



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobkyně: **R. K.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Václavské nám. 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2011 čj. MV-49993-7/SO-2011

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 16. 9. 2011 čj. MV-49993-7/SO-2011 a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 4. 3. 2011 čj. OAM-2985-14/DP-2011 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9.808,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Petra Václavka, advokáta.**

Odůvodnění

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 4. 3. 2011 čj. OAM-2985-14/DP-2011, jímž byla zamítnuta podle ust. § 46 odst. 1, § 56 odst. 2 písm. c) 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), její žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.

Žalobkyně v podané žalobě namítá, že žádost byla zamítnuta podle ust. § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců s poukazem na porušení právních předpisů, a to spácháním přestupků ve dnech 26. 3. 2007, 3. 12. 2008 a 11. 5. 2009, za které měla být žalobkyni uložena bloková pokuta.

Žalobkyně namítá, že spisový materiál neobsahuje řádný důkaz o tom, že by se žalobkyně vytýkaných přestupků dopustila. Výpisy z evidencí, které jsou součástí spisu a které navíc nebyly jako důkaz provedeny ve smyslu § 53 odst. 6 správního řádu, nemohou jako důkaz sloužit. Evidence správního orgánu nemají podle názoru žalobkyně povahu řádného důkazu, neboť tato evidence vychází výhradně z úkonů správního orgánu, které nelze přezkoumat a ověřit. Pokud má správní orgán v úmyslu vycházet z porušení právních předpisů, o kterých bylo pravomocně rozhodnuto, musí vycházet právě z pravomocných rozhodnutí o porušení právních předpisů, přičemž úřední evidence takové požadavky nesplňuje. Rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné a založené na nedostatečně zjištěném stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu.

Žalobkyně byla v důsledku uvedeného postupu zkrácena na svém procesním právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pokud zmocněnci žalobkyně nebylo zřejmé, z jakého důvodu má v úmyslu správní orgán žádost zamítnout, neboť spisový materiál obsahoval pouze úřední evidence, nemohla se relevantně k tomuto důvodu pro zamítnutí žádosti vyjádřit a nemohla ani uvést skutečnosti, které by mohly zvrátit rozhodnutí ve smyslu nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života. Postup zmocněnce žalobkyně, který považoval žádost žalobkyně za právně bezvadnou a neměl důvod vyjadřovat se k soukromým a rodinným poměrům, které by zabránily vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti, je proto plně pochopitelný.

Správní orgán prvního stupně se přiměřeností dopadu rozhodnutí zabýval velmi okrajově, když uvedl, že s ohledem na pobyt rodinných příslušníků žalobkyně na území jejich domovského státu a s ohledem na délku pobytu žalobkyně není rozhodnutí rozhodnutím nepřiměřeným. Žalovaný pak tuto otázku zcela ignoroval. Žalobkyně poukazuje na to, že naprosto zásadní skutečností, na základě které lze relevantně přiměřenost hodnotit, je především společenská škodlivost jejího jednání, kterou správní orgán zcela pominul, neboť se vůbec nezabývaly povahou nezákonného jednání, okolnostmi, za kterých se tohoto jednání žalobkyně dopustila, ani výši uložené sankce a časový odstup od jednotlivých nezákonných jednání.

Pokud by spisový materiál obsahoval pravomocná rozhodnutí o uložení blokových pokut, žalobkyně by namítala, že se v jejím případě jednalo vždy o nejméně závažná porušení právních předpisů, která jsou u cizinců zcela běžná. Pominout nelze ani tu skutečnost, že žalobkyně je jako cizinka v rámci výkonu svého povolání kontrolována nepoměrně častěji než běžný zaměstnanec. Při bližším pohledu se tak jeví pochybení v tom, že jednou zapomněla cestovní doklad a jednou doklad o zdravotním pojištění doma, s odstupem půl roku při častých kontrolách, jako jednání sice protiprávní, ale nikoliv natolik závažné, aby bylo způsobilé právě s ohledem na soukromý a rodinný život žalobkyně negativně ovlivnit rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu. Pokud se týká neoznámení změny adresy, poukazuje žalobkyně na to, že se tak stalo z důvodu administrativního pochybení ubytovatele, kdy po zjištění této skutečnosti došlo okamžitě k nápravě. Žádná z těchto skutečností nebyla správními orgány hodnocena, přičemž žalobkyně má za to, že takovým postupem zatížily správní orgány své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě poukázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

Ze správního spisu byly zjištěny následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 22. 12. 2010 žalobkyně podala žádost o povolení dlouhodobého pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání, spolu s přílohami.

Ve správním spise jsou založeny výpisy z evidence cizinecké policie, podle nichž byla žalobkyni dne 4. 4. 2007 uložena bloková pokuta ve výši 300,- Kč za přestupek podle § 157 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kterého se měla dopustit tím, že pobývá na území bez platného cestovního dokladu; dne 3. 12. 2008 byla žalobkyni uložena bloková pokuta ve výši 500,- Kč za přestupek podle § 157 odst. 1 písm. v) zákona o pobytu cizinců, kterého se měla dopustit tím, že nedoložila zdravotní pojištění na výzvu policisty ke kontrole; dne 11. 5. 2009 jí ubyla uložena bloková pokuta ve výši 500,- Kč za přestupek podle ust. § 157 odst. 1 písm. r) zákona o pobytu cizinců, kterého se měla dopustit tím, že nenahlásila změnu adresy.

Dne 3. 2. 2011 žalobkyně byla vyrozuměna o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Z protokolu ze dne 11. 2. 2011 vyplývá, že zástupce žalobkyně se dostavil na pracoviště správního orgánu prvního stupně a uvedl, že se chce seznámit s podklady pro rozhodnutí, které tvoří žádost žalobkyně a materiály cizinecké evidence (CIS) a k těmto podkladům uvedl následující: „Podle ustanovení správního řádu požaduji, aby v souladu s hlavou VI díl 2 správního řádu bylo provedeno ústní jednání a přímé dokazování ve věci, ze kterých bychom jako účastníci řízení zjistili důkazy a podklady správního orgánu, které budou použity při rozhodnutí o žádosti. Protože však žádné dokazování ani ústní jednání neproběhlo, nemáme jako účastníci řízení možnost vyjádřit se ke zjištěným skutečnostem a důkazům, neboť nám nejsou známy.“

Ve spise je dále založen protokol o seznámení se spisem ze dne 28. 2. 2011 (na protokole je chybně uvedeno datum 28. 2. 210), ze kterého vyplývá, že zástupce žalobkyně uvedl, že se chce seznámit s podklady pro rozhodnutí a chce se k nim vyjádřit a uvedl následující: „nevím, proč se mám seznamovat se spisem. Myslím, že je vše dobře, a že žadatelka splňuje podmínky pro kladné vyřízení žádosti o změně účelu. Prosím o písemné vyrozumění, pokud v žádosti chybí nějaké náležitosti. Děkuji.“

Dále je ve spise založeno podání žalobkyně, ve kterém prostřednictvím svého zástupce sděluje správnímu orgánu prvního stupně následující: „Pokud jsou v žádosti nedostatky či jiné důvody k neudělení pobytu, žádám o písemné vyrozumění v této věci. Do 10 dnů tyto nedostatky od oznámení odstráním.“

Rozhodnutím ze dne 4. 3. 2011 č.j. OAM-2985-14/DP-2011 byla žádost žalobkyně podle ust. § 46 odst. 1 ve spojení s ust. § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců zamítnuta. Správní orgán v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že prozkouškou v cizineckém informačním systému zjistil, že žalobkyně se v uplynulých pěti letech opakovaně při pobytových kontrolách dopustila přestupků dle ust. § 157 zákona o pobytu cizinců, za které jí byly uloženy blokové pokuty. Správní orgán má za to, že takto zjištěný stav věci odpovídá důvodům zamítnutí žádosti podle ust. § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

Správní orgán dále v odůvodnění rozhodnutí rekapituloval vyjádření žalobkyně učiněné prostřednictvím jejího zástupce, avšak nijak se k nim nevyjádřil. Dále uvedl, že se zabýval otázkou, zda důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Ministerstvo vnitra k tomu uvedlo, že žalobkyně je vdaná, má 2 děti, manžel i děti bydlí na Ukrajině, na území České republiky nemají povolen žádný druh pobytu. Žalobkyně do České republiky přicestovala dne 4. 1. 2007, na území České republiky tak pobývá 4 roky. Vzhledem k tomu rozhodnutí není

nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém uvedla, že i kdyby bylo spisovým materiálem prokázáno v souladu s právními předpisy, že se žalobkyně vytýkaných jednání dopustila, neumožňovalo by to zamítnutí žádosti, neboť takové rozhodnutí by bylo rozhodnutím zcela jednoznačně nepřiměřeným. Namítla, že spisový materiál neobsahuje žádný důkaz o tom, že by se žalobkyně jednání, které správní orgán popisuje v odůvodnění rozhodnutí, dopustila. Výpisy z evidencí, které jsou součástí spisu a které nebyly jako důkaz provedeny, nemohou jako důkaz sloužit. V tomto ohledu žalobkyně argumentovala obdobně jako později v žalobě. Závěrem žalobkyně uvedla, že je vzhledem k této procesní vadě považuje za předčasné uvádět skutečnosti ve svůj prospěch, a to v souvislosti s vytvořením sociálních, kulturních a pracovních vazeb, nebo i o dalších skutečnostech, které musí správní orgán při hodnocení přiměřenosti rozhodnutí hodnotit.

O odvolání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 9. 2011 č.j. MV-49993-7/SO-2011 tak, že odvolání bylo zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný nejprve shrnul průběh správního řízení a obsah podaného odvolání a k odvolacím námitkám uvedl následující: podmínky pro zamítnutí žádosti byly splněny, neboť bylo prokázáno, že se žalobkyně v uplynulých pěti letech opakovaně dopustila přestupků podle ust. § 157 zákona o pobytu cizinců, za které jí byly uloženy blokové pokuty. Porušením povinností žalobkyně se zabývaly orgány cizinecké policie a odvolací orgán z této skutečnosti vychází a je jí vázán. Informace o přestupcích, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí, byly získány v souladu se zákonem o pobytu cizinců, neboť správní orgán prvního stupně si je opatřil z evidence, která je informačním systémem veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb. a údaje v ní uložené slouží k tomu, aby mohly být užívány ve správním řízení. Podle ust. § 158 odst. 1 písm. b) policie při výkonu působnosti podle tohoto zákona provozuje informační systém cizinců, jehož je správcem a který obsahuje základní identifikační údaje k cizinci. Dále se v tomto systému vedou mimo jiné údaje o správním deliktu podle tohoto zákona. Podle ust. § 165 písm. o) zákona o pobytu cizinců je ministerstvo v rámci působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území České republiky a jejich vycestování z tohoto území oprávněno do informačního systému podle ust. § 158 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vkládat údaje a v rozsahu nezbytném pro plnění úkolů podle tohoto zákona využívat údaje vedené v informačních systémech. K námitce, že žalobkyně byla zkrácena na svých právech, žalovaný uvedl, že žalobkyni byla dána možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, zástupce žalobkyně se však k podkladům nevyjádřil a nevznesl námitky nebo návrhy na doplnění dokazování.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť mu to umožňuje ust. § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců (který podle § 46 odst. 1 tohoto zákona pro projednávaný případ platí obdobně) *vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, jestliže v uplynulých 5 letech porušil povinnost stanovenou tímto zákonem, za podmínky, že důsledky neudělení víza budou přiměřené důvodu pro neudělení víza. Při*

posuzování přiměřenosti policie přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince.

Soud shledal důvodnou námitku žalobkyně, že rozhodnutí nebylo možno vydat jen na základě výpisu ze systému cizinecké evidence. Žalovaný se dovolává ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., podle kterého *informační systémy veřejné správy jsou souborem informačních systémů, které slouží pro výkon veřejné správy*. Správním orgánům jistě nelze vyčítat, že při svém rozhodování z údajů uvedených v informačních systémech vycházejí a používají je i při své rozhodovací činnosti. Žádný právní předpis však nestanoví, že by záznamy v cizinecké evidenci byly nadány presumpcí správnosti (narozdíl např. od katastru nemovitostí nebo obchodního rejstříku). Námitka žalobkyně nesměřuje k absolutní nepoužitelnosti těchto výpisů (proto, že byly získány nezákonným způsobem), ale vůči jejich nedostatečné důkazní síle.

V daném případě žalobkyně již v prvostupňovém řízení a následně i v odvolání právě takto argumentovala a požadovala, aby do spisu byla založena rozhodnutí o uložení blokových pokut za přestupky. Správní orgány nemohly bez dalšího takový požadavek žalobkyně odmítnout a mlčky vycházet z toho, že v evidenci cizinecké policie „nemůže být chyba“. Soud nechce tvrdit, že by výstupy z databáze a priori byly podkladem zcela nezpůsobilým pro vydání rozhodnutí, záležet bude na konkrétní situaci a postoji cizince. Správní orgán prvního stupně mohl případně postupovat např. i tak, že by žalobkyni vyslechl a mohl zjistit, zda spáchání přestupků popírá (a kterých) a mohl jí tak dát prostor k tomu, aby správnímu orgánu sdělila i okolnosti, za nichž ke spáchání přestupku došlo. Na druhé straně je fakt, že pokud by žalobkyně spáchání přestupků zcela popřela, musel by si správní orgán obstarat listinné důkazy, které spáchání přestupků dokládají. Za stávající situace však nezbyvá než konstatovat, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ napadeného rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve správním spise.

Správní orgány nedostály v úplnosti ani své povinnosti posoudit, zda důsledky jejich rozhodnutí nebudou nepřiměřené z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně. V tomto směru vyšly pouze z toho, že všichni rodinní příslušníci žalobkyně jsou na Ukrajině a v ČR nemají povolen žádný druh pobytu. To je jistě zjištění velmi důležité, otázka posouzení zákonného kritéria se tím však nevyčerpává. Zákon totiž nevyžaduje pouze posouzení dopadů do rodinného života, ale také do života soukromého. Důsledky přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů v podstatě znamenají, že žalobkyně nebude moci na území ČR pobývat a bude se muset vrátit do svého domovského státu. To již samo o sobě je vždy silným zásahem do soukromého života cizince. Povinností správních orgánů proto bylo důsledně zhodnotit „důvody pro neudělení víza“, tj. v daném případě hodnotit povahu a závažnost přestupků, jichž se měla žalobkyně dopustit. To ovšem správní orgány neučinily. I z tohoto důvodu je nutno hodnotit jako procesní vadu, která mohla mít vliv na výsledek řízení, postup, kdy se správní orgány i přes námitky žalobkyně spokojily s výpisy z cizinecké evidence.

S žalobkyní lze souhlasit v tom, že ve všech třech případech se typově jedná o přestupky nejméně závažné (narozdíl od přestupků uvedených např. v § 156 odst. 1 písm. o/ a p/), mezi jejich spácháním vždy uplynula poměrně dlouhá doba a v průběhu svého téměř čtyřletého pobytu (ke dni podání žádosti) se dopustila jen těchto tří přestupků. Nevýznamný rovněž není ani fakt, že se jedná o tři přestupky se třemi různými skutkovými podstatami a nelze tedy říci, že by některou z povinností stanovenou jí zákonem o pobytu cizinců žalobkyně soustavně nerespektovala, uložené sankce tak měly ve vztahu k žalobkyni výchovný efekt a vedly ji k tomu, že se podobného jednání již napříště vyvarovala.

V důsledku nesprávného postupu správních orgánů nedošlo k řádnému zjištění těchto skutečností a tedy ani jejich posouzení a žalobkyně je uvedla až v žalobě. Správnímu soudu zásadně nepřísluší nahrazovat činnost správních orgánů a nahrazovat jejich chybějící úvahy úvahami svými. Bude proto povinností správních orgánů dát v dalším řízení řádným procesním způsobem žalobkyni prostor k tomu, aby mohla všechny potřebné skutečnosti v tomto ohledu uvést, následně je prověřit a zhodnotit.

Soud tedy shledal, že ze strany správních orgánů došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci a sepsí žaloby), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 4.800,- Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, jíž je žalobcův advokát plátcem, ve výši 1.008 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 4.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 9.808 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, 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.

V Praze dne 16. ledna 2013

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu