



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **V. K.**, zastoupena Mgr. Pavlem Štanglem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 4. 2019, č. j. MV-42554-4/SO-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 1. 2020, č. j. 57 A 99/2019 – 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Napadeným rozsudkem Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 2. 2019, č. j. OAM-21582-12/DP-2018. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť ve stanovené lhůtě nepředložila doklad potvrzující studium jako účel pobytu na území.

[2] Krajský soud přisvědčil žalované, že žalobkyní předložené potvrzení o studiu na 1. Slovanském gymnáziu neprokazuje studium, jak jej definuje zákon o pobytu cizinců,

a tedy účel pobytu, o jehož prodloužení žalobkyně žádá. Tento výklad neshledal krajský soud jako formalistický. Tvrzenými důvody pro volbu studia na této škole se soud nezabýval, protože je žalobkyně nevznesla v řízení před správními orgány. Správní orgán I. stupně na skutečnost, že doložené potvrzení neprokazuje účel požadovaného pobytu, žalobkyni v druhé výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 4. 9. 2018 upozornil, žalobkyni detailně a srozumitelně seznámil s tím, jaké vady na její žádosti spatřuje a jakým způsobem je má odstranit, a poučil o následcích, které mohou nastat, pokud nebude výzvě vyhověno. Správní orgány tak neporušily svou poučovací povinnost ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“). Výzvu ponechala bez jakékoli reakce, stejně tak se nevyjádřila k podkladům pro vydání rozhodnutí, což zároveň odlišuje nyní projednávaný případ od žalobkyni zmiňovaného rozhodnutí ze dne 16. 4. 2015, žalovaná se tedy neodchýlila od své rozhodovací praxe. Poučení odpovídalo i skutečnosti, že žalobkyně žádala o bytové oprávnění opakovaně, musela být tedy obeznámena se správním postupem. Navíc již měnila účel pobytu, a tedy znala rozdíl mezi žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu a žádostí o povolení změny obsahu podání.

[3] Žalovaná se dostatečně zabývala individuálním rozměrem případu. Dlouhodobý pobyt nemohl správní orgán I. stupně prodloužit také proto, že původní studium, na základě kterého její předchozí žádosti o povolení dlouhodobého pobytu vyhověl, bylo již deset měsíců před vydáním jeho rozhodnutí přerušeno. Soud souhlasil s postupem žalované, která nezohlednila jako relevantní důvod pro přerušování studia porod žalobkynina syna, neboť k přerušování studia došlo až rok poté.

[4] Námitku o chybějícím vypořádání dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců soud posoudil rovněž jako neopodstatněnou, neboť správní orgány se přiměřeností dopadů rozhodnutí po řádném zjištění skutkového stavu zabývaly. Výčet kritérií v § 174a zákona o pobytu cizinců je demonstrativní a správní orgány nejsou povinny se v odůvodnění vypořádat se všemi kritérii, musí však vzít do úvahy skutečnosti, které vyplývají z průběhu řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 72/2019 – 37), čemuž v projednávaném případě správní orgány dostaly. Soud souhlasil se správními orgány, že vzhledem k věku žalobkynina syna (dva roky) si nemohl vytvořit takové společensko-kulturní návyky, které by mu bránily odcestovat s žalobkyní do země původu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s.

[6] Předně tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se soud dostatečně nezabýval žalobní námitkou přepjatého formalismu.

[7] Stěžovatelka zastává názor, že rozsudek soudu je přepjatě či nemístně formalistický, a je tedy v rozporu s konstantní judikaturou Ústavního soudu. Stěžovatelka v žalobě i ve správním řízení uvedla, že se pro studium 1. Slovanského gymnázia rozhodla z důvodu nedostatku času pro studium jinde, neboť se jí narodilo dítě. Školu, kde je většina studentů české národnosti, zvolila proto, že jí poskytne příležitost naučit se českému jazyku, zvyklostem a zajistí její řádnou integraci do společnosti, a její budoucí studium tak bude skutečně plnohodnotné a přínosné z dlouhodobého hlediska.

[8] Dle stěžovatelky nebyly poučení správního orgánu ani výzva k vyjádření se k podkladům rozhodnutí dostatečné. Soud i žalovaná ignorovaly skutečnost, že pobytová řízení jsou velmi složitá, zvláště pro mladou cizinku bez perfektní znalosti českého jazyka a právního řádu. Nesouhlasí s tvrzením soudu, že stěžovatelka mohla informace dohledat na webových stránkách správního orgánu I. stupně, neboť ty jsou poměrně obsáhlé, ale velmi obecné. Správní orgány nemohou nahrazovat svou poučovací povinnost zpětně odkazem na své webové stránky, které jsou určeny široké veřejnosti a neodpovídají okolnostem konkrétního případu. Stejně obecné jsou i výzvy správního orgánu zasílané v pobytových řízeních. Je nutno je označit jako formulářové, neboť obsahují obecné podmínky, a pouze na několika řádcích jsou vztaženy na případ žadatele, což považují za nedostatečné i správní soudy (např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 6. 2017, č. j. 57 A 60/2016 – 63).

[9] Stěžovatelka nadále trvá na tom, že správní orgán I. stupně porušil § 2 odst. 4 s. ř., neboť ignoroval její sdělení, že žádost je kompletní. Dále porušil § 3 a § 4 odst. 1 s. ř., když nezjistil skutkový stav nad rámec pochybností řádnou výzvou k doložení dokumentů či jeho samostatnou úřední činností. V rámci zachování legitimacy očekávání měly správní orgán I. stupně i žalovaná postupovat v souladu s rozhodnutím žalované ze dne 16. 4. 2015, č. j. MV-97861-4/SO/2014 (kdy žalovaná shledala porušení § 2 odst. 4 s. ř., neboť bylo prokázáno, že se žadatel 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 toto nereflektoval). Stěžovatelka vždy na výzvy správního orgánu I. stupně reagovala řádně a včas a dle svého nejlepšího vědomí doložila veškeré dokumenty, k jejichž doložení ji správní orgán I. stupně vyzval.

[10] Dále stěžovatelka namítá porušení § 89 a § 68 odst. 3 s. ř., které spatřuje v opomenutí námitek směřujících proti nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života. Soud se omezil na konstatování, že správní orgány hodnotily přiměřenost dostatečně. Ty však pouze konstatovaly, že v případě zamítnutí žádosti dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nejsou povinny přiměřenost zkoumat. S tím stěžovatelka zásadně nesouhlasí, neboť dle dikce § 174a zákona o pobytu cizinců má správní orgán zkoumat přiměřenost rozhodnutí dle tohoto zákona, čímž napadané rozhodnutí bezpochyby je. Správní orgány a soud postupovaly v rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“); správní orgány se rodinným a soukromým životem nijak nezabývaly a soud následně označil tento postup jako zákonný. Stěžovatelka by zamítnutím žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu byla nucena vycestovat do země původu. Vzhledem k problematické situaci týkající se tzv. Visa pointu, zákonným lhůtám k vyřízení žádostí, skutečnosti, že ministerstvo vnitra téměř ve všech případech tyto lhůty není schopno dodržet a ochrana účastníků řízení proti nečinnosti je často neúčinná s ohledem na přehlčení jak ministerstva, tak soudů, by vycestování bylo dlouhodobého, ne-li trvalého charakteru, což by mělo značné důsledky na stěžovatelčin život a další vazby v ČR.

[11] Z rozsudku krajského soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 57 A 6/2016 – 81, vyplývá, že pokud správní orgán shledal nemožnost žádosti vyhovět, měl stěžovatelku povinnost vyzvat k tomu, aby se vyjádřila k okolnostem podmiňujícím nepřiměřenost rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců, provést její výslech nebo se uvedené náležitosti pokusit zjistit sám jiným způsobem. Krajský soud se však v projednávaném případě odchýlil od své rozhodovací praxe, jelikož nelze ani v nadsázce hovořit o tom, že se správní orgány pokusily zjistit skutečný stav věci mající vazbu na § 174a zákona o pobytu cizinců, čímž porušily toto ustanovení i § 3 s. ř. Stěžovatelka žije na území ČR deset let, má zde vytvořeno zázemí, mnoho přátel, je plně přivyklá zdejšímu způsobu života, její syn se zde narodil a žil zde celý život, a případné vycestování proto zakládá zcela zřejmou zásadní újmu.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v kasační stížnosti stěžovatelka uplatnila naprosto shodné námitky jako v případě odvolacího řízení, resp. řízení před krajským soudem. Proto žalovaná odkázala na své napadené rozhodnutí, na své vyjádření k žalobě ze dne 17. 7. 2019, své vypořádání předmětných námitek a na napadený rozsudek krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatelka předně tvrdí, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě z důvodu jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a to konkrétně pro nedostatečné vypořádání žalobní námitky o přepjatém formalismu napadeného rozhodnutí žalované. Kasační soud však dospěl k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť krajský soud se s touto žalobní námitkou dostatečně vypořádal. Stěžovatelka ji formulovala velmi obecně, a proto jí krajský soud také obecně odpověděl (viz bod 2 tohoto rozsudku).

[15] Zbylé okruhy kasačních námitek pak míří do kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Mezi stranami je sporné, zda byl dán důvod pro zamítnutí žádosti podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy zda stěžovatelka ve stanovené lhůtě předložila doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, či nikoliv. Podle výše zmíněných ustanovení totiž platí, že ministerstvo neprodlouží platnost povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže cizinec nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 44a odst. 6 ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen k žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia předložit doklad potvrzující účel pobytu na území.

[16] Studiem se pro účely zákona o pobytu cizinců podle § 64 tohoto zákona rozumí

- a) studium v akreditovaných studijních programech na vysoké škole,
- b) účast na jazykové a odborné přípravě ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy organizované veřejnou vysokou školou, nebo účast na jazykovém a odborném kurzu pořádaném v rámci programu Evropské unie nebo na základě mezinárodní smlouvy,
- c) střední vzdělávání a vyšší odborné vzdělávání v oborech vzdělání ve střední škole, konzervatoři nebo vyšší odborné škole, zapsané do rejstříku škol a školských zařízení v rámci výměnného programu uskutečňovaného v tuzemské hostitelské organizaci,
- d) stipendijní pobyt realizovaný na základě platných mezinárodních smluv prováděných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, platného stipendijního programu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, stipendijního programu Evropské unie nebo na základě rozhodnutí vlády České republiky,
- e) stáž určená k získání znalostí, praxe a zkušeností uskutečňovaná cizincem v tuzemské hostitelské organizaci v době jeho studia na zahraniční vysoké škole nebo v době nejvýše 2 let po ukončení studia na vysoké škole, organizačně zajišťovaná nebo koordinovaná tuzemskou vysokou školou, Akademií věd České republiky nebo k tomuto účelu Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy akreditovanou právnickou osobou se sídlem na území nebo právnickou osobou se sídlem mimo území, která má na území organizační složku,

- f) evropská dobrovolná služba cizince ve věku od 18 do 30 let nebo dobrovolnická služba, určená k získání praktických, odborných zkušeností cizincem, uskutečňovaná v tuzemské hostitelské organizaci jako součást projektu programu nebo iniciativ Evropské unie, popřípadě obdobného státního programu a organizačně zajišťovaná nebo koordinovaná k tomuto účelu ministerstvem nebo Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy akreditovanou právnickou osobou se sídlem na území nebo právnickou osobou se sídlem mimo území, která má na území organizační složku,
- g) výměna zkušeností a studijní pobyty osob odpovědných za vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů, pokud tyto činnosti jsou vykonávány v rámci programů nebo iniciativ Evropské unie nebo v rámci mezinárodních smluv.

[17] Pro zodpovězení otázky, zda stěžovatelka ve stanovené lhůtě předložila doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, či nikoliv, je stěžejní obsah správního spisu. Z něj Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka podala formulářovou žádost dne 4. 8. 2018, ve které uvedla, že účelem pobytu na území je studium, aniž by doložila doklad tuto skutečnost prokazující. Proto ji správní orgán I. stupně dne 4. 9. 2018 vyzval, aby tento doklad doložila. V první výzvě mimo jiné uvedl, že takovým dokladem je potvrzení o studiu na vyšší odborné škole, na vysoké škole, odborné praxi, dobrovolné službě, apod. Zároveň citoval § 64 zákona o pobytu cizinců, tedy co tento zákon rozumí pod pojmem studium. Na základě této výzvy předložila stěžovatelka dne 20. 9. 2018 potvrzení o přijetí ke studiu na 1. Slovanském gymnáziu do studijního programu Jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky ke kurzu anglického jazyka v rozsahu 25 vyučovacích hodin týdně. Tento kurz však do definice studia ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců nespadá. Proto ji správní orgán I. stupně dne 31. 10. 2018 opětovně vyzval k odstranění vad žádosti. Ve druhé výzvě stěžovatelku upozornil na to, že předložené potvrzení je dokladem potvrzujícím účel dlouhodobého pobytu „jiné/ostatní“. Zároveň ji upozornil, že zjistil, že studium, na základě kterého jí vydal předchozí povolení k dlouhodobému pobytu, bylo již před deseti měsíci přerušeno. Proto ji vyzval, aby doložila potvrzení o studiu, které bude odpovídat účelu pobytu „studium“ ve smyslu § 64 zákona o pobytu cizinců. Není tedy pravdou, že by správní orgán I. stupně výzvu dostatečně neindividualizoval na konkrétní případ stěžovatelky. Na tuto výzvu stěžovatelka nijak nereagovala. Nevyjádřila se ani k podkladům pro vydání rozhodnutí, přestože po doručení výzvy k vyjádření tak avizovala. Pravdivé tedy není ani tvrzení stěžovatelky, že byla po celou dobu správního řízení aktivní, na obě výzvy správního orgánu I. stupně reagovala a že sdělila, že žádost je kompletní. Svou neaktivitu v řízení před správním orgánem I. stupně pak nemohla zhojit ani v odvolání, v němž namítala, že správní orgán I. stupně měl dle § 37 odst. 1 s. ř. posuzovat její žádost podle jejího obsahu, a vyřídit ji jako žádost o změnu dlouhodobého pobytu za účelem „jiné/ostatní“. Z výše uvedeného je zřejmé, že byl dán důvod pro zamítnutí žádosti podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[18] Soud podotýká, že všechny kasační námitky jsou zcela totožné s žalobními námitkami, čemuž odpovídá stručnost jejich vypořádání. Krajský soud je přitom vypořádal dostatečně a správně. Jak soud shrnul v bodech 2 až 4 tohoto rozsudku, krajský soud správně zdůvodnil, proč rozhodnutí správních orgánů nejsou přehnaně formalistická a proč se žalovaná nezabývala tvrzenými skutečnostmi, kterými stěžovatelka odůvodnila změnu poskytovatele studia. Vysvětlil také, proč byla výzva k odstranění vad žádosti dostatečná a správní orgán I. stupně tak splnil svou poučovací povinnost. Ve svém rozsudku netvrdil, že stěžovatelka mohla informace dohledat na webových stránkách správního orgánu I. stupně a odkazem na ně tak mohl částečně nahradit svou poučovací povinnost, jak tvrdí stěžovatelka. Jak vyplývá z předchozího bodu, tvrzení stěžovatelky, že na výzvy správního orgánu I. stupně reagovala včas a doložila veškeré dokumenty, které po ní vyžadoval, jsou nepravdivá. Není ani pravdou, že by správní orgány odmítly zabývat se přiměřeností rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, jak tvrdí stěžovatelka. S námitkou chybějícího posouzení

přiměřenosti rozhodnutí se pak krajský soud vypořádal naopak nadstandardně; v bodech 41 až 45 poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu stran rozsahu dokazování a odůvodnění, pokud jde o naplnění jednotlivých kritérií stanovených v tomto zákonném ustanovení, a citoval z rozhodnutí žalované, kde se přiměřenosti rozhodnutí věnuje (bod 43 napadeného rozsudku). I s tímto posouzením se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a považuje jej za dostatečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[20] Stěžovatelka připojila ke kasační stížnosti návrh na přiznání odkladného účinku. O tomto návrhu soud nerozhodoval, jelikož odkladný účinek působí jen do skončení řízení před soudem a soud rozhodl o samotné kasační stížnosti bez zbytečného odkladu po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. března 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu