

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **E. Y.**, zast. Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem, se sídlem Baranova 1026/33, Praha, proti žalované: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 12. 2015, č. j. MV-25390-4/SO-2013, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2016, č. j. 11 A 15/2016 - 74,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2016, č. j. 11 A 15/2016 - 74, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, ze dne 29. 12. 2015, č. j. MV-25390-4/SO-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 21.050 Kč, k rukám zástupce žalobkyně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 2. 10. 2012, č. j. OAM-2536-24/DP-2012, žalobkyni neprodloužilo platnost povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Odvolání žalobkyně žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále také jen „napadené rozhodnutí“) zamítla a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[4] Nepřisvědčil žalobní námitce, že správní orgán prvního stupně rozhodoval podle nesprávného ustanovení, a to podle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců namísto § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

[5] Neztotožnil se ani s námitkou, že správní orgány chybně posoudily činnost žalobkyně ve společnosti P. s. r. o. (a to pouze na základě jediného důkazu – jejího výslechu) a dospěly k nesprávnému závěru, že činnost žalobkyně v této společnosti nebyla podnikáním, a tedy, že neplnila účel, pro který jí bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu od 8. 2. 2010 do 7. 2. 2012 (za účelem účasti v právnické osobě - výkonu funkce výkonného manažera).

[6] Částečně důvodnou však městský soud shledal námitku týkající se nesprávného posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaná pochybila, pokud v napadeném rozhodnutí nezohlednila skutečnost, že v průběhu odvolacího řízení se žalobkyni narodil syn. Městský soud proto v napadeném rozsudku posuzoval, zda tato skutečnost mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že nikoliv. Poměřoval přitom závažnost protiprávního jednání žalobkyně, která za účelem zajištění si pobytového oprávnění zcela účelově obcházela ustanovení zákona o pobytu cizinců a stanovený účel svého dlouhodobého pobytu neplnila, s možným zásahem rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Vzal rovněž v úvahu závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2015, č. j. 7 Azs 285/2014 - 39, že *„je věcí žalobce, kde bude realizovat svůj rodinný život se svým potomkem*“.

III.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka městskému soudu vytýká, že se v napadeném rozsudku nevypořádal s většinou hlavních žalobních námitek [1) výslech účastníka řízení nemůže být dostatečným důkazem o tom, jak určitá obchodní společnost funguje a jaký druh výdělečné činnosti v ní tento účastník vykonává, 2) mezi vyhodnocením informací získaných výslechem stěžovatelky ze strany správního orgánu prvního stupně a ze strany žalované byl významný rozdíl, 3) žalovaná se nijak nevypořádala s částí stěžovatelčina odvolání] a přitom se vyjádřil k námitkám, které v žalobě neuvedla; některé části odůvodnění napadeného rozsudku se nadto doslova shodují s odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2015, č.j. 11 A 82/2015 - 32, v němž byla řešena skutkově obdobná

věc (správními orgány zamítnutá žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky z důvodu, že žalobkyně neplnila předchozí účel pobytu, tj. nevykonávala funkci jednatelky ve společnosti). Napadený rozsudek proto trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[9] Stěžovatelka má dále za to, že správní orgány i městský soud chybně vyhodnotily informace získané prostřednictvím jejího výslechu a jejich význam pro nevyhovění žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepřiměřeně nadhodnotily. Výslech stěžovatelky nebyl vhodným důkazním prostředkem; nemohl být proto sám o sobě pro správní orgány dostatečným ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti podle § 3 správního řádu, a učinění závěru o neplnění účelu, pro který bylo stěžovatelce povolení k dlouhodobému pobytu vydáno. Stěžovatelka opětovně poukázala na rozpor v interpretaci informací zjištěných při jejím výslechu ze strany správního orgánu prvního stupně (cílem společnosti P. s. r. o. nebylo podnikání, neboť nesměřovala k dosažení zisku, a s ohledem na den vzniku společnosti, na počet jednatelů, jejich státní příslušnost a den vzniku jejich funkce lze usuzovat na pouhé účelové jednatelství) a ze strany žalované (stěžovatelka ve společnosti P. s. r. o. nevystupovala jako jednatelka, ale vykonávala pro ni závislou práci); výslech tedy podle jejího názoru neprokázal žádná jasná zjištění ohledně činnosti stěžovatelky v rámci společnosti P. s. r. o.

[10] Stěžovatelka se neztotožnila ani s posouzením, které městský soud učinil ohledně přiměřenosti dopadu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Městský soud totiž uzavřel, že pochybení žalované, která nevzala v potaz, že se stěžovatelce v průběhu odvolacího řízení narodil syn, nebylo natolik závažné, aby vedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí. Neshledal rovněž žádné jiné pochybení v posouzení, které žalovaná v napadeném rozhodnutí ohledně přiměřenosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně provedla. Městský soud nadto podle stěžovatelky svou argumentací v napadeném rozsudku nahrazoval posouzení přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které měly ve svých rozhodnutích učinit správní orgány. Ty se však k tomu vyjádřily velmi stručně, šablonovitě a nepřiměřeně restriktivně, což je podle stěžovatelky nepřípustné. Ani s tímto doplněným posouzením přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu městského soudu se však stěžovatelka neztotožňuje. Odmítá závěr, že závažnost jejího protiprávního chování (tj. že pro účely získání povolení k dlouhodobému pobytu vědomě uváděla nepravdivé informace a dlouhodobě závažně porušovala zákon o pobytu cizinců, když neplnila účel, k němuž jí pobytové oprávnění bylo uděleno) svou intenzitou převyšuje možné dopady rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatelky.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž poukázala na to, že spolu s odvoláním proti rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podala žádost, aby její právní zástupce mohl nahlédnout do spisu. Na tuto žádost však nebylo reagováno, v čemž spatřuje pochybení úřadů.

IV.

[12] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Stěžovatelka dovozuje naplnění uvedeného kasačního důvodu ze skutečnosti, že se městský soud v napadeném rozsudku nezabýval všemi jí uplatněnými žalobními námitkami a naopak vypořádal námitky, které stěžovatelka v žalobě neuvedla. Odůvodnění napadeného rozsudku se nadto v části shoduje s odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2015, č. j. 11 A 82/2015 - 32. Stěžovatelka má tedy za to, že napadený rozsudek trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[17] Nejvyšší správní soud předesílá, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[18] Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jestliže neobsahuje určitý výrok, nesplňuje formální náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s., nebo také, nelze-li z rozsudku rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení), jakož i tehdy, chybí-li věcný a obsahový soulad výrokové části napadeného rozsudku a jeho odůvodnění, nebo absentuje-li odkaz na použité právní normy, na nichž správní soud založil právní hodnocení v souzené věci (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, nebo ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 78/2007 - 60).

[19] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou pak zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[20] Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na to, že správní soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci účastníka a tu obsáhle vyvracet. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, ať pro nesrozumitelnost, nebo pro nedostatek důvodů, netrpí. Městský soud dostatečně a srozumitelně objasnil, z jakého skutkového stavu vyšel a jak jej následně právně hodnotil. V odůvodnění napadeného rozsudku se rovněž vypořádal se všemi stěžejními žalobními námitkami a vysvětlil, proč tyto shledal nedůvodnými a přisvědčil právním závěrům, k nimž dospěla žalovaná a před ní správní orgán prvního stupně.

[22] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil stěžovatelce, podle níž městský soud nereagoval na většinu hlavních žalobních námitek, za které označila 1) argument, že výslech účastníka řízení nemůže být dostatečným důkazem o tom, jak určitá obchodní společnost funguje a jaký druh výdělečné činnosti v ní tento účastník vykonává, 2) argument, že mezi interpretací informací získaných výslechem stěžovatelky ze strany správního orgánu prvního stupně a ze strany žalované byl významný rozdíl, a 3) argument, že žalovaná se nijak nevypořádala s částí odvolání, v němž se stěžovatelka podrobně vyjadřuje ke svým odpovědím učiněným při výslechu před správním orgánem dne 6. 6. 2012.

[23] Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že se městský soud zabýval problematikou hodnocení důkazního prostředku – výslechu stěžovatelky (jehož se uvedené údajně opomenuté žalobní námitky týkají) v rámci vypořádání námitky vztahující se k hodnocení činnosti stěžovatelky v obchodní společnosti P. s. r. o.

[24] Co se týče údajného nevypořádání žalobní námitky, že výslech účastníka řízení nemůže být dostatečným důkazem o tom, jak určitá obchodní společnost funguje a jaký druh výdělečné činnosti v ní tento účastník vykonává, poukazuje Nejvyšší správní soud na stranu 8 napadeného rozsudku, kde se městský soud k uvedenému vyjádřil. Konkrétně zde uvedl, že: *„[v] protokolu o vyjádření účastníka správního řízení [...] jsou obsažena tvrzení žalobkyně, ze kterých jednoznačně vyplývají veškerá rozhodná skutková zjištění, a městský soud neshledal u tohoto provedeného důkazu jakékoliv porušení procesních práv žalobkyně. Není proto dán důvod pro to, aby nebylo možno z tohoto provedeného důkazu vycházet. S ohledem na absolutní neznalost náplně práce jednatele společnosti na straně žalobkyně tak bylo možno posoudit postoj žalobkyně jako jednání osoby, která nemá základní znalosti o fungování společnosti, ve které pracuje a jíž údajně jako statutární orgán řídí. Soud má za to, že postup správních orgánů, které již dále dokazování ve věci nedoplňovaly, byl v souladu s právní zásadou, že povinnost tvrzení předchází povinnost důkazní. Lze tak shrnout, že správní orgány dostály své povinnosti dané ustanoveními § 2 a § 3 správního řádu a zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro řádné posouzení skutkového stavu a na základě takto zjištěného skutkového stavu učinily právní posouzení, které je v souladu*

se zákonem, jakož i ustálenou judikaturou (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č.j. As 80/2011 – 69).“

[25] K žalobnímu tvrzení týkajícímu se rozdílného vyhodnocení informací získaných výslechem stěžovatelky ze strany správního orgánu prvního stupně a ze strany žalované se městský soud věnoval na straně 7 napadeného rozsudku. Vyslovil, že *„není podstatné, zda správní orgány posuzovaly působení žalobkyně v této společnosti jako zaměstnání či nikoliv, ale rozhodující je okolnost, že bylo nad veškerou pochybnost ověřeno, že žalobkyně nevykonávala činnost, kterou uvedla v předchozím řízení při udělení pobytového povolení.“*

[26] Vypořádání žalobní argumentace, že se žalovaná nevěnovala části odvolání, v níž stěžovatelka podrobně rozebírá své odpovědi učiněné při výslechu před správním orgánem prvního stupně, je pak implicitně obsaženo v závěru městského soudu, že správní orgány *„zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro řádné posouzení skutkového stavu a na základě takto zjištěného skutkového stavu učinily právní posouzení, které je v souladu se zákonem“*. Jak výše uvedeno, vypořádání stěžejní žalobní námitky účastníka řízení správním soudem (zde zda svou činností stěžovatelka ve společnosti P. s. r. o. plnila účel - účast v právnické osobě, výkonný manažer – pro který jí bylo uděleno původní povolení k dlouhodobému pobytu) v sobě může obsahovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (zde námitky vztahující se k výslechu, při němž správní orgán prvního stupně zjišťoval povahu činnosti stěžovatelky v rámci společnosti P. s. r. o.), aniž tímto postupem správní soud zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě.

[27] Kasační soud neshledal důvodným ani tvrzení stěžovatelky, že odůvodnění napadeného rozsudku se zčásti doslova shoduje s odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2015, č. j. 11 A 82/2015 – 32 a že se městský soud v napadeném rozsudku věnoval i námitkám, které stěžovatelka v žalobě neuvedla. Na rozdíl od stěžovatelky kasační soud neshledává problematickým, pokud byla část odůvodnění napadeného rozsudku totožná s odůvodněním použitým v jiném rozsudku městského soudu, týkajícím se skutkově obdobné věci. Z použité argumentace totiž městský soud následně vyvodil konkrétní závěry pro posuzovanou věc a řádně vypořádal všechny stěžejní žalobní námitky. Rovněž nadbytečná argumentace městského soudu nezpůsobuje v projednávané věci vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[28] Nejvyšší správní soud konečně nezjistil ani jinou vadu řízení před městským soudem, která by se týkala především porušení procesních ustanovení, jimiž se městský soud řídil či řídit měl a která by měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Naplnění kasačního důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud neshledal.

[29] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti správním orgánům i městskému soudu vytýkala, že chybně vyhodnotily informace získané prostřednictvím jejího výslechu a jejich význam pro nevyhovění žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu nepřiměřeně nadhodnotily.

[30] Ze správního spisu se podává, že správní orgán prvního stupně provedl dne 6. 6. 2012 za přítomnosti tlumočníka výslech stěžovatelky podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Při výslechu stěžovatelka uvedla, že povolení k dlouhodobému pobytu na dobu od 8. 2. 2010 do 7. 2. 2012 získala za účelem zaměstnání přes agenturu. O společnosti P. s. r. o. se dozvěděla od své spolupracovnice, když sháněla práci. Nic o ní však neví. Netuší, kdy byla společnost založena, kolik má jednatelů, ani co obnáší být jednatelem. Ve společnosti P. s. r. o. měla stěžovatelka na starosti úklid bytů a za to dostávala týdně zaplaceno v hotovosti 2.500 Kč. Smlouvu o výkonu funkce jednatele připravila paní I. v Praze, stěžovatelka ji pouze podepsala. Stěžovatelka neví, v jaké výši byla sjednána odměna jednatele. Potvrzení o zdanitelných příjmech podepisovala současně se smlouvou o výkonu funkce jednatele, a to v lednu 2012. Co se týče rodinných příslušníků na území České republiky, uvedla stěžovatelka, že se zde nachází její starší sestra s manželem. Na závěr výslechu byl dán stěžovatelce prostor ke sdělení dalších skutečnosti, které doposud nebyly objasněny, a byla ji dána možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Stěžovatelka však tyto možnosti nevyužila. S protokolem o provedeném výslechu se seznámila, souhlasila s jeho obsahem a nežádala jeho změnu ani doplnění.

[31] Na základě uvedených skutečností dospěly správní orgány k témuž závěru, že stěžovatelka po dobu povoleného dlouhodobého pobytu neplnila účel, pro který jí byl tento pobyt povolen. S tímto posouzením, jež shodně se správními orgány dovodil i městský soud, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Pro posuzovanou věc přitom nebylo rozhodné, jakým způsobem činnost stěžovatelky ve společnosti P. s. r. o., resp. i činnost samotné společnosti, každý ze správních orgánů ve svém rozhodnutí specifikoval, jak namítala stěžovatelka. Podstatné bylo, že stěžovatelka byla sice formálně jednatelkou ve společnosti P. s. r. o (podle Smlouvy o výkonu funkce jednatele ze dne 18. 12. 2009), její činnost, tak jak ji správnímu orgánu prvního stupně podrobně sama popsala, však nepředstavoval výkon funkce jednatele v právnické osobě.

[32] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že správní orgány ve svých závěrech vycházely pouze z informací získaných při jejím výslechu. Nejvyšší správní soud však tuto námitku neshledal důvodnou. I přesto, že správní řád, jakožto obecný procesní předpis s výjimkou sporného řízení (§ 141 odst. 6 správního řádu) výslech účastníka jako obecný důkazní prostředek neupravuje, v projednávané věci se uplatní zvláštní úprava výslechu účastníka v řízení podle zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013 – 25, a ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29).

[33] Podle § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je *„[s]právní orgán oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výslechem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.“* Výslech účastníka řízení je tudíž zásadně přípustným důkazním prostředkem pro zjištění skutkového stavu věci.

[34] Zároveň je podstatné, že řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu je řízením na žádost, v němž je účastník řízení povinen tvrdit správnímu orgánu

všechny skutečnosti významné pro rozhodnutí ve věci. Sama stěžovatelka při výslechu popsala svou dosavadní činnost způsobem, který vylučuje naplnění účelu, pro který jí byl pobyt povolen. Správním orgánům nelze klást k tíži, že ve svých skutkových zjištěních vycházely právě z toho, co během řízení sama stěžovatelka tvrdila (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017 - 27).

[35] Nejvyšší správní soud rekapituluje, že stěžovatelka měla možnost v řízení před správními orgány (ať už ústně při výslechu nebo písemně) uvést vše, co by k věci uvést mohla. Neuvedla však žádné další skutečnosti a k jejich prokázání nenavrhla provedení žádných důkazů, které by skutková zjištění získaná jednak z listin doložených k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a jednak z jejího výslechu provedeného správním orgánem prvního stupně zpochybňovaly. Žalovaná tak správně dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně zjistil skutkový stav věci v souladu s požadavky § 3 správního řádu. Ani městský soud tedy nepochybil, uzavřel-li, *že „správní orgány dostály své povinnosti dané ustaveními § 2 a § 3 správního řádu a zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v rozsahu, který je nezbytný pro řádné posouzení skutkového stavu a na základě takto zjištěného skutkového stavu učinily právní posouzení, které je v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou.“*

[36] Uvedené není v rozporu ani se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2010, č. j. 1 As 23/2010 - 77, na který stěžovatelka poukazovala. Z něj vyplývá, že správní orgán je oprávněn účastníka řízení vyslechnout jen tehdy, pokud má určité pochybnosti o správnosti a věrohodnost údajů uvedených cizincem v jeho žádosti nebo přiložených dokumentech. V případě existence takových pochybností správní orgán posoudí v rámci své diskreční pravomoci, zda provede důkazy navrhované účastníkem řízení, může-li jejich provedení přispět ke zjištění skutečného stavu věci, nebo zda účastníka řízení vyslechne. Úvaha o tom, proč správní orgán přistoupil k výslechu účastníka řízení, aniž by provedl důkaz navrhovaný účastníkem řízení, by měla být obsažena v jeho rozhodnutí.

[37] V právě posuzované věci však stěžovatelka k objasnění skutkového stavu věci nenavrhla sama žádné důkazy. Správní orgán prvního stupně proto neměl s ohledem na výše citovaný rozsudek kasačního soudu povinnost do svého rozhodnutí zakotvit úvahu o tom, proč přistoupil k jejímu výslechu, aniž by provedl jí navrhovaný důkaz.

[38] Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovatelce za pravdu ani v tom, že její výslech byl jediným podkladem pro posouzení žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že věc posuzovaly i na podkladě dalších listin, zejména žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a k ní přiložených dokumentů.

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž poukázala na skutečnost, že společně s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala i žádost o to, aby její právní zástupce mohl nahlédnout do správního spisu. Na tuto žádost však nebylo nijak reagováno, což stěžovatelka považuje za pochybení správních orgánů. Tuto kasační námitku považuje Nejvyšší správní soud za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

Nebyla totiž uplatněna nejprve v řízení před městským soudem, ač stěžovatelce nic nebránilo tak učinit.

[40] Stěžovatelka se v kasační stížnosti neztotožnila ani s posouzením, které městský soud učinil ohledně přiměřenosti dopadu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Městskému soudu vytkla, že rozhodnutí žalované nezrušil a nevrátil jí věc k dalšímu posouzení z důvodu, že v napadeném rozhodnutí nevzala v potaz, že se stěžovatelce v průběhu odvolacího řízení narodilo dítě. Městský soud podle stěžovatelky svou argumentací v napadeném rozsudku nahrazoval posouzení přiměřenosti rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, které měly ve svých rozhodnutích učinit správní orgány.

[41] Nejvyšší správní soud shledal tuto kasační námitku důvodnou.

[42] Správní orgán prvního stupně vzal při posuzování otázky přiměřenosti dopadu rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v úvahu, že doba, kterou stěžovatelka ke dni vydání rozhodnutí pobývala na území České republiky (4 roky) nebyla tak dlouhá, aby došlo k přetrhání vazeb se zemí původu. Přihlédl zejména k tomu, že po dobu posledního povoleného dlouhodobého pobytu stěžovatelka neplnila účel, k němuž jí bylo toto pobytové oprávnění uděleno. Dospěl proto k závěru, že jím vydané rozhodnutí je přiměřené co se týče dopadu do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Žalovaná k uvedenému v napadeném rozhodnutí doplnila, že podle správního spisu stěžovatelka nemá na území České republiky žádné blízké příslušníky, kteří by měli pobyt v České republice vázán na její osobu. Co se týče ostatních stěžovatelčiných příbuzných pobývajících na území České republiky, nepředstavuje neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu absolutní překážku pobytu stěžovatelky na území České republiky. Důvod, pro který chce stěžovatelka platnost povolení k dlouhodobému pobytu prodloužit, je tedy především ekonomického původu. Shodně jako správní orgán prvního stupně žalovaná uzavřela, že neplnění účelu, pro který bylo stěžovatelce uděleno povolení k dlouhodobému pobytu, odůvodňuje přiměřenost rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

[43] Městský soud se následně s ohledem na žalobní argumentaci stěžovatelky a absenci zohlednění faktu narození dítěte stěžovatelky v průběhu odvolacího řízení v napadeném rozsudku zabýval otázkou, zda tato skutečnost mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí; dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

[44] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již vyslovil, že při posuzování zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, je pro odvolací orgán rozhodující skutkový stav v době vydání odvolacího rozhodnutí. Odvolací orgán sice není povinen vždy znovu ověřovat skutkový stav zjištěný správním orgánem prvního stupně, ale za situace, kdy je po delší dobu v projednávané věci nečinný, je bezpochyby jeho povinností aktuálnost skutkového stavu zjištěného správním orgánem prvního stupně ověřit. A to především tehdy, když je předmětem posuzování situace, u níž lze právně relevantní změny předpokládat. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43).

[45] V právě posuzované věci však žalovaná uvedené povinnosti nedostála. Ačkoliv ve věci rozhodovala více než tři roky po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by dopad rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu posuzovala na základě aktualizovaných informací týkajících se rodinného života stěžovatelky; a to zejména s ohledem na narození dítěte stěžovatelky. Tato skutečnost přitom vyplývá z výpisu z Cizineckého informačního systému ze dne 24. 11. 2015 založeného ve správním spisu. Žalovaná tedy provedla podrobnou lustraci stěžovatelky přibližně měsíc před vydáním napadeného rozhodnutí; se zjištěnou informací o narození dítěte se však v tomto rozhodnutí při posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí o neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatelky nikterak nevypořádala.

[46] Městský soud proto pochybil, nezrušil-li z uvedeného důvodu napadené rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu; městský soud tedy nebyl oprávněn nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí o této otázce, nýbrž z důvodu nezohlednění změny skutkového stavu žalovanou její rozhodnutí zrušit a vrátit jí věc k dalšímu řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65, nebo již citovaný rozsudek č. j. 7 Azs 322/2015 - 43).

VI.

[47] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil. Protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, soud jej za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V něm je žalovaná vázána právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná tedy v dalším řízení především řádně posoudí přiměřenost dopadu rozhodnutí o neprodloužení platnosti dlouhodobého pobytu do soukromého a rodinného života stěžovatelky na podkladě skutkového stavu existujícího ke dni vydání jejího rozhodnutí.

[48] Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodoval, je povinen podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech předcházejícího řízení před městským soudem.

[49] O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, a proto má vůči žalované právo na náhradu nákladů řízení za řízení před městským soudem i za řízení o kasační stížnosti v celkové výši 21.050 Kč. Tuto částku je žalovaná povinna uhradit stěžovatelce k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[50] V řízení před městským soudem vznikly stěžovatelce náklady v podobě zaplacení soudních poplatků za podání žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku v celkové výši 4.000 Kč. Výše odměny zástupci stěžovatelky za zastupování v řízení o žalobě byla stanovena za dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí věci a sepisu žaloby vždy ve výši 3.100 Kč a za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání návrhu na

přiznání odkladného účinku ve výši ½ sazby, tj. 1.550 Kč, podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupci stěžovatelky dále náleží tři paušální náhrady hotových výdajů souvisejících s těmito úkony právní služby vždy ve výši 300 Kč, tj. celkem 900 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Za řízení před městským soudem má tedy stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení ve výši 12.650 Kč.

[51] V řízení před Nejvyšším správním soudem vznikly stěžovatelce náklady v podobě zaplacení soudního poplatku ve výši 5.000 Kč. Výše odměny zástupci stěžovatelky za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla stanovena za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu doplnění kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Zástupci stěžovatelky dále náleží jedna paušální náhrada hotových výdajů souvisejících s tímto úkonem právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. Za řízení před Nejvyšším správním soudem má tedy stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení ve výši 8.400 Kč.

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

V Brně dne 24. května 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu