



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **L. Ch.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 A 392/2011 - 67,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Petru Václavkovi, advokátovi, se sídlem Opletalova 25, Praha 1.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 11. 2011, č. j. MV-8477-8/SO-2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha ze dne 5. 11. 2010, č. j. CPPH-062989/CI-2010-60, kterým nebyla žalobkyni prodloužena doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání na území České republiky podle ustanovení § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2, písm. b), a s odkazem na § 56 odst. 1, písm. k) 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“).

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyni byl povolen přechodný pobyt na území České republiky na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem

podnikání – osoba samostatně výdělečně činná - s platností od dne 20. 3. 2008 do 15. 9. 2008, následně jí bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností ode dne 25. 9. 2008 do 24. 9. 2010. Žalobkyně dne 26. 7. 2010 podala žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V rámci tohoto řízení byla žalobkyně vyzvána mj. k doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu na území (potvrzení příslušné okresní správy sociálního zabezpečení o registraci v evidenci osob samostatně výdělečně činných za období od 1. 11. 2008 do současné doby). Z následně předloženého potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení Praha 8 bylo přitom zjištěno, že žalobkyně zahájila činnost jako osoba samostatně výdělečně činná dne 1. 11. 2008 a následně ukončila tuto činnost dne X. Dále žalobkyně doložila prohlášení o tom, že ukončila činnost z důvodu nástupu na mateřskou dovolenou, neboť se jí dne X narodila dcera.

[3] Žalovaný konstatoval, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s ustanovením § 3 správního řádu tak, aby zjistil stav věci, přičemž policie byla oprávněna prověřovat, zda se cizinka nedopustila obcházení zákona s cílem získat oprávnění k pobytu. Vzal za prokázané, že žalobkyně minimálně od 14. 7. 2009 nepodniká, tudíž neplnila ani účel pobytu podle předchozího rozhodnutí, na základě kterého jí bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno. Správní orgán prvního stupně proto správně uzavřel, že cizinka přestala splňovat některou z podmínek pro udělení víza, tudíž tu existoval zákonný důvod pro vydání rozhodnutí ze dne 5. 11. 2010 o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Cizinec totiž může pobývat na území, pokud plní povolený účel pobytu; pokud cizinec při odhlášení se z evidence na okresní správě sociálního zabezpečení uvedl, že přerušil činnost či ukončil činnost, je tato skutečnost dostatečným důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť fakticky nepodniká, přestože je nadále držitelem živnostenského oprávnění. Zdůraznil, že pokud cizinec nevyužívá svého oprávnění podnikat, pak neplní účel pobytu, pro který mu byl pobyt povolen. Cizinec, který v rámci pobytu neplní jeho účel (i přesto, že v době vydání rozhodnutí jej již plní), vytváří tak závažnou překážku, která brání dalšímu pobytu na území. Proto žalovaný uvedl, že dodatečné přihlášení žalobkyně a zpětné zaplacení plateb považuje z její strany za účelové jednání.

[4] K otázce zásahu do rodinného života žalobkyně žalovaný poukázal na to, že jejímu manželovi – státnímu příslušníku Ukrajiny – bylo dne 5. 11. 2010 vydáno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu a že řízení vztahující se k jejímu nezletilému dítěti bylo přerušeno do vyřešení žádostí zákonných zástupců nezletilého dítěte. K námitce, že žalobkyně nevykonávala činnost proto, že byla na mateřské dovolené, dodal, že za této situace bylo její povinností požádat o změnu účelu pobytu.

[5] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou ze dne 27. 12. 2011, v níž namítala jeho nepřezkoumatelnost, neboť žalovaný svůj závěr o nemožnosti prodloužení pobytu odůvodnil jen konstatováním, že žalobkyně nesplňovala některou z podmínek pro udělení víza podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aniž by tento postup zdůvodnil. Aplikovatelnost tohoto ustanovení dovodil z ustanovení § 56 citovaného zákona, ačkoli to nijak blížeji nevysvětlil. Přitom z dikce toho ustanovení je podle jejího názoru zřejmé, že se jedná o důvody neudělení víza, nikoli o podmínky pro udělení víza ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tak nesprávně směšuje důvody neudělení víz s podmínkami pro jeho udělení. Vytvořil rovněž složitý řetězec ustanovení zákona, z něhož dovozuje, proč není možné žalobkyni udělit povolení k dlouhodobému pobytu, aniž by zohlednil fakt, že žádný z důvodů pro neudělení víza nemůže být zároveň vykládán jako podmínka pro udělení víza. Žalovaný nadto dospěl k nepochopitelnému závěru, že neplnění účelu pobytu je zároveň i jinou závažnou překážkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Pokud chtěl žalovaný argumentovat neplněním účelu pobytu jako důvodem pro neprodloužení platnosti

pokračování

povolení k dlouhodobému pobytu, měl tak učinit s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně proto odmítá právní posouzení „neplnění účelu pobytu“ jako „jiné závažné překážky“, když takové posouzení je zcela v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

[6] Výklad žalovaného ohledně znaků podnikání označila žalobkyně rovněž za nesprávný, protože jeho soustavnost nelze ztotožňovat nebo zaměňovat s nepřetržitostí a trvalostí. Podnikáním je totiž i provádění sezonních činností nebo činností v nepravidelných termínech. Vyslovila tudíž názor, že žalovaný extenzivně v rozporu se zákonem rozšiřuje důvody pro neudělení víza a odkázala v této souvislosti na zákaz libovůle správního orgánu vyslovený např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 55/2007 a 2 As 31/2005, v nichž soud explicitně zdůraznil, že správní orgán nesmí z textu zákona dovozovat, že k podmínkám zde uvedeným může připojovat podmínky další, v textu zákona neuvedené, jak by vyplývalo z absolutizace významu slova lze. V rozporu se zásadou legitimního očekávání označila žalobkyně až úpornou snahu žalovaného přisvojit si pravomoc dohlížet na podnikání cizinců, přestože k tomu není ze zákona zmocněn. Z dosavadní praxe správních orgánů je přitom známo, že v minulosti řízení o neprodloužení platnosti povolení k pobytu zahajovaly teprve v situaci, kdy cizinec nebyl oprávněn na území České republiky podnikat. To však není situace žalobkyně, neboť ta platným živnostenským oprávněním stále disponuje. V takovém případě, podle jejího názoru, stále plní účel svého pobytu, protože jiný výklad by znamenal omezení práva podnikání v rozsahu a způsobem, jaký si cizinec zvolí. Žalobkyně proto navrhovala, aby městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 23. 4. 2012, v němž zrekapituloval průběh předmětného správního řízení. Vyslovil přesvědčení, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s § 3 správního řádu tak, aby byl zjištěn stav věci, přičemž byl oprávněn prověřovat, zda se cizinec nedopustil obcházení zákona s cílem získat oprávnění k pobytu např. tím, že jako žalobkyně neplní účel pobytu, tj. že zde fakticky nepodniká. Z informace správy sociálního zabezpečení přitom vyplývá, že žalobkyně minimálně od 14. 7. 2009 nepodnikala jako osoba samostatně výdělečně činná, tudíž od této doby neplnila účel svého pobytu. Své závěry opírá o ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které odkazuje na obdobné použití § 35 odst. 3 citovaného zákona, podle něhož dobu pobytu na území nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza podle § 37 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení se zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů tehdy, pokud cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza podle § 56 téhož zákona, mezi které patří i tzv. jiná překážka. Tu žalovaný spatřuje v tom, že se žalobkyně účelově přihlašuje a odhlašuje u Pražské správy sociálního zabezpečení, aby získala potřebné potvrzení podle § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Pokud v rámci pobytu cizinec neplní účel tohoto pobytu (i přesto, že jej v době vydání rozhodnutí již plní), jedná se podle žalovaného o závažnou překážku, která brání dalšímu pobytu na území. Dodatečné přihlášení a zaplacení plateb přitom žalovaný hodnotí jako účelové jednání ze strany žalobkyně. Žalobkyni bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, bylo tudíž její povinností platit platby příslušné správě sociálního zabezpečení; tuto povinnost však neplnila. Tyto závěry žalovaného rovněž podporuje rozhodovací praxe správních soudů.

[8] Žalovaný vyslovil přesvědčení, že se i dostatečným způsobem vypořádal s přiměřeností dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Správní orgán zjistil, že manželovi žalobkyně, panu D. I., nar. X, státnímu příslušníku Ukrajiny, bylo vydáno dne 5. 1. 2010 rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu na území České republiky a jejich dceři D. A., nar. X, státní příslušnici Ukrajiny, bylo řízení o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu přerušeno z důvodu nutnosti vyřešení předběžné otázky – žádosti zákonných zástupců nezletilé. Žalovaný trval proto na tom, že

napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, tudíž navrhoval zamítnutí žaloby jako podané nedůvodně.

[9] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 A 392/2011 - 67, výrokem I., napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a výrokem II. přiznal žalobkyni právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku zopakoval podstatnou část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, zejména zdůraznil, že žalobkyni byl povolen přechodný pobyt na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání (osoba samostatně výdělečně činná) s platností ode dne 20. 3. 2008 do 15. 9. 2008. Následně jí bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností ode dne 25. 9. 2008 do 24. 9. 2010. V evidenci osob samostatně výdělečně činných u příslušné správy sociálního zabezpečení však žalobkyně nebyla od 15. 7. 2009 do 5. 11. 2010, čímž přestala splňovat jednu z podmínek pro udělení dlouhodobého pobytu. Napadené rozhodnutí městský soud přesto vyhodnotil jako nepřezkoumatelné, a to z důvodu vadného procesního postupu správních orgánů obou stupňů, které nedostatečně zjistily skutkový stav, protože žádným způsobem neobjasnily okolnosti, za jakých žalobkyně přistoupila k přerušení výkonu podnikatelské činnosti. Žalobkyně totiž vždy uváděla, že své podnikání neukončila, ale jen přerušila z důvodu narození dcery, což však žalovaný blíže nezkontroloval a neobjasněl. Městský soud přitom zdůraznil, že pokud se žalobkyně stala matkou v době, kdy měla na území České republiky povolený pobyt za účelem podnikání, jedná se o legální a legitimní důvod k tomu, aby předmětnou podnikatelskou činnost po přiměřenou dobu nevykonávala, tedy po dobu, kdy se stará o dítě, které její osobní péči vyžaduje. Tato skutečnost tedy měla být podle názoru soudu správními orgány zohledněna, což se však podle městského soudu nestalo, tudíž napadená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Z toho důvodu zrušil napadené rozhodnutí žalovaného jednak pro nepřezkoumatelnost a dále proto, že skutkový stav věci, který vzal správní orgán za základ rozhodnutí vyžaduje doplnění.

[10] Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 A 392/2011 - 67, podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 16. 3. 2015, v níž uvedl, že rozsudek napadá z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Závěr městského soudu, že nebyl vyjasněn důvod přerušení samostatné výdělečné činnosti, nemůže totiž obstát, neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřetelně konstatováno, že k ukončení činnosti osoby samostatně výdělečně činné došlo z důvodu čerpání mateřské dovolené. Stěžovatel tudíž narození dítěte žalobkyni nijak nezpochybňoval a z této informace vycházel i pro svůj závěr o neplnění účelu pobytu. Stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81, nebo rozsudek ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69), podle níž je oprávněn zkoumat faktické neplnění účelu, pro který bylo cizinci uděleno pobytové oprávnění, neboť jinak by došlo k obcházení smyslu a účelu zákona.

[11] V posuzované věci bylo podle stěžovatele žalobkyni uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností od 25. 9. 2008 do 24. 9. 2010, avšak žalobkyně ke dni 15. 7. 2009 tuto činnost přerušila z důvodu nástupu na mateřskou dovolenou, a to minimálně až do 5. 11. 2010. Stěžovatel nezpochybňuje, že žalobkyně se mohla v průběhu svého pobytu na území České republiky stát matkou, avšak v takovém případě měla požádat o změnu účelu pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, což žalobkyně neučinila. Pokud žalobkyně minimálně 14 měsíců z 24 měsíců platnosti uděleného povolení k dlouhodobému pobytu neplnila účel, pro který jí bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu, zakládá tato skutečnost jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 25. 3. 2015, v němž uvedla, že v podstatných otázkách se závěry městského soudu souhlasí. Stěžovatel podle žalobkyně pouze polemizuje se závěry soudu a nesprávně a necitlivě setrvává na svém přístupu, kdy naprosto vylučuje možnost přerušení podnikatelské činnosti, a to bez ohledu na důvod takového kroku. Bylo totiž prokázáno, že žalobkyně plnila dlouhodobě účel svého pobytu v souladu se zákonem. Následně po narození dítěte svou živnost dočasně na dobu nezbytně nutnou přerušila. Protože však nehodlala své podnikání ukončit, neměla podle svého názoru ani povinnost podat žádost o změnu účelu pobytu. Vzniklá překážka, která jí bránila v plnění účelu pobytu, byla tedy přechodná. Za situace, kdy řízení před správními orgány podle zákona o pobytu cizinců trvá neúměrně dlouho, nemělo nadto smyslu podávat jakoukoli žádost o změnu účelu pobytu. Žalobkyně by souhlasila s aplikací ustanovení zákona o pobytu cizinců, kterých se dovolává stěžovatel pouze tehdy, pokud by bylo prokázáno, že se cizinec nehodlá vrátit k původně deklarovanému účelu svého pobytu na území České republiky, což však není její případ. Žalovanému připomněla, že opomíjí svou povinnost šetřit při aplikaci zákonných ustanovení jejich účel a smysl. Smyslem ustanovení použitého v daném řízení je zamezit pobyt osobám, kterým trvalá a dlouhodobá překážka brání v pokračování stávajícího druhu pobytu, což není případ žalobkyně, která jen na dobu nezbytně nutnou přerušila výkon podnikání, aby se mohla starat o narozené dítě. Žalobkyně proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal ji právo na náhradu nákladů řízení.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[13] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Městského soudu v Praze vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., fakticky se však rovněž dovolává důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[16] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí městského soudu, že se ji Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo

o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).

[18] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[19] K otázce nepřezkoumatelnosti z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, takto:

[20] *„Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“*

[21] V případě napadeného rozsudku je třeba nejprve konstatovat, že se městský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace. Rozsudek městského soudu totiž má všechny zákonem předpokládané náležitosti, je vymezen předmět řízení i hlediska, z nichž bylo správní rozhodnutí zkoumáno, je v něm detailně popsán skutkový stav a na jeho základě jsou soudem učiněny právní závěry, výrok soudu není v rozporu s odůvodněním. V rozsudku je jasně a jednoznačně uvedeno, jak soud rozhodl o žalobě.

[22] K otázce procesního postupu Městského soudu v Praze Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, jak městský soud rozhodl o žalobě, tedy s jeho závěrem o nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatele. Jinou otázkou však je, zda správný výrok o zrušení rozhodnutí správního orgánu je opřen zcela či zčásti o správné důvody, popřípadě zda jsou tyto důvody formulovány přesně a jednoznačně tak, aby byly pro správní orgán vodítkem v dalším řízení, které je povinen po zrušení svého rozhodnutí vést. Platí totiž obecně, že pokud Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti zjistí, že zrušující rozsudek krajského soudu, opírající se o více důvodů, ob stojí pouze z části, eventuálně, že důvody jsou formulovány neúplně či nepřesně, eventuálně je z nich činěn mylný závěr, musí vážit míru opory výroku v odůvodnění; neobstojí - li důvody v převažující míře, musí Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušit podle § 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s. Na druhé straně lze akceptovat, pokud důvody ob stojí v podstatné, převažující míře. V takovém případě Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Limitem pro uvedenou úvahu vždy musí být legitimní

pokračování

očekávání účastníků řízení a s ním spojený zákaz překvapivých rozhodnutí (srov. s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75).

[23] O takový případ jde i v právě projednávané věci, kdy podle názoru Nejvyššího správního soudu Městský soud v Praze správně zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, avšak z ne zcela správných důvodů. Vyslovil názor, že jde o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a dále proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje doplnění (§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.) a současně věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. s tím, že tedy v dalším řízení bude nutno objasnit dostatečně konkrétně skutkový stav věci a znovu jej vyhodnotit. To vše ve vztahu k – podle názoru městského soudu – dosud neobjasněným okolnostem, za nichž žalobkyně přistoupila k přerušení výkonu podnikatelské činnosti. Přitom současně městský soud vycházel ve svých závěrech ze zcela bezpečně zjištěné skutečnosti, že k přerušení podnikatelské činnosti žalobkyně v průběhu povoleného dlouhodobého pobytu na území České republiky došlo proto, že se stala matkou, což je podle názoru uvedeného soudu legálním a legitimním důvodem k tomu, aby předmětnou podnikatelskou činnost po přiměřenou dobu nevykonávala, tedy po dobu, kdy její osobní péči dítě vyžaduje. Tato skutečnost pak měla být v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů podle názoru městského soudu zohledněna. Městský soud tudíž vyslovil svůj právní názor na řešenou otázku, přičemž to, že se tento názor liší od názoru stěžovatele, nemělo být důvodem pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, neboť jak správní orgán prvního stupně, tak stěžovatel se s touto okolností ve svém rozhodnutí náležitě vypořádali, a není tudíž zřejmé, jaké další dokazování by v tomto směru měl stěžovatel dále provádět. Lze uzavřít, že fakticky městský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného nikoliv pro nepřezkoumatelnost či nedostatek důvodů s potřebou pořizování dalších důkazů (ostatně městský soud konkrétně neuvádí ani jakých), ale pro nesprávné právní posouzení skutkových okolností správními orgány, za nichž žalobkyně přerušila výkon podnikatelské činnosti, tedy pro nesprávné právní posouzení věci. Jelikož Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem městského soudu o nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a má za to, že (s výhradami výše uvedenými) v podstatné a převažující míře důvody městského soudu obstojí, pak nepokládal za potřebné zrušit napadený rozsudek městského soudu a věc mu vracet k dalšímu řízení, ale rozhodl se korigovat závazný právní názor vyslovený městským soudem a nesprávné důvody nahradit svými, jak bude uvedeno dále.

[24] Po stránce skutkové Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na zcela podrobnou rekapitulaci skutkových okolností jak v rozhodnutí stěžovatele, tak i v napadeném rozsudku městského soudu, z nichž je podstatné to, že žalobkyni, státní příslušnici Ukrajiny, byl povolen přechodný pobyt na území České republiky na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná – s platností ode dne 20. 3. 2008 do 15. 9. 2008. Následně ji bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za tímž účelem s platností ode dne 25. 9. 2008 do 24. 9. 2010. Žalobkyně podala u správního orgánu prvního stupně dne 26. 7. 2010 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 44 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přičemž v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že byla registrována v evidenci u Pražské správy sociálního zabezpečení v Praze 8 se zahájením činnosti od 10. 9. 2008 s datem ukončení 31. 10. 2008 a dále od 1. 11. 2008 s datem ukončení činnosti X. Z potvrzení uvedeného správního orgánu ze dne 7. 9. 2010 a 20. 9. 2010 vyplývá, že jmenovaná nemá splatný nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Dále žalobkyně učinila prohlášení o tom, že činnost osoby samostatně výdělečně činné ukončila ke dni X z důvodu nástupu na mateřskou dovolenou, neboť tohoto dne se jí narodila dcera A. Ch. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně měla k datu vydání napadeného rozhodnutí žalovaného platné živnostenské oprávnění. Pro úplnost nutno dodat, že obsahem správního spisu je též rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2012, č. j. 10 A

382/2011 - 35, jímž byl přiznán odkladný účinek žalobě žalobce I. D., narozeného X, manžela žalobkyně. Žaloba směřovala proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2011, č. j. MV-4596-8/FO-2011, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha ze dne 5. 11. 2010, CPPH-062984/CI-20110-6, o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání. Při zjišťování podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě dospěl k městský soud k závěru, že výkon či jiné právní následky rozhodnutí žalovaného by nepochybně znamenaly pro žalobce i pro jeho rodinu vážnou újmu, přičemž je zřejmé, že přiznání odkladného účinku se nijak negativně neprojeví v právní sféře třetích osob, neboť jde o rozhodnutí, které se dotýká toliko žalobce a jeho rodiny; přiznání odkladného účinku není podle názoru městského soudu ani v rozporu s veřejným zájmem, neboť žádost žalobce o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání byla zamítnuta z toho důvodu, že se celkem třikrát přihlásil a odhlásil z evidence osob samostatně výdělečně činných. I když lze souhlasit s tím, že je ve veřejném zájmu, aby se na území České republiky zdržovali pouze ti cizinci, kteří dodržují platné právní předpisy, má soud za to, že jejich porušení ze strany žalobce není takového charakteru, aby se dalo konstatovat, že další pobyt žalobce bezprostředně ohrožuje vážným způsobem veřejný zájem. V porovnání s újmou, která hrozí žalobci, se nejedná jako nepřiměřené narušení veřejného zájmu, pokud žalobce bude moci na území České republiky setrvat do doby, než soud o jeho žalobě rozhodne.

[25] Konečně nutno uvést, že odkladný účinek žalobě byl přiznán i ve věci žalobkyně, a to usnesením Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2012, č. j. 8 A 392/2011 – 46, a to v podstatě s tímž odůvodněním jako ve věci jejího manžela.

[26] Pro posouzení zákonnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně za účelem podnikání na území České republiky jsou relevantní tato zákonná ustanovení:

Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se ustanovení § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.

Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud Ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).

Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců Ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.

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 za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti Ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí stěžovatele (do 31. 12. 2010), 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 pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.



pokračování

[27] Přestože stěžovatel tvrdí, že hlavním důvodem neprodloužení víza žalobkyni bylo zjištění, že neplní účel, pro který bylo vízum uděleno, nerozhodl ve věci podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ačkoliv toto ustanovení výslovně na tento důvod pamatuje, ale podle § 37 odst. 2 písm. b) s odůvodněním, že stěžovatelka přestala splňovat jednu z podmínek, na základě kterých jí bylo rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu vydáno, jímž je povolený účel pobytu, tedy podnikání; v případě, že žalobkyně při odhlášení na okresní správě sociálního zabezpečení uvedla, že přerušila činnost či ukončila činnost, je tato skutečnost podle stěžovatele dostatečným důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, protože žalobkyně fakticky nepodnikala, byť byla nadále držitelkou platného živnostenského oprávnění. Podle stěžovatele není rozhodující, že důvodem tohoto přerušení bylo narození dítěte a s tím související nástup na mateřskou dovolenou žalobkyní, neboť za této situace bylo její povinností požádat o změnu účelu pobytu. Navíc správní orgán shledal v této skutečnosti tzv. jinou závažnou překážku podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Označil za ni nejen ukončení samostatné výdělečné činnosti, ale i předchozí účelové přihlášení se a odhlášení se u Pražské správy sociálního zabezpečení v evidenci osob samostatně výdělečně činných. Na území podle něho mohou pobývat jen ti cizinci, kteří zde pobývají v souladu se zákonnými podmínkami a plněním účelu pobytu. Pokud tomu tak není, jde pro správní orgán o závažnou překážku, která mu ukládá povinnost konat ve věci neprodloužení platnosti povolení.

[28] K otázce zjišťování podmínek pro udělení dlouhodobého pobytu či jeho prodloužení se vyjadřovala žalobkyně v žalobě, přičemž označila právní úpravu za nepřehledný řetězec ustanovení a současně označila za naprosto nepřijatelný postup žalovaného, pokud podmínky pro udělení víza zaměnil s důvody pro jeho neudělení podle § 56 zákona o pobytu cizinců, a dokonce „neplnění účelu pobytu“ vyložil jako jinou závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) tohoto zákona. Se žalobkyní je nutno souhlasit potud, že právní úprava podmínek pro udělení či prodloužení dlouhodobého pobytu je velmi nepřehledná, nicméně nutno dodat, že aplikací uvedených ustanovení se již zabýval i Nejvyšší správní soud, přičemž v rozhodnutí (na které upozorňuje i stěžovatel) ze dne 19. 1. 2012, sp. zn. 9 As 80/2011, mimo jiné uvedl: *„důvody pro udělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona.....plnění účelu, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být fakticky naplněno.“* Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, sp. zn. 3 As 15/2012, přisvědčil námitce stěžovatele (žalovaného), že pokud se žalobce dne 30. 6. 2008 odhlásil z důchodového pojištění osoby samostatně výdělečně činné a oznámil, že ji přestal vykonávat a opětovně se přihlásil až dne 1. 2. 2010, představuje to podle právního názoru stěžovatele tzv. jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., která odůvodňuje neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[29] Podle tohoto - i Nejvyšším správním soudem přijatého - výkladu postupoval stěžovatel v projednávané věci, nicméně Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že neprávem vyhodnotil skutečnost, již bylo narození dítěte stěžovatelky a její nástup na mateřskou dovolenou, jakož i odhlášení se z evidence osob samostatně výdělečně činných (přerušení podnikání), za nesplnění podmínky účelu pobytu, či dokonce za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území, ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Nutno v této souvislosti uvést, že tzv. „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je postavena na roveň takovému jednání či chování cizince, že jeho pobyt na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky. Je postavena na roveň též jinému, právní předpisy České republiky porušujícímu či nevyhovujícímu chování cizince, např. pokud cizinec vyplní žádost o udělení dlouhodobého víza nepravdivě, je evidován v evidenci nežádoucích osob, předloží padělané a nebo pozměněné náležitosti nebo údaje podstatné pro posouzení žádosti, event. jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že po skončení pobytu neopustí území nebo že dlouhodobé vízum hodlá

zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení dlouhodobého víza, apod. Je absurdní a smyslu či účelu zákona o pobytu cizinců odporující, aby na roveň těchto důvodů pro neudělení víza bylo postaveno mateřství žalobkyně a důsledky s ním spojené, tj. nutnost její péče o nově narozené dítě, jakož i dočasné přerušování výkonu podnikatelské činnosti, včetně odhlášení se z příslušné evidence. To platí zejména za situace, kdy žalobkyně do doby odhlášení se z evidence osob samostatně výdělečně činných své povinnosti plnila, neboť jak vyplývá z potvrzení Pražské správy sociálního zabezpečení v Praze 8 ze dne 20. 9. 2010, trvala její samostatná výdělečná činnost od 10. 9. 2008 do 31. 10. 2008 a dále od 1. 11. 2008 do 14. 7. 2009, přičemž žalobkyně nemá splatné nedoplatky na pojistném na sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále. Nejvyšší správní soud tudíž souhlasí s názorem městského soudu, že pokud žalobkyně přerušila své podnikání z důvodu narození dcery v době, kdy měla za tím účelem povolený pobyt, jedná se o legální a legitimní důvod k tomu, aby předmětnou podnikatelskou činnost po přiměřenou dobu, kdy dítě vyžaduje její osobní péči, nevykonávala. K tomu nutno uvést, že opačný přístup je v rozporu s čl. 32 Listiny základních práv a svobod (která je součástí ústavního pořádku České republiky podle čl. 3 Ústavy České republiky). Podle tohoto článku Listiny rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona. Ženě v těhotenství je zaručena zvláštní péče, ochrana v pracovních vztazích a odpovídající pracovní podmínky. Péče o děti a jejich výchova je právem rodičů, děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tyto zásady platí i při rozhodování správního orgánu podle čl. 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a ten je povinen při svých úvahách z nich vycházet. Stejně tak je možno zmínit též zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, jenž v § 191 a násl. označuje nástup mateřské dovolené za důležitou osobní překážku v práci, která zaměstnankyni objektivně brání ve výkonu práce, a zaměstnavatel je proto povinen po dobu jejího trvání omluvit nepřítomnost v práci; pracovní poměr tím zásadně nekončí. I když jde o pracovněprávní vztah mezi zaměstnankyní a zaměstnavatelem, stejný princip je nutno zvažovat i pro možné přerušování podnikání osoby samostatně výdělečně činné a jeho vliv na trvání povolení k pobytu cizinky na území České republiky. V důsledku nástupu na mateřskou dovolenou jde o objektivní okolnost, která by měla být tolerována, aniž by musela cizinka měnit účel svého pobytu. Takovouto změnu nelze hodnotit z její strany jako obcházení či úmyslné porušení zákona, které by bylo možno vykládat jako jinou překážku jejího pobytu na území České republiky s důsledkem jeho neprodloužení.

[30] Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje na znění ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které správní orgány obou stupňů aplikovaly na daný případ, podle něhož je povinností Ministerstva za situace, kdy cizinka přestala splňovat podle jejich přesvědčení některou z podmínek pro udělení víza, zvažovat, zda důsledky z tohoto rozhodnutí plynoucí budou přiměřené též důvodu pro zrušení platnosti víza; při posuzování přiměřenosti Ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince. Zákonodárce zde má na mysli zejména negativní dopady zrušení dlouhodobého pobytu cizince (spojené s nutností vycestování) do rodinného a soukromého života cizince. K této otázce se správní orgány vyjádřily podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela nedostatečně, resp. negativní dopad do rodinného života žalobkyně a jejich rodinných příslušníků neposuzovaly vůbec, když k této otázce pouze uvedly, že manželovi účastnice panu I. D. bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o neprodloužení dlouhodobého pobytu a pokud jde o jejich dceru A. D., narozenou X, státní příslušnici Ukrajiny, bylo řízení o její žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu přerušeno s ohledem na předběžnou otázku – do vyřešení žádosti zákonných zástupců nezletilého dítěte. K eventuálním dopadům a důsledkům rozhodnutí o neprodloužení víza do rodinného života žalobkyně se nevyjádřily.

pokračování

### III.

#### **Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení**

[31] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Městského soudu v Praze k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[32] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší. Náklady žalobkyně spočívají v odměně jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, za jeden úkon právní služby ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů – písemné podání nebo návrh ve věci samé. Tato odměna je podle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky ve spojení s ustanovením § 7 cit. vyhlášky stanovena ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby. Dále Nejvyšší správní soud přiznal na náhradě hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (jeden úkon právní služby po 300 Kč). Výslednou částku přitom navýšil o DPH, neboť advokát je dle soudu předloženého osvědčení jeho plátcem. Přiznané náklady řízení stěžovatel uhradí k rukám zástupce žalobkyně do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. května 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu