



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: D.N.L.**, nar. ..., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika, v České republice bytem ..., *zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Praha 1, Opletalova 25*, proti **žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 4. 2015, čj. MV-16226-3/SO/sen-2015,

t a k t o:

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

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobkyně se žalobou ze dne 4. 5. 2015 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 16. 4. 2015, čj. MV-16226-3/SO/sen-2015, jímž bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 27. 10. 2014, čj. OAM-22170-20/DP-2014, jímž bylo rozhodnuto o žalobkynině žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná tak, že žádost se zamítá a „*platnost povolení k dlouhodobému pobytu se nevydává*“ podle § 46 odst. 1 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizinky na území.

[III] Žaloba

Žalobkyně se domnívala, že žalovaný správní orgán porušil zásadním způsobem své povinnosti odvolacího orgánu, jeho rozhodnutí odporovalo požadavkům na odůvodnění rozhodnutí, obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu, a zároveň bylo v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu (§ 89 odst. 2 správního řádu). Zároveň byla žalobkyně přesvědčena, že v tomto smyslu žalovaná opomenula zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 3 správního řádu. Nebylo též možné přehlédnout, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí prvoinstanční, bylo v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců a při vydání těchto rozhodnutí byla správními orgány zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky výkonu činnosti správních orgánů, zejména § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

Žalobkyně považovala napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu za nepřezkoumatelné, neboť žalovaná nezhodnotila řádně veškeré odvolací námitky a bez dalšího potvrdila prvoinstanční rozhodnutí. Správní orgán dovodil důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně z neplnění účelu pobytu (sloučení s rodinou – manželem), neboť manžel žalobkyně aktuálně studuje na území domovského státu, a v této skutečnosti shledal jinou závažnou překážku pobytu na území. Náhled správního orgánu byl dle žalobkyně značně zkreslený a nerespektoval současnou úpravu rodinného práva (§ 655 zákona č. 89/2012 Sb.). Žalobkyně uzavřela s manželem řádné manželství, jejich manželství je trvalé, z manželství se v nedávné době (2 roky zpět) narodil syn, manželé se vzájemně podporují – žalobkyně podporuje manžela v jeho touze získat vysokoškolské vzdělání, aby se lépe uplatnil na trhu práce. Žalobkyně byla tedy přesvědčena, že účel pobytu plní, a to i přes to, že její manžel dočasně studuje ve Vietnamu. Manželství je plně funkční, neboť i v době, kdy již manželé byli dočasně odloučeni, zplodili potomka. Je tedy evidentní, že manželství plnilo svou roli, stejně tak žalobkyně plnila účel pobytu na území ČR. V tomto ohledu žalobkyně poukázala na závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v rozhodnutí čj. 9 As 80/2011-69, kde Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že pro to, aby bylo možno konstatovat, že je konzumováno povolení k pobytu a tedy je plněn účel pobytu, musí být v případě povolení k pobytu za účelem podnikání podnikatelská činnost v předmětném období alespoň převážně vykonávána. Žalobkyně se domnívala, že účel svého pobytu řádně plnila a že ustanovení zákona, na jejichž základě byla její žádost zamítnuta, by bylo možné použít toliko v případě, kdy by již nežila společně se svým manželem, manželé by neudržovali žádný kontakt a manželství by bylo již pouze formální. V dané situaci, kdy manželé spolu stále žijí, avšak manžel je po nějaký čas na studiích, nelze uzavřít, že žalobkyně neplní účel pobytu, a tudíž ani nelze konstruovat existenci jiné závažné překážky.

Žalobkyně shledala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí též v nesouladu mezi výrokovou částí rozhodnutí orgánu I. stupně a jeho odůvodněním. Správní orgán ve výrokové části definoval, že povolení k dlouhodobému pobytu účastníka se nevydává, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Za jinou závažnou překážku pobytu na území je však dle žalobkyně

možno považovat takovou překážku, která není definována na jiném místě zákona a je jakousi nevyřčenou překážkou, kterou nebylo možno předem definovat, ale která se může v průběhu pobytu cizince vyskytnout. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se však zhusta točilo okolo způsobu podnikání žalobkyně, bylo v něm konstatováno, že žalobkyně neplnila účel, pro který jí bylo dříve povolení k pobytu vydáno, což bylo považováno za danou jinou překážku. Žalobkyně však byla přesvědčena, že tento postup nelze použít za situace, kdy samo neplnění účelu pobytu je samostatným důvodem pro nevydání pobytového oprávnění.

Bylo zřejmé, že správní orgán I. stupně rozhodl o nevyhovění žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že žalobkyně nesplňovala některou z podmínek pro udělení víza dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně shledal tyto podmínky v ustanovení § 56 téhož zákona. Z dikce tohoto ustanovení je však zřejmé, že se jedná o „*důvody neudělení víza...*“, nikoliv tedy o „*podmínky pro udělení víza*“ ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dle žalobkyně je opačný výklad zcela v neprospěch účastníka, a tedy nezákonný. Ze systematiky zákona o pobytu cizinců zřetelně vyplývá, že pokud by měl zákonodárce v úmyslu odkázat prostřednictvím § 37 odst. 2 písm. b) na § 56, učinil by tak výslovným odkazem v ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) tak, jak to praktikuje v jiných ustanoveních tohoto předpisu. Jako shrnutí žalobkyně uvedla, že zcela odmítá subsumování „*důvodů neudělení víz*“ pod „*podmínky pro udělení víza*“ tak, jak tyto termíny spojuje správní orgán I. stupně. Dle jejího názoru je z tohoto důvodu odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, tj. je v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Podle žalobkyně správní orgán ze zcela nepochopitelných důvodů došel k závěru, že neplnění účelu pobytu je zároveň i jinou závažnou překážkou ve smyslu § 57 odst. 1 písm. k) [sic!] zákona o pobytu cizinců. Takovýto závěr byl zcela nelogický a nesmyslný a byl zároveň i v rozporu se zákonem o pobytu cizinců. Z ustanovení § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že policie neprodlouží dobu pobytu na území, pokud shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza - § 37 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců přitom přímo stanoví jako jeden z důvodů pro zrušení víza (v souvislosti s § 44a odst. 3, § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců pro neprodloužení pobytu) neplnění účelu, pro který bylo vízum uděleno. Pokud tedy správní orgán chtěl argumentovat neplněním účelu pobytu jako důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu, měl tak učinit odkazem na § 37 odst. 1 písm. b). Správní orgán nemůže s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) téhož zákona vyjádřit neplnění účelu pobytu jako jinou závažnou překážku, když se ve skutečnosti jedná o překážku již uvedenou, a tedy zákonem předpokládanou v § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Smysl takového právního rozboru žalované nebyl žalobkyni znám. Žalobkyně zcela rezolutně odmítla právní posouzení „*neplnění účelu pobytu*“ jako „*jiné závažné překážky*“.

Žalobkyně v neposlední řadě nesouhlasila s tím, jak se správní orgány obou stupňů vypořádaly s přiměřeností rozhodnutí. Správní orgány neprovedly prakticky žádné šetření za účelem zjištění skutečného stavu věci ve vztahu k přiměřenosti rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v důsledku vydání napadeného rozhodnutí je fakticky ukončen pobyt žalobkyně na území ČR a přiměřenost zamítavého rozhodnutí je jedním ze zásadních kritérií, bylo

nanejvýše důvodné učinit náležitá zkoumání za účelem posouzení přiměřenosti takového rozhodnutí. Správní orgány jakési posouzení přiměřenosti svých rozhodnutí provedly, opomněly však zcela klíčovou otázku, tj. že jsou v daném případě povinny zohlednit to, že povolení k pobytu mohou neprodloužit toliko za podmínky, že „*důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince*“. Správní orgán sice zkoumal alespoň v náznacích přiměřenost rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu, ignoroval však zcela otázku přiměřenosti důsledků ve vztahu k důvodu pro neprodloužení povolení. Povolení nebylo prodlouženo s ohledem na neplnění účelu pobytu, kdy manžel větší část doby studuje mimo místo sdílení společné domácnosti. Manželé však spolu stále fungují v řádném svazku, mají společného potomka a plánují společný život na území ČR. Důsledky neprodloužení povolení k pobytu jsou tedy evidentně nepřiměřené důvodům pro jeho neprodloužení. I kdyby tomu tak nebylo, zcela zásadní je, že správní orgány obou stupňů se touto otázkou vůbec nezabývaly.

S ohledem na výše uvedené žalobkyně považovala napadené rozhodnutí i jemu předcházející řízení za nezákonné, proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[III] Vyjádření žalované

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že odvolání žalobkyně obsahovalo dvě relevantní odvolací námitky – námitku konzumace účelu pobytu žalobkyně s odkazem na zákon č. 94/1993 Sb. a námitku nepřiměřenosti negativního rozhodnutí, se kterými se žalovaná zevrubně vypořádala. Stejně tak žalovaná v napadeném rozhodnutí popsala skutkové okolnosti, tyto zhodnotila a odůvodnila jejich subsumpci pod příslušná ustanovení, proto žalovaná nesouhlasila s námitkou nepřezkoumatelnosti.

K námitce neplnění účelu podnikání jako jiné závažné překážce pobytu žalobkyně na území žalovaná uvedla, že daný žalobní bod se nevztahuje k posuzované věci. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím, shledalo jinou závažnou překážku pobytu žalobkyně na území ČR v neplnění účelu pobytu – společného soužití rodiny na území.

K námitce nepřiměřenosti žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí (bod III. odůvodnění), kde se vypořádala s komparací subjektivního zájmu žalobkyně pobývat na území ČR a objektivního zájmu ČR na neudělení požadovaného pobytového oprávnění.

S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[IV] Původní rozhodnutí krajského soudu

Zdejší soud ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 29. 6. 2016, čj. 30 A 55/2015-49, po provedeném jednání tak, že *I. rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 16. 4. 2015, čj. MV-16226-3/SO/sen-2015, a rozhodnutí Ministerstva vnitra*

ČR, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 27. 10. 2014, čj. OAM-22170-20/DP-2014, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované; II. žalovaná je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 16.342,- Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

V odůvodnění předmětného rozsudku soud mimo jiné konstatoval: „Soud dospěl k závěru, že řízení před prvoinstančním správním orgánem i před žalovanou vykazuje rysy nepřezkoumatelnosti. [...] z ničeho nevyplývá, že by v době, kdy správní orgány rozhodovaly (a rozhodly) o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu **za účelem podnikání** (což je předmětem této žaloby), bylo pravomocně rozhodnuto o žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu **za účelem společného soužití rodiny**. Tedy, při rozhodování žalované v dané věci (= povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání) nebyla vyřešena otázka samostatně vedeného řízení o žádosti o povolení prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Později k tomu zřejmě došlo, ale to jsou právě ony pochybnosti, které zakládají nesrozumitelnost, až nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. [...] prvoinstanční správní orgán si při rozhodování o žádosti, jejíž předmět byl zcela nový (účel podnikání) vypůjčil v té době domnělou existenci takové jiné závažné překážky, tzn., že není plněn účel společného soužití rodiny, a použil tuto skutečnost jako rozhodovací důvod pro rozhodnutí o druhé, samostatně vedené žádosti žalobkyně (= žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání). O této druhé žádosti rozhodl prvoinstanční správní orgán tak, že ji zamítl. Z výroku rozhodnutí je zřejmé, že aplikoval § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s přihlédnutím k § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona. Zatímco § 46 odst. 1 umožňuje aplikaci ustanovení zákona o pobytu cizinců, která se váží k dlouhodobému vízu, i v otázkách rozhodování o dlouhodobém pobytu, ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) předpokládá existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Soud však ve výrokové části zcela postrádá konstatování dalších významných ustanovení, zejména, zda důvodem pro zamítnutí žádosti byla existence důvodů uvedených v § 37 odst. 1 a odst. 2 zákona o pobytu cizinců tak, aby bylo možné ve věci přezkoumat, zda onen důvod pro zamítnutí žádosti plynul z naplnění podmínky pro zrušení platnosti víza nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle odst. 1 či podle odst. 2 řečeného ustanovení. Díky tomu by také bylo možné jednoznačně odpovědět na otázku, zda správní orgán byl, či nebyl povinen zabývat se otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Nic takového ovšem z výrokové části a ani z odůvodnění rozhodnutí patrné není. S touto skutečností se nevypořádala ani žalovaná, která se s důvody vyjevenými prvoinstančním správním orgánem ztotožnila a významnou část odůvodnění věnovala otázce, zda žalobkyně plnila účel společného soužití rodiny. Soud však nenalezl jedinou zmínku o tom, jak odvolací orgán dospěl k závěru, že zde jsou důvody pro zamítnutí žádosti k povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání. Fakt, že se správní orgány obou stupňů nevypořádaly s otázkou srozumitelné aplikace ustanovení zákona o pobytu cizinců, soud vyhodnotil jako zásadní procesní vadu, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí.“

[V] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Žalovaná brojila proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2016, čj. 30 A 55/2015-49 kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 9. 3. 2017, čj. 5 Azs

215/2016-32, tak, že rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 6. 2016, č. j. 30 A 55/2015-49, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu se uvádí kromě jiného následující: „(...) závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stěžovatelky není správný. Správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí výslovně uvedl: “[Ž]ádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se nevydává podle ustanovení § 46 odst. 1 s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) věta druhá zák. č. 326/1999 Sb., neboť je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizinky na území.” V odůvodnění pak rozvedl svá skutková zjištění a právní úvahy, na základě nichž dospěl k závěru, že žalobkyně po celé tři roky svého pobytu na území České republiky neplnila účel dříve vydaného povolení k pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny, v čemž ve smyslu § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) větou druhou téhož zákona shledal jinou závažnou překážku, která brání vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Pokud správní orgán I. stupně (a následně žalovaná) shledal v případě žalobkyně existenci „jiné závažné překážky“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, pak nepochybně byl povinen uvést do výroku právě uvedené ustanovení, které bezprostředně aplikoval. Vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení se dle svého znění týká žádosti o vízum, nikoli žádosti o povolení k pobytu, kterou žalobkyně podala v projednávané věci, musel uvést do výroku rozhodnutí rovněž § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje obdobně aplikovat citované ustanovení rovněž v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu. Uvedenému postupu nelze dle názoru zdejšího soudu ničeho vytknout. [...] Naopak je nepřezkoumatelná úvaha krajského soudu o nutnosti uvedení § 37 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně na projednávanou věc aplikoval § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, když shledal na straně žalobkyně jinou závažnou překážku jejího pobytu na území České republiky, tj. skutečnost, že v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny neplnila jeho účel (k otázce existence uvedené závažné překážky srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29, ze dne 30. 1. 2013, č. j. 9 As 117/2012-35, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 3 As 14/2013-28, ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013-35, a ze dne 21. 1. 2016, č. j. 7 As 227/2015-49). Správními orgány § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců aplikován nebyl, neboť bylo postupováno podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Uvedené přitom již z povahy věci vylučuje současnou aplikaci § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců, který se týká pouze případného rušení platnosti víza nad 90 dnů, resp. rušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli vydání povolení k pobytu. Blíže nezdůvodněná úvaha krajského soudu, že rovněž za této situace by snad měl či mohl být aplikován § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců, je nepřiléhavá. Z právě uvedeného je rovněž zřejmá nesprávnost závěru krajského soudu, že “[n]enalezl jedinou zmínku o tom, jak odvolací orgán dospěl k závěru, že zde jsou důvody pro zamítnutí žádosti k povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání”, a že “Správní orgán I. stupně si při rozhodování o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání „vypůjčil“ v rozhodné době pouze domnělou existenci jiné závažné překážky, tj. že není plněn účel společného soužití rodiny, a uvedenou skutečnost použil jako rozhodovací důvod pro své rozhodnutí”. Vzhledem k tomu, že jinou závažnou překážku, která brání vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, shledaly správní orgány právě v okolnosti, že žalobkyně neplnila účel dříve vydaného povolení k pobytu na území České

republiky za účelem sloučení rodiny, je pochopitelné, že jí věnovaly ve svých rozhodnutích značnou pozornost. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného.“

[VI] Jednání před krajským soudem

Nařízeného jednání ve věci se zúčastnila zástupkyně žalobkyně na základě substituční plné moci, žalovaná se z účasti na jednání předem omluvila. Zástupkyně žalobkyně setrvala na žalobě a doplnila odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 1 Azs 250/2014-37, vztahující se k výkladu účelu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Soudu také na podporu své argumentace předložila dvě rozhodnutí žalované v jiných věcech pod čj. MV-142516-6/SO-2013 a MV-157064-6/SO-2013, která se rovněž zabývala plněním účelu pobytu za účelem sloučení rodiny z hlediska krátkodobosti jednotlivých pobytů na území ČR. Zástupkyně žalobkyně se dále odvolávala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, čj. 48 A 45/2015-42, jenž se dotýkal neplnění účelu pobytu jako jiné závažné překážky a toho, že použití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nemůže být bezbřehé. Konečně k využití ustanovení § 37 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců zástupkyně žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Azs 322/2015-43. Správní orgány se měly zabývat přiměřeností, což vyplývá minimálně z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, z § 2 odst. 4 správního řádu a z čl. 3 a 9 Úmluvy o právech dítěte.

Zástupkyně žalobkyně v konečném návrhu setrvala na žalobním návrhu a navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení ve specifikované výši.

[VII] Nové posouzení věci krajským soudem

Soud byl ve smyslu § 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem. V souladu s § 75 odst. 1, 2 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.

Soud neshledal žalobu důvodnou.

Ustanovení § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění rozhodném pro nyní projednávanou věc, stanoví, že „[c]izinec s povoleným dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny je oprávněn po 3 letech pobytu na území nebo po dosažení věku 18 let požádat ministerstvo o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.“

Podle § 46 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců, „[p]ro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.“

Konečně § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců uvádí: „*Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*“

Při projednání věci vycházel soud z následujících skutečností, jak vyplývají ze zasláního správního spisu.

Žalobkyně podala dne 2. 6. 2014 žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná (dále jen „OSVČ“). V období od 19. 4. 2011 do 19. 4. 2013 měla povolen dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, přičemž 28. 3. 2013 požádala o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za tímž účelem. Součástí spisu jsou kopie záznamů z pobytových kontrol, datovaných 7. 6. 2013, 18. 12. 2013 a 20. 2. 2014, které byly pořízeny ze spisů ve věci žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a žádosti nezletilého žalobkynina syna o povolení k trvalému pobytu. Dále spis obsahuje kopie protokolů o výsledcích žalobkyně, datovaných 3. 7. 2013 a 31. 1. 2014, k nimž došlo v rámci řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně a řízení o povolení k trvalému pobytu žalobkynina syna. V rámci výsledků žalobkyně kromě jiného opakovaně uváděla, že manžel od r. 2010 (pozn. na jiném místě uveden r. 2009) studuje ve Vietnamu vysokou školu v denní formě studia, jednou ročně na 1-3 měsíce se vrací do ČR, žalobkyně za ním byla jednou v r. 2013 (pozn. na jiném místě uvedeno, že ho navštívila dvakrát nebo třikrát). Proti prvoinstančnímu rozhodnutí ze dne 27. 10. 2014, ve kterém správní orgán I. stupně shledal existenci jiné závažné překážky pobytu na území spočívající v neplnění účelu pobytu, se žalobkyně odvolala, přičemž v doplněném odvolání ze dne 14. 11. 2014 bylo v první řadě odkazováno na odvolání proti rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, kdy těžištěm daného odvolání bylo, zda žadatelka plnila účel pobytu. Dále zmocněný zástupce v doplněném odvolání ze dne 14. 11. 2014 mj. uváděl, že žadatelka mimo účelu pobytu sloučení rodiny plnila i účel podnikání; to jí nelze klást k tíži, nýbrž bylo třeba posuzovat, zda lze pobyt žadatelky na území ČR s ohledem na plnění dalšího účelu pobytu považovat za jinou závažnou překážku. Skutečnost, že manželé realizují svůj život částečně pobytem v jiné zemi, nemůže a nesmí být důvodem neprodloužení dlouhodobého pobytu. Takové kladení podmínek by bylo v rozporu s čl. 8 Úmluvy o základních lidských právech a svobodách. Zástupce žalobkyně v závěru odvolání shrnul, že žadatelka účel pobytu plnila; i kdyby částečně předchozí účel pobytu neplnila za současného plnění jiného účelu pobytu, nelze tuto skutečnost považovat za jinou závažnou překážku. Odvolání žalobkyně bylo napadeným rozhodnutím ze dne 16. 4. 2015 zamítnuto.

VII.1 (Ne)plnění účelu pobytu žalobkyní

Žalobkyně byla předně přesvědčena o tom, že účel pobytu spočívající v soužití s rodinou (manželem) plní, přestože manžel studuje ve Vietnamu, neboť manželství plnilo svou funkci. Během ústního jednání byly k této námitce doplněny odkazy na judikaturu správních soudů a rozhodovací praxi žalované.

To, zda žalobkyně plní účel pobytu, přihlédně-li se zejména k jejím vlastním tvrzením při výslechu, bylo již řešeno zdejší soudem ve věci vedené pod sp. zn. 30 A 49/2015, v níž se jednalo o přezkum rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny. Rozsudkem ze dne 20. 4. 2016, čj. 30 A 49/2015-48, byla žaloba zamítnuta. Hlavní argumenty ve vztahu k tomu, že žalobkyně neplní účel pobytu, byly následující: *„Předpokladem pro plnění účelu pobytu je tedy společné soužití rodinných příslušníků na území ČR. V řešeném případě mohou manželé rozvíjet rodinný život na území svého společného domovského státu a pobyt žalobkyně na území ČR vede naopak k rozdělení rodiny po většinu roku. Ani správní orgány, ani soud nijak nezpochybňují funkčnost manželství žalobkyně. Dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je však udělován s úmyslem umožnit pravidelný osobní kontakt členům rodiny. K plnění jeho účelu tedy nestačí pouze trvající vztah mezi manželi, ale podmínkou je také jejich společné soužití na území ČR. [...] v případě řešeném Nejvyšším správním soudem [pod čj. 1 Azs 250/2014-37] manžel a syn stěžovatelky pobývali na území ČR a stěžovatelka na území ČR opakovaně přijížděla za účelem jejich návštěvy. Pobytové oprávnění tedy využívala pro soužití se svou rodinou. Situace žalobkyně je ovšem odlišná, neboť její manžel na území ČR většinu roku nepobývá a žalobkyně se tedy většinu roku v ČR zdržuje v odloučení od svého manžela.“*

Následná kasační stížnost žalobkyně byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2016, čj. 10 Azs 115/2016-40, kde se tento soud rovněž zabýval srovnatelností situace žalobkyně a situace stěžovatelky, v jejíž věci byl vydán rozsudek pod čj. 1 Azs 250/2014-37. Shledal, že *„v nynějším případě [je to] naopak sám nositel oprávnění (manžel stěžovatelky), který pobývá většinu roku v zemi původu. Případný nárok stěžovatelky na prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny je potom odvozen právě od pobytového oprávnění jejího manžela. Za této situace se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, dle něhož účel pobytu stěžovatelka nesplňuje již proto, že naopak právě její pobyt na území České republiky vede k rozdělení rodiny po většinu roku.“*

Vzhledem k existující prejudikatuře ve věci totožné žalobkyně, podle níž žalobkyně účel pobytu neplnila, soud nemohl v nyní projednávané věci vyvodit jiné důsledky ohledně této otázky ani z případné odlišné rozhodovací praxe žalované a dalších skutečností, které zástupkyně žalobkyně uvedla při konaném ústním jednání.

VII.2 Existence jiné závažné překážky

Podle žalobkyně nebylo dále možno hodnotit neplnění účelu pobytu jako jinou závažnou překážku, když neplnění účelu je samostatným důvodem pro nevydání pobytového oprávnění; nelze směřovat *„důvody neudělení víza“* podle § 56 zákona o pobytu cizinců s *„podmínkami pro udělení víza“* ve smyslu § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Pokud chtěl správní orgán argumentovat neplněním účelu pobytu jako důvodem nevydání povolení k dlouhodobému pobytu, měl tak učinit s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. K neplnění účelu pobytu jako jiné závažné překážce se vyjadřoval i Krajský soud v Praze v rozsudku pod čj. 48 A 45/2015-42 a k využití ustanovení § 37 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud v rozsudku pod čj. 7 Azs 322/2015-43.

Soud musel vycházet ze systematiky zákona o pobytu cizinců, jak vyplývá z výše citovaných ustanovení, která jsou relevantní pro nyní projednávanou věc. V případě žalobkyně se jednalo o změnu účelu pobytu ve smyslu § 45 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Aby žalobkyně této změny dosáhla, podala dne 2. 6. 2014 novou žádost. Jednalo se stále o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu a zákon pro povolení k dlouhodobému pobytu využívá odkazujícího ustanovení (§ 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), které ve svém výčtu obsahuje i § 56 zákona o pobytu cizinců, vztahující se primárně k neudělení dlouhodobého víza. Pokud tedy správní orgán I. stupně shledal, že žalobkyně se dopustila takového jednání, které lze podřadit pod neurčitý právní pojem jiné závažné překážky, musel aplikovat ustanovení § 46 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Použití ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců nemělo v rozhodnutí správního orgánu místo, neboť žalobkyni nebyl dlouhodobý pobyt rušen. Odkaz na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců byl sám o sobě dostačující i proto, že okolnosti, uvedené v § 56 zákona o pobytu cizinců, jsou negativními podmínkami pro udělení povolení k dlouhodobému pobytu.

Dále bylo třeba zkoumat, zda neplnění účelu pobytu žalobkyní bylo možno hodnotit jako jinou závažnou překážku. Judikatura správních soudů odpovídá na tuto otázku kladně. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 322/2015-43, na nějž se odvolávala i žalující strana, „*Nejvyšší správní soud opakovaně [...] dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců [...]*“. To odpovídá skutečnosti, že dlouhodobý pobyt cizince na území ČR je vždy účelově vázaný a povolený účel pobytu musí být fakticky naplňován. Je třeba zároveň upozornit na to, že věc projednávaná před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 Azs 322/2015 se dotýkala prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, u nějž se uplatňuje jiná systematika zákona o pobytu cizinců a zahrnutí ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců do výroku má na rozdíl od případu žalobkyně své opodstatnění.

Soud již postavil najisto, že žalobkyně účel svého předchozího povoleného pobytu neplnila. Překážkou pro závěr správního orgánu o existenci jiné závažné překážky pobytu cizinky na území nemohla být ani skutečnost, že účel pobytu deklarovaný v nové žádosti žalobkyně se lišil od účelu předchozího pobytu. Jak uzavřel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, čj. 7 Azs 313/2015-35 (k dispozici na www.nssoud.cz), „*krajský soud, jakož i správní orgány, řádně zdůvodnil, proč stěžovatel nesplnil zákonné podmínky pro povolení pobytu na území České republiky, když ten po celou dobu trvání jeho povolení k dlouhodobému pobytu, a ani později, nejen, že nevykonával podnikatelskou činnost, ale o své účasti na právnické osobě vůbec nevěděl. Tedy nepochybně neplnil účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Neplnění účelu povoleného pobytu lze nepochybně považovat za “jinou závažnou překážku” ve smyslu ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Zcela nepřipadná a irelevantní je pak stěžovatelova argumentace, že správní orgány měly věc posuzovat z hlediska splnění podmínek účelu “zaměstnání”*“. Podobně se vyslovil i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, čj. 9 A 66/2010-50, podle kterého existence jiné závažné překážky spočívající v neplnění účelu předchozího pobytu – zde na základě víza – je důvodem pro nevydání povolení k dlouhodobému pobytu.

Závěry zdejšího soudu nemůže zvrátit ani rozsudek Krajského soudu v Praze, kterého se zástupkyně žalobkyně dovolávala při jednání. Pokud Krajský soud v Praze zdůrazňoval nutnost hodnotit pobytovou historii, důvod neplnění účelu pobytu a další konkrétní okolnosti případu konkrétního žadatele, pak bylo v nyní projednávané věci jasné shledáno, že již od samého počátku svého pobytu na území ČR (duben 2011) žalobkyně účel pobytu neplnila, když její manžel – nositel pobytového oprávnění, od něhož bylo odvozováno pobytové oprávnění žalobkyně – po celou dobu dlouhodobě pobýval ve Vietnamu za účelem studia. Tyto okolnosti odůvodňovaly závěr o intenzitě a závažnosti žalobkynina jednání v míře, která odpovídá pojmu jiné závažné překážky.

S ohledem na shora uvedené soud přisvědčil závěru správních orgánů o tom, že v případě žalobkyně byly naplněny podmínky pro shledání existence jiné závažné překážky pobytu cizinky na území.

VII.3 Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí

Žalobkyně nesouhlasila s tím, jak správní orgány posoudily otázku přiměřenosti rozhodnutí, když za tím účelem neprovedly žádné šetření a v důsledku vydání napadeného rozhodnutí byl přitom fakticky ukončen pobyt žalobkyně na území ČR. Správní orgány byly povinny přiměřenost posoudit, avšak ignorovaly zcela otázku přiměřenosti ve vztahu k důvodu neprodloužení povolení.

Soud považoval za nutné v první řadě konstatovat, že se v nyní projednávané věci a v napadeném rozhodnutí nejednalo o prodlužování platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nýbrž o vydání povolení nového. Správní orgán shledal existenci jiné závažné překážky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Z dikce zákona o pobytu cizinců přitom vyplývá, že u prvního odstavce § 56 zákon neukládá správnímu orgánu povinnost zkoumat přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života (na rozdíl od odstavce 2). Žalovaná se však i nad rámec povinnosti poměřováním přiměřenosti ve vztahu k důvodu neudělení povolení alespoň rámcově zabývala při posuzování odvolací námitky porušení čl. 8 Úmluvy, a to na str. 5 napadeného rozhodnutí, když mj. uvedla, že neplnění účelu pobytu, tedy porušování povinnosti vyplývající ze zákona o pobytu cizinců, je zásahem do morálky občanů státu, který též odůvodňuje zásah státu do práva na soukromý a rodinný život, který žalobkyně může realizovat na území domovského státu. Soud neshledal ani tuto žalobní námitku důvodnou.

VII.4 Ostatní procesní námitky

Ve zcela obecné rovině žalobkyně namítala porušení § 68 odst. 3 (nedostatky odůvodnění), § 89 odst. 2 (nezhodnocení veškerých odvolacích námitek řádně), § 3 a § 2 odst. 3 a správního řádu.

V případě těchto námitek se jednalo o natolik obecná tvrzení, že soud považoval za dostačující uvést, že v postupu žalované neshledal žádné zásadní pochybení, které by se přičilo vyjmenovaným ustanovením správního řádu. Z rozhodnutí žalované vyplývalo, z jakých podkladů vycházela, jak je hodnotila a k čemu ji toto hodnocení vedlo. S podaným

odvoláním se žalovaná vypořádala v mezích uplatněných žalobních námitek. Skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nebyly porušeny ani základní zásady činnosti správních orgánů.

S ohledem na vše výše uvedené soud neshledal žádné z žalobních námitek důvodnými, a proto podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[VIII] Náklady řízení

Žalovaná, která měla ve věci plný úspěch, by měla podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, avšak vzhledem k tomu, že žalovaná právo na náhradu nákladů řízení neuplatnila, nebyla jí náhrada nákladů řízení přiznána.

P o u č e n í : *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.*

V Plzni dne 16. srpna 2017

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová