

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **V. M.**, zastoupen JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 6. 2020, č. j. 30 A 328/2018 – 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacené soudní poplatky za kasační stížnost a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v celkové výši 6000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám advokátky JUDr. Ireny Strakové z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 (třiceti) dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 12. 2018, č. j. MV-129101-5/SO-2017, jímž žalovaná změnila dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 25. 8. 2017, č. j. OAM-57232-37/DP-2012, tak, že žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty byla zamítnuta a zaměstnanecká karta mu dle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), nebyla udělena, neboť žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účast v právnické osobě platného od 22. 12. 2010 do 21. 12. 2012. Dne 11. 9. 2012 podal žádost o změnu účelu povolení k pobytu, jímž dále mělo být zaměstnání. Správní orgán prvního stupně nejprve o uvedené žádosti vydal rozhodnutí ze dne 5. 12. 2012, č. j. OAM-57232-12/DP-2012, jehož výrok zněl takto: „*Platnost povolení k dlouhodobému pobytu se podle ustanovení § 45 odst. 1 v návaznosti na § 46 odst. 1 s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zák. č. 326/1999 Sb., nepovoluje.*“ Žalovaná odvolání žalobce zamítla a uvedené rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 4. 1. 2016, č. j. MV-13253-4/SO-2013. Krajský soud v Plzni však obě tato rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 30 A 27/2016 - 49, pro

nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Dne 18. 12. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 314/2015 Sb., kterým byly novelizovány mimo jiné zákon o pobytu cizinců a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že krajský soud svým rozsudkem zrušil pravomocná správní rozhodnutí, dospěly správní orgány k závěru, že mají dle přechodných ustanovení k uvedené novele v dalším řízení postupovat dle nové právní úpravy. Správní orgán prvního stupně tedy po vrácení věci krajským soudem vyhodnotil žádost žalobce jako žádost o vydání zaměstnanecké karty.

[3] Z předmětné žádosti mimo jiné vyplývá, že účelem pobytu žalobce mělo být zaměstnání na pracovní pozici „pekař“ u společnosti SALVIR GRANT s. r. o., k němuž žalobce doložil povolení k zaměstnání vydané příslušnou pobočkou Úřadu práce ČR. Správní orgán prvního stupně však v rámci jiného řízení obdržel sdělení Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort a Státního úřadu inspekce práce, z nichž vyplývá, že na místě výkonu práce uvedeném žalobcem má výrobu jiná společnost. Dále bylo zjištěno, že společnost SALVIR GRANT s. r. o. nemá nahlášena žádná volná pracovní místa pro požadovanou pracovní pozici. Vzhledem k tomu, že žalobcem požadovaná pracovní pozice u zaměstnavatele neexistovala, respektive nebyla volná, vyzval správní orgán prvního stupně žalobce k odstranění vad žádosti, které kromě uvedeného správní orgán spatřoval též v nedostatečném doložení ubytování žalobce. Na uvedenou výzvu žalobce reagoval přípisem doručeným správnímu orgánu dne 5. 6. 2017, k němuž přiložil své přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016 a nájemní smlouvu. V přípise samotném pak žalobce avizoval, že hodlá v nejbližší době požádat o změnu účelu dlouhodobého pobytu na podnikání – OSVČ. Správní orgán prvního stupně již zmiňovaným rozhodnutím ze dne 25. 8. 2017, č. j. OAM-57232-37/DP-2012, následně žádost žalobce zamítl a zaměstnaneckou kartu mu dle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců nevydal, neboť žalobce nesplnil podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4 citovaného zákona.

[4] Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 13. 12. 2018, č. j. MV-129101-5/SO-2017, změnila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že žádost žalobce zamítl a zaměstnaneckou kartu mu dle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců neudělila, neboť žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

[5] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná znovu zopakovala, jaké doklady je žadatel o vydání zaměstnanecké karty povinen ke své žádosti doložit, a konstatovala, že žalobce této své povinnosti nedostál ani přes výzvu správního orgánu prvního stupně, v níž bylo žalobci sděleno, jakým způsobem má vady žádosti odstranit a jaké jsou následky nevyhovění výzvě.

[6] Žalovaná korigovala prvostupňové rozhodnutí v tom směru, že za situace, kdy žalobce nedoložil potřebné podklady, nemohl správní orgán prvního stupně dospět k závěru, že podmínky pro vydání zaměstnanecké karty nebyly naplněny. Vhodnější dle žalované bylo žádost zamítnout s odkazem na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců s tím, že žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů

pokračování

uvedených v žádosti. S ohledem na zásadu procesní ekonomie žalovaná prvostupňové rozhodnutí nezrušila, ale přistoupila ke změně jeho výroku.

[7] Žalovaná poukázala na to, že řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou. Správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Nedoložení některých důkazů zapříčinil sám žalobce. Námitku, podle níž mělo být předmětné správní řízení přerušeno do doby vydání rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o změnu účelu povolení k pobytu na podnikání, neshledala žalovaná důvodnou, neboť se po obsahové stránce jednalo o jinou žádost, obě řízení proto mohla probíhat paralelně.

[8] Dále žalovaná uvedla, že v případě uplatnění § 46 odst. 6 písm. a) v návaznosti na § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců není správní orgán povinen zkoumat dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení. Žalovaná v předmětné věci neshledala ani porušení § 2 odst. 1, 3 a 4 či § 50 odst. 2 správního řádu.

[9] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji shora uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[10] Žalobní námitka, podle níž není pravdou, že žalobce byl jako společník společnosti UKLIDplus v. o. s. zapsán účelově, je dle krajského soudu sice konkrétní, avšak míjí se s důvody napadeného rozhodnutí. Obdobně krajský soud vyhodnotil rovněž související argumentaci týkající se účasti žalobce ve společnosti UKLIDplus v. o. s. a jejího fungování.

[11] K námitce nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí s ohledem na jeho dopad do soukromého a rodinného života žalobce krajský soud uvedl, že se správní orgány musí otázkou přiměřenosti správního rozhodnutí ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod zabývat pouze tehdy, stanoví-li tak zákon, nebo v případě námítky nepřiměřenosti vznesené cizincem. Pro rozsah a kvalitu posouzení přiměřenosti rozhodnutí je přitom rozhodné jen to, co cizinec ve správním řízení konkrétně uvede a osvědčí a co vyplýne z obsahu spisu. Žalobce se posouzení přiměřenosti rozhodnutí v průběhu správního řízení nedomáhal, žalovaná proto nemohla v hodnocení této otázky pochybit a námitka je tedy nedůvodná.

[12] Nad rámec uvedeného krajský soud dodal, že vzhledem k tomu, že žádost žalobce byla zamítnuta pro nedoložení potřebných podkladů, tedy z toho důvodu, že nebyly naplněny zákonné podmínky pro vyhovění žádosti, žalobou napadené rozhodnutí není nepřiměřené, neboť žalobcem blíže nespecifikované sociální vazby v České republice nemohou samy o sobě být důvodem pro udělení pobytového oprávnění. I v případě, že by žalovaná byla povinna zkoumat přiměřenost rozhodnutí s ohledem na jeho dopady do soukromého a rodinného života žalobce i bez námítky, na výsledném rozhodnutí by to nic nezměnilo.

[13] Námitku porušení § 2 odst. 1, 3 a 4 správního řádu vyhodnotil krajský soud jako zcela obecnou, bez vazby na konkrétní okolnosti tohoto případu. K jejímu posouzení tedy rovněž přistoupil zcela obecně, přičemž ji shledal nedůvodnou. Ani obecné tvrzení žalobce, podle něhož není pravdou, že nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, krajský soud nepovažoval za důvodnou námitku. Žalovaná v napadeném rozhodnutí konkrétně specifikovala, jaké doklady měl žalobce předložit,

nicméně ani přes výzvu nepředložil. Naopak žalobce neuvedl, které z vyžádaných dokladů být vyžadovány neměly nebo které doklady předložil, ačkoliv to žalovaná popírá.

[14] Při nařízeném jednání žalobce nově uplatnil dvě námitky. První námitka spočívala v tom, že žalobce pracuje u zaměstnavatele již od roku 2011 a od té doby tedy plní účel pobytu. Podle druhé námitky byl požadavek správního orgánu prvního stupně na doložení číselného kódu volné pracovní pozice nebo povolení k zaměstnání nezákonný, neboť vzhledem k době zahájení řízení postačovalo, že žalobce kromě pracovní smlouvy doložil rovněž pracovní povolení do roku 2015. Obě uvedené námitky shledal krajský soud opožděnými, neboť nebyly uplatněny ve lhůtě pro podání žaloby, a krajský soud k nim proto nemohl přihlídnout.

[15] V závěru svého rozsudku krajský soud poznamenal, že podaná žaloba je až na obsahově nepodstatné výjimky doslovným přepisem žaloby, kterou žalobce podal v soudním řízení, které vyústilo ve vydání zmiňovaného předchozího rozsudku krajského soudu v této věci ze dne 15. 2. 2017, č. j. 30 A 27/2016 – 49.

[16] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalobce („stěžovatel“) původně blanketní kasační stížností spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud jej usnesením ze dne 23. 6. 2020, č. j. 5 Azs 204/2020 – 12, vyzval k doplnění kasační stížnosti.

[17] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel nejprve uvádí, že jeho kasační stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Stěžovatel dále trvá na tom, že správní orgán prvního stupně měl přerušit řízení, neboť stěžovatel podal dne 14. 8. 2017 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – OSVČ. Otázka důvodnosti uvedené žádosti je přitom předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu. Stěžovatel tvrdí, že v předmětném správním řízení na výzvu správního orgánu prvního stupně doložil plnění požadovaného účelu pobytu povoleními k zaměstnání vydanými příslušnou pobočkou Úřadu práce ČR, naposledy s platností do 28. 2. 2015. Vzhledem ke změně právní úpravy byla žádost stěžovatele v dalším správním řízení posuzována jako žádost o vydání zaměstnanecké karty. Stěžovateli vzniklo v průběhu správního řízení oprávnění podnikat jako OSVČ na základě živnostenského listu, proto předložil žalované na základě výzvy povolení k zaměstnání vydaná od roku 2011 do roku 2015 a zároveň daňové přiznání za část roku 2016 a uvedl, že bude podána žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, což posléze učinil. V době správního řízení, které se neúměrně protahovalo od roku 2012, byl stěžovatel oprávněn k pobytu na území České republiky na základě fikce pobytu založené na posledním povolení k pobytu za účelem podnikání. Tím, že správní orgán prvního stupně rozhodl o jeho žádosti, pominuly účinky uvedené fikce. Do popsané situace byl stěžovatel vehnán postupem správního orgánu, který řízení o vydání zaměstnanecké karty vedl neúměrně dlouho. Stěžovatel je přesvědčen, že vzhledem k tomu, že spolu zmíněná správní řízení souvisí, byl dán důvod pro přerušení předmětného řízení.

[18] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[19] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své rozhodnutí.

pokračování

[20] 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 oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[21] Pokud jde o argumentaci stěžovatele stran přijatelnosti kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že dle § 104a odst. 1 s. ř. s. jsou úvahy o přijatelnosti kasační stížnosti na místě toliko v případech kasačních stížností ve věcech mezinárodní ochrany. Vzhledem k tomu, že předmětné řízení se týká pobytového oprávnění stěžovatele, nikoliv jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, uplatnění institutu nepřijatelnosti vůbec nepřipadá v úvahu.

[22] Nejvyšší správní soud se ovšem dále musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., podle něhož kasační stížnost není přípustná, opírali se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[23] Jak již Nejvyšší správní soud judikoval v rozsudku ze dne 23. 9. 2011, č. j. 8 Afs 19/2011 – 60 (dostupném na www.nssoud.cz), „*Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti přezkouvává jen ty kasační námitky, které mají svůj předobraz ve včas uplatněných žalobních bodech, nejedná-li se o situaci předvídanou v § 109 odst. 2 a 3 [nyní odst. 3 a 4 – pozn. NSS] s. ř. s. Řízení o kasační stížnosti není pouhým pokračováním řízení o správní žalobě před krajským soudem, ale jde o mimořádný opravný prostředek, proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, který lze podat pouze ze zákonem stanovených důvodů. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná mimo jiné tehdy, pokud se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Stěžovatel tedy musí uplatnit veškeré důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí již v řízení před krajským soudem. Uplatní-li určitou námitku až v kasační stížnosti, nebo konkretizuje a rozvede námitku, kterou v žalobě uvedl zcela obecným způsobem, kasační soud se jejím přezkumem nebude zabývat (srov. též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007 - 407).“*

[24] Stěžovatel svými námitkami uplatněnými v doplnění kasační stížnosti brojí výhradně proti závěru žalované, podle něhož v předmětné věci nebyly naplněny podmínky pro přerušení řízení. Tato argumentace však nemá svůj předobraz v žalobě, a to ani v hrubých obrysech. Stěžovatel sice v tomto směru argumentoval ve svém odvolání, nicméně v řízení před krajským soudem tuto argumentaci nepředložil a krajský soud se jí tedy nemohl zabývat. Tvrzení stěžovatele, podle něhož shledal krajský soud předmětnou námitku nedostatečně odůvodněnou, neodpovídá obsahu spisu. Krajský soud naopak pouze konstatoval, že šlo o jedinou konkrétní odvolací námitku, v žalobě však takový žalobní bod obsažen nebyl a nebyl dle § 71 odst. 2 s. ř. s. doplněn ani později v řízení před krajským soudem ve lhůtě pro podání žaloby.

[25] Stěžovatel byl v reakci na svou původní blanketní kasační stížnost usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2020, č. j. 5 Azs 204/2020 – 12, vyzván k jejímu doplnění a poučen o požadavcích na formulaci kasačních námitek. Vzhledem k tomu, že

doplnil pouze jediný kasační důvod, který však neuplatnil již dříve v řízení před krajským soudem, shledal Nejvyšší správnímu soudu předmětnou kasační stížnost nepřipustnou ve smyslu §104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá pouze o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost v souladu s § 104 odst. 4 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) a § 120 s. ř. s. pro nepřipustnost odmítl.

[26] Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o samotné kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[28] Stěžovatel v řízení zaplatil soudní poplatek za kasační stížnost a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v celkové výši 6 000 Kč. Vzhledem k odmítnutí kasační stížnosti a dále ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 10 odst. 1 věty první a odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v účinném znění, o vrácení celkové částky 6 000 Kč, a to ve lhůtě stanovené v § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. srpna 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu