ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **B. Ch.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 11. 2018, č. j. 30 A 29/2018 - 54,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 11. 2018, č. j. 30 A 29/2018 - 54, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce podal žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Rozhodnutím Ministerstva vnitra (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 5. 2017, č. j. OAM-14980-11/ZM-2016 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), byla žádost dle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců zamítnuta.

[3] Rozhodnutím ze dne 30. 1. 2018, č. j. MV-112167-5/SO-2017, žalovaná zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila.

II.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který jí v záhlaví uvedeným rozsudkem vyhověl, obě rozhodnutí správních orgánů zrušil, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že se správní orgány dostatečně nezabývaly přiměřeností zásahu nevydání zaměstnanecké karty do soukromého a rodinného života žalobce. Správním orgánům vytkl, že neprovedly navrhovaný účastnický výslech žalobce, (ve kterém mohl uvést zásadní skutečnosti ohledně svého soukromého a rodinného života), resp. že toto neprovedení řádně nezdůvodnily. Krajský soud uzavřel, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav týkající se soukromého a rodinného života žalobce, a napadená správní rozhodnutí proto zrušil.

III.

[5] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky byl posuzován dopad rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. V rozhodnutí byla zmíněna nejen absence rodinných příslušníků na území České republiky, ale i skutečnost, že účastník řízení po opuštění České republiky pobýval dva roky v domovské zemi, a teprve poté podal žádost o vydání zaměstnanecké karty. Z uvedeného plyne, že vazby žalobce k domovské zemi nejsou nijak zpřetrhány. Stěžovatelka dále uvedla, že ačkoliv není v rozhodnutí výslovně zmíněno všech jedenáct kritérií uvedených v § 174a zákona o pobytu cizinců, neznamená to, že žádná další kritéria nebyla zohledněna, k čemuž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34. Podle stěžovatelky byl výslech žalobce nadbytečný. Zdůraznila, že žalobce měl možnost se k přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života vyjádřit v průběhu správního řízení, a bylo na něm, aby označil dotčené osobní a rodinné vazby, k čemuž odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Žalobce se k zásahu vyjádřil až v průběhu podaného odvolání. Stěžovatelka tam uvedené skutečnosti vzala v úvahu, přičemž navrhované provedení výslechu shledala nadbytečným. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

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

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na http://nalus.usoud.cz, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení rozhodnutí správních orgánů. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[12] Stěžovatelka dále nesouhlasila s výtkou krajského soudu, že se nezabývala zásahem do soukromého a rodinného života žalobce. Podle stěžovatelky krajský soud pochybil, pokud z tohoto důvodu zrušil žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčil.

[13] Mezi stranami není sporné, že žalobce dne 12. 10. 2016 podal na Generálním konzulátu ČR v Šanghaji žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. V průběhu správního řízení vyšlo najevo, že žalobce pobýval na území ČR od roku 2005, kdy mu bylo vydáno nejprve dlouhodobé vízum za účelem zaměstnání a následně za účelem podnikání. Na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání byl žalobce oprávněn pobývat na území ČR do 2. 5. 2014. Po uplynutí posledního povolení k dlouhodobému pobytu (tj. 2. 5. 2014) byly žalobci opakovaně vydávány výjezdní příkazy k opuštění území ČR (celkem čtyřikrát v době od 22. 7. do 7. 10. 2014). Dne 7. 10. 2014 byla žalobci udělena pokuta za spáchání přestupku dle § 156 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců a dne 22. 7. 2014 bylo s žalobcem zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (tj. s ohledem na jeho pobyt na území bez platného víza), dne 12. 9. 2014 však bylo zastaveno. Dále bylo prokázáno, že se žalobce dopustil dne 15. 1. 2013 přestupku dle § 156 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců, když nesplnil povinnost dle § 103 písm. b), d), e), r), neboť v rozporu s § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců uvedl v řízení nepravdivé nebo

neúplné údaje. Za toto jednání mu byla uložena další pokuta. V roce 2014 opustil žalobce území ČR a až do podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v roce 2016 žil ve své domovské zemi (v Číně). Žalobce byl v danou dobu svobodný, bezdětný a neměl na území ČR ani žádné rodinné příslušníky.

[14] Dle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců: *Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).*

[15] Dle § 56 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců: *Dlouhodobé vízum* (...) *ministerstvo cizinci neudělí, jestliže v uplynulých 5 letech porušil povinnost stanovenou tímto zákonem, za podmínky, že důsledky neudělení dlouhodobého víza budou přiměřené důvodu pro neudělení dlouhodobého víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto neudělení do soukromého a rodinného života cizince.*

[16] Dle §174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců: *Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.*

[17] Podle názoru Nejvyššího správního soudu se správní orgány (ve vztahu k vymezenému předmětu řízení, resp. argumentaci žalobce v tomto řízení) dostatečně zabývaly otázkou možného zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. K tomu viz str. 4 a 5 prvostupňového rozhodnutí, kde správní orgán mj. zdůraznil, že žalobce sám uvedl, že je svobodný, bezdětný, a na území ČR nemá žádné rodinné příslušníky. Dodal, že u žalobce nedošlo k přetrhání vazeb v zemi původu, neboť v ní po dobu několika let před podáním žádosti pobýval. I stěžovatelka se dopady do soukromého a rodinného života žalobce v rozhodnutí zabývala a neshledala důvod odchýlit se závěrů správního orgánu I. stupně (viz zejména str. 5 - 6 rozhodnutí stěžovatelky). Mj. zdůraznila, že žalobce nemá na území České republiky žádné rodinné příslušníky. Jeho sourozenci a rodiče žijí v Číně, nikoliv na území České republiky. Žádné další rodinné příslušníky žalobce nezmiňoval (pouze obecně poukazoval na kamarády a existenci ekonomického zázemí). Nadto na území České republiky několik let nežil; od roku 2014 žil v Číně, a až v roce 2016 požádal o vydání zaměstnanecké karty.

[18] Není přitom vadou vyvolávající bez dalšího nutnost zrušení správního rozhodnutí, pokud správní orgán explicitně nezmíní v rozhodnutí všechna kritéria ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. K tomu viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2014, č. j. 8 As 109/2013 - 34, podle něhož „*ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců na území České republiky, obsahuje výčet kritérií, které je nutno vážit při rozhodování o správním vyhoštění cizince. Správní orgán však nemusí v rozhodnutí výslovně vyjmenovat všech 11 tam uvedených kritérií a předjímat u některých případný dopad na rozhodnutí.*“ Správní rozhodnutí tedy není nezákonné jenom proto, že správní orgán výslovně neuvedl, že k určitému kritériu nebylo zjištěno nic rozhodného.

[19] To platí tím spíše v nyní posuzovaném řízení, tedy v řízení ve věci žádosti o zaměstnaneckou kartu, které bylo zahájeno na základě žádosti samotného žadatele. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti leží primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016 - 192, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, či ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017 - 28). Např. v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „*břemeno tvrzení a důkazní o vylíčení otázek soukromého života tíží stěžovatele. Pokud ten o své situaci více neuvedl, nelze žalovanému klást k tíži, že hodnotil přiměřenost správního vyhoštění pouze v intencích toho, co mu o stěžovateli bylo známo ze správního řízení.*“

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se správními orgány v tom, že žalobcem předestřené důvody nevyvolávají nepřiměřenost zásahu do jeho soukromého a rodinného života.

[21] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že v daném případě se nejednalo o situaci, kdy má cizinec opustit území České republiky a navrátit se do domovské země (jako je tomu např. u vyhoštění), ale o situaci, kdy cizinec (po několikaletém pobytu v domovské zemi, kde žijí jeho rodinní příslušníci) žádá o udělení zaměstnanecké karty. Jinými slovy, v dané věci se nejednalo o řízení ve věci vyhoštění, či v jiné věci, které by mělo za následek ukončení pobytu na území České republiky, ale o řízení ve věci zaměstnanecké karty. Optikou toho je pak třeba nahlížet i na argumentaci žalobce dovozující nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života.

[22] V tomto ohledu lze uvést zejména to, že žalobce žádnou konkrétní osobu, vůči níž by se o takový zásah mělo jednat, nezmiňoval. Ani v řízení nebyla žádná taková osoba zjištěna. Žalobce sám uvedl, že všichni jeho rodinní příslušníci žijí na území Číny. Žalobce neuvedl žádného rodinného příslušníka, který by měl žít na území České republiky. Je pravdou, že žalobce poukazoval na existenci kamarádů na území České republiky a na existenci ekonomického zázemí v České republice, v tomto ohledu však svá tvrzení ani nekonkretizoval ani nedoložil. Pokud by uvedené vazby měly vyvolávat nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života, bylo na žalobci, aby je konkretizoval, resp. doložil ve smyslu shora uvedené judikatury. To však žalobce neučinil a zůstal v rovině obecných tvrzení. Ani v odvolacím řízení žádnou konkrétní osobu či jinou konkrétní vazbu, pro kterou by bylo možno dovozovat nepřiměřenost zásahu, nezmínil.

[23] Lze přitom souhlasit se správními orgány, že k významnému narušení vztahů na území ČR (uváděných v obecné rovině) muselo jednoznačně dojít již na základě několikaletého pobytu žalobce na území Číny. Sám žalobce uvedl, že od roku 2014 až do roku 2016 (kdy podal žádost o zaměstnaneckou kartu) žil ve své domovské zemi, kde žijí i jeho další rodinní příslušníci (na území České republiky žádný jeho rodinný příslušník nežije). Uvedený pobyt v domovské zemi tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně narušil jeho dřívější vazby na Českou republiku. Jak již přitom bylo opakovaně uvedeno, v řízení o žádosti relevanci a hloubku uvedených vazeb nekonkretizoval a nedoložil. Ani v odvolání neuvedl, vůči které konkrétní osobě má

takový vztah, že by neudělení zaměstnanecké karty bylo třeba považovat za nepřiměřený zásah do jeho soukromého či rodinného života. To stejné platí i pro jím (obecně uváděné) ekonomické vazby. Poukazoval-li žalobce v této souvislosti na délku svého dřívějšího pobytu na území České republiky, je třeba zdůraznit, že tento skončil v důsledku porušování právních předpisů žalobcem, přičemž žalobce poté odešel do své domovské země, kde několik let žil (viz rovněž výše).

[24] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelce i v tom, že nebylo nutné vyhovět návrhu žalobce na provedení jeho výslechu. Správní orgány nejsou povinny vyhovět jakémukoliv návrhu účastníka řízení. Nejvyšší správní soud se této problematice mnohokrát věnoval a např. v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48, konstatoval, že „*není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.*“ (viz dále rozsudek ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 As 128/2015 - 48, či ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 254/2015 - 27). V posuzovaném případě správní orgán zdůvodnil, z jakého důvodu nepovažuje za nutné žalobce vyslechnout. Zdůvodnil to tím, že skutkový stav byl v daném řízení dostatečně zjištěn a vyslechnutí žalobce by bylo nadbytečné. S ohledem na obsah spisu a povahu daného řízení (viz výše) se s ním zdejší soud ztotožnil, a nepřisvědčil tedy krajskému soudu, že bylo nutné žalobce vyslechnout. To platí tím spíše, jestliže žalobce v průběhu správního řízení ani v průběhu řízení před krajským soudem neoznačil žádné skutečnosti ze svého soukromého a rodinného života, tj. konkrétní blízké vztahy či vazby na ČR, k jejichž narušení mělo nevydáním zaměstnanecké karty dojít, a jejichž obsah by zamýšlel při navrhovaném výslechu konkretizovat. Žalobci přitom nic nebránilo, aby v rámci správního řízení konkretizoval své vazby k České republice. Takto však nepostupoval. V této souvislosti nelze přehlédnout ani to, že žalobce se zdržuje v Číně.

[25] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na krajském soudu tedy bude znovu posoudit důvodnost podané žaloby, přičemž bude vycházet ze shora uvedených právních názorů Nejvyššího správního soudu.

[26] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 14. března 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu