



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **H. T. H.**, nar. X, státní příslušnost X,
zastoupené Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, Opletalova
1417/25, 110 00 Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064,
nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 7. 2018, č.j. MV-98509-4/SO-2017,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“ nebo „prvoinstanční správní orgán“), ze dne 29. 5. 2017, č.j. OAM-23723-24/DP-2016 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), byla žádost žalobkyně podaná dne 10. 8. 2016 o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES zamítnuta a platnost povolení k dlouhodobému pobytu nebyla

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C..

prodloužena podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) 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“).

2. Rozhodnutím žalované ze dne 20. 7. 2018, č.j. MV-98509-4/SO-2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl k odvolání žalobkyně podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změněn výrok prvoinstančního rozhodnutí tak, že žádost se zamítá podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se nepodařilo ověřit, že žalobkyně splnila podmínky pro prodloužení dlouhodobého pobytu.
3. Žalobkyně se žalobou ze dne 29. 8. 2018, Krajskému soudu v Plzni doručenou dne 31. 8. 2018, domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.
4. Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[III] Žaloba

5. Žalobkyně v první řadě nesouhlasila s vypořádáním žádosti o změnu obsahu podání. Dle žalobkyně je řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ovládáno dispoziční zásadou. Žalobkyně navíc tuto svoji žádost řádně odůvodnila. Naprosto zřetelně zde formulovala, v čem spatřuje závažnou újmu, která jí hrozí.
6. Žalovaná při zamítnutí žádosti o změnu obsahu argumentovala naprosto absurdně a alibisticky. Jednak tvrdila, že žalobkyně specifikovala vážnost újmy, která jí v případě nevyhovění žádosti o změnu obsahu žádosti hrozí, až v odvolání, tudíž s ohledem na koncentraci řízení nebylo možné se těmito tvrzeními zabývat. To však není pravda, neboť žalobkyně újmu specifikovala již v samotné žádosti.
7. Žalovaná však zašla ještě dál. Již prvoinstanční správní orgán žalobkyni absurdně navrhl, že místo žádosti o změnu obsahu podání mohla podat žádost o nové oprávnění. Žalobkyně na to namítala, že tento postup by ji však nezaručoval kontinuitu legálnosti pobytu, neboť s ním není spojena tzv. fikce pobytu, v čemž lze spatřovat největší hrozbu případné vážné újmy.
8. Žalovaná tuto námitku vypořádala absurdně tak, že újma, která žalobkyni hrozí v důsledku nevyhovění žádosti o nové pobytové oprávnění, je tatáž, jako by jí hrozila v případě neprodloužení platnosti pobytu. Žalovaná však naprosto ignorovala podstatu argumentace žalobkyně, která právě proto, že je zde tato hrozba v obou případech, požádala o změnu obsahu podání. Touto naprosto zmatečnou a absurdní argumentací v kruhu a nevyhověním žádosti o změnu obsahu podání dosáhla žalovaná toho, že žalobkyně přišla o pobytové oprávnění a hrozí jí přerušování studia a veškerých dalších vazeb, které v České republice má (k tomu blíže níže).
9. Správní orgány se dle žalobkyně nijak nevypořádaly s námitkou porušení legitimního očekávání, tj. s tvrzením, že obdobným žádostem o změnu obsahu žádosti správní orgány vyhovují. Příkladem jsou usnesení č.j. MV-37907-1/OAM-2017, č.j. MV-54144-1/OAM-

2017 či č.j. OAM-35195-27/DP-2017, kterými prvoinstanční správní orgán vyhověl žádosti o změnu obsahu podání v návaznosti na závazný právní názor žalované vyjádřený v témže případě v rozhodnutí č.j. MV-31473-4/SO-2017. V prvních dvou usneseních nevidělo ministerstvo ve změně obsahu žádosti, kterou byl měněn účel pobytu z „jiné/ostatní“ na „studium“ žádný problém. V posledním uváděném případě pak žalovaná jasně akcentuje dispoziční právo účastníka řízení a logickou návaznost a provázanost těchto dvou účelů žádosti. Žalobkyně všechna odkazovaná usnesení a rozhodnutí předložila jako přílohu žaloby. Žalobkyně tak měla za to, že již nezákonnost tohoto mezitímního rozhodnutí má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí a představuje dostatečný základ pro jeho zrušení.

10. Žalobkyně dále namítala nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí obou správních orgánů. Pokud by správní orgány postupovaly při posouzení žádosti o změnu obsahu v souladu se zákonem, s největší pravděpodobností by nedošlo k zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, neboť taková žádost by byla posuzována jako žádost o povolení k pobytu za účelem studia jiného než dle směrnice 2004/114/ES či za účelem „jiné/ostatní“, přičemž podmínky pro udělení těchto pobytových oprávnění žalobkyně bezpochyby splnila.
11. Žalobkyně však dále (z procesní opatrnosti) namítala nepřiměřenost rozhodnutí. Již v odvolání, krom samotné nepřiměřenosti rozhodnutí, namítala i to, že s ohledem na procesní postup správního orgánu prvního stupně neměla možnost se k přiměřenosti rozhodnutí vyjádřit. V tomto směru citovala z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2017, č.j. 57 A 6/2016 - 81, ve kterém se mj. uvádí: *„Soud k této námitce uvádí, že řízení o žádosti podle zákona o pobytu cizinců lze rozdělit na dvě části. V části první je cizinec po podání žádosti vyzván k předložení příslušných dokladů. Poté, kdy cizinec na základě výzvy správního orgánu určité doklady předloží, zjišťuje správní orgán, zda doklady předložené k žádosti umožňují rozhodnout o žádosti. V případě, že požadované doklady nejsou doloženy nebo jsou nedostatečné, přesouvá se správní řízení do části druhé. Ve druhé části správní orgán zjišťuje, zda je či není rozhodnutí (tedy rozhodnutí o zamítnutí žádosti) přiměřené a je povinen tuto přiměřenost zkoumat i ve vztahu k tvrzením žalobce. Dle konstantního názoru zdejšího soudu je v případě řízení o pobytu cizince pro zjištění skutkového stavu v souvislosti s přiměřeností rozhodnutí důležitý výsledek cizince, neboť cizinec je neznalý práva a jazyka. Soud také odkazuje na dřívější rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 7. 2015, č.j. 57 A 75/2014-52, kde byl výsledek považován nejen za zcela standardní, ale rovněž za podstatný úkon ve správním řízení. Tamtéž zdejší soud dovodil, že 'Provedení výsledku žadatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je podstatným úkonem ve správním řízení, neboť v průběhu výsledku dostává žadatel možnost přednést svá tvrzení ohledně věci samé, tj. uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. (...) Procesní pochybení správních orgánů mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť nebylo-li žalobci umožněno uvést skutečnosti dokládající splnění všech podmínek pro prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, (...) je předčasné dospět k závěru, že žalobce tyto skutečnosti netvrdil, neprokázal a správními orgány rozporované skutečnosti nevyvrátil.' Dle názoru soudu výsledek slouží k tomu, aby cizinec předestřel svá tvrzení, která jsou potřebná pro vydání rozhodnutí. A to samozřejmě nejenom ve vztahu k první části řízení, kdy správní orgán zkoumá účel pobytu nebo naplnění podmínek, ale také v části druhé, kdy správní orgán zjišťuje, zda je rozhodnutí přiměřené. Soud má za to, že pokud žádost cizince nebude v první fázi úspěšná, správní orgán by měl cizince vyzvat, aby uvedl skutečnosti, ve*

kterých spatřuje důvod pro to, zda je rozhodnutí z jeho pohledu nepřiměřené nebo tak správní orgán může učinit výsledkem. Správní orgán, ale neprovedl nic z uvedeného, co by vedlo k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci dle § 3 správního řádu, proto soud tuto námitku považuje za důvodnou.“ Správní orgán má tedy povinnost, v případě, že neshledá důvody pro vyhovění žádosti, přejít do druhé fáze řízení, kde už z úřední povinnosti zjišťuje skutkové okolnosti pro posouzení přiměřenosti. To však správní orgán neučinil, žalobkyni nijak nevyzval k vyjádření k možným důvodům nepřiměřenosti rozhodnutí ani neprovedl tak základní úkon, jako je výslech žalobkyně, přestože jej sama navrhovala (tvrzení žalované, že výslech byl navrhován jen v souvislosti s posouzením školní docházky, nelze akceptovat ani jako pravdivý ani jako relevantní v tomto ohledu).

12. Kdyby se prvoinstanční správní orgán neomezil na pouhé dohady a domněnky a žalovaná by následně tento postup neaprobovala, bylo by mu známo, že žalobkyně má na území České republiky svoji sestru H. T. H., která zde má povolen trvalý pobyt, stejně jako její manžel a dvě děti, a že s nimi žalobkyně bydlí ve společné domácnosti. Dále, v České republice žije strýc žalobkyně N. V. K., se kterým mají žalobkyně i její sestra blízký vztah. Za zásadní má žalobkyně skutečnost, že má na území České republiky přítele N. D. D., který je občanem České republiky, s nímž žijí ve společné domácnosti (spolu se sestrou žalobkyně a její rodinou) a plánují společnou budoucnost, mj. též sňatek a stěhování do samostatné společné domácnosti (tzn. bez sestry a její rodiny) v X. Bez důležitosti pak není ani skutečnost, že na svém příteli a sestře je žalobkyně závislá materiálně, neboť je stále studentkou střední školy, kde úspěšně ukončila druhý ročník studia. V současné době se připravuje na nástup do ročníku třetího, posledního. Za dobu pobytu zde se zlepšila výrazně v českém jazyce a vytvořila si zde silné sociální vazby, především díky navštěvování české školy.
13. Ministerstvo se omezilo na domněnky a dohady bez toho, aby řádně zjišťovalo skutkový stav. V této souvislosti žalobkyně namítla naprostou nepřezkoumatelnost závěrů správního orgánů, jako např., že za dobu pobytu nemohlo dojít k vytvoření dostatečných vazeb na území, resp. k přetrhání těch na území domovského státu, že žalobkyně nemá na území rodinné vazby (přičemž správní orgán neměl možnost vědět, zda účastnice řízení nemá na území partnera) a že nic nebrání návratu žalobkyně do země původu apod.
14. Jako nepřípustné též označila žalobkyně též tvrzení správního orgánu, že s ohledem na důvody zamítnutí žádosti nepovažuje rozhodnutí za nepřiměřené. Zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců u důvodů zamítnutí žádostí dle § 37 odst. 2 bezpochyby cíleně stanovil, že i u naplnění těchto skutkových podstat je nutné posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí. Samotné naplnění této skutkové podstaty proto nemůže být důvodem pro nezkoumání přiměřenosti, případně pro deklarování přiměřenosti dopadů rozhodnutí. Správní orgán dle žalobkyně naprosto ignoroval veškerou snahu a prostředky, které byly na cestě k dosažení tohoto cíle, a posouzení přiměřenosti pouze odbývá tím, že žalobkyni nic nebrání v návratu. S těmito konkrétními námitkami se žalovaná nijak nevypořádala. Žalobkyně měla proto napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
15. Žalobkyně dále namítala nepřiměřenost rozhodnutí ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanovuje, že do práva na respektování rodinného a soukromého života lze zasáhnout pouze, pokud to je „v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti,

hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ Z jazykového výkladu lze dovodit, že právě spojka „a“ předpokládá kumulativní spojení těchto podmínek. S touto námitkou se správní orgán ani žalovaná nijak nevypořádaly a nijak nezkoumaly, proč by měl být zásah do života žalobkyně nezbytný v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, ochrany pořádku apod. Stran nutnosti respektovat závazky vyplývající z Úmluvy o ochraně základních práv a svobod žalobkyně odkázala rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č.j. 6 Azs 422/2017-29, resp. ze dne 10. 5. 2018, č.j. 6 Azs 201/2016-46.

16. Žalobkyně měla z výše uvedeného za to, že správní orgány nevycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu pro posouzení přiměřenosti, s námitkami žalobkyně se žalovaná řádně nevypořádala, čímž zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou naprosto nepřiměřená s ohledem na dopad do rodinného a soukromého života žalobkyně.
17. Žalobkyně rovněž uplatnila námitku přepjatého právního formalismu. Žalovaná vypořádání této námítky omezila na tvrzení, že správní orgán neměl jinou možnost než žádost zamítnout. Již s ohledem na nutnost postupovat dle konkrétních skutkových okolností a zákonem stanovenou podmínku přiměřenosti rozhodnutí a dále i s ohledem na procesní snahu žalobkyně uvést skutkový stav do souladu se stavem právním prostřednictvím žádosti o změnu obsahu podání není možné tuto strohou argumentaci žalované akceptovat.
18. Přepjatý formalismus je konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud [k tomu srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13), nebo nález sp. zn. 19/98 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19)]. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvažuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité.
19. Žalobkyně zopakovala, že správní orgány vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu (a to nejen v rámci posouzení přiměřenosti - viz výše). Žalobkyně navrhovala provedení svého výslechu, který však správní orgán odmítl s tvrzením, že výslech nemůže nahradit listinný důkaz. Z výslechu však mohlo vyplynout značné množství informací pro posouzení přiměřenosti (viz výše), a dále jaký je aktuální studijní stav a plán žalobkyně. Správní orgány mají povinnost rozhodovat dle stavu aktuálního v době vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 1 As 24/2011). Účastnický výslech je pak primárním prostředkem ke zjištění skutkového stavu, pokud žadatelé nejsou schopni doložit veškeré skutečnosti listinnými důkazy, což je v řízeních o pobytové žádosti poměrně časté. Prvoinstanční správní orgán vycházel z neaktuálního skutkového stavu, když celou věc posoudil na základě toho, že žalobkyně nedoložila doklad více než 7 měsíců před vydáním rozhodnutí. Žalobkyně následně v únoru 2017, tedy 3 měsíce před vydáním rozhodnutí, využila svého práva navrhnout důkazy, prostřednictvím kterých by správnímu orgánu mohla situaci osvětlit. Správní orgán však

bez dalšího přistoupil k vydání rozhodnutí ve věci, aniž by žalobkyni dal možnost předejít významné skutečnosti v rámci výsledku nebo aniž by jí alespoň vyrozuměl o tom, že navrhovaný důkaz neprovede, aby žalobkyně mohla přistoupit k jinému způsobu doložení skutkového stavu.

20. Žalobkyně rovněž ve svém vyjádření, ve kterém navrhovala mj. provedení svého výsledku, požádala správní orgán o vyzvání v případě, že by její žádost byla shledána vadnou. Správní orgán však v rozporu s § 52 správního řádu odmítl provést výsledek a ani nepřistoupil k výše uvedené výzvě, kterou by žalobkyni vyrozuměl o tom, že výsledek neprovede a že se chystá žádost zamítnout. Žalobkyně v tomto směru opět poukázala na rozhodovací praxi žalované, která např. v rozhodnutí ze dne 16. 4. 2015, č.j. MV-97861-4/SO/sen-2014, mj. uvedla: *„Komise přisvědčuje námitce účastníka řízení, že napadené rozhodnutí je v rozporu se základními zásadami správního řízení, zejména s § 2 odst. 4 správního řádu, ze kterého vyplývá, že by přijaté řešení mělo odpovídat okolnostem případu. (...) Vzhledem ke skutečnosti, že ze spisového materiálu, konkrétně z vyjádření účastníka řízení je zřejmé, že se domníval, že žádost je kompletní a opakovaně žádal správní orgán I. stupně o sdělení v případě, že by žádost kompletní nebyla, a správní orgán I. stupně na tyto žádosti nerefletoval, domnívá se Komise, že dále porušil § 4 odst. 2 správního řádu.“* V rámci zachování legitimacy očekávání, měl správní orgán i v tomto případě postupovat dle výše citovaného rozhodnutí.
21. V neposlední řadě žalobkyně nesouhlasila s postupem žalované, která přistoupila ke změně výroku rozhodnutí. Žalobkyně měla za to, že tímto postupem byla ochuzena o možnost přezkumu napadaného rozhodnutí ve správním řízení, čímž bylo konsekventně zasaženo do jejího práva na spravedlivý proces. Žalovaná sice deklarovala chybné právní posouzení věci, avšak místo zrušení rozhodnutí změnila právní kvalifikaci ve výroku. Žalobkyně měla za to, že tímto postupem žalovaná omezila její možnost obrany pouze na soudní přezkum, který má odlišné zákonné parametry než přezkum v odvolacím řízení. Na rozdíl od správního řízení zde nejsou stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí, tudíž vystavuje žalobkyni dlouhodobému (několika měsíčnímu až letému) čekání na přezkum rozhodnutí.

[III] Vyjádření k žalobě

22. Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 17. 10. 2018, v němž konstatovala, že skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí. Na argumentaci vyjevenou v prvoinstančním i napadeném rozhodnutí žalovaná odkázala a navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

[IV] Posouzení věci soudem

23. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
24. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, *soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.*
25. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, *soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.*

26. Při jednání před soudem dne 7. 10. 2020 zástupce žalobkyně i žalovaná setrvali na svrchu rekapitulované argumentaci.
27. Žaloba není důvodná.
28. Napadeným rozhodnutím byla podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žalobkynina žádost o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem studia, neboť se nepodařilo ověřit, že žalobkyně splnila podmínky pro prodloužení dlouhodobého pobytu.
29. Dle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, *žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se podává ministerstvu. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36 a § 46 odst. 3 a 7 vztahují obdobně.*
30. Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, *dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a dobu pobytu na území na toto vízum nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*
31. Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, *ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*
32. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, *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 se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.*
33. Podle § 41 odst. 8 správního řádu, *požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.*
34. Soud připomíná, že žalobkyně podala dne 10. 8. 2016 žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 2 zákona o pobytu cizinců za účelem studia podle § 42d odst. 1 téhož zákona.
35. Podle § 44a odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí: *„Platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území (§ 42d) lze prodloužit opakovaně, vždy však nejdéle o 2 roky, pokud bylo vydáno za účelem vzdělávání ve vyšší odborné škole nebo studia na vysoké škole. Pokud bylo toto povolení vydáno za účelem neplacené odborné praxe, lze jej prodloužit pouze jednou na dobu odpovídající době stanovené ve smlouvě o odborné praxi v tuzemské hostitelské organizaci. V ostatních případech se platnost tohoto povolení neprodlužuje.“*
36. Podle § 42d odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: *„Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území²⁹⁾ je oprávněn podat na zastupitelském úřadu cizinec, pokud*

na území hodlá pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce a jde-li o studium podle § 64, s výjimkou vzdělávání v základní škole, střední škole nebo v konzervatoři, které není uskutečňováno v rámci výměnného programu nebo odborné praxe prováděné za úplatu.“

37. Dne 7. 10. 2016 byla žalobkyní podána žádost o změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu. Žádosti nebylo vyhověno (rozhodnutím ministerstva ze dne 21. 11. 2016, č.j. OAM-23723-13/DP-2016, ve spojení s rozhodnutím žalované ze dne 4. 4. 2017, č.j. MV-20923-6/SO-2017).
38. Ve vztahu k námitce týkající se nevyhovění žádosti žalobkyně o změnu obsahu podání soud připomíná, že ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu stanovuje následující: *„Požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.“* Odborná literatura se k tomu vyjadřuje zejména takto: *„Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma. Užití modální sloveso „může“ dává tušit, že tehdy, hrozí-li podateli vážná újma, je dán prostor pro správní úvahu; v opačném případě nemůže být zpětvzetí nebo změna obsahu povolena.“* (Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 234), příp. takto: *„Zpětvzetí nebo změnu obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit, může správní orgán povolit (na povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání tedy není právní nárok) jen tehdy, jestliže podateli hrozí vážná újma.“* (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha 2016, str. 229).
39. Je zřejmé, že správní orgány nejsou povinny změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu povolit, nýbrž ji povolit mohou. Rozhodnutí o žádosti o povolení změny však jistě není na jejich libovůli, ale je nutno přihlídnout k okolnostem konkrétního případu. Je zde tedy prostor pro správní uvážení. Správní orgán musí o takové žádosti rozhodnout, a to usnesením. Pro povolení změny musí být splněny dvě kumulativní podmínky. První z nich je, že žádost musí být podána do vydání rozhodnutí. Tato podmínka v případě žádosti žalobkyně bezesporu splněna byla. Druhou podmínkou je hrozící vážná újma. Bylo na žadatelce (žalobkyni), aby hrozící vážnou újmu specifikovala a prokázala. Splnění, resp. včasné splnění této podmínky je mezi účastníky soudního řízení sporováno.
40. Soud se proto zaměřil na žalobkyní uplatněná tvrzení stran hrozící vážné újmy, primárně pochopitelně na tvrzení vyjevená v žádosti o změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu. Tam žalobkyně uvedla (str. 2): *„(...) v případě nevyhovění žádosti (...) by bezpochyby vznikla účastníci řízení vážná újma – jednak by účastníci řízení hrozila ztráta pobytového oprávnění, která by jí v konečném důsledku znemožnila dokončit studium na vysoké škole a jednak by veškeré a značné náklady, které dosud vynaložila na studium na území České republiky, byly náklady neúčelné a zbytečně vynaložené.“*
41. Soud se s názorem, že žalobkyně v žádosti neprokázala hrozbu vážné újmy, ztotožňuje. Nevyhovění žádosti (např. o povolení k dlouhodobému pobytu) správním orgánem nemůže samo o sobě představovat pro žadatele vážnou újmu, protože je jen pojmovým následkem shledaného nesplnění hmotněprávních a/nebo procesních podmínek stanovených zákonem nebo na základě zákona. Znemožnění dokončení studia na vysoké

škole se sotva může dovolávat někdo, kdo jako řádný student ve vysokoškolském studijním programu ještě nebyl přijat. Stejně tak nebyly nikterak konkretizovány ony značné náklady.

42. Obsáhlejší argumentaci pak žalobkyně vyjevila v odvolání proti usnesení ze dne 21. 11. 2016, č.j. OAM-23723-13/DP-2016, avšak tu soud, ve shodě s žalovanou konstatuje limity koncentrace řízení nastavené v § 82 odst. 4 správního řádu (*„K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“*). Bylo tak možné uzavřít, že žalobkyně v návrhu na změnu obsahu podání, ani později neuvedla nic, co by bylo možné považovat za hrozící vážnou újmu. Nebyl tak naplněn pojmový předpoklad pro vyhovění takové žádosti, což správní orgány správně konstatovaly.
43. Důvodná nebyla ani námitka, podle které se správní orgány nijak nevypořádaly s námitkou porušení legitimního očekávání, tj. s tvrzením, že obdobným žádostem o změnu obsahu žádosti správní orgány vyhovují.
44. Žalobkyně toto tvrzení, tedy že obdobným žádostem o změnu obsahu žádosti správní orgány vyhovují, uvedla v *žádosti o překvalifikování žádosti* ze dne 7. 10. 2016. Nekonzkretizovala však žádný příklad oné rozhodovací praxe, na kterou se odvolávala. Spisové značky, resp. čísla jednací věci rozhodovaných žalovanou, příp. ministerstvem uvedla až v žalobě. Těžko se pak mohl správní orgán s takto formulovaným tvrzením relevantně vypořádat.
45. Žalobkyně dále (co do přiměřenosti rozhodnutí) namítala, že nebyla vyslechnuta, ačkoliv při výslechu mohlo být stran přiměřenosti *„mnohé vyjeveno“*. Bylo rovněž namítáno, že správní orgán ani nevyzval žalobkyni k tomu, aby se k přiměřenosti vyjádřila.
46. Předně, chtěla-li žalobkyně, aby byl proveden její účastnický výslech, bylo její povinností uvést, co konkrétně měl takový výslech prokázat. Žalobkyně však ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 23. 2. 2017 navrhla *„výslech své osoby v zájmu zjištění skutkového stavu“* a dále *„důrazně žádala správní orgán, aby ji v případě jakýchkoliv pochybností směřujících k zamítnutí její žádosti řádně vyzval, resp. specifikoval případné další vady podané žádosti a rovněž specifikoval, jakým způsobem by je měla odstranit“*. Je zřejmé, že žalobkyně navrhovala provedení důkazu, aniž by specifikovala, co má důkaz prokázat. Obecné tvrzení o *„zájmu na zjištění skutkového stavu“* takovou specifikací není. Nadto, nic jí nebránilo v tom informovat správní orgán o všem, z jejího pohledu podstatném pro řádné zjištění skutkového stavu, písemně.
47. Ministerstvo v prvoinstančním rozhodnutí stran přiměřenosti dopadu mj. konstatovalo, že žalobkyně *„(...) na území České republiky pobývá teprve od prosince 2015 za účelem studia“*, přičemž *„podáním žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu projevila vůli, že bude po jazykové a odborné přípravě ke studiu v akreditovaném studijním programu na vysoké škole pokračovat ve studiu, (...) ovšem v průběhu řízení tuto skutečnost nedoložila“*.

žádným dokladem.“ Správní orgán dále připomněl, že žalobkyně „v průběhu řízení naopak několikrát uvedla, že se jí nepodařilo dostatečně naučit českému jazyku a připravit se ke studiu na univerzitě“, když „z dalšího jednání žadatelky je zřejmé, že se ve školním roce 2016/2017 má věnovat střednímu vzdělávání ve střední škole.“ Za významné a přiléhavé soud považuje další konstatování správního orgánu, totiž že žalobkyně „rodinné vazby na území České republiky nemá, neboť do formuláře žádosti uvedla, že je svobodná a bezdětná, rodiče a jeden sourozenec žijí ve Vietnamu, a ani z informačního systému cizinců nevyplývá, že by měla nějaké rodinné vazby na území České republiky.“ Správnímu orgánu rovněž nebylo známo, že by „žadatelka na území České republiky navázala pevné sociokulturní vazby, tomuto koneckonců nenasvědčuje ani relativně krátká délka jejího pobytu na území (přibližně 1 a půl roku).“ Soud je toho názoru, že těmto závěrům není co vytknout.

48. V odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí (ze dne 3. 7. 2017) pak žalobkyně stran přiměřenosti rozhodnutí vyjevila jen obecná tvrzení ve vztahu k § 174a zákona o pobytu cizinců, § 2 odst. 4 správního řádu a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv. Teprve v žalobě byly uplatněny konkrétnější informace (o sestře, strýci a příteli žijícími v České republice). Ani ty však nebyly natolik intenzivní, aby se dalo hovořit o nepřiměřenosti rozhodnutí. Nemůže být pochyb o tom, že těžiště žalobkynina dosavadního života bylo ve Vietnamu, na tom nemůže změnit nic ani nově konstatovaná přítomnost (v ČR) sestry, strýce a přítele. Žalobkyně nic netvrdila např. o tom, že by vazby na domovskou zemi byly jakkoliv zpretrhané, že by se do země původu nemohla z nějakého důvodu vrátit atp. Zákon nezapovídá jakýkoliv zásah do cizincova osobního či rodinného života, nepřipouští pouze zásah nepřiměřený. A ten shledán nebyl.
49. Stejně tak soud nepovažuje za nutné, aby správní orgán opakovaně vyzýval žalobkyni ve smyslu jejího požadavku (= „v případě jakýchkoliv pochybností směřujících k zamítnutí její žádosti řádně vyzval, resp. specifikoval případné další vady podané žádosti a rovněž specifikoval, jakým způsobem by je měla odstranit“). Žalobkyně neuvedla, že by nerozuměla čemukoliv/nepochopila cokoliv, k čemu byla správním orgánem vyzvána v průběhu řízení. A za takové situace tu není racionální důvod k tomu, aby správní orgány znovu a znovu vyzývaly žadatele k odstranění vad, nezareaguje-li odpovídajícím způsobem již na první výzvu.
50. Dále, soud postrádal potřebná konkréta stran námitky o přepjatém formalismu. Správní orgány vysvětlily, co je vedlo k jejich rozhodnutí, nerezignovaly pouze na závěr, že neměly jinou možnost rozhodnout jinak. A žalobkyně se následně omezila pouze na výčet toho, co judikatura soudů považuje za přepjatý formalismus, aniž by ovšem uvedla, co naopak ona považuje za výraz přepjatého formalismu ve své věci. Námitka nebyla důvodná.
51. Konečně, žalobkyně brojila i proti podobě změny výroku prvoinstančního rozhodnutí rozhodnutím napadeným.
52. Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto takto (zvýraznění provedl soud): „Žádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se neprodlužuje podle ustanovení § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b)

zák. č. 326/1999 Sb.“ Ve znění napadeného rozhodnutí měl pak prvoinstanční výrok tuto podobu: „Žádost se zamítá podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb.“

53. Jak patrně, jedinou změnou je uvedení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců namísto původně zmíněného § 31 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Podle § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců platí: „K žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec povinen předložit doklad potvrzující účel pobytu na území.“ Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí: „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 se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.“
54. Žalovaný správní orgán k tomu na poslední straně napadeného rozhodnutí konstatoval mj. toto: „Ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. odkazuje na neplnění podmínek pro udělení dlouhodobého víza, přičemž § 31 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. neupravuje podmínky pro udělení dlouhodobého víza, resp. povolení k dlouhodobému pobytu, nýbrž náležitosti žádosti o udělení dlouhodobého víza. V posuzovaném případě nebyla splněna negativní podmínka, resp. byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., a proto Komise přistoupila ke změně výroku napadeného rozhodnutí.“ Dle názoru soudu došlo onou změnou jen k upřesnění věci. Na podstatě závěrů správních orgánů, a tedy možnosti žalobkyně se proti nim plnohodnotně bránit již v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, to nic nezměnilo. Ostatně, ani žalobkyně neuvedla, jak jí byla procesní obrana znemožněna, co nemohla v odvolání aktivně napadat. Námitka nebyla důvodná.
55. Vzhledem k tomu, že žaloba nebyla důvodná, soud ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

[V] Náklady řízení

56. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. 10. 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C..

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu