

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **N. K. N.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 3. 2018, č. j. MV-119434-4/SO-sen-2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 6. 2018, č. j. 57 A 12/2018 - 20,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 6. 2018, č. j. 57 A 12/2018 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 19. 4. 2017 žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání dle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydalo dne 29. 8. 2017 rozhodnutí č. j. OAM-10228-18/ZM-2017, kterým podle § 66 odst. 1 písm. e) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, řízení o této žádosti zastavilo, jelikož zjistilo překážku řízení dle § 48 odst. 1 správního řádu - žalobce totiž již před tím, dne 17. 2. 2016, podal stejnou žádost na zastupitelském úřadu v Hanoji.

[2] K odvolání žalobce žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zrušila rozhodnutí správního orgánu I. stupně a řízení ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavila dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť tato žádost se stala zjevně bezpředmětnou. Žalovaná totiž zjistila, že žalobce od 8. 12. 2017 do 13. 5. 2019 pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, ve které namítal, že z žádného zákonného ustanovení neplyne, že by cizinec nemohl mít uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a současně povolen pobyt za účelem zaměstnání.

[4] Krajský soud žalobu neshledal důvodnou, a proto ji zamítl. Soud konstatoval, že cizinec může na území České republiky pobývat na základě jednoho pobytového oprávnění. Není tak možno, aby mu bylo současně vydáno pobytové oprávnění za účelem podnikání a současně další pobytové oprávnění za účelem zaměstnání. Každý typ pobytového oprávnění je totiž vázán na splnění jiných podmínek a cizinec je tak povinen po celou dobu pobytu plnit účel, pro který bylo toto povolení vydáno. V případě opačného výkladu by zcela pozbyl smyslu institut prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění či změny účelu pobytu, neboť tyto situace by pak cizinec řešil podáním nové žádosti. Nelze připustit, aby vedle sebe existovalo několik rozhodnutí s rozdílnými účely pobytových oprávnění a lhůtami jeho trvání. Soud se tak ztotožnil s názorem žalované, že žádost o vydání zaměstnanecké karty se stala za situace, kdy žalobce pobývá na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu za účelem podnikání, zcela bezpředmětná.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel setrval na svém stanovisku, že co není zákonem zakázáno, je povoleno. Pokud zákon nezakazuje, aby cizinec byl souběžně držitelem více povolení k dlouhodobému pobytu, nebyl správní orgán oprávněn řízení zastavit. Přípustnost držení dvou a více platných povolení k dlouhodobému pobytu nadto vyplývá i ze zákona, viz např. § 42 odst. 2, § 42a odst. 5, § 42a odst. 2 a § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Podle těchto ustanovení cizinec může podat žádost o různé typy dlouhodobého pobytu za různými účely přímo na území České republiky v případě, že již je držitelem jiného platného oprávnění k dlouhodobému pobytu. Nikde v zákoně přitom není uvedeno, že by v případě vydání dalšího povolení k dlouhodobému pobytu, o které takto cizinec požádá, dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu zaniklo. Zákon tedy výslovně předpokládá situaci, že cizinec je držitelem dvou různých povolení k pobytu za různými účely, která tím pádem mohou mít i různou dobu platnosti. Pro případ stěžovatele je konkrétně významný § 42g odst. 5 věta první zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, které výslovně předpokládá situaci, že cizinec v době platnosti povolení

k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem podá žádost o vydání zaměstnanecké karty a po jejím vydání se tedy stane držitelem dvou povolení k trvalému pobytu.

[7] Podle stěžovatele i při existenci možnosti být držitelem více povolení k dlouhodobému pobytu za různými účely neztrácí smysl institut prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění a změny účelu pobytu. I cizinec, který je např. držitelem dvou pobytových oprávnění, si obě musí prodlužovat, protože pouze se žádostí o prodloužení povolení k pobytu zákon spojuje fikci pobytu dle § 47 zákona o pobytu cizinců. Ze stejného důvodu neztrácí smyslu ani institut změny účelu pobytu dle § 45 tohoto zákona.

[8] Již v žalobě stěžovatel namítal, že podnikání a závislou práci lze vykonávat současně, avšak v případě cizinců je nezbytné mít ke každé z těchto činností zvláštní povolení. Pokud by stěžovatel měl udělen pobyt za účelem podnikání a vyjma podnikání by rovněž vykonával činnost v zaměstnaneckém poměru, bylo by takové jednání považováno za výkon nelegální práce. Žalobce má přitom v budoucnu v úmyslu vykonávat jak podnikatelskou činnost, tak činnost v rámci zaměstnaneckého poměru. Kvalifikace žádosti jako bezpředmětné tak neodpovídá faktickému ani právnímu stavu. Stěžovatel připomněl, že zaměstnanecká karta má duální charakter – opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území delší než 3 měsíce a zároveň ho opravňuje i k výkonu zaměstnání na konkrétní pracovní pozici. Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání v sobě oprávnění k výkonu zaměstnání neobsahuje.

[9] Stěžovatel dále namítl, že správní orgány se vůbec nezabývaly otázkou, zda se v jeho případě nejednalo o žádost o změnu účelu pobytu ve smyslu § 45 zákona o pobytu cizinců a nevyzvaly ho k vyjádření, zda se o takovou žádost jedná či nikoliv. Krajský soud při posouzení této otázky opomněl, že žádost o zaměstnaneckou kartu i žádost o změnu pobytu na zaměstnaneckou kartu se podává na stejném formuláři, což žádné rozlišení obou podání žádostí neumožňuje.

[10] Žalovaná se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Předmětem přezkumu v nyní posuzované věci je otázka, zda žalovaná správně zastavila řízení o žádosti stěžovatele o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecké karty) dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců pro zjevnou bezpředmětnost této žádosti [§ 66 odst. 1 písm. g) správního řádu]. Žalovaná vysvětlila, že stěžovatel se nachází ve stavu, kdy jakýmkoliv rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v jeho postavení, neboť je již oprávněn na území České republiky pobývat, a to na základě oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem

podnikání – osoba samostatně výdělečně činná. Krajský soud se s tímto závěrem ztotožnil a výslovně uvedl, že cizinec může na území ČR pobývat na základě toliko jednoho pobytového oprávnění.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval napadený rozsudek krajského soudu z hlediska jeho přezkoumatelnosti, neboť k případné nepřezkoumatelnosti musí přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[15] Stěžovatel ve své žalobě konkrétně zpochybnil, že cizinci, jemuž bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, nelze současně vydat pobytové oprávnění za účelem zaměstnání. Argumentoval tím, že podnikání a závislou práci lze vykonávat současně, avšak v případě cizinců je nezbytné mít ke každé z těchto činností zvláštní povolení.

[16] Krajský soud zamítl žalobu s konstatováním, že není přípustné, aby cizinec pobýval na území ČR na základě dvou pobytových oprávnění. Na podporu uvedeného závěru nejprve uvedl, že současné vydání pobytového oprávnění za účelem podnikání a dalšího pobytového oprávnění za účelem zaměstnání není možné zejména proto, že každý typ pobytového oprávnění je vázán na splnění jiných podmínek a cizinec je tak povinen po celou dobu pobytu plnit účel, pro který bylo toto povolení vydáno. Nevysvětlil však, proč by cizinec nemohl zároveň splňovat podmínky pro vydání dvou pobytových oprávnění a současně také v průběhu svého pobytu naplňovat dva účely pobytu, a to po dobu platnosti toho kterého oprávnění. Z uvedeného tvrzení soudu tak nelze logicky dovodit, že by vydání dvou pobytových oprávnění bylo nepřípustné.

[17] Krajský soud neodkázal ani na žádná konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců nebo souvisejících předpisů či na samotný účel právní úpravy pobytu cizinců, které by jeho závěr podporovaly. Tvrdil pouze, že v případě umožnění vydání dvou pobytových oprávnění by zcela ztratily význam instituty prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění a změny účelu pobytu, neboť pak by cizinec místo využití uvedených institutů podával nové žádosti o pobytové oprávnění. Nejvyšší správní soud ovšem ani v tomto žádné logické odůvodnění závěrů krajského soudu neshledal, protože ani jeden z uvedených institutů není příléhavý pro řešení situace cizince, který usiluje o to, aby mohl na území ČR zároveň pobývat za vícero různými účely. Prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se totiž obecně vztahuje na případy, kdy si cizinec zamýšlí prodloužit platnost pobytového oprávnění, které mu již bylo za určitým účelem vydáno, resp. chce na území ČR pobývat nadále za stejným účelem, jak vyplývá z § 44a zákona o pobytu cizinců. Vedle toho institut změny účelu pobytu se uplatní v případech, kdy cizinec, který již disponuje platným pobytovým oprávněním, chce na území ČR dále

pobývat, avšak za jiným účelem (viz § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého: „*Cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu.*“). Nelze tak dospět k závěru, že umožnění podání nové žádosti o povolení dlouhodobého pobytu za jiným – dalším - účelem, jež by měl cizinec naplňovat současně s tím stávajícím, by jakkoliv vyprazdňovalo smysl uvedených dvou institutů.

[18] Ze spíše obecných závěrů krajského soudu tak nijak nelze dovodit, proč by cizinec mohl pobývat na území ČR na základě pouze jednoho pobytového oprávnění. Jedná se přitom o stěžejní závěr rozsudku, na kterém byla vystavena žalobní argumentace. Napadený rozsudek tak trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, což je důvodem pro jeho zrušení. V dalším řízení bude na krajském soudu, aby uvedl dostatek logických argumentů, které by přesvědčivě vedly k jím deklarovanému závěru, případně vysvětlil, proč dospěl k opačnému závěru.

[19] Krajskému soudu je nutno dále vytknout, že se vůbec nezabýval konkrétní situací stěžovatele a s tím spojenou otázku, zda v jeho případě bylo skutečně vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a vydání zaměstnanecké karty neslučitelné. Neuvedl ani, jakým způsobem lze případně řešit situaci stěžovatele, který tvrdí, že chce na území ČR pobývat jak za účelem podnikání, tak zaměstnání. V tomto ohledu je proto odůvodnění napadeného rozsudku rovněž nedostatečné, neboť se krajský soud nevypořádal s příslušnou žalobní argumentací.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž je soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 17. října 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu