo. I právě zmíněný judikát podmiňuje užití § 56 odst. 1 písm. k) tím, že cizinec nevykonává podnikatelskou činnost po převážnou dobu. Žalobkyni však byl pobyt povolen od 31. května 2008 do 30. června 2010 (o prodloužení požádala 28. dubna 2010). Jak uvedl správní orgán prvního stupně, žalobkyně nevykonávala samostatně výdělečnou činnost od 1. června 2008 do 31. srpna 2008 a od 1. prosince 2008 do 31. prosince 2008, tedy po dobu tří měsíců; tři měsíce z celkové doby téměř dvou let však jistě nejsou „převážnou dobou“. Správní orgán prvního stupně označil za účelové to, že se žalobkyně opětovně přihlásila jako OSVČ s platností od 1. ledna 2009, učinila tak ovšem až v dubnu 2010; svůj závěr o účelovosti jednání žalobkyně však nijak nezdůvodnil (a nebyl si jím ani zcela jist s ohledem na svou formulaci, podle níž žalobkyně neplnila účel pobytu „*minimálně*“ po dobu tří měsíců). Chtěl-li mít správní orgán dostatečný podklad pro svůj závěr o účelovém jednání žalobkyně, mohl ji vyzvat, aby mu doložila své podnikání v období leden 2009 – duben 2010 (např. tím, že předloží doklady o sjednaných zakázkách nebo vydané faktury); bez zjišťování skutkového stavu je ale jeho závěr neopodstatněný.

Další pochybení spatřuje soud v posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgány uvedly pouze tolik, že na území ČR žije z rodinných příslušníků pouze manžel žalobkyně (děti žijí na Ukrajině), jehož pobyt není vázán na osobu žalobkyně a který ostatně také neplní účel pobytu. Zásah do soukromého života však jistě nespočívá jen v tom, že případný zánik oprávnění pobývat na území přivádí i zánik pobytových oprávnění osob blízkých. Správní orgány nijak nehodnotily, že žalobkyně pobývá (a podniká) na území ČR již od roku 2004, resp. 1999, společně s manželem a že manžel je osobou jí nejbližší s ohledem na to, že děti jsou již dospělé. To, že manžel žalobkyně neplní účel pobytu, není nijak doloženo (mohlo by to být doloženo jen pravomocným rozhodnutím, jímž manželovi nebylo z tohoto důvodu prodlouženo nebo bylo zrušeno povolení k pobytu); krom toho žalobkyně soudu sdělila (podáním ze dne 7. dubna 2011), že manželovi byl pobyt prodloužen dne 22. prosince 2010.

Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“). V novém řízení bude žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Zhodnotí tedy znovu, zda to, že žalobkyně v rámci dvouletého pobytu nevykonávala samostatně výdělečnou činnost po dobu tří měsíců, představuje závažnou překážku pobytu; dospěje-li k takovému závěru, musí dále řádně zvážit dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, a žalovaná je tak povinna zaplatit jí náklady řízení o žalobě, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku (2000 Kč).

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, 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 7. října 2014

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková