



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **D. M.**, bytem K. V.
zastoupena 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 14. 1. 2019, č.j. MV-29152-4/SO-2018

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 28. 1. 2019, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 14. 1. 2019, č.j. MV-29152-4/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvoinstanční orgán*“), ze dne 25. 1. 2018, č.j. OAM-35080-8/DP-2017 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem strpění pobytu na území a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nebyla dle § 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 a § 38 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) prodloužena, neboť „*pominuly důvody, pro které bylo toto vízum uděleno*“.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že zásadním způsobem nesouhlasí s argumentací žalované, již odůvodňuje zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění. Dle názoru žalobkyně žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Dále se dle jejího názoru také řádně nevypořádala s odvolacími námitkami žalobkyně. V důsledku těchto pochybení žalovaná zatížila své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
3. Žalobkyně má za to, že správní orgán nepostupoval tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, respektive, že správní orgán skutečnosti, které vyplývají ze spisu, vyložil nesprávným způsobem a dovodil nesprávné a zavádějící závěry. Napadené rozhodnutí je tedy v rozporu se zásadou materiální pravdy.
4. Ve vztahu k důvodu pro neprodloužení povolení k pobytu je dle žalobkyně na místě nejprve zmínit, co vlastně bylo důvodem pro její zamítnutí. Dle přesvědčení správního orgánu „*pominuly důvody, pro které bylo vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění uděleno*“. Na základě zmíněné argumentace došlo k porušení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), neboť správní orgán nezjistil stav věci bez důvodných pochybností. Žalobkyni bylo vízum za účelem strpění uděleno z důvodu, že politická a bezpečnostní situace v Doněcké části Ukrajiny neumožňovala její návrat do země původu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by se bezpečnostní situace na Ukrajině měla nějakým zásadním způsobem natolik změnit, aby byl nyní návrat žalobkyně možný. Bezpečnostní situace v Doněcku je stále kritická, stále dochází k ozbrojeným střetům a stále nedošlo k zajištění základní správní a společenské infrastruktury. Žalobkyně se zásadním způsobem nemůže ztotožnit se závěry správního orgánu o bezpečné situaci na Ukrajině, ještě k tomu, když jako podklad takového závěru použily správní orgány zcela neaktuální zprávy. Přitom situace na Ukrajině je velmi proměnlivá a v žádném případě se dneska nemůže hovořit o tom, že by situace na Ukrajině byla stabilizovaná či dokonce bezpečná.
5. Dále žalobkyně uvedla, že zásadně odmítá argumentaci prvoinstančního orgánu i žalované, že by Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2017/850 ze dne 17. 5. 2017, kterým byl

zaveden bezvízový styk s Ukrajinou, mělo mít vliv pro posouzení žádosti žalobkyně o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem strpění, tak jak je správní orgány obou stupňů prezentují. Fakt, že toto nařízení vychází z obecného posouzení bezpečnosti země – Ukrajiny, nic nemění na tom, že oblast, ze které pochází žalobkyně, je stále dějištěm ozbrojeného konfliktu a od doby vydání dlouhodobého víza za účelem strpění žalobkyni se tato situace nezměnila, ba dokonce zhoršila, viz vyhlášení výjimečného stavu v Doněcké oblasti. Naprosto absurdní je pak argumentace správního orgánu, když poukazuje na fakt, že právě výše zmíněné nařízení vychází ze závěrečné hodnotící zprávy č. COM (2015) 905 ze dne 18. 12. 2015! Přitom ještě v roce 2016 dostala žalobkyně vízum strpění, tudíž Česká republika v té době posoudila situaci na Ukrajině za nebezpečnou. Správní orgán si tak ve svém rozhodnutí značně rozporuje. Kdy na jedné straně konstatuje, že se situace na Ukrajině změnila a nyní je stav stabilizovaný a nic nebrání ve vycestování žalobkyně do domovského státu, na druhé straně jako podklad k této argumentaci použil nařízení, které vychází ze zprávy zpracované v roce 2015, tedy v době, kdy Česká republika udělovala víza za účelem strpění právě kvůli znepokojivé situaci na Ukrajině. Nadto ve dne od 26. 11. 2018 do 26. 12. 2018 byl v Doněcké oblasti zaveden mimořádný stav, Ministerstvo zahraničních věcí na svých webových stránkách stále aktuálně odrazuje občany České republiky od cesty do Doněcké a Luhanské oblasti (tedy domovské oblasti žalobkyně) a uvádí, že zde stále dochází k ozbrojeným konfliktům a lidé zde se nacházející jsou vystaveni riziku nehumánního zacházení a újmy na zdraví. Žalobkyni bylo právě z těchto důvodů uděleno vízum za účelem strpění na území a následně dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Dikce § 43 zákona o pobytu cizinců stanovuje, že dlouhodobý pobyt za účelem strpění může být udělen žadateli, kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění (žalobkyni bylo), jeho pobyt bude delší než rok (žalobkyně splňuje i tuto podmínku) a důvody, pro které vízum bylo uděleno, trvají (z výše uvedeného vyplývá, že trvají). Žalobkyně tedy splňuje zákonné podmínky pro prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem strpění. Argumentace, že by žalobkyně mohla pobývat v jiné části zemi původu, kterou se snaží správní orgány obou stupňů prezentovat, zde neobstojí. V době udělení dlouhodobého víza za účelem strpění i dlouhodobého pobytu za účelem strpění žalobkyni totiž jiné oblasti než Doněcká a Luhanská byly z bezpečnostního hlediska srovnatelné dnešní situaci, kdyby tedy správní orgán uznal za vhodné, že žalobkyně mohla pobývat v jiné části země, měl takovou argumentaci použít již v případě žádosti o dlouhodobé vízum. Navíc je nutné opětovně zdůraznit, že důvodem udělení dlouhodobého víza, které stále trvají, byla situace právě v Doněcké a Luhanské oblasti, a tato se, dle relevantních informací Ministerstva zahraničních věcí, nezměnila. Pokud se však nezměnily podmínky, pro které bylo dlouhodobé vízum za účelem strpění uděleno, aplikací takového nové argumentace se správní orgány dopouštějí porušení zásady legitimního očekávání žalobkyně. Možnost bezvízového styku mezi Ukrajinou a Českou republikou není dle názoru žalobkyně relevantní pro posouzení její žádosti, neboť tento nic nemění na tom, že již od ledna roku 2015 je oblast, ze které žalobkyně pochází, velmi nebezpečná a probíhají zde ozbrojené boje a právě to bylo důvodem udělení víza za účelem strpění. Možnost cestovat na 90 dní v rámci 180 dní na území České republiky na tom nic nemění, neboť zbylých 90 dnů by musela opět pobývat v zemi původu, kde probíhá ozbrojený stav. Žalovaná opomíjí, že se jedná o žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu nikoliv již vízum, které bylo uděleno, o čemž svědčí mj. i to, že jako důkaz své rozhodovací praxe uvádí rozhodnutí o přezkoumání podmínek pro udělení dlouhodobých víz.

6. Další žalobní bod směřuje dle žalobkyně k naprosto nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí, kdy žalovaná argumentovala pouze zlepšením situace na Ukrajině a možností

vnitřního přesídlení, toto pak podložila nařízením Rady EU a Evropského parlamentu č. 2017/850/EU ze dne 17. 5. 2017. Nijak neposoudila možnost vnitřního přesídlení konkrétně v případě žalobkyně, tvrzení a důkazy v její prospěch byly bez detailnějšího zkoumání označeny za irelevantní, které neprokazují existenci překážky na vůli žalobkyně nezávislé.

7. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaná vůbec nezabývala nepřiměřeností rozhodnutí. I kdyby přisvědčila názoru, že správní orgán není povinen zkoumat přiměřenost rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, požadavek přiměřenosti rozhodnutí vyplývá i z § 2 odst. 4 správního řádu, ale především je pak právo na soukromý a rodinný život chráněno na ústavní úrovni (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a v mezinárodních závazcích České republiky, především pak žalobkyně již ve svém rozhodnutí poukázala na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanovuje, že do práva na respektování rodinného a soukromého života lze zasáhnout pouze, pokud to je „*v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*“. Z jazykového výkladu lze pak dovodit, že právě spojka „a“ předpokládá kumulativní spojení těchto podmínek. Žalovaná se vůbec nezabývala souladem rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobkyně si připadá až nemístně, když orgánu veřejné moci musí připomenout, že požadavek, aby rozhodnutí bylo v souladu se zákonem a mezinárodními smlouvami, vyplývá jak z § 2 odst. 1 správního řádu, tak z čl. 10 Ústavy České republiky. Žalovaná tak tímto svým postupem přivodila nezákonnost rozhodnutí. Žalobkyně především poukazuje na to, že neprodloužením dlouhodobého pobytu za účelem strpění ztrácí pobytové oprávnění a je nucena vycestovat zpět do země původu, přičemž v oblasti, ze které pochází, resp. ze které sem de facto uprchla, probíhá ozbrojený konflikt. Před cestou do této oblasti Ministerstvo zahraničních věcí varuje své občany, je proto naprosto nepřijatelné, aby jiné lidské bytosti, které však nedisponují českým státním občanstvím, jiný orgán téhož státu v rozporu s oficiálním stanoviskem ústředního správního orgánu s klidným svědomím do této oblasti posílal. V reakci na argumentaci žalované je pak alternativou takového ohrožení zdraví a života pobývat v jiné části země, kde však nemá žádné vazby, známé, zázemí apod., naproti tomu za dobu pobytu na území si zde žalobkyně vytvořila silné sociální vazby, má zde přátele a především zde navštěvuje školu její nezletilý syn. Za dobu pobytu si žalobkyně osvojila český jazyk a zdejší způsob života. Žalobkyně by ráda své vazby zde na území dále rozvíjela, především již kvůli svému synovi, proto také požádala o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu.
8. Žalobkyně dále namítala přepjatý formalismus napadeného rozhodnutí. Přepjatý formalismus je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný, v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud. Z obecného hlediska je namístě připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém

celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nálezy sp.zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nálezy č. 13, nebo nálezy sp.zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nálezy č. 19). Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité. Přepjatý formalismus lze spatřovat např. ve snaze správních orgánů obou stupňů tvrzením možnosti bezvízové styku či možnosti pobývat v jiné části země zastírat zjevnou nepřiměřenost, nezákonnost a nespravedlnost napadeného rozhodnutí a reálný dopad tohoto rozhodnutí, a sice že je žalobkyně nucena navrátit se do oblasti ozbrojeného konfliktu.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

9. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě nejprve uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v napadeném rozhodnutí, pročez nebude ve vyjádření k žalobě podrobně rozváděn, a poté uvedla následující.
10. Žalobkyně namítá, že žalovaná nesprávným způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb ve výkladu právních norem. Prvoinstanční orgán nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci bez důvodných pochybností. Prvoinstanční orgán nezjistil, zda pominuly důvody, pro které bylo vízum k pobytu na 90 dnů za účelem strpění uděleno. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by se měla bezpečnostní situace na Ukrajině nějakým zásadním způsobem natolik změnit, aby byl nyní návrat žalobkyně možný. Bezpečnostní situace v Doněcku je stále kritická, stále dochází k ozbrojeným střetům a stále nedošlo k zajištění základní správní a společenské infrastruktury. Správní orgány použily jako podklad svého závěru neaktuální zprávy. Žalobkyně nesouhlasí se způsobem, jakým správní orgány posoudily nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2017/850 ze dne 17. 5. 2017, kterým byl zaveden bezvízový styk s Ukrajinou. Toto nařízení nic nemění na tom, že oblast, ze které pochází žalobkyně, je stále dějištěm ozbrojeného konfliktu. Žalobkyně získala vízum v roce 2016, nařízení však vychází ze závěrečné hodnotící zprávy ze dne 18. 12. 2015. Ministerstvo zahraničních věcí na svých webových stránkách odráží občany České republiky od cesty do Doněcké a Luhanské oblasti. Argumentace, že by žalobkyně mohla pobývat v jiné části země původu, neobstojí. V době udělení dlouhodobého víza za účelem strpění i dlouhodobého pobytu za účelem strpění totiž jiné oblasti než Doněcká a Luhanská byly z bezpečnostního hlediska srovnatelné dnešní situaci. Žalovaná opomíjí, že se jedná o žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu, nikoliv již vízum, které bylo uděleno, o čemž svědčí mj. i to, že jako důkaz své rozhodovací praxe uvádí rozhodnutí o přezkoumání podmínek pro udělení dlouhodobých víz.

11. Žalovaná k této části žaloby uvádí, že setrvává na svém stanovisku vyjádřeném v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedené nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2017/850 ze dne 17. 5. 2017 je přímo aplikovatelným právním předpisem, kterým jsou správní orgány vázány. Toto nařízení v době, kdy bylo kladně rozhodnuto o žádosti účastníka řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění (dne 10. 1. 2017), nebylo účinné. Tehdy tedy bylo rozhodnuto ve prospěch žalobkyně, neboť nebylo postaveno najisto, že zde jsou skutečnosti, které by měly vést k zamítnutí její žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem strpění. V současné době je tedy na základě uvedeného nařízení a hodnotící zprávy Komise EU, která byla jedním z podkladů pro vydání nařízení, zřejmé, že důvody pro prodloužení příslušného pobytového oprávnění dány nejsou.
12. Dále se žalobkyně domnívá, že žalovaná neposoudila možnost vnitřního přesídlení konkrétně v případě žalobkyně. K tomu žalovaná uvádí, že stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností. Ze strany žalobkyně nebylo prokázáno, proč by nemohlo být možné její přesídlení v rámci země původu, přestože přesídlení do cizí země z její strany zjevně možné bylo.
13. Žalovaná se dle další žalobní námitky vůbec nezabývala přiměřeností napadeného rozhodnutí a souladem s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dále žalobkyně poukazuje na vazby, které si na území České republiky vytvořila, a na skutečnost, že její syn navštěvuje na území školu. K uvedené námitce žalovaná konstatuje, že v projednávané věci nebylo povinností správního orgánu zabývat se posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Toto posouzení není automaticky spojeno s každým rozhodnutím vydávaným dle zákona o pobytu cizinců. V rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č.j. 6 Azs 226/2015- 27, Nejvyšší správní soud deklaroval, že *„(u)stanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje pouze demonstrativní výčet kritérií, ke kterým správní orgány přihlédnou v případě, že jim zákon ukládá povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Tak je tomu např. v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a některých dalších rozhodnutí. Jak správně uvedl krajský soud, k aplikaci ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců tak může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona správnímu orgánu v konkrétním případě povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá.“* Ustanovení § 36 odst. 3 zákona o pobytu cizinců správnímu orgánu neukládá povinnost zabývat se při vydání zamítavého rozhodnutí o žádosti cizince o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území přiměřeností dopadů takového rozhodnutí. Je to ostatně logické, protože případné posouzení dopadů tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nemůže nijak ovlivnit závěr o nesplnění některé z podmínek, jimiž zákon podmiňuje vydání kladného rozhodnutí o takovém typu žádosti. Z toho vyplývá, že ani v případě nepříznivých dopadů zamítavého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce není možné vyhovět předmětné žádosti a dlouhodobý pobyt za účelem strpění pobytu na území žalobci prodloužit za situace, kdy již netrvají důvody, pro které mu v minulosti byl dlouhodobý pobyt za tímto účelem, tj. za účelem strpění jeho pobytu na území, udělen. Žalovaná dále konstatuje, že syn žalobkyně pobýval na území rovněž na základě uděleného pobytového oprávnění za účelem strpění a nyní na základě přiznaného odkladného účinku žaloby podané proti rozhodnutí správních orgánů o neprodloužení tohoto pobytového oprávnění. Syn se tedy v případě zamítnutí žalob příslušným soudem může navrátit spolu s rodiči do země původu, tj. nedojde k jeho odloučení od rodičů. Nakonec žalovaná podotýká, že není její

povinností se v odůvodnění rozhodnutí zabývat každým právním předpisem a jeho možným vlivem na výrok rozhodnutí, pokud účastník řízení v odvolání rozpor s uvedeným právním předpisem přímo nenamítá.

14. Žalobkyně dále namítá přepjatý formalismus napadeného rozhodnutí, když správní orgány zastírají reálný dopad svého rozhodnutí. Tedy to, že žalobkyně bude nucena se navrátit do oblasti ozbrojeného konfliktu. K této námitce žalovaná opakuje, že žalobkyně opravdu není nucena navrátit se do oblasti ozbrojeného konfliktu. Rozhodnutím žalované dochází pouze k tomu, že žalobkyni již nadále nebude umožněno pobývat na území České republiky za účelem strpění.
15. Dále žalobkyně namítá, že se žalovaná dostatečně nevypořádala s odvolacími námitkami žalobkyně. Jelikož tato žalobní námitka nebyla v žalobě blíže rozvedena, nemá žalovaná možnost se k ní blíže vyjádřit. Dle názoru žalované se v napadeném rozhodnutí řádně vypořádala se všemi odvolacími námitkami.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

16. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

V.

Posouzení věci soudem

17. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
18. Prvoinstančním rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím byla *„zamítnuta žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 a dále ve spojení s § 38 odst. 2 zákona o pobytu cizinců neprodloužena, neboť pominuly důvody, pro které bylo toto vízum uděleno“*.

A.

19. Soud se předně neztotožňuje se žalobkyní v jejích námitkách o tom, že došlo k porušení zásady legitimního očekávání žalobkyně založeného předchozím rozhodnutím správního orgánu, když *„vízum za účelem strpění bylo uděleno z důvodu, že politická a bezpečnostní situace v Doněcké části Ukrajiny neumožňovala její návrat do země původu“*.
20. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodech 81 a 82 usnesení dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), uvedl: *„S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavírá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke*

konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“

21. Odkazem na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud, je nezbytné konstatovat, že ač správní orgány původně opřely svůj závěr pro udělení víza o politickou a bezpečnostní situaci pouze „v Doněcké části Ukrajiny“, nikoli na území celé Ukrajiny, byly oprávněny následně tento svůj závěr revidovat a rozhodnout odlišně.
22. I pokud by se totiž ze strany správních orgánů jednalo o správní praxi zakládající legitimní očekávání žalobkyně, byly správní orgány oprávněny přistoupit ke změně této praxe, když pro její změnu byly naplněny všechny Nejvyšším správním soudem vymezené předpoklady.
23. V této souvislosti je nezbytné upozornit za to, že původní rozhodnutí bylo vždy časově omezené, přičemž správní orgány po celou dobu platnosti tohoto rozhodnutí nijak do práv a povinností žalobkyně nezasahovaly. Změna správní praxe byla akcentována teprve v následném řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území. *„Změna tak byla činěna do budoucnosti“*, žalobkyně měla možnost se s ní seznámit, když se o ní dozvěděla nejpozději z obsahu prvoinstančního rozhodnutí, a současně změna byla *„řádně odůvodněna závažnými okolnostmi“*, resp. se nejednalo o *„libovolnou (svévolnou)“* změnu správní praxe, nýbrž o změnu *„racionální, vyvolanou změnou skutečností rozhodných pro interpretaci zákona“*.
24. Správní orgány opřely změnu své praxe o nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) 2017/850 ze dne 17. 5. 2017, kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Ukrajina). Zde je nezbytné zdůraznit, že nařízení bylo vydáno teprve dne 17. 5. 2017. Správní orgány jím tedy nebyly oprávněny argumentovat dříve, a to bez ohledu na to, že podkladem pro jeho vydání mohla být i *„hodnotící zpráva Komise již ze dne 18. 12. 2015.“*
25. V bodu 2 zmíněného nařízení bylo uvedeno: *„Má se za to, že Ukrajina splnila všechna kritéria stanovená v akčním plánu na uvolnění vízového režimu, který byl ukrajinské vládě předložen v listopadu 2010, a proto splňuje příslušná kritéria osvobození svých občanů od vízové povinnosti, pokud cestují na území členských států. V souladu s příslušným mechanismem stanoveným v nařízení (ES) č. 539/2001 bude Komise řádně sledovat, zda Ukrajina tato kritéria, zejména v oblasti boje proti organizované trestné činnosti a korupci, soustavně plní.“*
26. Prvoinstanční správní orgán v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl: *„Akční plán stanovil Ukrajině kritéria především v oblasti dodržování lidských práv a svobod, vnitřní bezpečnosti, oblasti migrace a ochrany hranic. Ze závěrečné hodnotící zprávy Komise EU ze dne 18. 12. 2015, vydané pod č.j. COM(2015) 905 finál, vyplývá, že kritéria stanovená akčním plánem byla naplněna, a to jak na úrovni legislativní, tak i na úrovni praktické, proto mohlo být Radou EU a Evropským parlamentem rozhodnuto o uvolnění vízového režimu pro občany Ukrajiny. Rada EU a Evropský parlament přijetím nařízení č. 2017/850/EU stvrdili, že Ukrajina splňuje, mimo jiné i podmínky v oblasti vnitřní bezpečnosti, standardu lidských práv do té míry, že je možno jejím občanům povolit na území členských států EU pobývat“*

krátkodobě bez víza. Teprve podstatný nárůst cizinců, kterým byl odmítnut vstup či byli zjištěni při neoprávněném pobytu, případně nárůst neopodstatněných žádostí o azyl může dle čl. 1a nařízení 539/2001 mít za následek dočasné pozastavení možnosti bezvízového pobytu občanů Ukrajiny. Z toho implicitně vyplývá, že po uplynutí krátkodobého pobytu na území EU by tedy občanům Ukrajiny neměla obecně bránit žádná překážka v jejich návratu do země původu. Situace v zemi původu by neměla být důvodem, který by vedl občany Ukrajiny k rozhodnutí setrvat na území členských států EU neoprávněně či žádat o udělení azylu. Ozbrojené střety mezi ukrajinskou armádou a pro - ruskými separatisty na východě Ukrajiny, by tedy neměly ani z pohledu Evropské unie být samy o sobě důvodem, který by neumožňoval občanům Ukrajiny po skončení bezvízového pobytu návrat na Ukrajinu.“

27. *Prvoinstanční orgán na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že „Situace v zemi původu by byla překážkou návratu cizince pouze v případech, kdy by na území státu, jehož je cizinec státním příslušníkem, skutečně probíhal ozbrojený konflikt nebo kdy by případně tento stát selhal v zajištění alespoň základní bezpečnosti svých obyvatel. Toto však není případ Ukrajiny. Ozbrojené střety mezi ukrajinskou armádou a separatisty probíhají na východě země v Doněcké a Luhanské oblasti tedy v oblastech samozvané Doněcké a Luhanské lidové republiky a soustřeďují se především na frontovou linii a nijak výrazně se nerozšiřují. Je proto na volbě žadatelky, na jaké místo na Ukrajině se vrátí. Jestliže bude při návratu volit oblasti, v nichž ke střetům stále dochází, nemůže její volba být současně překážkou na její vůli nezávislou, která by jí bránila území ČR opustit a vrátit se do země původu. Život žadatelky tedy při návratu na Ukrajinu ohrožen není, je jen na její volbě, do které části Ukrajiny se navrátí. Situace na východě Ukrajiny, která byia důvodem udělení dlouhodobého víza žadatelce a následnému vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území, již v současnosti není překážkou, která by ve skutečnosti bránila žadatelce vycestovat z území ČR na Ukrajinu. Je na volbě žadatelky, na jaké místo na Ukrajině se vrátí. Pokud se i nadále cítí ohrožena v oblasti, kde před odchodem do ČR bydlela, má možnost se usadit na jiném místě mimo oblast, kde ozbrojené střety probíhají.“*
28. Skutečnosti, ze kterých správní orgány vycházely, stejně tak jako závěry, ke kterým na základě nich dospěly, se nijak nevymykají ze skutečností a závěrů ve vztahu k Ukrajině obecně zastávaných.
29. Zde je vhodné poukázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č.j. 1 Azs 65/2017-50, ve kterém Nejvyšší správní soud v bodu 30 uvedl: „*Nejvyšší správní soud se v mnoha řízeních ve věcech žádostí o mezinárodní ochranu či správního vyhoštění, které jsou u něj vedeny, k aktuální situaci na Ukrajině vyjádřil. Opakovaně shledává, že navrácení jednotlivců na Ukrajinu je z hlediska naplnění principu non-refoulement možné (srov. např. usnesení ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 Azs 265/2014-17, ze dne 25. března 2015, č. j. 3 Azs 259/2014-26, či ze dne 19. 10. 2016, č. j. 1 Azs 179/2016-21) a že branná povinnost na Ukrajině není důvodem, který by na tomto závěru cokoliv změnil (srov. např. rozsudky ze dne 7. 8. 2012, č. j. 2 Azs 17/2012-44, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 Azs 28/2015-24, či ze dne 25. 10. 2016, č. j. 1 Azs 214/2016-32). Opakovaně poukazuje též na to, že zhoršená situace se týká pouze části východní Ukrajiny, přičemž vnitřní přesídlení do jiné oblasti státu představuje relevantní možnost občanů Ukrajiny nalézt bezpečí přímo ve své zemi původu (srov. např. usnesení ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 Azs 265/2014-17, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 4 Azs 15/2015-28, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 9 Azs 13/2015-69, ze dne 17. 6. 2015, č. j. 6 Azs 86/2015-31, ze dne 14. 4. 2015, č. j. 10 Azs 17/2015-51).“*
30. Je tedy nezbytné uzavřít, že správní orgány postupovaly správně, pokud z deklarovaných

důvodů přistoupily k zamítnutí žádosti žalobkyně. Pro posouzení důvodnosti žádosti žalobkyně nebyla podstatná situace „v Doněcké a Luhanské oblasti“, nýbrž celková situace na území celé Ukrajiny. Současně je nezbytné uvést, že žalobkyně v průběhu správního řízení ani v odvolání neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by v jejím případě dokládaly nemožnost „vnitřního přesídlení do jiné oblasti Ukrajiny“. Netvrdila-li žalobkyně takové konkrétní skutečnosti, nemohly správní orgány pochybit, když se těmito netvrzenými skutečnostmi nezabývaly.

B.

31. Pokud jde o námitky žalobkyně o „nepřiměřenosti rozhodnutí“, ani tyto nelze shledat důvodnými.
32. Ač se otázkou „přiměřenosti rozhodnutí“ výslovně nezabývala žalovaná, když ostatně tuto skutečnost žalobkyně vůbec neakcentovala v odvolání, je potřebné konstatovat, že napadené rozhodnutí je nutné vnímat ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním.
33. Prvoinstanční orgán se otázkou přiměřenosti zabýval. V odůvodnění napadeného rozhodnutí prvoinstanční orgán uvedl: „Správnímu orgánu je z jeho úřední činnosti a z předchozího projednávání žádostí žadatelky známo, že na území České republiky společně s žadatelkou žije i její manžel, pan R. Y., nar..... a jejich syn, R. D., nar....., když oběma bylo stejně jako žadatelce uděleno dle ust. § 33 odst. 1 písm. a) zák. č. 326/1999 Sb. nejprve vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území a následně pak vydáno dle ust. § 43 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území, neboť stejně jako v případě žadatelky bylo shledáno, že jim brání ve vycestování z území, resp. v jejich návratu na Ukrajinu zhoršená bezpečnostní situace v Doněcké oblasti, kde před příjezdem do ČR žili v městě D. Z úřední činnosti je správnímu orgánu rovněž známo, že manžel žadatelky i jejich syn rovněž podali stejného dne jako žadatelka žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území a obě tyto jejich žádosti byly ze stejných důvodů, jako žádost žadatelky dne 25.01.2018 zamítnuty, neboť i v jejich případě pominuly důvody, pro které jim bylo vízum uděleno. K výše uvedenému písemnému vyjádření žadatelky považuje správní orgán za nutné uvést, že důvodem, pro který bylo žadatelce uděleno vízum k pobytu nad 90 dní za účelem strpění pobytu na území a následně vydáno i povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území byla zhoršená bezpečnostní situace v Doněcké oblasti, kde žadatelka před svým odjezdem do ČR v roce 2016 žila v městě D. Od té doby se však situace na území Ukrajiny změnila a Ukrajina je právním státem, ve kterém jak uvádí již výše uvedená závěrečná hodnotící zpráva Komise EU ze dne 18.12.2015, vydaná pod č.j. CÓM(2015) 905 finál, jsou plněna kritéria stanovená akčním plánem, která se týkají mimo jiné i oblasti dodržování lidských práv a svobod, vnitřní bezpečnosti, oblasti migrace a ochrany a ozbrojené střety mezi ukrajinskou armádou a pro - ruskými separatisty v na východě Ukrajiny v současné době již nemohou být sami o sobě důvodem, který by neumožňoval občanům Ukrajiny jejich návrat na území domovského státu a to zejména za situace, kdy se žadatelka se svojí rodinou nemusí vracet do míst, kde dochází k ozbrojeným střetům, ale může se usadit na jiném místě na Ukrajině. K situaci na Ukrajině se v mnoha řízeních vyjadřoval i Nejvyšší správní soud, který například ve svém rozsudku sp. zn. 1Azs 64/2017-55 mimo jiné uvádí, že „zhoršená situace se týká pouze východní Ukrajiny, přičemž vnitřní přesídlení do jiné oblasti státu představuje relevantní možnost občanů Ukrajiny nalézt bezpečí přímo ve své zemi původu.“ Život žadatelky tedy při jejím návratu na Ukrajinu ohrožen není, je na její volbě, do které části Ukrajiny se navrátí. Skutečnost, že žadatelka a její manžel jsou na území ČR zaměstnáni, nemůže být v žádném případě důvodem pro prodloužení

doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území, neboť k pobytu na území ČR za účelem zaměstnání slouží zaměstnanecká karta, o kterou si mohli žadatelka i její manžel požádat. Rovněž tak nemohou být důvodem prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území rodinné vazby manžela žadatelky, ani skutečnost, že její syn dosahuje dobrých studijních výsledků a chce dále studovat v ČR, neboť vízum, respektive dlouhodobý pobyt za účelem strpění pobytu na území nemohou v žádném případě nahradit jiné pobytových oprávnění, o které může žadatelka se svojí rodinou standardním způsobem požádat v domovském státě při splnění podmínek stanovených zák. č. 326/1999 Sb. Uváděné rodinné vazby manžela žadatelky na území České republiky pak nemohou být překážkou na její vůli nezávislou, která by žadatelce bránila v jejím vycestování zpět na území Ukrajiny. Skutečnost, že žadatelce není vydáno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území ČR, nezakládá zcela možnost vyloučení pobytu žadatelky na území ČR, neboť žadatelka je držitelem biometrického cestovního dokladu Ukrajiny a může nadále navštěvovat Českou republiku na základě bezvízového styku, který je umožněn občanům Ukrajiny (držitelům ukrajinských biometrických pasů) Evropským parlamentem schválenou změnou nařízení (ES) č. 531/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (publikováno v Úředním věstníku EU pod č. 2017/850/EU) po dobu 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů a pokud žadatelka hodlá na území České republiky pobývat dlouhodobě, může si standardní cestou přes zastupitelský úřad podat žádost o udělení platného pobytového oprávnění v souladu se zák. č. 326/1999 Sb.“

34. Z právě citovaných závěrů prvoinstančního orgánu nevyplývá žádný „přepjatý formalismus“. Žalobkyně není nucena navrátit se do „Doněcké a Luhanské oblasti“, tudíž její argumentace neutěšenou situací v této oblasti nemůže nijak prokázat „nepřiměřenost rozhodnutí“. Byl-li žalobkyni a její rodině přiznán pobytový status na základě situace v zemi jejího původu, je logické, že změnil-li se situace, pobytový status jí prodloužen nebude a rodina se vrátí zpět do své vlasti. Vytvoření „dočasných vazeb“ na území České republiky proto nemůže být samo o sobě důvodem pro to, aby pobytový status žalobkyně na území České republiky trval. Nelze v nich totiž spatřovat natolik mimořádnou okolnost, která by ji odlišovala od typových okolností obdobných případů, pro kterou by bylo nutné považovat správní rozhodnutí za nepřiměřené.

VI.

Rozhodnutí soudu

35. Soud neshledal žádný ze žalobkyní uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

VII.

Náklady řízení

36. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měla právo na náhradu nákladů řízení žalovaná, když měla ve věci plný úspěch. Jelikož žalované žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do

dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 14. ledna 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu