



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Ludmily Sandnerové ve věci

žalobkyně: **M. Ch.**, narozená dne X
státní příslušnost Ruská federace
bytem na území republiky X
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D.
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2017 č. j. MV-165071-7/SO-2016,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“) se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 7. 2. 2017 č. j. MV-165071-7/SO-2016 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové migrační politiky (dále též „*prvostupňový orgán*“), ze dne 19. 9. 2016 č. j. OAM-36859-70/DP-2014. Tímto rozhodnutím prvostupňového orgánu byla podle § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*ZPC*“), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) ZPC, zamítnuta žádost žalobkyně o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území

České republiky z dosavadního účelu pobytu *zaměstnání* na nový účel pobytu *podnikání* – *osoba samostatně výdělečně činná* (dále též „žádost“).

2. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojí podanou žalobou. Námitky v ní uplatněné lze rozdělit do následujících žalobních bodů:
3. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá, že žalovaný nezákonně vyložil právo odmítnout výpověď. Žalobkyně do protokolu o výsledku dne 29. 6. 2016 uvedla: „*Nebudu vypovídat kvůli osobě blízké*“. Podle žalobkyně není v § 55 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), ani v ZPC, či v jiném zákoně, povinnost sdělit důvody odmítnutí výpovědi. Žalobkyně k žádosti doložila všechny zákonné náležitosti a legitimně uvedla důvod v souladu s § 55 odst. 4 správního řádu v souladu s jejím ústavním právem, navíc o skutečnostech, které s předmětnou žádostí ani nesouvisí. Nesouhlasí proto se žalovaným, který v napadeném rozhodnutí uvedl, že blíže neobjasnila, jak by odepřenou výpovědí mohla způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin či správní delikt sobě nebo osobám blízkým. Žalobkyně nepovažuje za relevantní závěr žalovaného, že její důvod není důvodný. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „*NSS*“) ze dne 30. 10. 2013 č. j. 2 As 45/2013-52.
4. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně poukazuje na to, že správní orgány v její věci vadně aplikovaly ust. § 56 odst. 1 písm. a) ZPC. Podle žalobkyně může dojít k zamítnutí žádosti podle tohoto ustanovení, pokud cizinec na výzvu ministerstva či zastupitelského úřadu se nedostaví k pohovoru, nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady k ověření údajů ze žádosti, nebo jestliže se i přes provedení pohovoru či vyhodnocení předložených dokladů nepodaří údaje ověřit. Žalobkyně se neztotožňuje s prvostupňovým orgánem, že se i přes provedení pohovoru nepodařilo ověřit okolnosti zaměstnání u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o. Žalobkyně účel pobytu v žádosti definovala jako podnikání - osoba samostatně výdělečně činná (dále též „*OSVČ*“), a nikoli jako zaměstnání, přitom v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že „*k žádosti doložila všechny její zákonné náležitosti*“. Přesto napadené rozhodnutí se opřelo o odmítnutí odpovídat na otázky k předchozímu pobytovému oprávnění. Podle žalobkyně okolnosti předchozího zaměstnání nejsou předmětem nynější žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. V protokolu o výsledku ze dne 29. 6. 2016 odmítla vypovídat na otázky o zaměstnání u jmenované společnosti v souladu s § 55 odst. 4 správního řádu. K tomuto odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017 č. j. 48 A 45/2015-42. Žalobkyně si je vědoma, že ve zmiňovaném rozsudku došlo k zamítnutí pobytové žádosti s odkazem na tzv. jinou závažnou překážku, na její případ lze však subsumovat požadavky na přezkoumatelnost rozhodnutí při zamítnutí žádosti s odkazem na předchozí pobytové oprávnění. Odůvodnění správního orgánu musí být z tohoto důvodu předvídatelná.
5. Ve třetím žalobním bodu žalobkyně uvádí, že prvostupňový orgán se nezabýval otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života. Podle žalobkyně zatížil tím své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností, jimiž se žalovaný v odvolacím řízení nezabýval, navzdory povinnosti přezkoumat rozhodnutí z těchto důvodů z úřední povinnosti. Odůvodnění napadeného rozhodnutí ospravedlňující absenci úvahy o přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně s úvahou, že vzhledem k důvodům pro zamítnutí žádosti není rozhodnutí prvostupňového orgánu nepřiměřené, považuje žalobkyně za přepjatý formalismus. Přitom v cizineckých věcech zásada přiměřenosti vyplývá z § 174a ZPC i z obecných správních zásad, aniž by bylo třeba explicitně stanovit požadavek přiměřenosti u každého

jednotlivého ustanovení ZPC. Argumentaci žalovaného ohledně fikce pobytu, resp. užití jiných institutů pro umožnění pobytu, považuje žalobkyně za alibistickou a nereflektující zákonné požadavky na posouzení přiměřenosti rozhodnutí. Žalobkyně na území ČR žije déle než 8 let s rodiči a dvěma sestrami, kteří mají trvalý pobyt, se sociálním a ekonomickým zázemím, svou podnikatelskou činností si vybudovala klientskou základnu a k území ČR se váže její jediný zdroj příjmů.

6. Žalovaný v písemném vyjádření ze dne 29. 3. 2017 navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. K prvnímu žalobnímu bodu uvádí, že povinnost popsat správnímu orgánu důvody odeprání výpovědi není sice právně zakotvena, avšak lze si jen stěží představit, jak by otázky, týkající se názvu zaměstnavatele žalobkyně, její pracovní doby, jejího nároku na dovolenou, apod., mohly způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt žalobkyně nebo osoby blízké, když prvostupňovému orgánu žalobkyně důvody odeprání výpovědi neobjasnila. Pokud by každý cizinec takto odmítl odeprání výpověď k plnění účelu předchozího pobytu, aniž by důvody odeprání blíže objasnil, nemohl by správní orgán zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu.
7. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný upozorňuje, že jednou ze zákonných povinností cizince je po celou dobu pobytu na území České republiky plnit účel pobytu, pro který bylo povolení vydáno. V případě žalobkyně byl účel povoleného pobytu zaměstnání, proto ji prvostupňový orgán předvolal k výsledku, zda plnila účel povoleného pobytu, tedy zda skutečně byla zaměstnaná u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o. K rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017 č. j. 48 A 45/2015-42, na který žalobkyně v žalobě odkazuje, žalovaný uvádí, že oba správní orgány ve svých rozhodnutích nedospěli k závěru, že by se v daném případě jednalo o jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území České republiky, jako v citovaném rozsudku.
8. Ve třetím žalobním bodu se žalovaný neztotožňuje se žalobkyní, že by se správní orgány otázkou přiměřenosti svých rozhodnutí řádně nezabývaly. Oba správní orgány podle žalovaného dospěly k závěru, že napadené rozhodnutí není nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaný si je vědom, že napadené rozhodnutí může mít určitý dopad do rodinného a soukromého života žalobkyně, nejedná se o dopad nepřiměřený. Odkazuje k tomuto na rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008 č. j. 5 Azs 46/2008-71.
9. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání, jelikož s takovým vyřízením věci žalobkyně výslovně souhlasila a žalovaný se ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
10. Ze správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti:
11. Žadatelka, nyní žalobkyně, má na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání s platností do 30. 4. 2012. Dne 13. 4. 2012 a dne 17. 10. 2012 podala žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Obě řízení s ohledem na stejný účel byla spojena a vedena pod č. j. OAM-67479/DP-2012, řízení o této žádosti bylo dne 23. 8. 2016 pravomocně ukončeno.

12. Dne 20. 8. 2014 podala žadatelka žádost o změnu účelu pobytu z účelu zaměstnání na účel podnikání-OSVČ. V žádosti uvedla povolání „~~uklízečka~~ pedagog“, a že žije společně s rodiči a dvěma sestrami v Praze.
13. Dne 16. 10. 2014 žadatelka poté, co byla předtím vyzvaná k odstranění vad, doložila prvostupňovému orgánu *Pracovní smlouvu* ze dne 5. 8. 2013 uzavřenou se společností MAKOMAK 12 s.r.o., IČO: 27221296, se sídlem Starokolinská 317, 190 00, Újezd nad Lesy. Podle čl. I. bodu I. této pracovní smlouvy žadatelka jako *zaměstnanec bude pracovat pro zaměstnavatele a zavazuje se tímto vykonávat pracovní činnosti ze sjednaného druhu práce vyplývající*“, podle čl. III. za hrubou měsíční mzdu 14 400 Kč. Podle *Potvrzení o výši příjmu* ze dne 10. 10. 2014 vystaveného jmenovanou společností měla žadatelka výši čisté mzdy v červenci 2014 v částce 15 940 Kč, v srpnu 2014 v částce 16 390 Kč a v září 2014 v částce 16 390 Kč.
14. Podle výpisu z živnostenského rejstříku žadatelce dne 24. 11. 2014 vzniklo živnostenské oprávnění (výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona) na dobu určitou do dne 13. 1. 2017.
15. Dne 13. 1. 2015 prvostupňový orgán poprvé předvolal žadatelku k výsledku na den 25. 2. 2015. Na tento termín se dne 24. 2. 2015 zástupce žadatelky omluvil.
16. Dne 31. 3. 2015 prvostupňový orgán podruhé předvolal žadatelku k výsledku na den 27. 4. 2015. Na tento termín se dne 24. 4. 2015 zástupce žadatelky omluvil.
17. Dne 5. 6. 2015 prvostupňový orgán potřetí předvolal žadatelku k výsledku na den 29. 7. 2015. Dne 29. 7. 2015 byl proveden výslech žadatelky.
18. Podle sdělení Úřadu práce ČR ze dne 20. 8. 2015 žadatelka má u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o. povoleno zaměstnání od 28. 5. 2013 do 29. 6. 2015 pro *ostatní uklízeči*.
19. Dne 27. 11. 2015 vydal prvostupňový orgán rozhodnutí č. j. OAM-36859-44/DP-2014, kterým zamítl žádost žadatelky podle § 46 odst. 1 ZPC ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) ZPC.
20. Dne 14. 3. 2016 žalovaný jako odvolací orgán rozhodnutím č. j. MV-7021-5/SO-2016 zrušil rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 27. 11. 2015 a věc mu vrátil k dalšímu projednání.
21. Dne 23. 5. 2016 byla žadatelka prvostupňovým orgánem počtvrté předvolána k výsledku.
22. Dne 29. 6. 2016 v pořadí ve druhém protokolu o výsledku žadatelky na str. 2 v části „*Poučení žadatelky*“ je uvedeno: „*Žadatelka byla poučena, že odmítnutí výpovědi nebo uvedení nepravdivých skutečností bude hodnoceno podle zásady volného hodnocení důkazů a může mít zásadní negativní důsledky pro rozhodnutí ve věci. (...) Žadatelka byla poučena, že může odeprít výpověď, pokud by takovouto výpovědí způsobila sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.*“ Žadatelka stvrdila svým podpisem, že poučení rozuměla. Na otázky prvostupňového orgánu: „*Jak se jmenuje firma, popř. zaměstnavatel, u kterého pracujete nebo jste pracovala?; Jaká je adresa sídla této firmy, popř. zaměstnavatele?; Jak se jmenuje/jmenoval Váš vedoucí zaměstnanec?; Kde je/bylo místo výkonu práce Vašeho zaměstnání?; Jaký druh práce jste vykonávala/vykonáváte?; Máte se zaměstnavatelem stále uzavřenou pracovní smlouvu?; Co je ve smlouvě uvedeno – druh práce, místo výkonu práce?; Kolik hodin týdně jste strávila/strávíte v zaměstnání?; Na kolik dní dovolené ročně máte/jste měla nárok?; Znáte jména některých svých kolegů?; Jaká je/byla výše Vašeho platu za měsíc?*;

Odváděl/odvádí za Vás zaměstnavatel zdravotní a sociální pojištění?; odpověděla na každou uvedenou otázku shodně: „*Nebudu vypovídat kvůli osobě blízké.*“

23. Rozhodnutím prvostupňového orgánu ze dne 19. 9. 2016 byla žádost žadatelky zamítnuta, neboť i přes provedení pohovoru se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti. Prvostupňový orgán v odůvodnění konstatoval, že žadatelka podala žádost o změnu účelu pobytu z účelu pobytu *zaměstnání* na účel *podnikání* – OSVČ. Podle doložené pracovní smlouvy měla být žadatelka zaměstnaná u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o. od 5. 8. 2013 na dobu neurčitou. Zjištění, zda žadatelka plnila účel povoleného dlouhodobého pobytu, tedy zda byla zaměstnaná u jmenované společnosti, považuje prvostupňový orgán za nezbytnou podmínku pro vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání-OSVČ. Konstatuje, že žadatelka sice k žádosti doložila všechny zákonné náležitosti, nicméně to neznamená, že splnila všechny zákonné podmínky pro vydání povolení. Při výsledku dne 29. 6. 2016 žadatelka na otázky, které směřovaly k ověření, zda a jak žadatelka plnila účel zaměstnání u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o., odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké.*“ Prvostupňový orgán se proto zabýval otázkou, zda žadatelka byla oprávněna k odepření odpovědi na položené otázky, týkající se účelu zaměstnání, tedy zda neporušila povinnost vypovídat podle § 169 odst. 2 ZPC, a tím nezmařila zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Pokud se správní orgán žadatelky dotazoval na skutečnosti, které se týkají jejího zaměstnání, položenými otázkami prověřoval činnost žadatelky jako zaměstnankyně. Lze proto stěží hovořit o tom, že případné odpovědi žadatelky o těchto skutečnostech (tedy název zaměstnavatele, u kterého pracovala, či na kolik dní dovolené měla nárok), mohou založit nebezpečí stíhání pro správní delikt či trestný čin. Žadatelka odmítla výpověď na otázky týkající se plnění účelu zaměstnání, kladených při výsledku ve věci její žádosti o vydání nového povolení proto neoprávněně. Naplnila tím důvod pro neudělení nového povolení k dlouhodobému pobytu podle § 56 odst. 1 písm. a) ZPC, jelikož správnímu orgánu se ani po provedení výsledku nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti žadatelky. Výsledek žadatelky byl stěžejním důkazem pro ověření plnění účelu zaměstnání u zaměstnavatele společnosti MAKOMAK 12 s.r.o., zda u jmenované společnosti žadatelka skutečně pracovala, na jeho základě by případně bylo provedeno další dokazování. Toto zjištění však žadatelka neumožnila prvostupňovému orgánu učinit, porušila tím povinnost vypovídat podle § 169 odst. 2 ZPC a povinnost poskytnout součinnost při opatřování podkladů podle § 50 odst. 2 správního řádu. Současně bylo prvostupňovému orgánu znemožněno zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu.
24. K otázce, zda důsledky rozhodnutí budou přiměřené ve smyslu § 174a ZPC, prvostupňový orgán zjistil, že rodiče žadatelky a dvě sestry pobývají na území na základě povolení k trvalému pobytu. Vzhledem k tomu, že žadatelka je svobodná a bezdětná, nebude zásah negativního rozhodnutí ve věci do soukromého a rodinného života žadatelky nepřiměřený. Vztah žadatelky k zemi původu není jednoznačně pobytem na území ČR narušen, na území republiky pobývá až od roku 2008, je v produktivním věku, proto případný návrat do země původu by jí neměl bránit v ekonomických aktivitách. Důvod pro odmítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) ZPC neukládá povinnost přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života zkoumat. Žadatelka z vlastního rozhodnutí odmítla na otázky týkající se plnění účelu zaměstnání odpovědět, tím znemožnila zjistit prvostupňovému orgánu stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Vzhledem ke zmaření snahy prvostupňového orgánu zjistit skutečný stav, lze považovat tento dopad za přiměřený. Žadatelce není zakázán další pobyt na území, jako je tomu v případě správního

vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí žadatelka podala odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

25. V napadeném rozhodnutí ze dne 7. 2. 2017 žalovaný zamítl odvolání žadatelky a potvrdil rozhodnutí prvostupňového orgánu, s jehož závěry se ztotožnil. Poukázal na spisový materiál, z něhož vyplývá, že ačkoli žadatelka doložila zákonné náležitosti vztahující se k účelu požadovaného pobytu, samo o sobě to nezaložilo splnění všech zákonných podmínek pro vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu. Jednou ze zákonných povinností žadatelky je i plnit účel pobytu, pro který jí bylo platné pobytové oprávnění vydáno, a to po celou dobu pobytu na území republiky. K ověření tohoto účelu pobytu proto prvostupňový orgán předvolal žadatelku k výslechu, zda byla zaměstnána u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o., snažil se otázkami ověřit, zda žadatelka byla či stále je zaměstnaná. Ta byť poučení porozuměla, uvedla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. V této souvislosti žalovaný odkázal na § 169 odst. 2 ZPC a § 55 odst. 4 správního řádu a doplnil, že žalobkyně byla oprávněna odmítnout odpovědět na položené otázky v případě, že by pravdivou výpověď mohla sobě nebo osobě blízké způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin či správní delikt. Lze si jen stěží představit, jak by otázky na název zaměstnavatele, pracovní dobu, nárok na dovolenou apod., mohly vést k uvedenému nebezpečí. Ani žadatelka nesdělila, jak by odpověďmi na ně mohla způsobit nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt. Tím, že žadatelka odmítla na uvedené otázky odpovědět, účelově znemožnila zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V odvolání citovaná tvrzení z rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2013, č. j. 2 As 45/2013-52 jsou podle žalovaného vytržena z kontextu. Žalovaný se ztotožnil s prvostupňovým orgánem, kterému se přes provedení pohovoru nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti, jelikož žalobkyně účelově porušila povinnost vypovídat podle § 169 odst. 2 ZPC, znemožnila tím zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 správního řádu. Otázkou přiměřenosti se prvostupňové rozhodnutí zabývalo. Žalovaný se s ním ztotožnil a rozhodnutí prvostupňového orgánu neshledal nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti. Ačkoli rozhodnutí může mít určitý dopad do rodinného a soukromého života žadatelky, odkázal k tomuto na rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008 č. j. 5 Azs 46/2008-71, podle kterého by takovýmto zásahem mohl být zpravidla dlouhodobý zákaz pobytu, výjimkou by pak mohla být pouze pouhá nutnost vycestování.
26. Městský soud před vlastním posouzením věci se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, která je žalobkyní namítána ve třetím žalobním bodu. Pokud by tato námitka byla důvodná, bránila by taková vada věcnému posouzení napadeného rozhodnutí.
27. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008 č. j. 3 As 51/2007-84). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003 č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2003 č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2003 č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno

na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994 č. j. 6A 63/93-22).

28. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008 č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
29. Městský soud dodává, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí I. stupně i rozhodnutí žalovaného posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění rozhodnutí I. stupně tak mohl zhojit žalovaný (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2013 č. j. 6 Ads 134/2012-47). Soud rovněž uvádí, že zrušení správního rozhodnutí výlučně pro nepřezkoumatelnost vylučuje možnost věcného posouzení žalobních bodů, a tím pádem se prodlužuje celková délka sporu, což neprospívá ani účastníkům řízení, ani správním orgánům. Námitku nepřezkoumatelnosti je tedy nutné hodnotit i ve vztahu k hospodárné a k racionální aplikaci práva.
30. Napadená rozhodnutí posoudil soud optikou výše uvedené judikatury a dospěl k závěru, že rozhodnutí nepřezkoumatelná nejsou. Z jejich odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a jsou plně srozumitelná.
31. Ani tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, která je namítána ve třetím žalobním bodu, jež má spočívat ve skutečnosti, že správní orgány nedostatečně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, soudem zjištěna nebyla. Žalovaná uvedla řešení otázky, která byla předmětem řízení, včetně důvodu pro který byla žádost zamítnuta. Podle soudu napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti stanovené § 68 odst. 2 správního řádu. Totéž pak lze vztáhnout na rozhodnutí prvostupňového orgánu, v jeho výrokové části jsou uvedena zákonná ustanovení, na jejichž základě byla žádost žalobkyně zamítnuta. K vlastní otázce přiměřenosti dopadů bude pojednáno níže k třetímu žalobnímu bodu.
32. K prvnímu a druhému žalobnímu bodu, které spolu obsahově souvisí, městský soud považuje za relevantní následující právní úpravu:
33. Podle čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.*

34. Podle § 2 odst. 4 správního řádu *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*
35. Podle § 3 správního řádu *nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*
36. Podle § 50 odst. 2 správního řádu *podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže obrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.*
37. Podle § 50 odst. 3 věta první správního řádu *správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.*
38. Podle § 55 odst. 4 správního řádu *výpověď může odeprít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt.*
39. Podle § 45 odst. 1 ZPC *cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2. Cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 2 roky.“*
40. Podle § 46 odst. 1 věty první ZPC *pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.*
41. Podle § 56 odst. 1 písm. a) ZPC *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.*
42. Podle § 169 odst. 2 ZPC *Správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výsledkem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.*
43. Předně městský soud konstatuje, že správní řízení, v němž žalobkyně požadovala po českých správních orgánech vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky z dosavadního účelu pobytu *zaměstnání na nový účel podnikání – OSVČ*, iniciovala výlučně žalobkyně. Jedná se o řízení návrhové z podnětu žalobkyně, nejedná se o řízení vyvolané prvostupňovým orgánem ani žalovaným, z moci úřední. Žalobkyně jako cizinka nemá žádné veřejné subjektivní právo k pobytu na území ČR, ale toliko na zákonné a nediskriminující vyřízení své žádosti (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6.

2004, sp. zn. III. ÚS 260/04). Bylo proto v zájmu žalobkyně, aby prvostupňovému orgánu poskytla maximální součinnost, aby její žádost mohla být úspěšná.

44. Nejprve se městský soud zabýval tím, zda otázky, které prvostupňový orgán žalobkyni položil a na které mu odpověděla „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“, byly pro projednávanou věc položeny v příčinné souvislosti se změnou účelu pobytu, a shledal, že byly položeny účelně. Podle § 45 odst. 1 ZPC věta třetí žalobkyně pro změnu účelu pobytu musela kumulativně splnit dvě podmínky. První podmínkou je, že v době změny účelu pobytu na *podnikání* – OSVČ žalobkyně musí být držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a druhou podmínkou je, že na území pobývá po dobu delší než 2 roky. Tato druhá podmínka není předmětem žaloby, soud se jí proto nezabývá. Aby prvostupňový orgán mohl zjistit, zda žalobkyně splňuje první podmínku, zda je držitelkou platného povolení k dlouhodobému pobytu, tedy jinými slovy, zda platné povolení, jímž k danému okamžiku podání žádosti disponuje, plní účel, pro který bylo vydáno, musel zkoumat, zda zaměstnání, které bylo účelem pobytu tehdy platného, skutečně plní, resp. plnilo účel pobytu, zda zaměstnání nebylo či není tzv. pouze formální. Jak vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu, správní orgány jsou při svém rozhodování vždy povinny hájit veřejný zájem a za tímto účelem mají i v řízení o žádosti vyšetřovací povinnosti ohledně všech okolností důležitých pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 věta první správního řádu).
45. V daném případě byl dán veřejný zájem, aby na území České republiky pobývajícím cizincům neobcházeli zákon a plnili účel pobytu, pro který jim bylo uděleno pobytové oprávnění, jak dovodil NSS v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013-50, že „[z]ákon o pobytu cizinců stojí na premise, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, má povolení k příslušnému a jím deklarovanému účelu náležitě využívat. V opačném případě totiž cizinec neplní jím deklarovaný účel; pokud by taková skutečnost byla zřejmá již při podání žádosti o udělení povolení k pobytu, nebylo by cizinci příslušné povolení vydáno. Nejvyšší správní soud proto považuje závěr žalovaného o tom, že pokud cizinec nenaplní na území České republiky účel, pro který mu bylo uděleno povolení k pobytu, je na místě mu toto povolení k pobytu na území České republiky neprodloužit, za správný. Pokud stěžovatelka na území České republiky nepobývala, resp. z celkové povolené doby dlouhodobého pobytu v trvání dvou let zde prokazatelně pobývala jen 76 dní, aniž by současně jakýmkoliv dokladem potvrzovala svou aktivní podnikatelskou činnost, zjevně tak nenaplnovala účel udělení povolení k pobytu na tomto území.“ Tento veřejný zájem byl proto žalovaný povinen chránit.
46. Prvostupňový orgán dne 29. 6. 2016 při výsledku žalobkyně k dosavadnímu zaměstnání jako účelu pobytu, pro který bylo žalobkyni vydáno povolení, činil na žalobkyni dotazy. Žalobkyně na dotaz prvostupňového orgánu: „*Jak se jmenuje firma, popř. zaměstnavatel, u kterého pracujete nebo jste pracovala?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na otázku „*Jaká je adresa sídla této firmy, popř. zaměstnavatele?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na otázku „*Jak se jmenuje/jmenoval Váš vedoucí zaměstnanec?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na otázku „*Kde je/bylo místo výkonu práce Vašeho zaměstnání?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na otázku „*Jaký druh práce jste vykonávala/vykonáváte?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na otázku „*Máte se zaměstnavatelem stále uzavřenou pracovní smlouvu?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na otázku „*Co je ve smlouvě uvedeno – druh práce, místo výkonu práce?*“ odpověděla: „*Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké*“. Na

otázku „Kolik hodin týdně jste strávila/strávíte v zaměstnání?“ odpověděla: „Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“. Na otázku „Na kolik dní dovolené ročně máte/jste měla nárok?“ odpověděla: „Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“. Na otázku „Znáte jména některých svých kolegů?“ odpověděla: „Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“. Na otázku „Jaká je/byla výše Vašeho platu za měsíc?“ odpověděla: „Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“. Na otázku „Odváděl/odvádí za Vás zaměstnavatel zdravotní a sociální pojištění?“ odpověděla: „Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“.

47. Ze shora konkretizovaných otázek prvostupňového orgánu městský soud shledal, že byly relevantně pokládány k dosavadnímu zaměstnání žalobkyně. Odpovědi žalobkyně ve všech případech shodné, že nebude odpovídat kvůli osobě blízké, pak zcela důvodně prvostupňovému orgánu nedaly uspokojivou odpověď na otázku, zda podle § 45 odst. 1 ZPC platné povolení žalobkyně plní účel, pro který bylo vydáno. Tyto skutečnosti se odpovědi: „Nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“ nepodařilo ověřit v situaci, kdy žalobkyně měla v době podání žádosti stále povoleno zaměstnání u společnosti MAKOMAK 12 s.r.o. s povolením platným do dne 29. 6. 2015. Současně žalobkyně odpověděla uvedeným způsobem, přestože na str. 2 protokolu o výsledku podepsala, že poučení ohledně výpovědi rozumí, a ze správního spisu nebylo zjištěno, že by nebyla svéprávná. Svých odpovědí si tedy byla vědoma.
48. Městský soud se neztotožnil se žalobkyní, že by prvostupňový orgán či žalovaný se dopustili nezákonného výkladu práva žalobkyně odmítnout výpověď. Městský soud odkazuje na napadené rozhodnutí k této otázce, na poslední odstavec na str. 3 a na str. 4, kde žalovaný podrobně vysvětluje, z jakého důvodu považuje odmítnutí výpovědi žalobkyně za neoprávněné, s tímto odůvodněním se soud ztotožňuje a pro stručnost na ně odkazuje. Městský soud dodává, že odmítnout výpověď lze pouze v případě, že by žalobkyně svou výpověď způsobila nebezpečí trestního stíhání sama sobě či osobě blízké, popř. vyvolala tím správní řízení pro správní delikt sama sobě či osobě blízké. Z unifikovaných odpovědí „nebudu odpovídat kvůli osobě blízké“ nelze dovodit, jakým způsobem se otázky na jméno firmy, popř. zaměstnavatele, u kterého žalobkyně pracuje nebo pracovala; adresu sídla této firmy, popř. zaměstnavatele; jméno vedoucího zaměstnance žalobkyně; místo výkonu práce zaměstnání; druh výkonu práce; uzavření pracovní smlouvy; druh práce a místo výkonu práce; kolik hodin týdně strávila v zaměstnání; kolik dní dovolené ročně má nárok; znalost jmen některých svých kolegů; výši platu za měsíc; odvod zaměstnavatele zdravotní a sociální pojištění za ní, dotýkají práv žalobkyně, že na ně bez dalšího jednotně odmítla odpovědět *kvůli osobě blízké*. Jak vyplývá z ustanovení § 169 odst. 2 věta druhá ZPC naopak byla žalobkyně povinna prvostupňovému orgánu vypovídat pravdivě a nesměla nic zamlčet. Proto námitka žalobkyně, že žádný zákon jí neukládá povinnost sdělit důvody odmítnutí výpovědi, je irelevantní.
49. Je třeba připomenout, že žalobkyně byla podle § 4 správního řádu řádně poučena prvostupňovým orgánem, aby neutrpěla v řízení újmu, jak vyplývá z poučení na str. 2 protokolu o výsledku ze dne 29. 6. 2016 (viz Nález ÚS ze dne 29. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 188/04). Správní řád je postaven na zásadě součinnosti, která platí pro každé správní řízení, a to jak pro správní orgány, tak pro účastníky řízení, neboť jen řízení provedené v co nejlepší a nejušší spolupráci může naplnit zákonné znaky a svůj smysl a účel. Specifika každého řízení, upravená ve zvláštních zákonech, přizpůsobují tuto zásadu charakteru toho kterého řízení, nemohou ji však popřít natolik, aby základní atributy řízení byly potlačeny

a základním právům a zákonným povinnostem účastníků a povinnostem správních orgánů nebylo možné dostat (viz rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008 č. j. 7 Azs 3/2008-64). Veřejná správa je sice službou veřejnosti, avšak není třeba ji vykonávat paternalisticky vůči jejím adresátům. Rozhodně není úkolem správního orgánu, aby za žadatele domýšlel všechny okolnosti týkající se jeho žádosti vycházející z jen jemu známých potřeb (viz rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2008 č. j. 2 As 27/2008-57). Proto v daném případě pokud se žalobkyně z vlastní vůle rozhodla neodpovídat na otázky prvostupňového orgánu *kvůli osobě blízké*, bez jakéhokoli objasnění, jak se obecné otázky o jejím zaměstnání váží na osobu blízkou, kterou rovněž nekonkretizovala, ačkoli byla povinna vypovědět pravdu a nic nezamlčet, musela si být vědoma, že požadované informace neposkytla, a musela si být vědoma proto i následku takto prezentované odpovědi. Pouhý paušální odkaz, že nebude odpovídat kvůli osobě blízké, nemůže postačit, jelikož musí alespoň obecně pro své tvrzení uvést nějaký relevantní důvod. Správní orgány proto nepochybily, když její odmítnutí vypovídat vyhodnotily způsobem popsáním v napadeném rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňovém. Žádný zákonný důvod k odepření výpovědi podle § 55 odst. 4 správního řádu (v tomto případě je právní úprava *per analogiam*, neboť § 55 odst. 4 správního řádu se váže ke svědkovi, a nikoli k účastníku řízení, který je povinen v daném případě podle § 169 odst. 2 věta druhá ZPC vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet, a tedy jeho součinnost se předpokládá) městský soud v této odpovědi žalobkyně neshledal. Namítané ústavní právo k odepření výpovědi ze strany žalobkyně doloženo ničím nebylo.

50. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 13. 4. 2010 č. j. 1 As 23/2010-77 „*Ustanovení § 169 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, nelze aplikovat bez dalšího, aniž by správní orgán měl určité pochybnosti o správnosti a věrohodnosti údajů uváděných cizincem v žádosti o vydání povolení k pobytu či v předkládaných dokladech. V případě, že správní orgán pochybnosti o skutečném stavu věci má, posoudí v rámci své diskreční pravomoci, zda provede důkazy navrhované účastníkem řízení, může-li jejich provedení přispět ke zjištění skutečného stavu věci, nebo zda účastníka řízení vyslechne. Uvážení správního orgánu o tom, proč přistoupil k výsledku účastníka řízení, aniž by provedl jím navrhovaný důkaz, není na zvěsti správního orgánu, nýbrž musí být přezkoumatelným způsobem odůvodněno v textu rozhodnutí.*“ Tyto podmínky byly v daném případě splněny. Žalobkyně nicméně odmítla jakkoliv vypovídat ke svému předchozímu, či tehdejšímu zaměstnání, tedy nemohlo být prvostupňovému orgánu zřejmé, proč již nechce být zaměstnankyní, ale chce podnikat jako OSVČ, a požaduje změnu účelu pobytu.
51. Žalobkyně podle soudu nedostatečně správním orgánům objasnila skutečnosti týkající se jejího zaměstnání, které nebylo možno ověřit a zjistit tak stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu. V řízení o žádosti je to přitom vždy žadatel, kdo je povinen prokázat oprávněnost podané žádosti, a proto prvostupňovému orgánu nezbylo, než žádost žalobkyně odmítnout podle § 46 odst. 1 ZPC ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) ZPC. Tento postup v obdobném případě aproboval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 45 A 28/2015-38 [3545/2017 Sb. NSS], neboť „*[u]stanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 S., o pobytu cizinců na území České republiky, obsahuje tři alternativní důvody pro zamítnutí pobytové žádosti cizince. Třetí alternativa spočívající v tom, že se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti cizince, představuje odchylku od obecně platné zásady materiální pravdy a zakotvuje důkazní břemeno žadatele vztahující se k údajům uváděným v jeho žádosti. Tato alternativa se přitom může uplatnit jen, nenastal-li důvod pro zamítnutí žádosti podle předchozích dvou alternativ (cizinec se dostavil k výsledku a předložil požadované doklady). Při zkoumání, zda se naplnila některá z prvních dvou alternativ pro*

zamítnutí žádosti, se však uplatní zásada materiální pravdy a žadatele důkazní břemeno netíží.“ V předmětné věci správní orgány podle městského soudu důvodně aplikovaly § 56 odst. 1 písm. a) ZPC, jelikož i přes provedení pohovoru se nepodařilo žalobkyní předložené doklady ověřit. Taková skutečnost není v rozporu s konstatováním správních orgánů, že žalobkyně doložila všechny potřebné náležitosti, neboť toto samo o sobě neznámá, že splnila všechny zákonné podmínky pro vydání povolení. V dané věci totiž i přes provedení pohovoru se nepodařilo odmítnutím výpovědi žalobkyně ověřit jí předložené doklady. Pokud tedy žalobkyně prvostupňovému orgánu dostatečnou součinnost neposkytla, musely správní orgány při zjišťování skutkového stavu vycházet toliko z podkladů, které měly k dispozici a nemohly jejich obsah ověřit.

52. K dílčí námitce, že rozhodnutí musí být předvídatelná, městský soud s ohledem na zásadu dispozitivnosti soudního řízení správního konstatuje, že není možné, aby žalobkyně předmět soudního přezkumu vymezila nekonkrétní námitkou. Musí být odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu či listinách zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobkyně za základ jí tvrzené námitky (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech. Opačný postup by porušoval dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, není na soudu, aby v odkazovaných podáních vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby. Z takto obecně koncipované námitky žádné porušení zásady předvídatelnosti městský soud v řízení neshledal.
53. Žalobkyně v podané žalobě citovala z rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2013 č. j. 2 As 45/2013-52: *„S ohledem na důležitost ústavně garantovaného práva odmítnout výpověď (čl. 37 odst. 1 Listiny) Nejvyšší správní soud konstatuje, že úvahy správního orgánu prvního stupně, že odmítnutí výpovědi samo o sobě potvrzuje důvodné pozření, že k takovému jednání došlo, a to ve vztahu k předmětu výslechu, jímž bylo zjištění, zda došlo k obcházení zákona, se ocitají za hranou akceptovatelného výkladu, neboť jednak důvody odmítnutí výpovědi se k předmětnému řízení vůbec nemusí vztahovat a jednak jde o využití ústavně garantovaného práva, z něhož lze dovozovat právě jen to, že právo bylo využito. Opačný výklad by toto právo eliminoval.“* Městský soud konstatuje, že žalobkyní citovaný rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2013 č. j. 2 As 45/2013-52 není v žalobě precizně citován, neboť je v něm pro nyní projednávanou věc stěžejní tato pasáž: *„Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka opřela výrok zrušeného rozhodnutí o ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, což odůvodnila tím, že v případě žalobkyně bylo naplněno toto ustanovení odmítnutím výpovědi. Povinností stěžovatelky však bylo, jak správně konstatoval krajský soud, aby v odůvodnění odvolacího rozhodnutí tento svůj závěr v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu řádně zdůvodnila, tzn. uvedla, na základě jakých konkrétních skutečností dospěla k závěru, že žalobkyně odmítla bez vážného důvodu vypovídat. Z ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců totiž vyplývá, že žadatel může odmítnout vypovídat pouze, má-li pro to vážné důvody. Žalobkyně dle zjištění krajského soudu vážné důvody pro odmítnutí vypovídat zdůvodnila tím, aby nezpůsobila sobě ani osobě blízké nebezpečí stíhání za spáchání přestupku. Stěžovatelka se však nijak s tímto zdůvodněním žalobkyně nezabývala a nezdůvodnila, proč žalobkyní uváděný důvod pro odmítnutí vypovídat nepovažuje za vážný důvod odpovídající*

obsahu ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.“ V právě projednávaném případě však žalobkyně není správními orgány viněna z toho, že by při svém předchozím povoleném dlouhodobém pobytu za účelem zaměstnání obcházela zákon, nýbrž je jí vytýkáno, že kvůli neposkytnutí součinnosti nemohl být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 správního řádu, a to za účelem ochrany veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, a proto bylo nutné podanou žádost zamítnout.

54. Žalobkyní citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017 č. j. 48 A 45/2015-42 je ve věci irelevantní, tamní případ se týkal jiné závažné překážky pobytu na území, což je odlišné od nyní projednávané věci.
55. Námitky prvního i druhého žalobního bodu nejsou důvodné.
56. Ke třetímu žalobnímu bodu městský soud vycházel z následující právní úpravy:
57. Podle § 68 odst. 3 správního řádu *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.*
58. Podle § 89 odst. 2 věta první správního řádu *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy.*
59. Podle § 174a ZPC *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.*
60. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobkyně na území republiky pobývá 8 let se svými rodiči a dvěma sestrami, a že zde má za tu dobu vybudované sociální a ekonomické zázemí. Tyto skutečnosti proto městský soud nepřezkoumával.
61. K nedostatečnému posouzení přiměřenosti rozhodnutí stran zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně podle § 174a zákona o pobytu cizinců městský soud uvádí, že v ust. § 174a odst. 3 zákon je stanoveno pravidlo, podle něhož *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.* Z uvedeného vyplývá, že úmyslem zákonodárce nebylo, aby každé rozhodnutí vydané podle tohoto zákona bylo posuzováno z hlediska přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, takovému posouzení mají být podrobena pouze ta rozhodnutí, která zákonodárce výslovně určil. Tento závěr ostatně vyplývá i z judikatury NSS, který v odst. 22 rozsudku č. j. 9 Azs 288/2016-30 uvedl, že *„na základě samotného § 174a zákona o pobytu cizinců nelze určit okruh rozhodnutí dle tohoto zákona, u nichž je povinností správního orgánu posoudit přiměřenost dopadů takového rozhodnutí. Z § 174a zákona o pobytu cizinců vyplývá pouze to, že v těch případech, kdy má správní orgán povinnost posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí, je nezbytné ji hodnotit z hledisek, která demonstrativně § 174a zákona o pobytu cizinců zmiňuje, jsou-li pro daný případ*

relevantní.“ Zákon o pobytu cizinců povinnost zkoumat přiměřenost rozhodnutí, která se týkají zamítnutí žádosti o povolení dlouhodobého pobytu v případě, kdy se po provedení pohovoru nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) ZPC z hlediska jejich zásahu do soukromého a rodinného života cizince, nestanoví. Nelze proto považovat za vadu napadeného rozhodnutí ani dovozovat jeho rozpor s § 174a ZPC, když žalovaný otázku přiměřenosti nehodnotil v souladu s názorem žalobkyně.

62. Pro úplnost městský soud považuje za vhodné uvést, že zmínka o fikci platnosti povolení k pobytu do vydání rozhodnutí o žádosti ve smyslu § 47 odst. 2 ZPC v prvním odstavci na str. 2 rozhodnutí prvostupňového orgánu nelze považovat za „alibismus“, jak namítla žalobkyně, nýbrž se jedná o řádné poučení žalobkyně o jejích právech. Vlastní přiměřeností se prvostupňový orgán nad rámec zabýval na str. 6 rozhodnutí a žalovaný těmito úvahám přisvědčil na str. 7 napadeného rozhodnutí. Odůvodnění obou rozhodnutí tak dostala maximálního standardu podle § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 174a ZPC, přičemž zákonnost prvostupňového rozhodnutí byla v tomto ohledu žalovaným jakožto odvolacím orgánem přezkoumána. Žalovaný tím splnil své povinnosti odvolacího orgánu co do rozsahu přezkumu, jak je vymezen v ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Rovněž tímto oba správní orgány učinily za dost základním zásadám své činnosti, na něž odkazovala žalobkyně v podané žalobě, žádný přepjatý formalismus městský soud v úvahách správních orgánů neshledal.
63. Co se týče bližšího odůvodnění přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho dopadu do soukromého a rodinného života žalobkyně, pak i zde se městský soud plně ztotožnil s úvahami správních orgánů. Předně proto, že si žalobkyně zamítavé rozhodnutí zavinila sama tím, že správním orgánům neposkytla součinnost odmítnutím výpovědi. Dále proto, že za dobu 8 let nemohlo dojít k přerušení kontaktů s její původní vlastí, žalobkyně v průběhu správního řízení byla státní občankou Ruské federace. Žalobkyně je v nejlepším produktivním věku a podle svého tvrzení ze žádosti disponuje vysokoškolským bakalářským vzděláním, tedy nic nenasvědčuje tomu, že by si nemohla být schopna obstarat zdroj obživy i v Ruské federaci. Napadené rozhodnutí navíc pro ni neznamená zákaz pobytu, ale toliko neudělení požadovaného pobytového oprávnění, a proto žalobkyni v budoucnu nic nebrání podání nové žádosti o pobytové oprávnění za účelem jejího návratu na území České republiky (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2013 č. j. 2 As 45/2013-52).
64. Námitky třetího žalobního bodu nejsou důvodné.
65. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
66. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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.

Praha 18. srpna 2020

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu