



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **D. N. L.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 6. 2016, č. j. 30 A 55/2015 - 49,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím žalované (dále jen „stěžovatelka“) ze dne 16. 4. 2015, č. j. MV-16226-3/sen-2015, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 10. 2014, č. j. OAM-22170-20/DP-2014. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla podle § 46 odst. 1 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) větu druhou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Stěžovatelka dovodila, že žalobkyně minimálně od 18. 4. 2011 (tj. od počátku platnosti dříve vydaného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití s manželem na území České republiky) do dne 2. 6. 2014, kdy podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, dlouhodobě nežila se svým manželem, který studoval ve své domovské zemi formou denního studia vysokou školu, na

území České republiky. Z uvedeného důvodu tedy nenaplnila účel dříve uděleného pobytového oprávnění. Žalobkyně namítané podnikání v průběhu doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je pro posouzení plnění účelu posledně uvedeného pobytového oprávnění irelevantní.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud rozhodnutí stěžovatelky, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení.

Krajský soud dovodil, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná. Žalobkyně byla od 19. 4. 2011 do 19. 4. 2013 držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatelky dle krajského soudu vyplývá, že ve vztahu k povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny bylo před správními orgány vedeno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby tohoto povolení. Není ovšem zřejmé, že by v době, kdy správní orgány rozhodly o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, bylo pravomocně rozhodnuto o její žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny. Správní orgán I. stupně si při rozhodování o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání „vypůjčil“ v rozhodné době pouze domnělou existenci jiné závažné překážky, tj. že není plněn účel společného soužití rodiny, a uvedenou skutečnost použil jako rozhodovací důvod pro své rozhodnutí. Z výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je přitom zřejmé, že aplikoval § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s přihlédnutím k § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona. Krajský soud konstatoval, že zatímco § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců umožňuje aplikaci ustanovení citovaného zákona, která se vážou k dlouhodobému vízu, rovněž v otázkách rozhodování o dlouhodobém pobytu, § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců předpokládá existenci jiné závažné překážky pobytu cizince na území. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně však podle krajského soudu postrádá konstatování dalších podstatných právních ustanovení. Z výroku zejména není zřejmé, zda důvodem pro zamítnutí žádosti byla existence důvodů uvedených v § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců tak, aby bylo možné přezkoumat, zda důvod pro zamítnutí žádosti plynul z naplnění podmínky pro zrušení platnosti víza nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. V důsledku uvedeného nebylo možné zodpovědět ani otázku, zda správní orgány byly povinny se zabývat přiměřeností dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Uvedené pochybení nenapravila ani stěžovatelka, která se ztotožnila s rozhodnutím správního orgánu I. stupně a významnou část svého rozhodnutí věnovala posouzení, zda žalobkyně plnila účel společného soužití rodiny. Z rozhodnutí stěžovatelky však není zřejmé, na základě jakých úvah dospěla k závěru, že ve věci jsou dány důvody pro zamítnutí žádosti žalobkyně o povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně

Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

Namítá, že její rozhodnutí je přezkoumatelné. Ze smyslu a účelu zákona o pobytu cizinců, stejně jako z konstrukce důvodů pro zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů (tedy i povolení k dlouhodobému pobytu) podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, vyplývá, že cizinec je povinen plnit účel, pro který mu byl pobyt povolen, po celou dobu pobytového oprávnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81). Neplnění účelu pobytu v průběhu povoleného pobytového statusu lze považovat za překážku dalšího pobytu cizince na území České republiky, resp. jinou závažnou překážku ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Česká republika stanoví podmínky, za kterých připustí pobyt cizích státních příslušníků na svém území s ohledem na svůj veřejný zájem a pořádek. Za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území je nutno považovat takovou objektivně nastalou situaci, resp. skutečnost, která brání pobytu cizince na území České republiky, neboť pobyt cizince není v souladu s veřejným zájmem a veřejným pořádkem, resp. se těmito hodnotám přičí. V zájmu České republiky a cílem zákona o pobytu cizinců je, aby cizinec, kterému byl povolen pobyt na území České republiky, tento pobyt fakticky konzumoval.

Stěžovatelka již ve svém rozhodnutí poukázala na skutečnost, že řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny a řízení o žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání jsou dvě zcela samostatná řízení, přičemž žádné z rozhodnutí v těchto věcech nemá povahu předběžné otázky.

Žalobkyně od 19. 4. 2011, tj. ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky, až do dne 2. 6. 2014, kdy podala žádost o změnu účelu pobytu, resp. požádala o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, neplnila účel svého pobytového oprávnění, neboť na území České republiky nepobývala se svým manželem jako nositelem oprávnění ke sloučení rodiny. Neplnění účelu pobytu žalobkyní bylo shledáno jako jiná závažná překážka jejího pobytu na území České republiky a žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání byla z uvedeného důvodu zamítnuta.

Použitá zákonná ustanovení byla aplikována správně, neboť § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přímo odkazuje na § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, který stanoví důvody neudělení dlouhodobého víza, resp. povolení k dlouhodobému pobytu. Odkaz na § 37 zákona o pobytu cizinců se týká pouze případného rušení platnosti víza nad 90 dnů, resp. rušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli vydání povolení k pobytu. V případě zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců není stanovena povinnost zabývat se otázkou přiměřenosti (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2014, č. j. 10 A 71/2012 – 45).

Pro úplnost stěžovatelka uvedla, že řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny již bylo pravomocně skončeno; její žádost byla zamítnuta z důvodu neplnění účelu pobytu. Závěr o neplnění účelu pobytu byl potvrzen rozsudkem krajského soudu ze dne

20. 4. 2016, č. j. 30 A 49/2015 – 48; kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2016, č. j. 10 Azs 115/2016 – 40.

Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

Žalobkyně se ztotožnila s rozsudkem krajského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a pověřený zaměstnanec stěžovatelky, který za ni jedná, má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Krajský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil, neboť dospěl k závěru, že jsou nepřezkoumatelná. Stěžovatelka má naopak za to, že tato rozhodnutí jsou nejen přezkoumatelná, ale rovněž zákonná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stěžovatelky není správný.

Správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí výslovně uvedl: „[Ž]ádost se zamítá a platnost povolení k dlouhodobému pobytu se nevydává podle ustanovení § 46 odst. 1 s odkazem na ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) věta druhá zák. č. 326/1999 Sb., neboť je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizinky na území.“ V odůvodnění pak rozvedl svá skutková zjištění a právní úvahy, na základě nichž dospěl k závěru, že žalobkyně po celé tři roky svého pobytu na území České republiky neplnila účel dříve vydaného povolení k pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny, v čemž ve smyslu § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) větou druhou téhož zákona shledal jinou závažnou překážku, která brání vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání.

Pokud správní orgán I. stupně (a následně žalovaná) shledal v případě žalobkyně existenci „jiné závažné překážky“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, pak nepochybně byl povinen uvést do výroku právě uvedené ustanovení, které

pokračování

bezprostředně aplikoval. Vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení se dle svého znění týká žádosti o vízum, nikoli žádosti o povolení k pobytu, kterou žalobkyně podala v projednávané věci, musel uvést do výroku rozhodnutí rovněž § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje obdobně aplikovat citované ustanovení rovněž v řízení o povolení k dlouhodobému pobytu. Uvedenému postupu nelze dle názoru zdejšího soudu ničeho vytknout. Jinou otázkou ovšem je, zda jsou rozhodnutí správních orgánů také zákonná. Touto otázkou se ovšem zdejší soud s ohledem na níže rozvedenou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu nemohl zabývat.

Naopak je nepřezkoumatelná úvaha krajského soudu o nutnosti uvedení § 37 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně na projednávanou věc aplikoval § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona, když shledal na straně žalobkyně jinou závažnou překážku jejího pobytu na území České republiky, tj. skutečnost, že v době platnosti předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny neplnila jeho účel (k otázce existence uvedené závažné překážky srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69, ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 – 29, ze dne 30. 1. 2013, č. j. 9 As 117/2012 – 35, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 3 As 14/2013 – 28, ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013 – 35, a ze dne 21. 1. 2016, č. j. 7 Azs 227/2015 – 49). Správními orgány § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců aplikován nebyl, neboť bylo postupováno podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Uvedené přitom již z povahy věci vylučuje současnou aplikaci § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců, který se týká pouze případného rušení platnosti víza nad 90 dnů, resp. rušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nikoli vydání povolení k pobytu. Blíže nezdůvodněná úvaha krajského soudu, že rovněž za této situace by snad měl či mohl být aplikován § 37 odst. 1, 2 zákona o pobytu cizinců, je nepřiléhavá.

Z právě uvedeného je rovněž zřejmá nesprávnost závěru krajského soudu, že „[n]enalezl jedinou zmínku o tom, jak odvolací orgán dospěl k závěru, že zde jsou důvody pro zamítnutí žádosti k povolení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání“, a že „Správní orgán I. stupně si při rozhodování o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání „vypůjčil“ v rozhodné době pouze domnělou existenci jiné závažné překážky, tj. že není plněn účel společného soužití rodiny, a uvedenou skutečnost použil jako rozhodovací důvod pro své rozhodnutí“. Vzhledem k tomu, že jinou závažnou překážku, která brání vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, shledaly správní orgány právě v okolnosti, že žalobkyně neplnila účel dříve vydaného povolení k pobytu na území České republiky za účelem sloučení rodiny, je pochopitelné, že jí věnovaly ve svých rozhodnutích značnou pozornost.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Za daného stavu se proto nemůže Nejvyšší správní soud ani vyjádřit k dalším kasačním námitkám stěžovatelky, které se týkají posouzení věci samé.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, je krajský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 9. března 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu