



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **S. T.**, narozeného dne ..., státního příslušníka Ruské federace, bytem v P. 5, J. 3253/14, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem v Praze 1, Opletalova 25, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra České republiky - Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem v Praze 4, Náměstí Hrdinů 1634/3, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 23. 11. 2015, č. j. MV-148261-6/SO-2015

t a k t o:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 16. 6. 2015, č. j. OAM-87783-28/DP-2011. Uvedenými rozhodnutími tak byla pravomocně zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

Žalobce v podané žalobě namítl, že žalobou napadené rozhodnutí odporuje požadavkům uvedeným v § 68 odstavci 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), definujícím požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména s § 89 odstavec 2 správního řádu. Žalobce má za to, že správní orgány opomenuly zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a rozhodnutí obou stupňů jsou v rozporu s ustanovením § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„zákon o pobytu cizinců“), a při vydání rozhodnutí byla zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon činností orgánů veřejné správy.

Žalobce v podané žalobě namítl nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný nezhodnotil řádně veškeré odvolací námitky a bez dalšího potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, když i ten ve svém rozhodnutí nedostatečně zjistil skutkový stav věci. Podle názoru žalobce bylo na místě minimálně doplnění dokazování o listinné důkazy, které by prokázaly, že žalobce skutečně využíval pobytového oprávnění. Přestože se žalobce na území České republiky nacházel pouze omezenou dobu, vedly jej k tomu omluvitelné důvody, které uvedl i v odvolání, ale které žalovaný nijak nezohlednil. Tímto postupem žalovaný rovněž porušil svoji povinnost přezkoumat řádně a v rozsahu odvolacích důvodů napadené rozhodnutí. Žalobce se nacházel na území svého domovského státu, v České republice pobýval pouze omezeně, to však bez dalšího ještě neznamená, že neplnil účel povoleného pobytu. Otázka soužití s rodiči byla napadeným rozhodnutím rovněž prakticky vynechána a správní orgán konstatoval, že žalobce účel pobytu neplní, ačkoliv po celou dobu svého pobytu sdílí společnou domácnost s matkou a otcem. Pokud jsou rodiče žalobce v Rusku nebo jinde, pak logicky žalobce s nimi nemůže sdílet společnou domácnost. Zákon o pobytu cizinců však i podle aktuální judikatury neměl v úmyslu zakotvit povinnost žít společně v jednom kuse, ale pouze po převážnou dobu, což žalobce se svojí dcerou plní, ačkoliv tuto povinnost nemůže plnit neustále.

Žalobce v podané žalobě rovněž namítl, že správní orgány vycházejí při stanovení rozhodné doby z takzvaných přechodových razítek, které však nelze brát za směrodatná, neboť ne všechny pohyby žalobce i jiných osob jsou do cestovních dokladů zaznamenávány. Z uvedeného plyne, že pouze na základě údajů získaných z cestovního dokladu není jednoznačně doložitelné, po jak dlouhou dobu se žalobce zdržoval na území České republiky. Žalobce přitom konstantně v průběhu celého řízení tvrdil, že přechodová razítka v jeho cestovním dokladu neodpovídají skutečnosti, protože se nekryjí s dobou, kdy žalobce v České republice pobýval.

Podle názoru žalobce se správní orgány obou stupňů nevypořádaly s otázkou přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu v obecné rovině, kde tato povinnost je zakotvena v § 46a odstavci 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž správní orgán se otázkou přiměřenosti rozhodnutí zabýval pouze okrajově a poměřováním důvodu pro neprodloužení povolení k pobytu a důsledku pro účastníka řízení se nezabýval vůbec. Podle názoru žalobce má správní orgán povinnost posuzovat jednak důvod, který jej vedl k závěru, že není možné povolení k pobytu prodloužit, s důsledky, které takový krok pro život účastníka řízení má.

Žalobce opakovaně poukazoval na skutečnost, že tvrzeným důvodem pro neprodloužení jeho pobytového oprávnění bylo zjištěné neplnění účelu pobytu, kdy žalobce se na území České republiky nacházel pouze po omezenou dobu. Toto tvrzení je jistě pravdivé, ale je nutno zohlednit i důvod, který k tomuto kroku žalobce vedl. Důsledkem napadeného rozhodnutí je pak zrušení pobytového oprávnění pro žalobce, který má na území České republiky stabilní zázemí, a je tedy zřejmé, že důsledky napadeného rozhodnutí jsou zcela nepřiměřené důvodům jeho vydání.

Závěrem podané žaloby žalobce namítl, že správní orgány obou stupňů se nedostatečně vypořádaly s přiměřeností rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinnému

životu účastníka řízení. Správní orgány v tomto směru neprovedly prakticky žádná zjištění za účelem zjištění skutečného stavu věci a vzhledem k tomu, že v důsledku vydání napadeného rozhodnutí je fakticky ukončen pobyt žalobce na území České republiky, je přiměřenost zamítavého rozhodnutí jedním ze zásadních kritérií. Proto bylo nanejvýš důvodné učinit náležitá zkoumání za účelem posouzení přiměřenosti takového rozhodnutí. Správní orgány však žádná zkoumání neprovedly a zcela ignorovaly skutečnosti uváděné žalobcem.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí s tím, že přezkoumatelným a dostatečným způsobem byly podle jeho názoru zjištěny skutečnosti ohledně pobytu žalobce na území České republiky, tedy konkrétně že s matkou pobýval na území v souhrnu 39 dnů a s otcem 36 dnů. S ohledem na uvedené zjištění byla žádost z důvodu neplnění účelu pobytu na území zamítnuta v souladu se zákonem.

K námitce týkající se zpochybnění tzv. přechodových razítek, žalovaný uvedl, že na str. 4 napadeného rozhodnutí tuto problematiku řešil a podotkl, že přechodová razítka v cestovním dokladu žalobce jsou dostatečným důkazem o pobytu žalobce na území České republiky. Žalobce svá tvrzení o tom, že byl na území České republiky po delší dobu, nijak v řízení neprokázal.

K námitce nedostatečného posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí žalovaný sdělil, že tuto námitku neshledal důvodnou, což vyjádřil na stranách 4 a 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Intenzita dopadu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života žalobce je přímo úměrná délce pobytu, po kterou žalobce na území České republiky pobýval po dobu platnosti posledního povolení dlouhodobého pobytu.

Na základě všech uvedených skutečností žalovaný neshledal napadené rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo v rozporu s uvedenými ustanoveními správního řádu, které žalobce uváděl v podané žalobě. Z tohoto důvodu žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Žalobce pobýval na území České republiky na základě uděleného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území s platností ode dne 10. 12. 2010 do dne 23. 1. 2012.

Dne 8. 12. 2011 podal žalobce u správního orgánu prvního stupně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za stejným účelem.

Za účelem zjištění skutečného stavu věci byl žalobce předvolán k výsledku ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem „podnikání – účast v právnické osobě“ na den 10. 3. 2015, kdy do protokolu správního orgánu uvedl, že studuje formou prezenčního studia univerzitu v Moskvě a na území v České republice v roce 2014 pobýval tři nebo čtyři týdny. V rámci provedeného výsledku pořídil správní orgán prvního stupně kopii cestovního dokladu účastníka řízení, platného do dne 28. 6. 2021, která

prokazuje délku pobytu účastníka řízení na území České republiky v období od 1. 1. 2013 do 10. 3. 2015.

Dne 17. 3. 2015 byl žalobce správním orgánem prvního stupně vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Dne 1. 6. 2015 se dostavil na pracoviště správního orgánu a po nahlédnutí do spisového materiálu sdělil, že se vyjadřovat více nehodlá.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 6. 2015, č. j. OAM-87783-28/DP-2011, byla žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítnuta, neboť správní orgán dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro zamítnutí žádosti podle § 44a odst. 4 s odkazem na § 46a odst. 2 písm. i) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce neplní účel, pro který mu bylo povolení k pobytu vydáno.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím svého právního zástupce blanketní včasné odvolání. Následně v písemném doplnění odvolání namítal shodně jako v podané žalobě, že správní orgán prvního stupně se nezabýval verifikací přechodových razítek v cestovním pase účastníka řízení za roky 2012 až 2015, a že jeho závěr o délce pobytu účastníka řízení na území tak nemá oporu ve spisovém materiálu. Dále žalobce v odvolání namítal, že správní orgán prvního stupně nedal účastníku řízení možnost proti důvodům zamítnutí žádosti brojit a popíral, že by jeho pobyt na území dosahoval pouze rozsahu zjištěnému správním orgánem prvního stupně. Pokud se správní orgán nezabýval plněním účelu pobytu účastníkem řízení, je jeho rozhodnutí podle názoru žalobce nepřezkoumatelné.

O podaném odvolání rozhodl žalovaný odvolací správní orgán žalobou napadeným rozhodnutím, jímž odvolání žalobce jako nedůvodné zamítl a rozhodnutí ministerstva vnitra ze dne 16. 6. 2015 potvrdil s odůvodněním, že podle nařízení Evropského parlamentu a Rady ES, kterým se stanoví Kodex společenství o pravidlech upravujících přehraniční pohyb osob, je uvedeno, že cestovní doklady státních příslušníků třetí zemí se při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka. Přechodová razítka účastníka řízení, uvedená v jeho cestovním dokladu, tak lze považovat za dostatečný důkaz skutečného pobytu žalobce na území České republiky.

Pokud žalobce namítal, že nebyl informován, z jakého důvodu bude jeho žádost zamítnuta a nebylo mu umožněno se hájit, pak odvolací orgán tuto námitku shledal nedůvodnou, neboť je povinností žalobce respektovat a znát právní předpisy České republiky a z nich vyplývající povinnosti týkající se plnění účelu účastníka řízení na území. Nadto byl žalobce před vydáním rozhodnutí řádně vyslechnut a následně mu byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odstavec 3 správního řádu, čehož žalobce nevyužil. Povinností správního orgánu prvního stupně poučit žalobce o důvodech pro zamítnutí žádosti před vydáním rozhodnutí není v českém právním řádu zakotvená.

Pokud žalobce namítal, že správní orgán nepřihlédl k jeho podnikatelské činnosti na území České republiky, pak žalovaný zdůraznil, že účastníku řízení byl udělen pobyt za účelem společného soužití rodiny na území, tudíž správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, když zjišťoval pouze plnění účelu pobytu již žalobci uděleného.

K otázce přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života účastníka řízení žalovaný uvedl, že intenzita dopadu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života cizince je přímo úměrná délce pobytu, po kterou cizinec na území České republiky skutečně pobývá. Pokud žalobce pobýval v období od 1. 1. 2013 do 10. 3. 2015 na území České republiky po dobu pouhých 39 dnů, pak tato skutečnost výrazně snižuje dopad rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Dále správní orgán poukázal na to, že žádný z rodinných příslušníků účastníka řízení jako nositel oprávnění ke sloučení rodiny na území České republiky nemá platné povolení k pobytu, proto lze mít za to, že nebyl-li účel povoleného pobytu na území České republiky naplňován, nebude zamítavým rozhodnutím o žádosti nepřiměřeně zasaženo ani do rodinného a soukromého života žalobce, neboť ten je s ohledem na uvedená zjištění realizován na území Ruské federace.

Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 11. 4. 2017 zástupce žalobce zopakoval obsah podané žaloby a zdůraznil dva okruhy žalobních námitek, v nichž spatřuje důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem. V první řadě namítl, že správními orgány obou stupňů nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, neboť nebyl hodnověrně zjištěn skutečný rozsah pobytu žalobce na území České republiky v rozhodném období. Dále žalobce namítá, že správní orgány nesprávně a nedostatečně posoudily přiměřenost napadeného rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života žalobce.

K dotazu soudu zástupce žalobce uvedl, že pokud jde o oprávnění rodičů žalobce k pobytu na území České republiky, podle jeho informací ani jim nebyla platnost povolení prodloužena a jsou ve stadiu podaných žalob ke správnímu soudu, o nichž dosud nebylo rozhodnuto.

Zástupce žalovaného správního orgánu se z účasti u jednání soudu řádně a včas omluvil, soud proto postupoval podle § 49 odstavce 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), když o žalobě jednal a rozhodl v nepřítomnosti žalovaného.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.). Věc soud posoudil takto:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalované, kterým byla pravomocně zamítnuta žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

Podle § 44a odstavec 4 zákona o pobytu cizinců platnost povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto povolení.

Podle § 46a odstavec 2 písm. i/ zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo toto povolení vydáno.

Obecně je podle § 42 odstavec 1 zákona o pobytu cizinců oprávněn podat žádost o

povolení k dlouhodobému pobytu cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad devadesát dnů, hodlá na území pobývat po dobu delší než šest měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.

O dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je poté oprávněn podle § 42a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádat cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem. Podle odst. 6 písm. a) téhož ustanovení se poté cizinci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny udělí, jestliže cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, je oprávněn k pobytu na území a pobývá na území po určitou zákonem stanovenou dobu. V případě žalobce předpoklady dle těchto ustanovení zákona o pobytu cizinců splněny nebyly, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žádný z rodinných příslušníků účastníka řízení jako nositel oprávnění ke sloučení rodiny na území České republiky nemá platné povolení k pobytu.

Zákon o pobytu cizinců počítá v § 44a rovněž s možností prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Podle odst. 1 tohoto ustanovení lze povolení v případě společného soužití rodiny, bylo-li nositeli oprávnění ke sloučení rodiny vydáno oprávnění k trvalému pobytu, prodloužit opakovaně, a to na dobu pěti let. Cizinec je přitom v souladu s § 47 odst. 1 povinen podat žádost o prodloužení svého pobytového oprávnění nejdříve 90 a nejpozději 14 dnů před uplynutím platnosti jeho stávajícího pobytového oprávnění. K této žádosti je třeba opět přiložit veškeré doklady jako v případě žádosti o dlouhodobý pobyt, s výjimkou dokladu o příbuzenském vztahu. Žalobce v souladu s těmito ustanoveními v zákonné lhůtě podal žádost o prodloužení svého dlouhodobého pobytu.

Důvody pro neprodloužení dlouhodobého pobytu jsou v podstatě totožné s důvody pro zrušení pobytového oprávnění, jak vyplývá z § 44a odst. 4. Tyto důvody jsou zakotveny v § 46a zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra zruší (neprodlouží) dlouhodobý pobyt cizince, jestliže neplní účel, pro který byl vydán. Přitom posoudí přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Pokud by měl žalobce právní nárok na udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny, jak je zdůvodněno výše, má za stejných podmínek právní nárok i na prodloužení tohoto typu pobytového oprávnění. Nevyhovět jeho žádosti by za daných okolností bylo možné skutečně pouze na základě § 37 odst. 1 písm. b), tedy z důvodu, že neplní účel, pro který mu byl pobyt na území České republiky povolen. Je tedy namístě zabývat se otázkou, čím je naplněn účel dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.

Zákon o pobytu cizinců na tuto otázku výslovnou odpověď neposkytuje. Jeho ustanovení v této oblasti jsou projevem implementace směrnice Rady Evropské unie 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2013, o právu na sloučení rodiny. Důvody pro vydání této směrnice jsou shrnuty v jejích úvodních ustanoveních. Podle odst. 2 jde zejména o *projev závazku chránit rodinu a respektovat rodinný život, který je obsažen v mnoha nástrojích mezinárodního práva*. Podle odst. 4 je *sloučení rodiny nezbytné k umožnění rodinného života*. Z odstavce 14 poté vyplývá, že *sloučení rodiny může být zamítnuto z řádně doložených důvodů. Zejména osoba, která usiluje o to, aby jí bylo povoleno sloučení rodiny, nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost*.

Z uvedeného lze dovodit, že účelem institutu dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny je umožnit blízkým rodinným příslušníkům rozvíjet rodinný život na území toho státu,

kde má některý z nich povolený pobyt. Z hlediska cizince požívajícího toto pobytové oprávnění je podstatná skutečnost, že jeho blízký příbuzný (zejm. manžel, rodič či nezletilé dítě) oprávněně pobývá na území jiného státu. Potom vzniká i jeho právní nárok na pobyt na území tohoto státu. Účel, který je mu tímto umožněno naplňovat, je udržování příbuzenského vztahu a rozvíjení rodinných vazeb.

Časové intervaly, ve kterých má být takový účel pobytu naplňován, přitom zákon ani směrnice nestanoví. Jediné ustanovení, které počítá s časovým prvkem v dlouhodobém pobytu je § 42 odst. 1, který spojuje oprávnění cizince podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu s jeho úmyslem pobývat na území státu po dobu delší než šest měsíců.

Žalobce v podané žalobě namítl, že žalobou napadené rozhodnutí odporuje požadavkům uvedeným v § 68 odstavci 3 správního řádu, zároveň je v rozporu s požadavky na činnost odvolacího orgánu, zejména s § 89 odstavec 2 správního řádu.

Uvedená žalobní námitka podle názoru Městského soudu v Praze nesplňuje náležitosti žaloby, jak je stanoví § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné; podle písm. e) pak též musí být uvedeno, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést.

Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 4Azs 149/2004 - 52, zveřejněném pod číslem 488/2005 ve Sbírce NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz).

Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany.

Žalobce je též povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže

spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2Azs 92/2005 – 58).

Podle názoru žalobce, vyjádřeného v podané žalobě, žalovaný vycházel z nedostatečně zjištěných skutečností, nedostatečně vypořádal námitky uplatněné v odvolání a nezabýval se náležitě skutečným stavem věci. Tyto námitky jsou však pouze obecnými tvrzeními. Žalobce je ve vztahu k napadenému rozsudku nijak blíže nekonkretizoval a neumožnil tím správnímu soudu jejich bližší přezkum. K požadavku konkretizace žalobních námitek se judikatura správních soudů vyjádřila v řadě rozhodnutí, jejichž význam a smysl lze shrnout tak, že pokud žalobce v žalobě uvádí pouze námitky obecného charakteru, aniž by upřesňoval, které konkrétní důkazy či podklady pro rozhodnutí žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí chybí, je takové tvrzení bez uvedení konkrétních skutečností nedůvodné. Proto se Městský soud v Praze těmito námitkami více nezabýval.

Podle ustanovení § 68 odstavců 1 až 3 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle ustanovení § 27 odstavce 1. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (ustanovení § 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Pro řízení a rozhodnutí o odvolání platí totéž podle ustanovení § 93 správního řádu.

Žalobce dále v podané žalobě namítal, že rozhodnutí obou stupňů jsou v rozporu s ustanovením § 174a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a při vydání rozhodnutí byla zásadním způsobem porušena ustanovení definující podmínky pro výkon činností orgánů veřejné správy.

Je zřejmé, že rozhodování o tom, komu bude pobyt na území státu povolen či zrušen, přísluší pouze státu samotnému, který je nadto oprávněn v rámci zákona, daných možností a s ohledem na mezinárodní závazky stanovit konkrétní pravidla. Aby uvedený mechanismus řádně fungoval, je nezbytné, aby při rozhodování o pobytových záležitostech byla příslušnému správnímu úřadu dána právním předpisem i možnost posoudit všechny okolnosti individuálního případu. Soudy ve správním soudnictví již opakovaně judikovaly názor, že žádné z práv, uvedených v Listině základních práv a svobod, nezakládá cizinci nárok na jeho pobyt na území České republiky, neboť takové právo mají jen státní občané České republiky. Stejně tak neexistuje ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky a je tudíž věcí suverénního státu, za jakých podmínek připustí pobyt cizího státního příslušníka na

svém území a s ohledem na vlastní zájmy. Rozhodnutí správních úřadů v předmětné věci bylo vydáno v souladu s platnými právními normami České republiky a vykazuje všechny náležitosti požadované zákonem.

Smyslem soudního přezkumu pravomocného rozhodnutí správního úřadu není polemika o souladnosti jednotlivých obecně závazných právních předpisů, ale především posouzení zákonnosti a věcné správnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska uplatněných žalobních bodů. Na základě tohoto vymezení konstatuje městský soud, že se žalovaný správní úřad v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zcela podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil k rozhodujícím namítaným skutečnostem a soud jeho úvahy neshledal v rozporu se zásadami správního uvážení.

Soud neshledal důvodnou námitku žaloby o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, které byly uvedeny v podaném odvolání. Nedostatečně zjištěný skutkový stav byl žalobcem namítán až v odvolacím řízení, do té doby žalobce jako účastník řízení nevznášel žádné námitky ani neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by uvedený závěr zpochybňovaly, nenavrhoval žádné důkazy k svému tvrzení o tom, že skutečný rozsah jeho pobytu neodpovídá zjištěním správních orgánů, v řízení byl zcela pasivní. Ostatně ani v průběhu řízení před správním soudem žalobce žádné konkrétní návrhy na doplnění dokazování nepřednesl. Žalobce tak v průběhu správního řízení plně akceptoval zjištění správních orgánů o skutečném rozsahu využití pobytového oprávnění, nezpochybnil razítka v cestovním dokladu ani způsob, jakým správní orgán prvního stupně opatřil podklady pro vydání rozhodnutí. Soudu ve správním soudnictví nepřísluší, aby za žalobce domýšlel konkrétní důvody tvrzené nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu nebo prováděl důkazy účastníky řízení nenavrhované.

Základním smyslem a účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly ve správním řízení, ač se o to aktivně pokusily. Účastník řízení by neměl své námitky a důkazy proti rozhodnutí o přestupku uplatnit až v řízení o žalobě, jinak se zbytečně připraví o jejich posouzení v obou instancích správního řízení. Navíc se může teprve *ex post* podaná obrana jevit podle kontextu věci i jako účelová (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013 - 60, ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014 - 43, ze dne 3. 9. 2015, č. j. 7 As 186/2015 - 33 či ze dne 6. 1. 2016, č. j. 2 As 217/2015 - 47). V naposledy zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že u pasivity účastníka řízení je třeba rozlišit dvě situace: „*V první řadě půjde o situaci, kdy již v samotném správním řízení správní orgány opatří takovou sadu důkazů, jež s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí vede k závěru, že skutkový stav se stal tak, jak správní orgán uvádí. Zároveň nesmí existovat žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění pro právní posouzení. V takovém případě pasivita účastníka řízení ve správním řízení zásadně nemůže vést k jeho úspěchu v navazujícím soudním řízení. Výjimkou by bylo, pokud by se mu podařilo účinně zpochybnit věrohodnost nebo dostatečnost správními orgány provedených důkazů. Pokud však správní orgány v rámci správního řízení neprovedou dostatečně úplné dokazování rozhodných skutečností (druhý typ situace), postačí účastníkovi řízení, který byl v řízení před správními orgány pasivní, aby poukázal na možné jiné varianty rozhodného skutkového děje, jež nebyly provedeným dokazováním vyvráceny, k tomu, aby byl v řízení před soudem úspěšný. Je případně na správním soudu, aby v mezích možností daných*

povahou soudního přezkumu správních rozhodnutí důkazně „oddělil zrna od plev“ a případné zcela nepravděpodobné či jinak bizarní námitky obviněného provedením důkazů eliminoval.“ Uvedené závěry plně platí i pro nyní posuzovanou věc, kdy se podle názoru Městského soudu v Praze jedná typově o první popsanou situaci.

Znakem dlouhodobého pobytu je už z hlediska označení tohoto institutu právě jeho dlouhodobost. Soud neshledal důvodnou námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Správní orgány obou stupňů v souladu s právními předpisy vycházely z údajů, získaných z cestovního dokladu žalobce, podle nichž žalobce v posledních dvou a půl letech pobýval na území České republiky méně než na území Ruska, v České republice strávil v období od 1. 1. 2013 do 10. 3. 2015 na území České republiky po dobu pouhých 39 dnů. Tato skutečnost opravňuje dospět k závěru, že žalobce plně nekonzumoval své pobytové oprávnění.

Nerelevantní soud shledal námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti respektive nezákonnosti rozhodnutí ve vztahu k § 174a zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 174a zákona o pobytu stanoví, co je nezbytné zohlednit při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí, nikoli povinnost správních orgánů v každém svém rozhodnutí přiměřenost dopadů rozhodnutí posuzovat. K aplikaci ustanovení § 174a zákona o pobytu tak může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona o pobytu cizinců správnímu orgánu v tom kterém řízení povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá. Je tomu tak i v nyní posuzovaném případě aplikace ustanovení § 46a odst. 2 písm. i/ zákona o pobytu. Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dopady rozhodnutí do sféry žalobce zabývala.

Co se týče samotné udržitelnosti závěru, že se žalobou napadené rozhodnutí nedostatečně vypořádalo s otázkou jeho (ne)přiměřenosti ve vztahu k soukromému a rodinnému životu žalobce, Městský soud v Praze se ztotožnil s náhledem žalovaného, neboť ten plně koresponduje s ustáleným přístupem k této problematice ze strany českých správních soudů (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7As 6/2012 - 29, ze dne 6. 12. 2011, č. j. 8As 32/2011 - 60, a ze dne 18. 4. 2008, č. j. 2As 19/2008 - 75, a rovněž rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2010, č. j. 22A 33/2010 - 35, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2007, č. j. 10Ca 330/2006 - 89), ale i Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Z novější judikatury ESLP lze zmínit například případy *Rodrigues da Silva a Hoogkamer proti Nizozemsku*, rozsudek ze dne 31. 1. 2006, č. 50435/99, § 39; dále *Nunez proti Norsku*, rozsudek ze dne 28. 6. 2011, č. 55597/09, § 70; *Konstantinov proti Nizozemsku*, rozsudek ze dne 26. 4. 2007, č. 16351/03, § 52; či *Üner proti Nizozemsku*, rozsudek velkého senátu ze dne 18. 10. 2006, č. 46410/99.

Právě bohatá judikatura ESLP stanoví řadu kritérií pro posuzování souladu zásahů do soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech (dále též jen „Evropská úmluva“) v cizineckých věcech. Mezi hlediska, která berou soudy v imigračních případech v potaz, patří zejména povaha a závažnost dotčeného veřejného zájmu (například závažnost porušení veřejného pořádku či trestného činu spáchaného cizincem), délka pobytu cizince v hostitelském státě, doba, jež uplynula od porušení veřejného pořádku či spáchání trestného činu a chování cizince v průběhu této doby, rodinná situace cizince (například doba trvání manželství a jiné faktory vyjadřující efektivnost rodinného života páru), počet nezletilých dětí a jejich věk, dále rozsah, v jakém by byl soukromý anebo rodinný život cizince narušen (tj. vliv na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce, včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě na základě samostatného pobytového oprávnění), rozsah a intenzita vazeb na hostitelský stát

(příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti a podobně), imigrační historie dotčených osob (například porušení imigračních pravidel v minulosti) a v neposlední řadě také věk a zdravotní stav cizince.

Městský soud v Praze nikterak nepolemizuje s názorem žalobce o tom, že posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do osobního a rodinného života cizince je interpretací tohoto neurčitého právního pojmu, nicméně i tato interpretace musí vycházet z konkrétních zjištěných skutkových a právních okolností každého jednotlivého případu. Vyhodnocení těchto rozhodných okolností je pak již formou uvážení správního orgánu. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu či že by se správní orgán nevypořádal se všemi odvolacími námitkami žalobce. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení. Úkolem soudu tak není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry.

Skutečnosti, které správní orgán zohlední při posuzování přiměřenosti, s účinností od 1. 1. 2011 stanoví ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců (dle něhož *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště*).

Ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že se poměřuje „něco k něčemu“, zde tedy veřejný zájem spočívající v ochraně veřejného pořádku s právem na soukromý a rodinný život cizince. Soud toho názoru, že v daném případě z hlediska vznesených žalobních námitek bylo posouzení zásahu do soukromého a rodinného života žalobce správními orgány provedeno postačujícím způsobem.

Žalobce v žalobě nikterak nevyvrací konstatování žalovaného, že intenzita dopadu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života cizince je přímo úměrná délce pobytu, po kterou cizinec na území České republiky skutečně pobývá. Pokud žalobce pobýval v období od 1. 1. 2013 do 10. 3. 2015 na území České republiky po dobu pouhých 39 dnů, pak tato skutečnost výrazně snižuje dopad rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky. Dále správní orgán poukázal na to, že žádný z rodinných příslušníků účastníka řízení jako nositel oprávnění ke sloučení rodiny na území České republiky nemá platné povolení k pobytu, proto lze mít za to, že nebyl-li účel povoleného pobytu na území České republiky naplňován, nebude zamítavým rozhodnutím o žádosti nepřiměřeně zasaženo ani do

rodinného a soukromého života žalobce, neboť ten je s ohledem na uvedená zjištění realizován na území Ruské federace.

Posouzení přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života cizince musí být výsledkem poměrování intenzity narušení veřejného pořádku a intenzity zásahu do soukromého a rodinného života cizince, jež měl být zrušením povolení k trvalému pobytu způsoben. Zásah do soukromého a rodinného života cizince musí být proporcionální ve vztahu k intenzitě narušení veřejného pořádku. V předmětné věci dospěl správní orgán podle soudu ke správnému závěru, že s ohledem na uvedené okolnosti případu není vydané rozhodnutí nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života žalobce.

Z odůvodnění obou rozhodnutí je patrné, že se správní orgány obou stupňů konkrétním jednáním žalobce podrobně zabývaly a toto jednání vyhodnotily z pohledu zákonem stanovených podmínek. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2As 78/2006 - 64, nelze shledat, že by postup žalovaného správního orgánu zasáhl žalobce do práva na respektování soukromého a rodinného života, či do práva realizace soužití s rodiči, neboť z těchto práv nevyplývá nutně právo na vstup či pobyt v zemi, kde pobývá rodinný příslušník cizince, jak uvedl Evropský soud pro lidská práva v rozsudku *Abdul Aziz Cabales vs Spojené království* ze dne 28. 5. 1985, sp. zn. 9214/80. Takové právo nelze tím spíše dovodit za situace, kdy správní úřad přihlíží v rámci správního řízení k osobním poměrům a konkrétním okolnostem pobytu dané osoby na území a k veřejnému zájmu, jak to Evropský soud pro lidská práva požadoval při určení rozsahu povinnosti státu umožnit na svém území pobyt cizince pro jeho příbuzenské vazby s osobou, která již na tomto území pobývá.

Argumentace žalobce o nedostatečnosti a nesprávnosti posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho dopadů do rodinného a soukromého života žalobce není případná a přiléhavá. Žalobce je zletilou osobou, ze spisového materiálu nevyplývá závěr, že by na území České republiky v uplynulých třech letech pobýval natolik, že by bylo možno považovat jeho soužití dospělého člověka s rodiči za vztah, u něhož by mohlo dojít k jeho narušení v důsledku vydaného rozhodnutí, což vyplývá z výše popsanych okolností posuzovaného případu, k nimž žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě přihlédl. Zároveň je podle názoru soudu třeba akcentovat skutečnost, že v nyní posuzované věci nebylo sporu o tom, že jde o žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu žalobce na území České republiky. Jedná se tak skutkově i právně o jinou situaci, než je řízení o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, protože v případě žalobce bylo nezbytné posuzovat i plnění dosavadního účelu pobytu, jak byl žalobci povolen. Dospěl-li zároveň správní orgán k závěru, že žalobce účel povoleného pobytu řádně neplnil, jedná se o závažnou překážku pobytu cizince na území, pro kterou byly správní orgány oprávněny žádosti žalobce nevyhovět.

Správní orgán se ve správním řízení zabýval všemi shromážděnými listinnými důkazy a vypořádal se se zjištěnými skutečnostmi. Městský soud v Praze neshledal žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadeného rozhodnutí. Na základě výše uvedeného odůvodnění soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně a proto ji podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů

v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení v jeho konečném stádiu nevznikly. Z uvedených důvodů soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 11. dubna 2017

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu