



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **B. T. V. A.**, zastoupena PhDr. Mgr. Janou Koutnou, advokátkou, se sídlem Kostelní 1, Domažlice, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 1. 2014, č. j. MV-151505-3/SO/sen-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2015, č. j. 30 A 24/2014 – 96,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2015, č. j. 30 A 24/2014 – 96, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 15. 1. 2014, č. j. MV-151505-3/SO/sen-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 25.028 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám PhDr. Mgr. Jany Koutné, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

Žalobkyně podala kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 31. 8. 2015, č. j. 30 A 24/2014 – 96 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 1. 2014, č. j. MV-151505-3/SO/sen-2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 4. 10. 2013, č. j. OAM-1337-19/DP-2011

(dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž nebyla žalobkyni podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) věta druhá zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění účinném do 31. 12. 2010 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), prodloužena platnost povolení k dlouhodobému pobytu. Důvodem pro takové rozhodnutí bylo neplnění účelu pobytu, což bylo správními orgány vyhodnoceno jako jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

Žalovaná v **napadeném rozhodnutí** uvedla, že podle § 46 odst. 1 ve spojení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie povinna zrušit platnost povolení k dlouhodobému pobytu za předpokladu, že cizinec neplní účel povoleného pobytového oprávnění. Cizinec je tak povinen na území České republiky pobývat toliko s cílem plnit jeden z konkrétních účelů aprobovaných zákonem o pobytu cizinců, který je rovněž povinen po celou dobu povoleného pobytového oprávnění konzumovat. Dále žalovaná uvedla, že neplněním účelu pobytu přestává cizinec podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců splňovat podmínku pro udělení, resp. prodloužení pobytového oprávnění spočívající v absenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Aplikace § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců předpokládá neplnění účelu pobytu v době vydání rozhodnutí, zatímco aplikace § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) předpokládá neplnění účelu pobytu kdykoliv v průběhu povoleného pobytového oprávnění za předpokladu, že cizinec povolený účel pobytu již v době vydání rozhodnutí opětovně plní. Účelem pobytového oprávnění byl výkon samostatné výdělečné činnosti, přičemž žalobkyně minimálně v období od 1. 9. 2008 do 1. 7. 2010 samostatnou výdělečnou činnost fakticky nevykonávala, neplnila účel pobytového oprávnění a jednalo se tak o jinou závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná s ohledem na absenci rodinných vazeb a jejich zachování na území domovského státu dospěla k závěru, že veřejný zájem České republiky převážil v posuzovaném případě nad soukromým zájmem cizince na pobytu na jejím území.

V **žalobě** žalobkyně namítala, že se nejednalo o situaci, kdy by žalobkyně vědomě a cíleně obcházela účel svého pobytu. Důvodem přerušení podnikání bylo důvodu narození dítěte a péče o ně, a takový důvod nemůže být dle názoru žalobkyně shledán jako závažná překážka, která brání prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobkyně dále namítala, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly ani s podmínkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, jak vyžaduje ustanovení § 37 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, přičemž neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu představuje pro žalobkyni velmi intenzivní zásah do jejího soukromého a rodinného života.

Krajský soud v **napadeném rozsudku** konstatoval, že byť mu je známo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 59/2015 - 37 (vztahující se k obdobné situaci – přerušení podnikání cizinky ve spojení s mateřskou dovolenou – pozn. NSS), dospěl k závěru, že žalovaný postupoval správně, když fakt, že stěžovatelka, která disponovala pobytovým oprávněním za účelem podnikání, nastoupila na mateřskou dovolenou a odhlásila se z evidence osob samostatně výdělečně činných (a tedy přerušila podnikání), vyhodnotil jako jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud se neztotožnil s názorem

pokračování

Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v citovaném rozsudku. Zdůraznil, že dikce zákona o pobytu cizinců je v tomto případě jasná a nekompromisní - Ministerstvo cizinci neudělí (nikoliv nemusí udělit) dlouhodobé vízum, jestliže je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Byť krajský soud plně sdílí názor soudu kasačního o absurditě situace, kdy je mateřství cizinky v takovém případě kladeno na roveň záměrnému obcházení zákona, jeví se mu argumentace obsažená v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 59/2015 – 37, totiž že tzv. „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je postavena na roveň takovému jednání či chování cizince, že jeho pobyt na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky, příp. jinému, právní předpisy České republiky porušujícím či nevyhovujícím chování cizince, jako planá. Zákon o pobytu cizinců podle krajského soudu nepožaduje, aby k aplikaci uvedených ustanovení došlo po vědomém, úmyslném porušení zákona ze strany cizince, postačí pouhá nedbalost či neznalost. Jestliže byl žalobkyni udělen pobytový status za účelem podnikání a žalobkyně podnikat přestala (i když z objektivních důvodů), pak správní orgány neměly možnost postupovat jinak, než aplikovat uvedená zákonná ustanovení. Tomuto výkladu pak přitakává i kategorické znění § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců, podle něhož je cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, povinen požádat Ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Měl-li by zákonodárce úmysl posuzovat situaci cizinců - rodičů ve vztahu ke změně účelu jejich pobytu jinak, jistě by to do znění zákona zakomponoval.

Krajský soud rovněž nepovažuje postup správních orgánů za příčící se čl. 32 Listiny základních práv a svobod. Fakt neprodloužení dlouhodobého pobytu žalobkyni žádným způsobem nebrání ve výkonu jejích rodičovských práv, stejně tak narozenému dítěti tím nikdo neupírá právo na rodičovskou výchovu a péči. Argumentace pracovněprávní ochranou žen na rodičovské, resp. mateřské dovolené je dle názoru krajského soudu pro danou věc nepřipadná. Dikce zákona o pobytu cizinců žádnou takovou úvahu nepřipouští. Smysl a účel zákona o pobytu cizinců je vymezen v jeho § 1 a nemůže být sporu o tom, že oním smyslem a účelem jsou mj. podmínky pobytu cizince na území České republiky. První žalobní námitku proto krajský soud neshledal důvodnou.

Ke druhé žalobní námitce krajský soud uvedl, že správní orgány obou stupňů výstižně popsaly, že těžiště rodinného života žalobkyně není v České republice, ale ve Vietnamu, kde fakticky pobývají všichni její nejbližší příbuzní (rodiče, dva sourozenci a starší dítě). Žalobkyně po celou dobu správního řízení neuvedla nic, co by dokumentovalo její vazbu na ČR, omezila se pouze na obecné proklamace o tom, že zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti pobytového povolení by mělo do jejího soukromého a rodinného života velmi tvrdé dopady. Krajský soud proto neshledal důvodnou ani druhou žalobní námitku.

II. Kasační stížnost

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti výroku I. napadeného rozsudku **kasační stížnost** z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V kasační stížnosti uvedla, že nesouhlasí s tím, že přerušení jejího podnikání z důvodu narození dítěte a osobní péče o něj by mělo být shledáno jako závažná překážka, která brání prodloužení platnosti

povolení k dlouhodobému pobytu. Stěžovatelka zde měla povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání. Nepřestala podnikat, jen na přechodnou dobu podnikání přerušila z důvodu postarání se o narozeného syna. Nejednalo se o situaci, kdy by vědomě a cíleně obcházel účel svého pobytu, jen se po nezbytně nutnou dobu musela postarat o své dítě. Jakmile to stěžovatelce situace umožnila, vrátila se k podnikání a nadále plnila účel svého pobytu. Nastoupení mateřské a posléze rodičovské dovolené je legální právo každé matky, dáno zákonem (např. dle § 191 zákoníku práce je nástup mateřské dovolené důležitá osobní překážka v práci). Vůči ženě, která podniká, je nutno postupovat podle stejného principu a stejných zásad, a to i ve věci prodloužení povolení pobytu cizinky na území České republiky. Rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu jsou v rozporu s těmito principy a zásadami a jsou nezákonná, jsou rovněž v rozporu s čl. 32 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že jestliže byl stěžovatelce udělen bytový status za účelem podnikání a stěžovatelka podnikat přestala, neměly správní orgány možnost postupovat jinak, než aplikovat uvedená zákonná ustanovení. Dle jejího názoru její jednání nepředstavuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území, a proto bylo rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nezákonné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 59/2015 - 37, zaujal stanovisko, že nástup na mateřskou dovolenou, v jehož důsledku dojde k přerušení podnikání cizinky, nelze hodnotit jako obcházení zákona či úmyslné porušení zákona z její strany, jež by bylo možno vykládat jako jinou překážku pobytu na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka dále nesouhlasí ani se závěry krajského soudu, že rozhodnutí není nepřiměřeným zásahem do jejího soukromého a rodinného života. Její syn se v České republice narodil, chodil zde do mateřské školky a od září 2014 zde navštěvuje základní školu. Nezná jinou zemi a je zde doma. Stěžovatelka již také považuje Českou republiku za svůj domov, má zde přátele a žije zde otec jejího syna, se kterým syna vychovává. Soudy již rozsudkem okresního soudu v Domažlicích rodným listem dítěte doložila, že biologickým a skutečným otcem syna je P. X. K. s trvalým pobytem na území České republiky. Neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu pro stěžovatelku představoval velmi intenzivní zásah do jejího soukromého a rodinného života, neboť by byla nucena opustit svého druhu a její syn svého otce. Stěžovatelka neví, jak by ve Vietnamu uživila sebe a svého syna. K Vietnamu kromě rodičů nemá stěžovatelka žádné vazby, svoji dceru by chtěla vzít k sobě do České republiky. Krajský soud se v napadeném rozsudku nijak nevypořádal s tím, že bylo prokázáno, kdo je biologickým otcem syna a nezohlednil dopad rozhodnutí správního orgánu do rodinného života stěžovatelky. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedla, že k věci se již vyjádřila napadeným rozhodnutím, a proto odkázala na toto rozhodnutí a na napadený rozsudek.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 12. 2015, č. j. 6 Azs 258/2015 - 33, přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

Ze správního spisu plyne, že stěžovatelka pobývala na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná s platností od 22. 12. 2005 do 1. 8. 2006, a dále na základě prodlužovaného povolení k dlouhodobému pobytu za totožným účelem. Naposledy stěžovatelka pobývala na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná s platností od 3. 8. 2008 do 2. 8. 2010. Stěžovatelce se dne 28. 8. 2008 narodilo na území České republiky dítě. Ze změnového listu centrálního registračního místa ze dne 1. 9. 2008 vyplývá, že stěžovatelka od 1. 9. 2008 do 1. 9. 2012 přerušuje samostatnou výdělečnou činnost. Stěžovatelka ke dni 1. 7. 2010 opětovně zahájila samostatnou výdělečnou činnost, jak vyplývá z oznámení vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Tachov. Stěžovatelka tak minimálně v období od 1. 9. 2008 do 1. 7. 2010 samostatnou výdělečnou činnost fakticky nevykonávala. Dne 19. 7. 2010 podala stěžovatelka žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a zákona o pobytu cizinců. Ke dni 16. 9. 2010 zaniklo živnostenské oprávnění stěžovatelky z důvodu uplynutí doby platnosti a následně živnostenské oprávnění vzniklo ke dni 1. 12. 2010.

Na řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se ve smyslu ustanovení § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců obdobně vztahují ustanovení týkající se prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů (§ 35 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců).

Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, v rozhodném znění, dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza. *(pozn. NSS do 31. 12. 2010 byla příslušným orgánem Policie České republiky, od 1. 1. 2011 je příslušné Ministerstvo vnitra, podle přechodných ustanovení zákona č. 427/2010 Sb. mimo jiné i řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zahájené do 31. 12. 2010 dokončí ministerstvo podle dosavadní právní úpravy)*

Podle § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona *policie zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.*

Podle § 37 odst. 2 písm. b) *policie 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 policie přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*

Podle § 56 odst. 1 písm. k) 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, policie nebo zastupitelský úřad cizinci neudělí, *jestliže pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

V nyní posuzovaném případě byla žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu stěžovatelky zamítnuta podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť dle žalované stěžovatelka přestala splňovat podmínku pro prodloužení pobytového oprávnění spočívající v absenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců totiž představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona (srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, všechna zde citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz).

Jako jinou závažnou překážku pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců žalovaná shledala neplnění účelu pobytu povoleného pobytového oprávnění, kdy stěžovatelka v období od 1. 9. 2008 do 30. 11. 2010 fakticky nevykonávala samostatně výdělečnou činnost. K tomu lze citovat z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, v němž uvedl, že „*u fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obč. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (...)*“ Skutkové okolnosti, co se týče doby, kdy stěžovatelka fakticky na území České republiky nepodnikala, nejsou sporné. Spornou je otázka, zda přerušení podnikání z důvodu narození dítěte a osobní péče o něj mělo být shledáno jako závažná překážka, která bránila prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Jiná závažná překážka pobytu cizince na území je neurčitý právní pojem. Nejvyšší správní soud k němu v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, vyjádřil tak, že se jedná o neurčitý pojem, který jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání stěžovatele odůvodnit. Dále k tomu konstatoval, že „*(p)oužití neurčitých pojmů v právních předpisech vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxi, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace. Právní normou nelze postihnout celou šíři možných překážek, které mohou v praxi nastat, a nelze proto kasuisticky specifikovat jednotlivé skutkové podstaty. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je následně podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem.*“ V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud potvrdil závěry správních orgánů v rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu, kdy správní orgány aplikaci tohoto neurčitého pojmu odůvodnily a specifikovaly tak, že závažnou překážku spatřují v neplnění účelu pobytu.

Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci předně konstatuje, že se ztotožňuje s názorem žalované, uvedeným v napadeném rozhodnutí, že pobyt cizince na území České

pokračování

republiky není samoučelný. V rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, konstatoval, že zákon o pobytu cizinců „*stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány*“. (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 Azs 119/2014 - 20) Judikatura Nejvyššího správního soudu dále opakovaně potvrdila, že neplněním účelu dlouhodobého pobytu dochází k naplnění pojmu „závažná překážka pobytu cizince na území“. V rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, se jednalo o případ, kdy cizinec neplnil účel dlouhodobého pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, neboť pobyt za účelem podnikání mu byl povolen od 3. 7. 2007 do 2. 7. 2009, ale cizinec měl po dobu od 21. 11. 2007 do 7. 6. 2009 přerušené provozování živnosti a ani poté, co podal příslušnému správnímu úřadu žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, avizovaný účel pobytu neplnil. V rozsudku ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013 - 35, byla závažná překážka spatřena v dlouhodobém neplnění účelu povoleného pobytu – účasti v právnické osobě, kdy stěžovatelka žádnou takovou činnost v průběhu platnosti uvedeného povolení k pobytu nevykonávala. Faktické nevykonávání podnikatelské činnosti po převážnou část doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tak představuje závažnou překážku pobytu cizince na území ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců (srovnej rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010 - 50).

K podřazení neplnění účelu dlouhodobého pobytu pod pojem závažná překážka pobytu cizince na území však nedochází bezvýjimečně a je potřeba posuzovat okolnosti konkrétního případu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, uvedl, že městský soud se měl zabývat tím, „*zda žalobce svým jednáním skutečně účel předchozího uděleného pobytu nenaplnil a zda toto jednání představovalo závažnou překážku pro prodloužení jeho pobytu na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb. Městský soud v Praze byl přitom povinen vzít v úvahu konkrétní okolnosti daného případu, tedy především to, po jak dlouhou dobu žalobce samostatně výdělečnou činnost nevykonával a z jakých důvodů*“. V rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování*“. V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 Azs 219/2014 - 39, dále konstatoval, že nelze hovořit o „*jakémkoliv neplnění, ale o převážném neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen*“.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 59/2015 - 37, dospěl soud k závěru vyjádřenému v právní větě: „*Nástup na mateřskou dovolenou, v jehož důsledku dojde k přerušení podnikání cizinky - osoby samostatně výdělečně činné, je objektivní okolností, která by měla být tolerována, a nelze ji hodnotit jako obcházení či úmyslné porušení zákona z její strany, jež by bylo možno vykládat jako jinou překážku pobytu na území České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. k) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2010 (v návaznosti na § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona) s následkem neprodloužení jejího dlouhodobého pobytu*“.

V citovaném rozsudku se jednalo o případ, kdy žalobkyni nebyla prodloužena doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle ustanovení § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b), s odkazem na § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání s platností ode dne 25. 9. 2008 do 24. 9. 2010. Žalobkyně zahájila činnost jako osoba samostatně výdělečně činná dne 1. 11. 2008 a následně ukončila tuto činnost dne 14. 7. 2009 z důvodu nástupu na mateřskou dovolenou. Nejvyšší správní soud v odůvodnění uvedl: *„Nutno v této souvislosti uvést, že tzv. „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ je postavena na roveň takovému jednání či chování cizince, že jeho pobyt na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky. Je postavena na roveň též jinému, právní předpisy České republiky porušujícímu či nevyhovujícímu chování cizince, např. pokud cizinec vyplní žádost o udělení dlouhodobého víza nepravdivě, je evidován v evidenci nežádoucích osob, předloží padělané a nebo pozměněné náležitosti nebo údaje podstatné pro posouzení žádosti, event. jsou zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že po skončení pobytu neopustí území nebo že dlouhodobé vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení dlouhodobého víza, apod. Je absurdní a smyslu či účelu zákona o pobytu cizinců odporující, aby na roveň těchto důvodů pro neudělení víza bylo postaveno mateřství žalobkyně a důsledky s ním spojené, tj. nutnost její péče o nově narozené dítě, jakož i dočasné přerušování výkonu podnikatelské činnosti, včetně odhlášení se z příslušné evidence. To platí zejména za situace, kdy žalobkyně do doby odhlášení se z evidence osob samostatně výdělečně činných své povinnosti plnila (...) Nejvyšší správní soud tudíž souhlasí s názorem městského soudu, že pokud žalobkyně přerušila své podnikání z důvodu narození dcery v době, kdy měla za tím účelem povolený pobyt, jedná se o legální a legitimní důvod k tomu, aby předmětnou podnikatelskou činnost po přiměřenou dobu, kdy dítě vyžaduje její osobní péči, nevykonávala. K tomu nutno uvést, že opačný přístup je v rozporu s čl. 32 Listiny základních práv a svobod (která je součástí ústavního pořádku České republiky podle čl. 3 Ústavy České republiky). Podle tohoto článku Listiny rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona. Ženě v těhotenství je zaručena zvláštní péče, ochrana v pracovních vztazích a odpovídající pracovní podmínky. Péče o děti a jejich výchova je právem rodičů, děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tyto zásady platí i při rozhodování správního orgánu podle čl. 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a ten je povinen při svých úvahách z nich vycházet.“*

Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě neshledal důvod k odchýlení se od této své předchozí judikatury. Krajský soud se však s právním názorem v citovaném rozhodnutí neztotožnil. Jako první důvod uvedl, že dikce zákona o pobytu cizinců je jasná a nekompromisní a Ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, jestliže je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že jak ze strany krajského soudu, tak i ze strany žalovaného, došlo k nesprávnému právnímu posouzení, když skutková zjištění spočívající v tom, že stěžovatelka přerušila faktické podnikání po přiměřenou dobu, kdy po narození musela pečovat o své dítě, byla podřazena pod pojem „závažná překážka pobytu cizince na území“. V tomto případě proto ani nedošlo k naplnění pojmu závažná překážka pobytu cizince na území.

Krajský soud dále argumentoval, že zákon o pobytu cizinců nepožaduje, aby k aplikaci uvedených ustanovení došlo po vědomém, úmyslném porušení zákona ze strany cizince, postačí pouhá nedbalost či neznalost. Jestliže byl tedy žalobkyni udělen pobytový status za účelem podnikání a žalobkyně podnikat přestala (i když z objektivních důvodů),

pokračování

pak správní orgány neměly možnost postupovat jinak, než aplikovat uvedená zákonná ustanovení. Nejvyšší správní soud s tímto kategorickým závěrem nesouhlasí. Jak plyne z předchozí judikatury, Nejvyšší správní soud již v minulosti v specifických případech shledal, že k naplnění pojmu závažné překážky pobytu cizince na území nedošlo. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 Azs 219/2014 - 39, dospěl k závěru, že dobu jednoho roku v období přibližně šesti let nelze bez dalšího považovat za převážné neplnění účelu. Dále v skutkově obdobném případě jako je nyní přezkoumávaný případ vyhodnotil nástup na mateřskou dovolenou jako objektivní okolnost, která měla být tolerována, a nebylo možné ji hodnotit jako obcházení či úmyslné porušení zákona. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s názorem krajského soudu, že správní orgány neměly možnost postupovat jinak. Jak již bylo výše uvedeno, jiná závažná překážka pobytu cizince na území je neurčitý právní pojem. Správní orgán tak měl posoudit skutečnosti konkrétního případu a hodnotit, zda je lze pod tento pojem podřadit. V nyní posuzovaném případě má Nejvyšší správní soud za to, že správní orgán nesprávně podřadil okolnosti posuzovaného případu pod pojem jiná závažná překážka pobytu na území. Na závěr krajský soud argumentoval tím, že měl-li by zákonodárce úmysl posuzovat situaci cizinců - rodičů ve vztahu ke změně účelu jejich pobytu jinak, jistě by to do znění zákona zakomponoval. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že z okolností případu plyne, že stěžovatelka neměla úmysl měnit účel pobytu, pouze jí ve faktickém plnění účelu zabránila výjimečná objektivní okolnost narození dítěte, proto po nezbytně nutnou dobu fakticky nepodnikala. Zákon není schopen postihnout všechny mnohé životní situace, které mohou nastat, a proto si zákonodárce vypomáhá použitím neurčitých právních pojmů, tak jak je tomu i v případě pojmu jiná závažná překážka pobytu na území. Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s krajským soudem, že žalovaná neměla možnost postupovat jinak, a na rozdíl od krajského soudu potvrzuje svou předchozí judikaturu. Z tohoto důvodu shledal první kasační námitku stěžovatelky jako důvodnou. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal jako důvodnou již tuto kasační námitku, nezabýval se dále již námitkou nesprávného posouzení zásahu do soukromého a rodinného života.

IV. Závěr a náklady řízení

Ze strany krajského soudu došlo z výše uvedených důvodů k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a z tohoto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zrušil Nejvyšší správní soud též rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně i napadené rozhodnutí žalované, rozhodl v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. o nákladech řízení o žalobě i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Náklady řízení stěžovatelky v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna právní zástupkyně [§ 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)] a hotové výdaje. Na soudních poplatcích stěžovatelka zaplatila celkově 10.000 Kč (podání žaloby, návrh na přiznání odkladného účinku žaloby, podání kasační stížnosti, návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti).

V řízení o žalobě vznikly stěžovateli dále náklady řízení zaplacením odměny právní zástupkyně. Odměna zástupkyně (která zastupovala stěžovatelku v řízení o žalobě) činí za dva úkony právní služby (převzetí zastupování, sepsání žaloby) 6.200 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatelky doložila, že je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 6.800 Kč, tj. 1.428 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 8.228 Kč.

V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením odměny právní zástupkyně (která zastupovala stěžovatelku v řízení o kasační stížnosti – v mezidobí došlo ke změně právního zastoupení). Odměna zástupkyně činí za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti) 6.200 Kč (§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů činí 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Právní zástupkyně uvedla, že není plátcem DPH. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 6.800 Kč.

Celková náhrada nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti tedy činí 25.028 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna zaplatit žalobkyni na účet stávající zástupkyně stěžovatelky, advokátky PhDr. Mgr. Jany Koutné, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. dubna 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu