



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně **H. T. P.**, zastoupené Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2020, č. j. MV-71981-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2021, č. j. 77 A 93/2020 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2021, č. j. 77 A 93/2020 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalované ze dne 29. 6. 2020, č. j. MV-71981-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 19. 3. 2020, č. j. OAM-35856-21/DP-2019 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž bylo podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zastaveno řízení ve věci její žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky podle § 45 odst. 1 téhož zákona.

[2] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Namítala, že nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců; k výsledku se totiž dostavila a vypovídala, pouze v některých případech využila svého práva odeprít výpověď z obavy, že by jí mohla sobě nebo osobě blízké způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek nebo trestný čin. Prvostupňový správní orgán nepřezkoumatelně dovedl, že svou

výpovědi nemohla nikomu způsobit nebezpečí stíhání pro přestupek; to však správním orgánům nepřísluší hodnotit. Napadené rozhodnutí považovala za rozporné s rozhodovací praxí žalované, která se v obdobných věcech přiklání k možnosti odepřít výpověď dle čl. 37 odst. 1 Listiny. Poukazovala též na rozpor se Směrnicí Rady č. 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“); správní orgán dle ní měl za použití eurokonformního výkladu upřednostnit zájem na sloučení rodiny a žádost meritorně posoudit. Tvrdila též nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do svého soukromého a rodinného života; na území České republiky totiž žije ve společné domácnosti s manželem a synem, rodina má zajištěno veškeré zázemí, manžel zde pobývá na základě povolení k trvalému pobytu a finančně zaopatřuje celou rodinu, syn má podanou žádost o povolení k trvalému pobytu a je závislý na její péči.

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 1. 2021, č. j. 77 A 93/2020 – 41 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené i prvostupňové správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Shrнул, že žalobkyně na území České republiky naposledy pobývala od 25. 10. 2018 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia (resp. na základě žádosti o prodloužení tohoto povolení podané dne 22. 7. 2019). Dne 23. 10. 2019 požádala o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Prvostupňový správní orgán v rámci posuzování předmětné žádosti zjišťoval, jestli plnila účel dosavadního pobytu (zda studovala). V rámci tohoto postupu předvolal žalobkyni k výslechu; ta během něj odmítla odpovídat na otázky týkající se jejího studia z důvodu obavy, že by sobě nebo osobě blízké způsobila nebezpečí postihu za přestupek. Správní orgán dospěl k závěru, že odepření výpovědi nebylo oprávněné, žalobkyně svým postupem znemožnila zjistit skutkový stav věci (posouzení plnění účelu předchozího povoleného pobytu), a porušila tak povinnost poskytnout součinnost při opatrování podkladů pro rozhodnutí; právě proto řízení o žádosti zastavil. Z protokolu však dle soudu nevyplývá, že by důvodem pro odepření výpovědi bylo hrozící riziko stíhání žalobkyně nebo osoby jí blízké. Jakákoliv pravdivá odpověď na pokládané otázky by s ohledem na jejich předmět nemohla založit nebezpečí stíhání pro přestupek, neboť by nemohla být naplněna žádná skutková podstata přestupku. Soud zdůraznil, že argumentace uvedená ve správních rozhodnutích i žalobě se týkala primárně právě otázky, zda žalobkyně byla oprávněna při výslechu odepřít výpověď u některých pokládaných otázek, a zda správní orgán na základě toho mohl řízení o žádosti zastavit. Konstatoval, že správní orgány jsou pochopitelně oprávněny v případě, kdy svědek odepírá výpověď s odkazem na § 55 odst. 4 správního řádu (pro tvrzenou obavu z možného přestupkového či trestního stíhání), posoudit, zda je taková obava reálná. Osoba, která z uvedeného důvodu odpírá vypovídat, je správnímu orgánu povinna alespoň v hrubých obrysech vylíčit skutečnosti, na kterých se její obava zakládá, byť samozřejmě nikoli v takovém rozsahu, aby účel práva odepřít výpověď byl zmařen. Platil-li by názor žalobkyně, pak by dle soudu z obecné povinnosti svědčit stanovené v § 55 odst. 1 správního řádu mnoho nezbylo, neboť každý svědek by se jí mohl zprostit tvrzením o obavě z hrozícího nebezpečí trestním či přestupkovým stíháním, aniž by taková obava měla sebemenší oporu v realitě. Tyto závěry přitom plně dopadají i na výslechy účastníků řízení realizované ve smyslu § 169j zákona o pobytu cizinců, neboť se na ně použijí obdobně ustanovení správního řádu o důkazu svědeckou výpovědí.

[4] Dle krajského soudu se však výše uvedené právní závěry míjejí s podstatou přezkoumávané věci a nejsou pro rozhodnutí relevantní. Platí totiž, že nelze zamítnout žádost o vydání dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny pro neplnění účelu předchozího pobytu, pokud byl předchozí pobyt povolen za jiným účelem. Žalobkyně požádala o jiný účel dlouhodobého pobytu, než za jakým v České republice doposud pobývala (doposud za účelem studia, nyní sloučení rodiny). Je tedy irelevantní, zda odpovídala na jí kladené otázky týkající

pokračování

se plnění předchozího povolení k pobytu, či nikoliv, neboť jakákoli její případná odpověď by nemohla mít negativní vliv na výsledek řízení o předmětné žádosti; odkázal na rozsudek téhož krajského soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 57 A 91/2019 – 66, „potvrzený“ rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020, č. j. 4 Azs 442/2019 – 34. Dle soudu není rozhodné, že jím odkazovaná judikatura řešila případ, kdy bylo o žádosti žadatele rozhodováno meritorně (žádost byla pro neplnění účelu pobytu zamítnuta), zatímco v případě žalobkyně bylo řízení zastaveno. Podstatné a shodné dle něj pro obě věci je, že neplnění předchozího účelu povoleného pobytu nemůže mít při posuzování žádosti o udělení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny negativní vliv na výsledek rozhodnutí o této žádosti; daná skutečnost tedy není rozhodným parametrem pro udělení či neudělení tohoto pobytového oprávnění, resp. zastavení řízení o takové žádosti. Pokud tedy správní orgány nemohou zamítnout žádost o udělení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny z důvodu neplnění jiného účelu předchozího pobytu, není takové zkoumání relevantním podkladem, který by měl správní orgán zjišťovat a na základě něhož by měl následně rozhodovat. Snaha posuzovat plnění účelu předchozího pobytu byla proto nadbytečná. Dále krajský soud konstatoval, že jestliže podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců je správní orgán oprávněn zastavit řízení o žádosti, pokud cizinec odmítne vypovídat, lze jednoznačně dovodit, že se jedná o procesní následek situace, v níž cizinec neoprávněně ztěžuje postup správního orgánu, např. právě při zjišťování plnění účelu předchozího povoleného pobytu. Není-li však položena otázka pro posouzení žádosti relevantní, není možno toto ustanovení aplikovat. V projednávané věci tedy správní orgány obou stupňů nesprávně uzavřely, že žalobkyně svým postupem znemožnila posoudit otázku plnění účelu svého předchozího povoleného pobytu, neboť plnění účelu předchozího pobytu bylo irelevantní. Nebylo proto na místě pro odeprání výpovědi na tuto otázku řízení zastavovat.

[5] Krajský soud se s ohledem na shora uvedenou vadu již nezabýval námitkou neposouzení přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně, neboť by to bylo předčasné.

II. Kasační stížnost žalované a vyjádření žalobkyně

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla jej zrušit a věc krajskému soudu vrátit k dalšímu řízení. Předně namítá, že krajský soud vybočil z mezí § 75 odst. 2 s. ř. s., dle kterého platí, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Problematika nemožnosti zamítnout žádost žalobkyně z důvodu neplnění účelu předchozího pobytu na území neodpovídá žádnému z žalobních bodů; krajský soud tak nebyl oprávněn uvedenou otázku vůbec řešit. Žalobkyně navíc odmítla vypovídat na otázku ohledně plnění účelu pobytu z důvodu nebezpečí stíhání svého nebo osoby blízké, nikoliv proto, že by jí položené otázky považovala za nerelevantní. K rozsahu soudního přezkumu správního rozhodnutí odkazuje stěžovatelka na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78. Má za to, že krajský soud měl posoudit podanou žalobu toliko v intencích toho, zda žalobkyně byla oprávněna odeprít výpověď z jí deklarováného důvodu, nikoliv posuzovat, zda otázky prvostupňového správního orgánu zaměřené na plnění předchozího účelu pobytu byly relevantní k možnému důvodu pro zamítnutí žádosti.

[7] Stěžovatelka dále nesouhlasí s krajským soudem ani v názoru, že žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nelze zamítnout z důvodu neplnění předchozího povoleného pobytu. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2020, č. j. 4 Azs 442/2019 - 34. Stěžovatelka však podotýká, že daný rozsudek se týkal aplikace § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců, podle kterého nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému

pobytu za účelem společného soužití rodiny skutečnost, že cizinec neplnil účel předchozího dlouhodobého pobytu, neboť uvedené ustanovení dopadá pouze na neplnění účelu dlouhodobého víza; jeho aplikace na případ žalobkyně tudíž není příhodná. Její žádost byla podána dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců z předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, respektive jeho fikce dle § 47 odst. 4 téhož zákona. Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom výslovně spojuje vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu s podmínkou, že cizinec plnil účel předchozího povoleného pobytu. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že otázky prvostupňového správního orgánu stran předchozího plnění účelu byly relevantní i k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny; navíc za situace, kdy probíhalo i řízení o (jiné) žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia.

[8] Nad rámec zrušovacích důvodů napadeného rozsudku se stěžovatelka v kasační stížnosti dále vyjádřila k možnosti zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny z důvodu neplnění předchozího povoleného pobytu také ve vztahu ke konformitě se Směrnicí.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s tím, že by krajský soud vybočil z mezí soudního přezkumu stanovených v § 75 odst. 2 s. ř. s. Odmítá názor, že soud nebyl oprávněn posuzovat otázku nemožnosti zamítnutí její žádosti z důvodu neplnění účelu předchozího povoleného pobytu; danou otázku totiž v žalobě výslovně učinila předmětem soudního přezkumu pod bodem c). Postoj stěžovatelky je dle ní nesprávný, formalistický a není v souladu s účelem a smyslem Směrnice. Plně souhlasí s výkladem zaujatým krajským soudem, který specifické povaze pobytového oprávnění za účelem sloučení rodiny, jež pochází z práva Evropské unie, správně přikládá odpovídající význam.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena zaměstnancem splňujícím podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že vykročení z limitů soudního přezkumu dle § 75 odst. 2 s. ř. s. je závažnou procesní vadou. Pokud krajský soud překročí body vymezené žalobou a mimo zákonem stanovené (judikaturou dovozené) výjimky zruší správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl uveden v žalobě, jedná se o tzv. jinou vadu řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která je důvodem zrušení takového rozhodnutí krajského soudu, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Soud se proto předně věnoval kasační námitce brojící proti údajnému porušení § 75 odst. 2 s. ř. s. krajským soudem, když ten dle stěžovatelky nepřezkoumal napadené rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů, nýbrž se neoprávněně zabýval i otázkou nemožnosti zamítnout žádost žalobkyně z důvodu neplnění účelu předchozího pobytu na území. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil. Je pravdou, že podstatou celého odvolacího správního řízení byla otázka posouzení oprávněnosti odepření výpovědi

pokračování

žalobkyní, resp. možnosti v takovém případě aplikovat § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců; toliko v těchto argumentačních mezích se nacházelo odvolání žalobkyně a na tyto důvody reagoval žalovaný v napadeném rozhodnutí. Taktéž žaloba skutečně stála především na námitkách mířících do problematiky odepření výpovědi žalobkyní z důvodu tvrzené hrozby stíhání pro přestupek nebo trestný čin ve smyslu § 55 odst. 4 správního řádu, dále dopadů takového postupu na vedení řízení a zákonnosti zastavení řízení právě s ohledem na nesoučinnost účastníka řízení. Přesto však je nutno konstatovat, že žalobkyně, byť značně stručně a obecně, v žalobě taktéž uvádí, že „*podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny a s přihlédnutím k současné judikatuře Nejvyššího správního soudu by tak ani případné prokázání neplnění účelu předchozího povoleného pobytu nevedlo u žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny k zamítnutí žádosti.*“ [srov. bod c) *in fine* na str. 5 žaloby]. Takto formulovanou námitku lze považovat za řádně uplatněný žalobní bod. Jestliže tedy krajský soud v napadeném rozsudku sice naznal, že žalobkyně byla povinna alespoň v hrubých obrysech vylicít skutečnosti zakládající jí tvrzenou obavu ze stíhání pro přestupek či trestný čin, avšak přesto shledal zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců nezákonným, neboť dle jeho názoru nelze zamítnout žádost o vydání nového dlouhodobého pobytu za účelem soužití rodiny pro neplnění účelu předchozího pobytu, učinil toto posouzení v rámci uplatněného žalobního bodu. Skutečnost, že žalobkyně v řízení před správními orgány odmítala vypovídat na otázky týkající se plnění účelu svého dosavadního pobytu (studia) z důvodu tvrzeného nebezpečí stíhání svého nebo osoby jí blízké, a nikoliv z důvodu irelevantnosti jí pokládaných otázek, na uplatněné žalobní argumentaci ničeho nemění. Krajský soud tedy neporušil § 75 odst. 2 s. ř. s., pakliže zrušil napadené rozhodnutí z důvodu, že prvostupňovým správním orgánem kladené otázky byly pro posouzení žádosti žalobkyně nadbytečné a jejich nezodpovězení tudíž nemohlo být překážkou pro pokračování v řízení, pročež nebylo namístě jej zastavovat. Napadený rozsudek tudíž netrpí vadou řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a je věcně přezkoumatelný.

[14] Podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců se „*zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec v řízení o jeho žádosti odmítne vypovídat nebo se bez vážného důvodu nedostaví k výslechu.*“

[15] Nejvyšší správní soud obecně aprobuje logickou a správnou úvahu krajského soudu, že postupem podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců nelze zastavit řízení o žádosti cizince kvůli nezodpovězení takových otázek správního orgánu, které jsou pro její posouzení naprosto irelevantní či nadbytečné. Fakticky totiž takovým jednáním cizince nedochází k zabránění ve zjištění rozhodného skutkového stavu či neoprávněnému ztěžování postupu správního orgánu; pro aplikaci takového postupu tudíž nejsou dány podmínky, které smysl a účel předmětného ustanovení předpokládá. V projednávaném případě je však mylný rozhodující předpoklad krajského soudu, totiž že otázky prvostupňového správního orgánu, na něž žalobkyně odmítla odpovědět, byly pro rozhodnutí o její žádosti nadbytečné, neboť správní orgán nebyl oprávněn posuzovat plnění účelu jejího dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu.

[16] Dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: „*Cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2. Nové povolení k dlouhodobému pobytu dále nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu.*“

[17] Dle § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: „*Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 písm. a) až e), § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1 a 2, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1*

vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo povolení k dlouhodobému pobytu dále nevydá, pokud cizinec neplní na území účel, pro který mu bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a pro který mu má být vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, nebo pokud cizinec neplnil v době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů na území účel, pro který mu bylo vízum uděleno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu.“

[18] Podle § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců platí: „Pro povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nebo za účelem vědeckého výzkumu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 56 odst. 1 písm. a) až c), e), g), h), l) a m), § 56 odst. 2 písm. a) a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.“

[19] Krajský soud v přezkoumávané věci vyšel z rozsudku téhož soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 57 A 91/2019 – 66 (z nějž obsáhle citoval a jehož závěry bez dalšího převzal), vůči němuž podaná kasační stížnost správního orgánu byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu dne 14. 4. 2020, č. j. 4 Azs 442/2019 – 34. Měl přitom za to, že se v obou věcech se jedná o skutkové a právně obdobné případy, čemuž však Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. K odkazované věci je namísto z rozsudku NSS č. j. 4 Azs 442/2019 – 34, citovat: „*žalovaná (...) uvedla, že žalobce se v České republice zdržuje od roku 2007, v období od 14. 3. 2016 do 13. 3. 2018 disponoval povolením k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Dne 31. 1. 2018 podal žádost o prodloužení tohoto povolení k dlouhodobému pobytu, která byla zamítnuta, neboť vyšlo najevo, že žalobce namísto výkonu podnikání pracoval (posuzováno materiálně) v pracovním poměru. (...) Dne 19. 9. 2018 [pozn. NSS: zjevně až po skončení platnosti jeho povolení k dlouhodobému pobytu – nejednalo se tedy o držitele (platného) povolení k dlouhodobému pobytu žádajícího toliko o nové povolení z důvodu změny jeho účelu ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců] žalobce požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny (...). Těto žádosti nemohlo být vyhověno podle § 46 odst. 1 a 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)* [pozn. NSS: nikoliv tedy dle § 45 odst. 1 téhož zákona jako v projednávaném případě]. Dle posouzení Nejvyššího správního soudu byla v odkazované věci *sporná otázka správnosti názoru vysloveného v napadeném rozsudku krajského soudu, že z § 46 odst. 1 věty druhé ve spojení s odst. 3 zákona o pobytu cizinců nevyplývá nutnost zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na českém území v případě, že žadatel v minulosti neplnil účel dlouhodobého pobytu povoleného pro podnikání. (...) Nejvyšší správní soud předesílá, že citovaná ustanovení byla do zákona o pobytu cizinců včleněna zákonem č. 222/2017 Sb. s účinností od 15. 8. 2017. Protože se jedná o vládní návrh zákona a protože použitá formulace se může jevit poněkud nelogická, je vhodné ověřit záměr, s nímž byl uvedený text navržen (příčemž v průběhu projednávání v komorách Parlamentu České republiky nedoznal text uvedených ustanovení žádých změn) porovnáním s důvodovou zprávou. V té se uvádí, že: „Návrh doplnění § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců navazuje na změny v ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců, kdy cílem je, stejně jako v případě změny navrhované v tomto ustanovení, explicitně zakotvit jako důvod nevydání povolení k dlouhodobému pobytu skutečnost, že cizinec neplní účel pobytu, pro který mu bylo uděleno dlouhodobé vízum a pro který žádá po uplynutí platnosti tohoto víza o vydání povolení k dlouhodobému pobytu* [pozn. NSS: výslovně se hovoří o žádosti podané z režimu dlouhodobého víza, nikoliv dlouhodobého pobytu]. *Speciální důvod nevydání povolení k dlouhodobému pobytu se zakotvuje i pro případy, kdy k neplnění účelu pobytu docházelo v minulosti v případě, kdy cizinec žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za tímtež účelem, za nímž měl uděleno dlouhodobé vízum.* Neplnění účelu v minulosti se zde posuzuje v případě toho víza, které bezprostředně předcházelo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Změny navrhované v § 46 odst. 3 až 6 jsou v zásadě legislativně technickým důsledkem doplnění v § 46 odst. 1, kterým má být umožněno otázku neplnění účelu pobytu posuzovat i u speciálních druhů dlouhodobých pobytů (v případě, že žádostem o taková povolení k dlouhodobému pobytu bezprostředně předcházely pobyt na dlouhodobé vízum).“ (sněmovní tisk č. 990/0, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017, www.psp.cz, zvýraznění NSS). Z citované důvodové zprávy vyplývá, že zákonodárce zamýšlel právě takové řešení, které i výslovně vřelil do textu § 46 odst. 1 věty druhé zákona

pokračování

o pobytu cizinců a k němuž dospěl i krajský soud v napadeném rozsudku. Tedy, že důvodem pro nevyhovění žádosti o povolení dlouhodobého pobytu [pozn. NSS: ovšem podávané z režimu dlouhodobého víza] má být pouze takové neplnění účelu víza k pobytu nad 90 dnů, které se týká účelu, pro který je žádáno o povolení k dlouhodobému pobytu, a to jak v případě, že jde o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podanou v době platnosti takového víza nad 90 dnů, tak i v případě žádosti o dlouhodobý pobyt podané po uplynutí platnosti víza. Jestliže pak § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkazuje na obdobné použití prve uvedeného ustanovení, nelze z toho v žádném případě dovozovat, že by neplnění účelu předchozího povolení k dlouhodobému pobytu mělo být automaticky důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jak dovozuje stěžovatelka. Stěžovatelkou navržené použití výkladového argumentu a minori ad maius v dané věci nepřipadá v úvahu, neboť dlouhodobé vízum a povolení k dlouhodobému pobytu jsou odlišné pobytové režimy upravené v zákoně o pobytu cizinců samostatně.“

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora zdůrazněné odlišnosti obou věcí konstatuje, že krajským soudem odkazovaná rozhodnutí se týkala situace, kdy cizinec žádající o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny nebyl držitelem žádného platného povolení k dlouhodobému pobytu (pravděpodobně, byť o tom citované rozhodnutí výslovně nepojednává, žádal za trvání nebo po uplynutí platnosti dlouhodobého víza). V takovém případě § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkazuje na odst. 1 téhož ustanovení, jež umožňuje správnímu orgánu za vymezených podmínek posuzovat pouze plnění účelu víza k pobytu nad 90 dnů, neboť právě z tohoto pobytového režimu cizinec podává svou žádost; soud proto v odkazované věci shledal, že není dána zákonná opora zohledňovat též dodržování účelu dřívějšího povolení k dlouhodobému pobytu. V nyní přezkoumávané věci je však stěžejní zdůraznit, že žalobkyni byl udělen poslední dlouhodobý pobyt za účelem studia s platností od 25. 10. 2018 do 30. 8. 2019; před jeho uplynutím podala dne 22. 7. 2019 žádost o prodloužení tohoto pobytového titulu. V okamžiku podání žádosti o nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny dne 23. 10. 2019 tedy pobývala na území České republiky na fikci dlouhodobého pobytu za účelem studia ve smyslu § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Její žádost o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu (za jiným účelem) tudíž byla vedena podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoliv § 46 odst. 1 téhož zákona; prvostupňový správní orgán ostatně opakovaně klasifikuje podání žalobkyně právě jako žádost dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V takovém případě však není relevantní § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vztahující se na žádosti podávané osobami nedisponujícími povolením k dlouhodobému pobytu (jehož aplikace se týkají krajským soudem odkazovaná rozhodnutí). Ustanovení § 46 odst. 3 není *lex specialis* vůči § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ten má ve své větě třetí vlastní podmínku spočívající v tom, že „*nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno*“. Nedávalo by ostatně zhora žádný smysl, aby u žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem soužití rodiny podávaných z režimu dlouhodobého víza (§ 46 odst. 1) mohlo být plnění účelu předchozího pobytového titulu posuzováno, avšak u fakticky totožných žádostí podávaných držiteli povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem (§ 45 odst. 1) tak fakticky činěno být nemohlo, neboť takový cizinec žádným posuzovatelným dlouhodobým vízem nedisponuje; jeho bezprostředně předcházejícím pobytovým titulem totiž je dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu, a právě plnění jeho účelu musí být logicky zkoumáno.

[21] Kasační soud se proto ztotožňuje se stěžovatelkou, že posuzování plnění účelu dosavadního (nikoliv jako v odkazované věci kdysi dříve předcházejícího) povolení k dlouhodobému pobytu (zde studia) žalobkyně bylo v nyní projednávané věci relevantní pro rozhodnutí o její žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud tedy dospěl k nesprávnému právnímu názoru, pokud shledal otázky prvostupňového správního orgánu týkající se studia žalobkyně

nadbytečnými. Nemůže proto obstát argumentace, že jejich nezodpovězení nebylo překážkou pro vydání rozhodnutí ve věci, a tedy nesoučinnost žalobkyně nemohla být důvodem pro zastavení řízení postupem dle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Soud přitom dodává, že nehodnotil relevantnost jednotlivých konkrétních otázek kladených žalobkyni prvostupňovým správním orgánem, neboť krajský soud shledal jejich nadbytečnost jako celku a nikterak je nediferencoval. Stejně tak Nejvyšší správní soud nikterak nepředjímá, zda a jaká skutková zjištění by byla důvodem pro zamítnutí předmětné žádosti žalobkyně. Soud toliko konstatuje, že otázky týkající se jejího studia – tj. účelu dosavadního povolení k dlouhodobému pobytu, na něž odmítla odpovědět, byly s ohledem na explicitně vyjádřenou podmínku § 45 odst. 1 věty třetí zákona o pobytu cizinců zcela namístě.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, pročež zrušil napadený rozsudek a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem, jež Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O věci rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu