



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců
Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého, PhD., ve věci

žalobce: **O. T.**, narozen x, státní příslušnost Ukrajina
bytem x
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2015, č. j. MV-126410-6/SO-2015,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2015, č. j. MV-126410-6/SO-2015, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 27. 5. 2015, č. j. OAM-39649-25/DP-2014, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 15.466,50 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka.**

Odůvodnění:

- 1 Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 27. 5. 2015, č. j. OAM-39649-25/DP-2014 (dále jen „ministerstvo“ a „rozhodnutí ministerstva“), a toto rozhodnutí potvrdila. Rozhodnutím ministerstva byla zamítnuta žádost žalobce o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s odůvodněním, že existuje závažná překážka pobytu žalobce na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců

na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 9. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

- 2 Žalobce se domnívá, že jeho žádost nemohla být zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení obsahuje dvě skutkové podstaty, které svým obsahem nejsou totožné, avšak jejich intenzita ve vztahu k veřejnému zájmu je obdobná nebo srovnatelná. Žalobce má za to, že aplikované zákonné ustanovení nemá správním orgánům sloužit k vytváření vlastních nepřezkoumatelných a neoprávněných důvodů pro zamítnutí, zrušení, neprodloužení či neudělení nových víz nebo dlouhodobých pobytů. Zjištěná „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ musí být co do intenzity závažná a musí aktuálně existovat. Žalobce uvádí, že taková překážka nemůže být dána v případě, kdy cizinec sice nemá povolení k zaměstnání, ale zároveň si pořídí živnostenské oprávnění a založí nový účel svého pobytu. V případě žalobce závažná překážka pobytu evidentně neexistuje, neboť již v době rozhodování ministerstva řádně podnikal v souladu s živnostenským oprávněním a plnil účel pobytu, o jehož změnu požádal. Ministerstvo mělo vycházet ze stavu, který zde byl v době jeho rozhodování, přičemž nemělo důvod mu povolení k pobytu neudělit. Žalovaná tím, že rozhodnutí ministerstva potvrdila, zatížila napadené rozhodnutí nezákonností.
- 3 Žalobce nadto ministerstvu i žalované vytýká, že se nedostatečně vypořádaly s otázkou přiměřenosti jejich rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti žalobce připomíná závěry judikatury Ústavního soudu týkající se výkladu a aplikace právních předpisů a dovozuje, že odůvodnění meritorních rozhodnutí by měla obsahovat úvahu stran přiměřenosti rozhodnutí. Ministerstvo takovou úvahu do svého rozhodnutí nezahrnulo a žalovaná navíc jeho pochybení aprobovala. Nesprávný postup obou správních orgánů je o to závažnější, že žalobce pochází ze Slovjansku, města v centru válečné oblasti Donbasu, a tak se v případě povinnosti návratu do domovské země nemá kam vrátit. Napadené rozhodnutí má žalobce za nepřezkoumatelné, neboť se žalovaná nevypořádala s jeho námitkou ohledně nemožnosti prodloužení pracovního povolení, kterou uplatnil v doplnění odvolání ze dne 17. 7. 2015.
- 4 Žalovaná ve svém vyjádření uvádí, že k pojmu závažné překážky pobytu cizince na území se ve své judikatuře opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že pod tento pojem lze zařadit též nenaplnění účelu předchozího povolení k pobytu. Neplnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání po dobu delší než 60 dnů je dle mínění žalované třeba pokládat za závažnou překážku dalšího pobytu cizince na území. Žalobce přitom neměl od 17. 1. 2014 do 18. 9. 2014 platné povolení z úřadu práce, a tedy neplnil účel pobytu po dobu osmi měsíců; živnostenské oprávnění mu bylo uděleno až dne 27. 8. 2014.
- 5 K aplikaci § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaná konstatuje, že v případě rozhodování podle § 46 ve spojení s § 56 odst. 1 téhož zákona není stanovena povinnost zabývat se dopadem neudělení pobytového oprávnění do soukromého života žadatele. Ministerstvo se touto otázkou přesto nad rámec svých povinností zabývalo, jeho posouzení bylo obvyklé a vycházelo z informací ze spisového materiálu a cizineckého informačního systému. Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu mimoto plyne, že cizincům není zaručeno právo na pobyt na území České republiky. Ve zbytku žalovaná odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí, které pokládá za správné a řádně odůvodněné, a navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
- 6 Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné

pro nedostatek důvodů, což je natolik závažná vada, že soud napadené rozhodnutí bez jednání zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K vadě nepřezkoumatelnosti soud přihlédl z úřední povinnosti, neboť brání věcnému přezkumu a posouzení žalobních bodů (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikovaného pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

- 7 Z rozhodnutí ministerstva plyne, že žalobci bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání s platností od 22. 1. 2013 do 14. 4. 2013. Dne 29. 3. 2013, před vypršením jeho platnosti, žalobce požádal o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, přičemž rozhodnutí ve věci prodloužení povolení nenabylo do dne vydání rozhodnutí ministerstva (tj. 27. 5. 2015) právní moci. Ve správním spise je dále založeno 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 M. i. s. r. o., a to do 16. 1. 2014. Žádné pozdější rozhodnutí o povolení zaměstnání žalobci dle sdělení krajské pobočky ÚP ze dne 13. 3. 2015 vydáno nebylo. Dne 18. 9. 2014 žalobce podal novou žádost o povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Tato žádost byla rozhodnutím ministerstva zamítnuta s odůvodněním, že žalobce od 17. 1. 2014 do 18. 9. 2014 neplnil účel povoleného pobytu. Neplnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu uděleného za účelem zaměstnání po dobu delší než 60 dnů lze dle mínění ministerstva pokládat za závažnou překážku pro další pobyt žalobce na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Tento názor žalovaná v napadeném rozhodnutí potvrdila.
- 8 Soud nejprve podotýká, že jelikož žalobce podal žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ještě v době platnosti původního povolení k dlouhodobému pobytu, uplatnila se tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (k analogické aplikaci tohoto ustanovení i na případy, kdy cizinec pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu a nikoli víza k pobytu nad 90 dnů viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 96/2011 – 73). Na žadatele, kterému svědčí fikce pobytu, se přitom pohlíží jako na osobu, která má povolený pobyt, a která tedy může podat opakovanou žádost podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (tato nová žádost nicméně není sto založit v době běžící fikce pobytu novou fikci pobytu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 6 Azs 41/2016 – 28, konkrétně jeho bod [24], a rozsudek téhož soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 – 32). Žalobcovu žádost ze dne 18. 9. 2014 ministerstvo správně posoudilo podle jejího obsahu jako žádost podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce jejím prostřednictvím žádal o změnu účelu pobytu – z dosavadního pobytu za účelem zaměstnání na pobyt za účelem podnikání.
- 9 Při věcném posouzení žalobcovy žádosti ministerstvo (a následně i žalovaná) zjevně vycházelo z judikatury, která se zabývala situacemi, kdy cizinec požádal o *prodloužení* povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli o udělení nového povolení s ohledem na *změnu účelu* pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Právě z judikatury týkající se žádostí o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu totiž plyne ministerstvem aplikovaný závěr, že pokud cizinec neplní účel, za kterým mu byl dlouhodobý pobyt na území povolen, je dán důvod pro neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, resp. pro zrušení povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu existence jiné závažné překážky pobytu cizince (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29). Tento závěr však nemůže přiléhat na právě souzený případ, neboť již ze samotné podstaty věci plyne, že cizinci

žadající o změnu účelu pobytu tak zpravidla činí buď proto, že do budoucna nemají v úmyslu povolený účel pobytu plnit, anebo jej již v době podání žádosti o změnu účelu pobytu neplní. Důvodem podání žádosti o změnu účelu pobytu cizince přitom typicky může být ztráta zaměstnání a nemožnost či neochota nalézt zaměstnání jiné a s tím související záměr podnikat. Pokud tedy správní orgány při rozhodování o žádostech o změnu účelu pobytu kladou žadatelům k tíži, že v minulosti neplnili účel povoleného pobytu bez toho, aby pečlivě zvážily konkrétní okolnosti té které věci a uvedly, jak o rozhodných skutečnostech smýšlely, nemohou jejich rozhodnutí dostát požadavku přezkoumatelnosti.

- 10 Z rozhodnutí ministerstva ani z napadeného rozhodnutí nelze vysledovat, zda správní orgány zvažovaly specifické skutkové okolnosti věci (a pokud ano, co o nich mínily). Zejména není patrné, zda braly v úvahu, že žalobce sice po určitou dobu neměl povolení k zaměstnání od krajské pobočky ÚP, avšak současně požádal o změnu účelu pobytu, a tedy již zaměstnán být nechtěl nebo nemohl. Rovněž není patrné, zda správní orgány při rozhodování o neudělení povolení k pobytu za účelem podnikání a při naplňování pojmu „jiná závažná překážka pobytu cizince“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců 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 proti rozhodnutí ministerstva. Žalobce zde uváděl, že vždy řádně plnil své povinnosti, avšak byl nucen vycestovat na území S. na Ukrajině, kde se musel zdržet déle, než původně plánoval, neboť jeho návrat zpět do České republiky byl ztížen z důvodu nepokojů na Ukrajině. Z takto formulované odvolací námitky sice není zcela srozumitelné, co žalobce ministerstvu vytýkal, v kontextu ostatních skutkových zjištění však lze mít důvodně za to, že žalobce byl v zahraničí během období, v němž neměl povolení k zaměstnání. Bylo-li tomu tak, může být i tato skutečnost významná pro posouzení, zda lze jednání žalobce skutečně kvalifikovat jako jednání zakládající jinou závažnou překážku jeho pobytu v České republice.
- 11 Soud s ohledem na shora uvedené uzavírá, že rozhodnutí ministerstva a napadené rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Proto soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Současně za použití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí ministerstva, které napadenému rozhodnutí předcházelo, neboť usoudil, že bude třeba celou věc znovu právně posoudit s ohledem na dosud nedostatečně zohledněné skutečnosti, nikoli jen nahradit dílčí úvahu. Proto soud pokládá za vhodné, aby se věci opětovně zabývalo ministerstvo jako prvostupňový správní orgán. Ministerstvo v dalším řízení znovu pečlivě zohlední zjištěné skutkové okolnosti věci, případně vyzve 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 bude se znovu zabývat otázkou, zda existuje důvod, proč žalobci neudělit povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání.
- 12 Vzhledem k tomu, že ministerstvo bude věc na základě tohoto rozsudku znovu posuzovat ve správním řízení, nezabýval se soud již věcně námitkou nedostatečného vypořádání přiměřenosti správních rozhodnutí.
- 13 K otázce aplikace a obsahu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se dlouhodobé vízum (či povolení k dlouhodobému pobytu - § 46 odst. 1 téhož zákona) neudělí, pokud „pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, soud nad rámec nutného odůvodnění uvádí,

že se (obdobně jako žalobce) nemůže ztotožnit s jeho extenzivním výkladem. Svůj pohled zdejší soud v minulosti vyjádřil již v rozsudcích ze dne 12. 5. 2016, č. j. 45 A 37/2014 – 56, a ze dne 1. 2. 2017, č. j. 48 A 45/2015 – 42. Z nich plyne, že předmětné ustanovení zákona o pobytu cizinců nemůže být interpretováno takovým rozšiřujícím způsobem, který by znamenal, že rozhodnutí podle něho vydaná by byla nepředvídatelná a překvapivá. V rozsudku č. j. 45 A 37/2014 – 56 soud vyšel z historického výkladu a dovodil, že § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců má od okamžiku, kdy se stalo součástí tohoto zákona jednoznačný bezpečnostně-politický obsah v širším slova smyslu a směřuje k ochraně veřejného zájmu, na čemž nic nezměnila ani pozdější (výše citovaná) úprava textu tohoto ustanovení. Tuto povahu přitom má ustanovení jako celek, nikoli pouze ta jeho část, která hovoří o zájmu České republiky, ale i ta, která se týká jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Tyto dvě části zákonného ustanovení nelze vnímat izolovaně a subsumovat pod pojem „jiná závažná překážka“ jakékoli skutkové děje nesouvisející přímo s ochranou bezpečnostně-politických zájmů České republiky.

- 14 Uvedené v obecné rovině neznamená, že by mělo neplnění účelu pobytu po dostatečně dlouhou dobu v minulosti být ponecháno bez právních důsledků. Nadále totiž platí, že pobyt cizince na území je nerozlučitelně spjat s jeho účelem. Tyto právní důsledky však musí být jasným způsobem upraveny v zákoně, být předvídatelné a pro cizince nikoliv překvapivé. Situaci, kdy by skutkové okolnosti případu měly podle mínění ministerstva či žalované vést k neudělení povolení k pobytu (popř. jeho zrušení či neprodloužení doby jeho platnosti), 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“. Příliš extenzivní výklad § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců by *ad absurdum* mohl vést k závěru o nadbytečnosti ostatních ustanovení zákona pro neudělení povolení k pobytu (popř. jeho zrušení či neprodloužení) a správní orgány by si vystačily pouze s tímto jediným ustanovením.
- 15 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud II. výrokem tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení v celkové výši 15.466,50 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 7.750 Kč, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby - § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], jednoho úkonu po 1.550 Kč (opakovaný návrh na přiznání odkladného účinku - § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu), tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, vše zvýšeno o částku 1.816,50 Kč odpovídající 21% DPH z předchozích částek, a zaplacených soudních poplatků ve výši 5.000 Kč (3.000 Kč za žalobu a dvakrát 1.000 Kč za návrhy na přiznání odkladného účinku, za něž žalobci přísluší náhrada na základě přiměřené aplikace § 145 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 25. září 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.