



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: O. T., státní příslušnost [stát]
bytem [adresa]
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 5. 2018, č. j. MV-41431-4/SO-2018,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 11. 5. 2018, č. j. MV-41431-4/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 8. 3. 2018, č. j. OAM-39649-44/DP-2014, **se zrušují** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila

rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 8. 3. 2018, č. j. OAM-39649-44/DP-2014 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo rozhodnuto tak že podle § 45 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění od 15. 8. 2017 (dále též jen „**zákon o pobytu cizinců**“) se žádost žalobce o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání zamítá a povolení k dlouhodobému pobytu se neuděluje, neboť žalobce před podáním žádosti neplnil na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu dříve vydáno.

II. Průběh správního řízení a napadené rozhodnutí žalované

2. Žalobce podal žádost o výše uvedené pobytové oprávnění již dne 18. 9. 2014. Tato žádost byla původně správním orgánem I. stupně zamítnuta rozhodnutím ze dne 27. 5. 2015, č. j. OAM-39649-25/DP-2014, s odůvodněním, že žalobce od 17. 1. 2014 do 18. 9. 2014 neplnil účel povoleného pobytu, což bylo podle správního orgánu I. stupně možné pokládat za závažnou překážku pro jeho další pobyt na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 9. 12. 2015. Správní orgán I. stupně zde vycházel ze skutečnosti, že žalobci bylo dříve uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s platností od 22. 1. 2013 do 14. 4. 2013 (o prodloužení tohoto povolení požádal žalobce již dne 29. 3. 2013, přičemž o této žádosti nebylo do dne rozhodování správního orgánu I. stupně pravomocně rozhodnuto) a dále z rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „**krajská pobočka ÚP**“) ze dne 17. 7. 2013, jímž bylo žalobci povoleno zaměstnání u zaměstnavatele Mabet impex s. r. o., a to od 22. 7. 2013 do 16. 1. 2014, když žádné pozdější rozhodnutí o povolení zaměstnání vydáno nebylo.
3. Žalovaná tento názor potvrdila rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015, č. j. MV-126410-6/SO-2015, proti němuž však žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Ten posledně uvedené rozhodnutí žalované, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil rozsudkem ze dne 25. 9. 2017, č. j. 46 A 119/2015 - 41 (dále jen „**zrušující rozsudek**“). Krajský soud v Praze, místně příslušný s ohledem na dřívější místo pobytu žalobce, dospěl k závěru, že při posouzení žalobcovy žádosti správní orgány zjevně nesprávně vycházely z judikatury, která se zabývala situacemi, kdy cizinec požádal o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli žádostmi o udělení nového povolení s ohledem na změnu účelu pobytu. Již ze samotné podstaty věci přitom plyne, že cizinci žádající o změnu účelu pobytu tak činí buď proto, že nemají v úmyslu povolený účel pobytu plnit, anebo jej již v době podání žádosti o změnu účelu pobytu neplní, když důvodem podání žádosti může být ztráta zaměstnání či neochota nalézt zaměstnání jiné a s tím související záměr podnikat. Pokud správní orgány při rozhodování o žádostech o změnu účelu pobytu kladly žalobci k tíži, že v minulosti neplnil účel povoleného pobytu bez toho, aby pečlivě zvážily konkrétní okolnosti věci, nemohou jejich rozhodnutí dostát požadavku přezkoumatelnosti. Z rozhodnutí přitom podle krajského soudu nebylo patrné, zda správní orgány braly v úvahu, že žalobce sice po určitou dobu neměl povolení k zaměstnání, avšak současně požádal o změnu účelu pobytu, a tedy již zaměstnán být nechtěl nebo nemohl. Rovněž není patrné, zda správní orgány jakkoli zohlednily, že se žalobce připravoval na plnění účelu pobytu, o který žádal, neboť v době podání žádosti o změnu účelu pobytu již tři týdny disponoval živnostenským oprávněním. Žalovaná dále pochybila tím, že nevěnovala pozornost tvrzením žalobce uvedeným v jeho odvolání, konkrétně o pobytu žalobce na Ukrajině z důvodu nepokojů na Ukrajině.

4. Krajský soud oba správní orgány zavázal v dalším řízení znovu pečlivě zohlednit zjištěné skutkové okolnosti věci, případně vyzvat žalobce k doplnění jeho tvrzení o nemožnosti vycestovat z Ukrajiny zpět do České republiky tak, aby bylo zřejmé, kdy žalobce v zahraničí pobýval a zda to mohlo mít vliv na jeho zaměstnání v České republice, a dále se zabývat znovu otázkou, zda existuje důvod, proč žalobci neudělit povolení k dlouhodobému pobytu na území za účelem podnikání. Nad rámec nutného odůvodnění rozhodnutí pak krajský soud přdestřel výhrady k extenzivnímu výkladu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, které má od okamžiku, kdy se stalo součástí tohoto zákona jednoznačný bezpečnostně-politický obsah a směřuje k ochraně veřejného zájmu. Situaci, kdy by skutkové okolnosti případu měly podle mínění žalované vést k neudělení povolení k pobytu (popř. jeho zrušení či neprodloužení doby jeho platnosti) z důvodu neplnění účelu pobytu, avšak pro takový postup chybí v zákoně o pobytu cizinců dostatečně jasná opora, není možné řešit přehnaně extenzivním výkladem neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“.
5. V dalším průběhu řízení správní orgán I. stupně žalobce vyslechl k okolnostem jeho zaměstnání na území České republiky a okolnostem jeho pobytu na Ukrajině v době před podáním jeho žádosti v roce 2014. K dotazu správního orgánu, co dělal poté, co mu skončilo dne 16. 1. 2014 zaměstnání a proč si požádal o prodloužení povolení k zaměstnání, žalobce uvedl, že pobýval na Ukrajině, z níž se nemohl vrátit, neboť na hranicích dávali povolávací rozkazy. Poté přicestoval do České republiky podnikat v oboru zednických prací. Uvedl také, že v České republice se mu líbí a má tu matku, se kterou bydlí; na Ukrajině pak nemá nikoho.
6. V návaznosti na uvedené doplnění řízení pak správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým o žádosti žalobce opětovně rozhodl tak, že ji zamítl. V tomto případě však nepostupoval podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, v původním znění, ale podle § 45 odst. 1 téhož zákona, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**zákon č. 222/2017 Sb.**“) účinném od 15. 8. 2017. Správní orgán I. stupně zdůraznil, že vycházel ze zásady rozhodování správních orgánů podle skutkového a právního stavu existujícího v době rozhodnutí, která byla potvrzena např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79. Přechodná ustanovení zákona č. 222/2017 Sb., která omezují použití dosavadní právní úpravy pouze pro řízení dosud pravomocně neskončená se tak na projednávaný případ neuplatní, neboť řízení ve věci již bylo pravomocně skončeno. Dané pravidlo přitom nelze použít ani v důsledku zrušení rozhodnutí Krajským soudem v Praze; k tomu správní orgán I. stupně odkázal na publikaci Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, 2. vyd., s. 849. Vycházeje z § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že žalobce před podáním žádosti neplnil účel pobytu, což je důvodem neudělení příslušného povolení. Na tom nic nezměnil ani výslech žalobce, který fakticky potvrdil, že v daném období účel pobytu neplnil, přičemž správnímu orgánu I. stupně je známo, že občané Ukrajiny v daném období mezi Ukrajinou a Českou republikou běžně cestovali. Vzhledem k tomu, že současné plnění účelu pobytu je irelevantní, nezměnil by na uvedeném nic ani výslech matky, který žalobce navrhl.
7. V odvolání (jeho doplnění) žalobce namítal zejména neaplikovatelnost § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění od 15. 8. 2017, neboť správně měla být aplikována právní

úprava účinná ke dni zahájení řízení o jeho žádosti. Pokud by této námitce žalovaná nepřisvědčila, tak žalobce upozornil, že i citované ustanovení umožňuje povolení k pobytu udělit, pokud k neplnění účelu docházelo ze závažných důvodů, které byly podle žalobce v řízení prokázány – žalobce nemohl vykonávat zaměstnání z důvodu obavy ze situace na Ukrajině; žalobce upozornil, že k prokázání této skutečnosti (důvodu jeho nepřítomnosti) navrhl i výslech své matky, který nebyl proveden. K tomu také žalobce doplnil, že jeho nepřítomnost na území se nijak nevylučuje s tvrzenou přípravou na podnikatelskou činnost. Žalobce dále namítal, že ne jakékoliv neplnění účelu pobytu, ale až neplnění účelu po určitou dobu dokáže být relevantním důvodem pro zamítnutí žádosti, přičemž u žalobce je zřejmé, že po převážnou část doby pobytu jeho účel řádně plnil. Žalobce zde poukázal i na příklady rozhodovací praxe žalované, v níž podle žalobce naznačila, že aby mohla být konstatována jiná závažná překážka pobytu, musel být účel neplněn po převážnou dobu. Žalobce konečně namítal, že měla být posouzena též přiměřenost zásahu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

8. Žalovaná v napadeném rozhodnutí k věci uvedla, že již správní orgán I. stupně řádně odůvodnil, proč je v případě zrušení pravomocného rozhodnutí ze strany správního soudu povinen postupovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, k čemuž rovněž citovala výše uvedený komentář ke správnímu řádu. Důvod pro neplnění účelu pobytu uváděný žalobcem v souvislosti s válkou na Ukrajině, žalovaná nepovažovala za důvod závažný, když z otisků razítek na cestovním dokladu vyplývá, že žalobce dne 25. 12. 2013 vycestoval z České republiky a dne 1. 3. 2014 přicestoval zpět; jeho tvrzení tak žalovaná označila za liché. Žalovaná pak nepřihlédla ani k námitce, že pro konstatování jiné závažné překážky by nesměl být účel naplňován po převážnou dobu pobytu, neboť tento pojem je upraven v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, který však ve věci nebyl využit a daná námitka je tak zcela irelevantní. Dle aplikované právní úpravy je rozhodnou skutečností neplnění účelu v době předcházející vydání prvostupňového rozhodnutí, což bylo bezesbýtku naplněno. Žalovaná rovněž odmítla, že by byl správní orgán I. stupně povinen se při rozhodování podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zabývat dopadem svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, neboť tato otázka má být zkoumána pouze v případě, že je to v zákoně výslovně stanoveno.

III. Obsah žaloby

9. Stejně jako v odvolání žalobce zejména namítal, že oba správní orgány se dopustily závažného porušení jeho práv tím, že žádost posuzovaly podle nesprávného zákonného znění. Správní orgán I. stupně i žalovaná podle žalobce aplikovali právní úpravu, kterou na daný případ nelze použít, a jejich rozhodnutí jsou proto nezákonná. S poukazem na přechodná ustanovení zákona č. 222/2017 Sb., zdůraznil, že mělo být rozhodováno podle dřívější právní úpravy, jelikož jeho věc nebyla pravomocně skončena. Zrušujícím rozsudkem totiž bylo zrušeno původní odvolací rozhodnutí žalované, a tím bylo i „zrušeno“ ukončení řízení, když sám soud ve výroku svého rozsudku uvedl, že „...věc se vrací žalované k dalšímu řízení.“ V žádném případě se tedy nejedná o nové řízení a zcela nové projednání, jak se snaží tvrdit žalovaná, ale jedná se o pokračování v řízení, které bylo zahájeno podáním žádosti dne 18. 9. 2014. Je proto nutné vycházet z právní úpravy účinné v době podání žádosti. K totožným závěrům podle žalobce došlo žalovaná i v několika svých jiných rozhodnutích, která jmenoval.

10. Pro případ, že by se soud s použitím pozdější právní úpravy ztotožnil, žalobce vznesl i námitky vycházejí z toho, že rovněž při posuzování jeho případu podle právní úpravy účinné od 15. 8. 2017 je závěr o naplnění podmínek pro zamítnutí předmětné žádosti nezákonný. Podle názoru žalobce je totiž i podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nutné při posuzování neplnění účelu pobytu po určitou dobu vycházet z ustálené soudní judikatury, která konstantně rozhoduje, že ne každé neplnění účelu pobytu je natolik závažné, aby bylo důvodem k zamítnutí žádosti, k čemuž odkázal i na zrušující rozsudek Krajského soudu v Praze, který původní rozhodnutí správních orgánů zrušil mj. s tím, že v daném případě neshledal okolnosti natolik závažné, aby vedly k zamítnutí žádosti. Podle názoru žalobce je nepřijatelné, aby správní orgány následně žádost zamítly ze stejných důvodů s tím, že k tomu využily (nezákonně) nové zákonné znění. Fakticky tak také došlo k porušení § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) stanovujícího vázanost správního orgánu prvním názorem soudu. Podle žalobce je vždy nutné posuzovat konkrétní okolnosti daného případu, přičemž ne jakékoliv neplnění účelu, ale až neplnění účelu po určitou dobu může být relevantním důvodem pro zamítnutí žádosti. V této souvislosti pak žalobce zdůraznil, že žalovaná se zcela nedostatečně zabývala odvolací námitkou týkající se délky neplnění účelu pobytu, neboť žalobce výslovně uvedl, že závěry soudů o nutnosti neplnění účelu po převážnou dobu pobytu se uplatní nejen při posuzování pojmu jiná závažná překážka; to činí její rozhodnutí nepřezkoumatelným.
11. S ohledem na odůvodnění zrušujícího rozsudku, konkrétně ve vztahu k tomu, v případě žádosti o nové povolení k dlouhodobému pobytu (změnu jeho účelu) nelze bez dalšího klást žadatelům k tíži, že v minulosti neplnili účel povoleného pobytu. Podle žalobce správní orgány ani zde nedostály závaznému právnímu názoru soudu, a jejich rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. K tomu žalobce připomněl, že ve svém odvolání namítal existenci přípravy na podnikatelskou činnost, čímž se žalovaná vůbec nezabývala. Nepřezkoumatelnost shledával žalobce rovněž v tom, že z napadeného rozhodnutí nelze vyčíst, proč žalovaná nepovažuje uváděné důvody, na základě nichž nemohl žalobce zaměstnání po přechodnou dobu vykonávat (obavy z překračování státní hranice z důvodu obavy z odvedení do války na Ukrajině) za závažné důvody podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V tomto směru žalobce namítl, že k prokázání důvodu nepřítomnosti na území a z tohoto důvodu i neplnění účelu, mohl být učiněn výslech svědka, matky žalobce, jak žalobce navrhoval. Podle žalobce tak správní orgány tak neučinily dostatečné kroky ke zjištění skutkového stavu ve smyslu § 3 správního řádu. Námitkou týkající se navrhovaného výsledku se žalovaná navíc vůbec nezabývala.
12. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu pak žalobce vznesl rovněž námitky vztahující se k nutnosti i v případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zkoumat dopady takového rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, a to i tehdy, pokud tato povinnost není výslovně stanovena zákonem. Žalobce připomněl, že v České republice pobývá od roku 2009, vybudoval si zde pevné zázemí a žije zde se svou matkou, na které je citově závislý. Podle žalobce měly správní orgány hodnotit všechny jeho vazby na území, což neučinily.
13. S ohledem na vše výše uvedené žalobce navrhl, aby soud napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalované a replika žalobce

14. Žalovaná ve vyjádření k žalobě předně poukázala na to, že žalobní námitky jsou obsahově takřka s námitkami odvolacími, dále pak fakticky jen zopakovala argumenty již uvedené v napadeném rozhodnutí, které soud pro stručnost znovu neopakuje.
15. V replice k tomuto vyjádření žalobce k argumentaci uvedené v žalobě v souvislosti s postupem podle nesprávné právní úpravy doplnil, že tato otázka byla již soudy mnohokrát řešena a bylo vyjudikováno, že má být rozhodováno podle znění zákona účinného ke dni podání žádosti; jako příklad poukázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 9. 2018, č. j. 30 A 135/2017 - 78. Správní orgány tak pochybily, když jeho žádost posuzovaly ve znění novely č. 222/2017 Sb., a změnily tak pravidla během hry. K tomu žalobce doplnil, že citovaný komentář z roku 2012, kterým žalovaná podporuje svůj nesprávný názor, nelze považovat za pramen práva.
16. Stran vypořádání odvolací námitky týkající se délky neplnění účelu pobytu, žalobce zdůraznil, že žalovaná vycházela z toho, že v odvolání namítal, že „*aby mohla být konstatována jiná závažná překážka, musel by být účel neplněn po převážnou dobu.*“ Žalobce však výslovně uvedl, že je přesvědčen, že závěry soudu o nutnosti neplnění účelu po převážnou dobu pobytu se uplatní nejen při posuzování pojmu jiná závažná překážka, tedy i při postupu podle nové zákonné úpravy. Žalovaná se touto námitkou fakticky nezabývala, stejně jako se vůbec nezabývala námitkou týkající se navrhaného výsledku matky žalobce.
17. V souvislosti s posuzováním přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života není podle názoru žalobce důvodu, aby jím citované judikatorní závěry nebyly aplikovány i na jeho situaci, když z nich nevyplývá, že by měly být aplikovány pouze na případy zrušení povolení k trvalému či přechodnému pobytu.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**. Soud ve věci rozhodoval bez nařízení ústního jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
19. Podstata projednávané věci spočívá především v posouzení, zda správní orgány po zrušení svých původních rozhodnutí Krajským soudem v Praze na případ správně aplikovaly novou právní úpravu, zda tímto postupem neobešly závazný právní názor uvedený ve zrušujícím rozsudku a zda se se zřetelem k tomuto závaznému právnímu názoru přezkoumatelně vypořádaly se všemi okolnostmi věci.
20. V tomto směru se soud nejprve musel zabývat nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, kterou žalobce v žalobě namítal v souvislosti s několika námitkovými okruhy. Touto otázkou by se ostatně musel zabývat i bez příslušných žalobních námitek, neboť se jedná o nutný předpoklad dalšího věcného přezkumu. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným apod.), nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je v rozporu s výrokem nebo uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze

dospět k učiněnému závěru, nebo neobsahuje žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný). V minulosti Nejvyšší správní soud také již mnohokrát judikoval, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů zakládá též to, nevypořádá-li se správní orgán se všemi žalobcem uplatněnými námitkami. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky a skutečnosti účastníkem předestřené za liché, mylné, nerozhodné, nesprávné nebo provedenými důkazy vyvrácené. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

21. Shora prezentovaný přístup se opírá též o ustálenou rozhodovací praxi Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, či ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu, jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit.
22. Této povinnosti žalovaná zcela nedostála, neboť v napadeném rozhodnutí nereagovala na podstatu všech odvolacích námitek žalobce. Soud nijak nezpochybňuje, že úkolem správních orgánů není reagovat na každý dílčí argument účastníka řízení a stačí, pokud se s nimi správní orgán vypořádá i implicitně; s podstatnými námitkami se však musí vypořádat vždy (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). V tomto směru soud shledal jako nedostatečnou reakci žalované na námitku, že neplnění účelu pobytu může být důvodem pro neudělení nového povolení k pobytu jen v případě, pokud k neplnění docházelo po převážnou dobu dřívějšího pobytu. Žalovaná reagovala tak, že danou námitku vztáhla k naplnění tzv. „jiné závažné překážky“ podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců s tím, že dané ustanovení ve věci nebylo použito a námitka je proto irelevantní. K tomu ještě uvedla, že správní orgán I. stupně vycházel ze znění § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž neplnění účelu pobytu v rozhodné době před podáním žádosti bylo bezesbytku prokázáno. Žalobce ovšem, jak správně připomněl i ve své replice, danou námitkou (podle níž je třeba vždy posuzovat i délku doby neplnění účelu) mířil nejen na posuzování pojmu „jiná závažná překážka“ podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ale vzhledem ke kontextu dané námitky také na úpravu podle § 45 odst. 1 uvedeného zákona. K otázce, zda je i v takovém případě rozhodné, po jakou dobu k neplnění účelu pobytu docházelo, se však žalovaná nijak přímo nevyjádřila a tuto nikoli dílčí (okrajovou) námitku nechala bez jasné odpovědi. Vypořádání předmětné námitky shledává zdejší soud jako nedostatečné tím spíše, pokud Krajský soud v Praze, byť ve vztahu k § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ve zrušujícím rozsudku žalované vytknul, že se v předchozím rozhodnutí vůbec nezabývala některými podstatnými okolnostmi případu, za kterých žalobce účel původního pobytu po dobu od 17. 1. 2014 do 18. 9. 2014 neplnil (Krajský soud v Praze v této souvislosti např. zmínil, že žalobce sice po určitou dobu neměl povoleno zaměstnání od krajské pobočky ÚP, avšak současně požádal o změnu účelu pobytu, a tedy již zaměstnán být nechtěl nebo nemohl, resp. že se žalobce připravoval na plnění účelu pobytu, o který žádal, když v době podání žádosti o změnu účelu pobytu již tři týdny disponoval živnostenským oprávněním).

23. Napadené rozhodnutí proto soud z tohoto pohledu považuje za částečně nepřezkoumatelné, neboť z něj není patrná jasná a přezkoumatelná úvaha (názor) žalované, zdali má délka neplnění účelu pobytu nějaký vliv na naplnění hypotézy § 45 odst. 1 věta třetí zákona o pobytu cizinců – znamená přístup žalované, že pro neudělení povolení k pobytu postačuje neplnění účelu pobytu např. jen po jediný den? Stejně tak není zřejmé, jakým způsobem se žalovaná vypořádala s výtkami zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Praze, tj. zda jím identifikované okolnosti mohou mít význam i ve vztahu k § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nad rámec uvedeného pak soud dodává, že žalovaná se výslovně nevyjádřila ani k otázce významu přípravy žalobce na budoucí podnikání v době neplnění původního účelu pobytu a návrhu na výsledk matky žalobce, o kterých žalobce hovořil v posledním odstavci bodu I. doplnění odvolání ze dne 29. 3. 2018, byť tyto dílčí nedostatky by zřejmě samy o sobě nevedly k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí; v tomto směru se žalovaná vypořádala jen s jeho údajným pobytem na Ukrajině a strachem z Ukrajiny vycestovat.
24. Vzhledem k významu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců pro postup a závěry správních orgánů po vrácení věci Krajským soudem v Praze, zdejší soud zároveň nemohl v souvislosti s posouzením přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pominout ani otázku aplikace nesprávné právní úpravy opakovaně vznášenou žalobcem jak v odvolání, tak v žalobě, když v jejím zodpovězení mu identifikovaná dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nebrání. Naopak, vzhledem k tomu, že řešení této otázky má význam pro další řízení věci, je soud povinen se jí věcně zabývat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Dospěl přitom k závěru o důvodnosti dané námitky.
25. Žádost žalobce o povolení k pobytu byla původně zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona do 9. 12. 2015. Podle tohoto ustanovení, které nebylo později nijak novelizováno, je překážkou udělení povolení k pobytu (dlouhodobého víza) skutečnost, že „(p)obyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území“.
26. Po vrácení věci Krajským soudem v Praze však již správní orgány věc posuzovaly podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 222/2017 Sb., účinném od 15. 8. 2017, podle kterého „(c)izinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a 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. Nové povolení k dlouhodobému pobytu dále nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu. 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 5 let; to se nevztahuje na cizince, který žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování, a na cizince uvedeného v odstavci 2.“ (pozn. potvrzení doplněno soudem).
27. Zvýrazněná a pro věc rozhodná část citovaného ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců vložena zmíněným zákonem č. 222/2017 Sb. Podle přechodného ustanovení této novely (část I., čl. II, bod 1.) pak bylo stanoveno, že „(ř)ízení podle zákona č. 326/1999 Sb.

zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

28. Oba správní orgány v tomto případě vycházely z toho, že původním zamítnutím žádosti žalobce a potvrzením tohoto rozhodnutí žalovanou došlo k pravomocnému skončení řízení, na čemž nic nezměnilo ani pozdější zrušení obou rozhodnutí Krajským soudem v Praze. Podle jejich názoru poté nedošlo k „obnovení“ původního řízení, a proto na případ žalobce aplikovali pozdější právní úpravu platnou a účinnou v době jejich rozhodnutí. Tento názor považuje zdejší soud za nesprávný.
29. Podle zdejšího soudu totiž v důsledku kasačního zásahu Krajského soudu v Praze, který původní rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované zrušil, řízení o žádosti žalobce „obživilo“, a to bez ohledu na to, že řízení o žádosti bylo dříve pravomocně skončeno. Zrušení správního rozhodnutí soudem a vrácení věci správnímu orgánu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. totiž neznamená, že by ve věci bylo vedeno nové správní řízení, jež by bylo na původním řízení nezávislé. Pokud Krajský soud v Praze věc žalované vrátil k dalšímu řízení, znamenalo to, že se věc vrací do stádia před vydáním původních rozhodnutí a že správní orgány jsou povinny v dosavadním řízení pokračovat (pro pořádek lze uvést, že krajský soud žalovanou nezavázal k jinému procesnímu postupu, např. zastavení řízení). Na dosavadní řízení zahájené podáním žádosti dne 18. 9. 2014 je tak nutné hledět jako na neskončené. To jinými slovy znamená, že na věc bylo nezbytné aplikovat výše citované přechodné ustanovení zákona č. 222/2017 Sb., podle kterého se nedokončená řízení dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle dosavadní právní úpravy.
30. Odkázat lze i na závěry uvedené v žalobcem citovaném rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 9. 2018, č. j. 30 A 135/2017 - 78, který se totožnou otázkou zabýval ve vztahu k přechodným ustanovením zákona č. 314/2015 Sb. (jež byla formulována shodně jako v případě zákona č. 222/2017 Sb.) a který zdůraznil, že smyslem úpravy přechodných ustanovení a tedy záměrem zákonodárce bylo zajistit kontinuitu zahájených řízení – ta by podle zdejšího soudu byla v důsledku názoru žalované zcela narušena. Zdejší soud se tak plně ztotožňuje se závěrem Krajského soudu v Plzni, podle něhož ve smyslu předmětného přechodného ustanovení nelze po zrušení rozhodnutí soudem správní řízení považovat za skončené.
31. Stejnou otázkou se již ostatně zabýval též Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 1 Azs 169/2018 - 32, dospěl na obdobném skutkovém půdorysu [jednalo se o žádost o povolení k trvalému pobytu, o které v důsledku několikerého zrušení jejich rozhodnutí soudy, rozhodly správní orgány podle pozdější, pro žadatele nepříznivé, právní úpravy účinné v době jejich konečného rozhodnutí] k totožnému názoru. S odkazem na rozsudek téhož soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015 - 41, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „v případech, kdy správní soud zruší napadené správní rozhodnutí a věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení, vrací se případ zpět do okamžiku před vydáním zrušeného správního rozhodnutí, tj. do fáze již zahájeného (a tedy i neskončeného) správního řízení“ (pozn. podtržení doplněno soudem). K tomu pak doplnil, že žalovaná si musí být vědoma, že v případě zrušení svých pravomocných rozhodnutí soudem a jejich vrácení odvolacímu orgánu nezahajuje žádné nové řízení (nevydává nové oznámení o zahájení řízení), nepřiděluje případu novou spisovou značku, ani nevydává rozhodnutí o pokračování v řízení; na zrušené rozhodnutí hledí tak, jako by nebylo

vydáno. Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že po zrušení původních rozhodnutí správní řízení „obživne“ se všemi s tím spojenými důsledky (včetně závaznosti právního názoru vysloveného v dřívějších zrušujících rozsudcích ve věci), a na takové řízení pak nelze hledět jako na skončené.

32. K tomu zdejší soud již jen doplňuje, že opačný závěr by ve svém důsledku zcela popřel smysl soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Správní soud totiž při přezkumu správních rozhodnutí vychází z právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), své závěry tak zásadně vyslovuje ve vztahu k původně rozhodné právní úpravě. Závěry soudu by pak byly – přes zřejmý úmysl zákonodárce vztáhnout novou právní úpravu jen do budoucna – aplikací pozdější právní úpravy zcela obehity. Názor žalované by nadto mohl znamenat, že případ žalobce by byl posouzen podle pro něj potenciálně méně příznivé právní úpravy jen v důsledku pochybení správního orgánu v předchozí fázi správního řízení, které vedlo ke zrušení jeho rozhodnutí a vrácení věci soudem – pochybení správního orgánu by tak šlo k tíži žalobce. Takový důsledek lze jistě považovat za nepřipustný a nespravedlivý.
33. Konečně, pokud správní orgány odkazovaly na doktrinální závěry uvedené v komentáři ke správnímu řádu z roku 2012, pak tyto s ohledem na výše předestřenou argumentaci, podpořenou i jednoznačným závěrem Nejvyššího správního soudu, nemohou obstát; nehledě na skutečnost, že tyto závěry nemusely být zamýšleny na případy zrušení správního rozhodnutí soudem.
34. Lze tak uzavřít, že správní orgány poté, co jim byla věc vrácena Krajským soudem v Praze, na případ žalobce aplikovali nesprávnou právní úpravu v podobě § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění od 15. 8. 2017. Pokud jde o dopady tohoto závěru, pak zdejší soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, dle něhož použití nesprávné právní úpravy zásadně musí vést ke zrušení přezkoumávaného správního rozhodnutí pro jeho nezákonnost, ledaže je zřejmé, že i přes užití nesprávné úpravy, by byl výsledek řízení týž. To však není případ projednávané věci, neboť nesprávná aplikace tohoto ustanovení nepochybně ovlivnila závěr správních orgánů o neudělení povolení k dlouhodobému pobytu a také způsob, jakým se správní orgány vypořádaly (spíše nevypořádaly) se závazným právním názorem vysloveném ve zrušujícím rozsudku Krajského soudu v Praze.
35. Pro pořádek pak soud doplňuje, že ostatními věcnými námitkami (zejména otázkou nutnosti zkoumání přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí) se již nezabýval, neboť toto posouzení je nyní předčasné.

VI. Závěr a náklady řízení

36. Městský soud v Praze tak se zřetelem k výše uvedenému shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. pro nezákonnost a dílčí nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že obě rozhodnutí správních orgánů spočívala na zcela nesprávném právním posouzení, když vycházela z právní úpravy, která na posuzovanou věc nedopadá (výchozí, na nichž obě rozhodnutí stojí, jsou tak od základu chybná) soud současně za použití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i prvostupňové rozhodnutí, neboť má za to, že by se věci

měl znovu zabývat správní orgán I. stupně, který by měl znovu v úplnosti posoudit skutkové okolnosti věci a věc znovu právně posoudit.

37. V dalším řízení přitom oba správní orgány zohlední závěry, k nimž došel zdejší soud výše v bodech 20. - 34. rozsudku. Správní orgány tak zejména budou v dalším řízení o žádosti žalobce ze dne 18. 9. 2014 vycházet ze zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 9. 12. 2015, přezkoumatelným způsobem se vypořádají se všemi námitkami žalobce a řádně zohlední závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku Krajského soudu v Praze a výtky jím vznesené ve vztahu k aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na případ žalobce.
38. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, a proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč (za žalobu, nikoli za návrh na přiznání odkladného účinku, se kterým žalobce úspěšný nebyl), odměně za 3 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k soudu – žaloba a replika k vyjádření žalovaného] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Právní zástupce žalobce, jak soud ověřil z registru plátců DPH, je plátcem této daně, a proto se částka dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce celkem 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 15. července 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu