

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **D. S. Ch.**, zast. 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, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 9. 2021, č. j. MV-120361-5/SO-2021, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2022, č. j. 11 A 197/2021 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1]Žalovaná rozhodnutím ze dne 23. 9. 2021, č. j. MV-120361-5/SO-2021, podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změnila výrok rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 5. 2021, č. j. OAM-9955-56/ZM-2015, kterým byla podle § 44a odst. 10 s odkazem na § 46e odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění účinném do 17. 12. 2015, zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, neboť zanikla platnost povolení k zaměstnání, tak, že žádost žalobce neprodloužila podle § 44a odst. 10 s odkazem na § 46e odst. 1 v návaznosti na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce neplnil účel pobytu, pro který bylo vízum uděleno.

[2]Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 19. 4. 2022, č. j. 11 A 197/2021 - 50, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalované zamítl.

[3]V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti případu a rozhodnou právní úpravu. Dále uvedl, že důvodem pro změnu prvostupňového správního rozhodnutí byla aplikace nesprávných zákonných ustanovení. Žalobce totiž nebyl držitelem zaměstnanecké karty, nýbrž povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, které mu bylo naposledy prodlouženo do 30. 6. 2015 podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 6. 2014, v němž institut zaměstnanecké karty dosud neexistoval. Vzhledem k této skutečnosti byla následná žádost žalobce správně posouzena jako žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu formou zaměstnanecké karty (dále též „předmětná žádost“).

[4]Městský soud dále zjistil, že podklady pro rozhodnutí nebyly po podání odvolání žalobce doplňovány, přičemž tomu nebyla rozhodnutím žalované uložena žádná povinnost. Správní řízení pak od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí ve věci tvoří jeden celek, přičemž žalovaná byla podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu oprávněna prvostupňové správní rozhodnutí změnit za účelem nápravy jeho vad. Na skutečnost, že podstatou vady žádosti žalobce byl nesoulad s tvrzenou a fakticky vykonávanou pracovní pozicí, byl zároveň žalobce správním orgánem I. stupně řádně upozorněn a měl možnost popsaný stav zhojit podáním nové bezvadné žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nejednalo se tak o překvapivé rozhodnutí. Pokud žalobce rozhodnutí žalované označil za méně příznivé, tedy v rozporu s § 90 odst. 3 správního řádu, nevysvětlil, z jakých důvodů k uvedenému závěru dospěl, přičemž žalovaná pro zamítnutí jeho žádosti využila pouze přiléhavější zákonné ustanovení.

[5]Ke změně právní úpravy povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání a zavedení institutu zaměstnanecké karty městský soud nejprve odkázal na přechodná ustanovení uvedená v čl. II odst. 2 novelizačního zákona č. 101/2014 Sb. a příslušnou důvodovou zprávu. Žalovaná tak postupovala správně, pokud v posuzovaném případě aplikovala ustanovení zákona o pobytu cizinců k zaměstnanecké kartě. Nadto § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců obsahuje výslovný odkaz na § 37 téhož zákona, jež se týká důvodů pro neudělení dlouhodobého víza.

[6]V posuzovaném případě bylo podle městského soudu dále zřejmé, že žalobce byl zaměstnán na pracovní pozici, k níž nedisponoval povolením k zaměstnání. Nebylo tak vůbec sporu o tom, zdali byl žalobce po dobu povoleného pobytu zaměstnán. V předmětné žádosti přitom uvedl, že pokračuje v zaměstnání na pracovní pozici „pořadatel - pomocný pracovník obchodního provozu“, dokazováním však správní orgány zjistily, že ve skutečnosti pracuje jako strážný. V této souvislosti městský soud citoval relevantní právní úpravu zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), týkající se evidence volných pracovních míst včetně popisu druhu práce a § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Z uvedeného vyplývá, že účelem pobytu držitele zaměstnanecké karty na území je výkon práce na konkrétní pracovní pozici, která prošla trhem práce. Žalobce byl zaměstnán na výše zmíněné pracovní pozici, ve skutečnosti však vykonával práci jinou. Správní orgán I. stupně mu přitom popsaný stav umožnil napravit, avšak bezvýsledně (žalobce vzal žádost o zaměstnaneckou kartu zpět). Žalobce tak nebyl k výkonu pracovní činnosti strážného jakkoli oprávněn.

[7] Ve vztahu k námitce žalobce, že měly správní orgány aplikovat § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, městský soud konstatoval, že § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona by nebylo možné aplikovat, pokud by v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí cizince účel povoleného pobytu žalobce plnil, což se však v posuzovaném případě nestalo. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, k rozlišení institutů uvedených v § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a odst. 2 písm. b) téhož ustanovení. Zásadní rozdíl podle městského soudu spočívá v posuzovaných obdobích. Žalovaná proto správně postupovala podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jelikož žalobce účel pobytu neplnil ani v době bezprostředně předcházející vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Na jeho zákonnost nemohla mít vliv ani značná délka správního řízení.

[8] Závěry správních orgánů současně vyplývaly z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, když žalobce sám opakovaně uvedl, že pracuje jako ostraha objektu tržnice SAPA, tj. strážný, přičemž náplní jeho pracovní činnosti je obcházet prostor tržnice a případné problémy hlásit vedení společnosti. Konkrétní náplní pracovní činnosti se správní orgány zabývaly v odůvodnění svých rozhodnutí, přičemž ji zařadily do statistické klasifikace CZ ISCO a porovnaly s běžnou náplní pracovní činnosti pomocného pracovníka obchodního provozu. Správně dospěly k závěru, že v případě pracovníka ostrahy se jedná o zcela odlišnou pracovní pozici podmíněnou složením zkoušek odborné způsobilosti.

[9] Co se týče soukromého a rodinného života žalobce, podle městského soudu správní orgány správně zohlednily, že žalobcův rodinný život je realizován mimo území České republiky, přičemž ten nijak neprokázal své tvrzení o finanční podpoře rodiny v zemi původu a nemožnosti si zde po návratu obstarávat peněžní prostředky na obživu. Správní orgány vzaly v úvahu rovněž žalobcův dlouhodobý pobyt v České republice, zároveň však jeho nízkou znalost českého jazyka a neochotu legalizovat své zaměstnání. Původní rozhodnutí žalované, kterým bylo zrušeno dřívější zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně, pak bylo odůvodněno zejména skutečností, že při posuzování věci správní orgán I. stupně vycházel z nesprávně určené délky pobytu žalobce na území České republiky. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 5 Azs 373/2019 - 44.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[10] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označil důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatel nejprve uvedl, že žalovaná změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí v rozporu s požadavky vyplývajícími z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, v důsledku čehož byl připraven o možnost odvolat se. Popsaná změna byla pro něho nadto zcela překvapivá, přičemž k nové právní kvalifikaci se nemohl vyjádřit. Žalovaná zároveň v rozporu s § 90 odst. 3 správního řádu změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí v neprospěch stěžovatele.

[12] Žalovaná podle stěžovatele v posuzované věci aplikovala rovněž nepřiléhavá ustanovení zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti zdůraznil, že nebyl držitelem zaměstnanecké karty ani dlouhodobého víza. V odkazu městského soudu na přechodná ustanovení zákona č. 101/2014 Sb. není upravena situace žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání. Žalovaná proto neměla s ohledem na základní zásady legality a enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí v posuzovaném případě právo dotvářet, nýbrž toliko aplikovat. Důvodová zpráva k zákonu č. 101/2014 Sb. navíc není právním předpisem. Správní orgány tak měly v souladu se zásadou *in dubio mitius* s ohledem na absenci konkrétního zákonného ustanovení, podle něhož by bylo možné předmětnou žádost stěžovatele zamítnout, jí v posuzované věci vyhovět. Nadto je zřejmé, že měla žalovaná aplikovat konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců vztahující se k důvodům pro zamítnutí předmětné žádosti, nikoli ustanovení týkající se dlouhodobého víza.

[13] Podle stěžovatele užité právní kvalifikaci současně neodpovídá ani zjištěný skutkový stav věci. V rozhodném období totiž disponoval povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, přičemž bylo prokázáno, že byl po celou dobu jeho platnosti zaměstnán. Právní názor městského soudu, že měl být stěžovatel zaměstnán plně v souladu s vydaným pracovním povolením, je tak nesprávný. Za neplnění účelu pobytu, kterým bylo v posuzovaném případě zaměstnání, by tak bylo možné považovat jen absenci jakéhokoli zaměstnání. Okolnosti detailního popisu náplně pracovní činnosti stěžovatele tak nebyly rozhodné. V obdobných případech ostatně žalovaná aplikuje § 56 odst. 2 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tj. jinou závažnou překážku, jež však nebyla v posuzovaném případě prokázána, což vyplývá již z původního rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V posuzovaném případě se tak žalovaná snažila nalézt zástupný důvod pro zamítnutí předmětné žádosti. Stěžovatel doplnil, že výkon práce v rozporu s pracovním povolením je správními orgány považován za nelegální práci, a tedy jinou závažnou překážku. Nadto řízení o jeho žádosti trvalo více než šest let, vydání zamítavých správních rozhodnutí tak nelze považovat za spravedlivé řešení věci.

[14] V další kasační námitce stěžovatel uvedl, že měl na území České republiky povolen výkon práce na pracovní pozici pomocného pracovníka obchodního provozu s označením CZ ISCO 93333. Zmíněná klasifikace však slouží zejména pro statistické účely a výčty v ní uvedené jsou pouze demonstrativní, nikoli závazné či jakkoli dogmatické. Nadto není zřejmé, proč by nemohl jako pomocný pracovník obchodního provozu vykonávat rovněž činnosti popsané při výsleších, například oznamovat zjištěné problémy vedení společnosti. Žalovaná pak nepopsala, z jakých důvodů se jedná o zcela odlišné pracovní pozice. Stěžovatel naopak svou pracovní náplň řádně popsal a po celou dobu jeho pobytu v zemi předmětnou pracovní pozici řádně vykonával. V této souvislosti správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci. Stěžovatel zdůraznil, že mu navíc bylo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání několikrát prodlouženo.

[15] Městský soud podle stěžovatele řádně nevypořádal ani namítaný nepřiměřený zásah žalobou napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Nezabýval se značnou délkou pobytu stěžovatele v České republice a jen aproboval závěry správních orgánů. V této souvislosti stěžovatel zopakoval relevantní skutkové okolnosti svého soukromého a rodinného života včetně jeho nemožnosti finančně zaopatřit rodinné příslušníky žijící ve vlasti. Žalovaná ostatně již v původním zrušujícím rozhodnutí dospěla

k závěru o nepřiměřeném zásahu původního rozhodnutí správního orgánu I. stupně do soukromého a rodinného života stěžovatele, a to zejména s ohledem na délku jeho pobytu v zemi, která se od té doby ještě prodloužila. Obrat příslušných závěrů žalované v napadeném rozhodnutí tak byl pro stěžovatele překvapivý.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na žalobou napadené rozhodnutí a dále se plně ztotožnila s rozsudkem městského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[19] Podle písm. a) zmíněného ustanovení kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Konečně podle písm. d) předmětného ustanovení lze kasační stížnost podat pouze 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.*

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, Nejvyšší správní soud akcentoval, 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, 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.“* V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí správního soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 - 78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009 - 69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j.

4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[21] Stěžovatel v posuzovaném případě konkrétně namítl, že městský soud řádně nevypořádal jeho žalobní námitky ohledně nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života, přičemž se bez bližšího vysvětlení pouze ztotožnil se závěry žalované. V nyní posuzované věci nicméně Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. Městský soud současně řádně vypořádal všechny žalobní body. Námitky stěžovatele týkající se nepřiměřenosti žalobou napadeného rozhodnutí městský soud vypořádal v odstavcích 92 až 96 odůvodnění rozsudku.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[23] Stěžovatel dále namítl, že žalovaná změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nová právní kvalifikace věci byla pro stěžovatele překvapivá a nemohl se k ní ani vyjádřit. Žalovaná současně změnou výroku prvostupňového správního rozhodnutí porušila § 90 odst. 3 správního řádu.

[24] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změní odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti*.

[25] Podle § 90 odst. 3 správního řádu *odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*.

[26] Změna rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím orgánem, je-li s ohledem na zákonem stanovené podmínky možná, je podle správního řádu preferovanou variantou. Odvolací orgán totiž v takovém případě může změnit výrokovou část rozhodnutí stejně jako jeho odůvodnění, jestliže vychází z odlišného právního názoru na skutková zjištění obsažená ve spisovém materiálu a není-li výsledek řízení o provedené změně rozhodnutí pro účastníky překvapivý. K totožnému názoru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 - 34, č. 3837/2019 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady prvostupňového rozhodnutí zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, a tím vzniklou nezákonnost či nesprávnost odstranit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit. Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací správní orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce*

odlišně než prvostupňový správní orgán. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení bylo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé."

[27] V této souvislosti je třeba zdůraznit, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde žalovaná) napravil vady řízení před správním orgánem I. stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna výroku musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně. Za situace, kdy prvostupňové správní rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73).

[28] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 19. 3. 2014, č. j. 6 As 151/2013 - 27, konstatoval, že „*přehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení - zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady, jako je tomu v tomto případě - by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako* ‚kolotoč opravných prostředků' *či* ‚úřednický ping-pong'*, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná* ‚vyhovující' *rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná. O tom, že je tento negativní jev v praxi poměrně rozšířený, svědčí i to, že se stává častým předmětem kritiky ze strany veřejného ochránce práv (srov. např. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 19. ledna 2009 sp. zn. 2233/2008/VOP/MH, dostupnou na www.ochrance.cz).*"

[29] Z citovaných závěrů, jež lze plně využít i v nyní posuzovaném případě, tak vyplývá, že žalovaná postupovala správně, pokud ve svém rozhodnutí změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí, jelikož popsaný postup představuje žádoucí variantu vyřízení odvolání účastníka řízení, dospěje-li odvolací orgán k závěru o rozporu rozhodnutí správního orgánu I. stupně s právními předpisy. V posuzovaném případě přitom výrokem prvostupňového správního rozhodnutí nebyla stěžovateli uložena žádná povinnost, nýbrž správní orgán I. stupně žádosti stěžovatele nevyhověl a neprodloužil jeho povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Při vydání rozhodnutí žalovaná žádné důkazy neprováděla a vyšla plně ze skutkových zjištění učiněných správním orgánem I. stupně, přičemž ve značné části využila závěrů uvedených v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí. S uvedenými závěry byl přitom stěžovatel řádně seznámen, a bylo mu tak zřejmé, z jakých podstatných skutkových okolností případu při posuzování věci správní orgány vycházely. Žalobou napadené rozhodnutí tak pro stěžovatele nebylo překvapivé a žalovaná postupovala správně, pokud jím v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí.

[30] Namítl-li stěžovatel, že popsaným postupem žalovaná porušila také § 90 odst. 3 správního řádu, nevysvětlil, z jakých důvodů k uvedenému závěru dospěl. Pokud totiž

žalovaná změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí tak, že předmětnou žádost rovněž zamítla, aplikovala však pouze odlišná a podle jejího názoru na věc přiléhavější ustanovení zákona o pobytu cizinců, není zřejmé, v čem změnila předmětné rozhodnutí v neprospěch stěžovatele. Z § 90 odst. 3 správního řádu přitom nelze dovodit, že žalovaná měla v posuzovaném případě možnost prvostupňové správní rozhodnutí změnit jen tak, že by žádosti stěžovatele vyhověla.

[31] Podle další kasační námitky žalovaná v posuzovaném případě aplikovala nesprávná ustanovení zákona o pobytu cizinců. Postupovala totiž podle ustanovení týkajících se dlouhodobého víza a zaměstnanecké karty, jejichž držitelem však stěžovatel nebyl. Z uvedeného tak vyplývá, že žalovaná pouze hledala zástupný důvod pro zamítnutí předmětné žádosti, aniž by existovalo jakékoli přiléhavé zákonné ustanovení. Důvodová zpráva, kterou citoval městský soud, pak není podle stěžovatele závazným právním předpisem, přičemž ani společně s přechodnými ustanoveními zákona č. 101/2014 Sb. neupravuje postup při podání žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání.

[32] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, uvedl, že na řízení o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se na základě § 44a zákona o pobytu cizinců obdobně vztahují rovněž ustanovení týkající se prodloužení doby pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů (§ 35 odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců). Ustanovení § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud policie shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza podle ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců. Znění § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dále ve vztahu k povolení k dlouhodobému pobytu odkazuje rovněž na další ustanovení téhož zákona.

[33] Jedná se přitom o tzv. normativní odkaz, který musí být v normě vyjádřen vždy výslovně. Vyjmenovaná ustanovení se přitom mají použít obdobně. Zákonodárce měl odkazem na normu, která již v sobě obsahuje jiný odkaz, zjevně v úmyslu, aby v případě, v němž se má odkazovaná norma použít analogicky, platila v plném rozsahu. V opačném případě totiž měl možnost vyloučit její úplnou platnost zavedením jejího přiměřeného (částečného) použití, anebo mohl formulovat normu speciální. To však zákonodárce neučinil, a proto je nutno vycházet ze závěru, že na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se má použít jak právní norma uvedená v § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tak i právní norma v ní obsažená v odkazu, tj. § 37 téhož zákona, který upravuje zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů. Uvedeným odkazem zákonodárce docílil, že nemusel stejnou situaci opakovaně shodně upravovat pro každý typ oprávnění k pobytu zvlášť, neboť tím zajistil, že ze stejných důvodů, které vytyčil pro vízum k pobytu nad 90 dnů, lze zrušit, či v posuzovaném případě neprodloužit, i povolení k dlouhodobému pobytu.

[34] Městský soud pak postupoval správně, pokud za účelem výkladu relevantních ustanovení zákona o pobytu cizinců využil rovněž důvodové zprávy jako dalšího vhodného výkladového prostředku. Z jejího obsahu zcela zjevně vyplývá zákonodárcem předpokládaný postup správních orgánů při podání žádosti cizince o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Zákonodárce při zavedení nové právní úpravy zaměstnanecké karty ve vztahu k žádostem o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ustanovil postup, kdy za splnění

zákonných podmínek správní orgány povolení k pobytu prodlouží, a to již ve formě zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud přitom výše citoval zákonná ustanovení, jež se aplikují na řízení o žádosti cizince o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, a to i prostřednictvím zmíněných normativních odkazů. Z uvedeného proto vyplývá, že městský soud dospěl ke správnému závěru, že se na posuzovaný případ mohly uplatnit rovněž důvody pro neudělení dlouhodobého víza formulované v § 37 téhož zákona. Nejvyšší správní soud proto uvedeným námitkám stěžovatele nepřisvědčil.

[35] Ve vztahu k účelu dlouhodobého pobytu, kterým bylo v posuzovaném případě zaměstnání, stěžovatel namítl, že jej po celou dobu platnosti předmětného pobytového oprávnění plnil. Byl totiž řádně zaměstnán, přičemž detailní náplň jeho pracovní činnosti nebyla relevantní. Pokud by ostatně pracoval v rozporu s vydaným pracovním povolením, vykonával by nelegální práci. V takovém případě však správní orgány běžně aplikují § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Existence jiné závažné překážky však nebyla v posuzovaném případě prokázána ani v původním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které žalovaná následně zrušila.

[36] Nejvyšší správní soud k těmto námitkám stěžovatele uvádí následující. Cílem zákonné úpravy zaměstnávání cizinců je zajistit primární uspokojení potřeby zaměstnání pro občany České republiky (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2007, č. j. 7 As 28/2006 - 51 a č. j. 7 As 46/2006 - 56, ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 As 54/2006 - 66, a ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 As 48/2013 - 46). Zákon o pobytu cizinců pak stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn například dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, přičemž tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány (viz např. rozsudek ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81).

[37] Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců se zaměstnaneckou kartou rozumí *povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas ministerstva podle odstavce 7. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.*

[38] Zákon o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 6. 2014, tj. před zavedením institutu zaměstnanecké karty, v § 42g odst. 1 stanovil, že *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta") je oprávněn podat cizinec uvedený v právním předpisu vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e), je-li účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelené karty, splňuje-li požadované vzdělání a popřípadě odbornou způsobilost k výkonu povolání.*

[39] V této souvislosti městský soud správně odkázal na relevantní ustanovení zákona o zaměstnanosti ve vztahu k evidenci volných pracovních míst určených pro zaměstnávání cizinců včetně odpovídajícího popisu druhu práce. Výše citované znění zákona o pobytu cizinců totiž výslovně odkazuje na konkrétní pracovní pozice vedené v příslušných

evidencích. Podle městským soudem citovaných ustanovení zákona o zaměstnanosti pak je součástí zmíněných evidencí rovněž popis druhu vykonávané práce jako jeden z definičních znaků předmětných pracovních pozic.

[40] Z uvedeného vyplývá, že v posuzovaném případě měl být po celou dobu platnosti povolení dlouhodobého pobytu stěžovatele v České republice důvodem jeho pobytu výkon práce na konkrétním pracovním místě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 364/2017 - 33). Tomu odpovídá rovněž citované znění § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil stěžovateli, že v posuzovaném případě postačilo, pokud byl na území České republiky v době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání jakkoli zaměstnán.

[41] Stěžovatel dále odkázal na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jenž měly správní orgány správně aplikovat, pokud dospěly k závěru o práci stěžovatele v rozporu s vydaným pracovním povolením.

[42] Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *Ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno*.

[43] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*.

[44] V posuzovaném případě žalovaná změnila výrok prvostupňového správního rozhodnutí tak, že žádost stěžovatele zamítla s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Na základě § 56 téhož zákona pak správní orgány v rámci vedeného správního řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Zmíněné ustanovení lze tedy ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Jinak řečeno důvody pro neudělení víza podle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69).

[45] Nejvyšší správní soud dále opakovaně, například v rozsudcích ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 4 As 165/2013 - 50, konstatoval, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou podle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012 - 29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za něž se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, ve druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu. Jestliže je tak naplněn některý z důvodů pro neudělení víza (povolení k dlouhodobému pobytu) podle § 56 zákona o pobytu cizinců, pak přestal

cizinec splňovat podmínku pro jeho udělení podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) citovaného zákona se použije v případě, kdy cizinec neplní účel pobytu po převážnou nebo celou dobu pobytu na území České republiky.

[46] V posuzovaném případě je přitom z odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí i rozhodnutí žalované zřejmé, že správní orgány dospěly k závěru o neplnění účelu dlouhodobého pobytu stěžovatele v rozhodné době platnosti jeho pobytového oprávnění, a to včetně doby bezprostředně předcházející vydání předmětných rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem uzavírá, že žalovaná postupovala správně, pokud v posuzovaném případě aplikovala § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[47] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud doplňuje, že mu není zřejmé, z jakých důvodů má stěžovatel za vhodnější aplikaci ustanovení o nelegální práci, resp. jiné závažné překážce formulované v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Nelegální práce cizince je definována v § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, přičemž za přestupek spočívající ve výkonu nelegální práce lze podle § 139 odst. 3 písm. c) téhož zákona uložit pokutu až do výše 100.000 Kč. Z uvedené námitky stěžovatele tak není zřejmé, z jakých důvodů měl za to, že měly správní orgány s ohledem na zmíněnou hrozící sankci v posuzovaném případě aplikovat právě ustanovení týkající se nelegální práce. Pokud žalovaná žádosti stěžovatele nevyhověla na základě § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je zřejmé, že zvolila pro stěžovatele mírnější postup, což ostatně správně v průběhu správního i žalobního řízení opakovaně zdůrazňovala.

[48] Pokud stěžovatel namítl, že jiná závažná překážka podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nebyla prokázána ani v původním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jelikož žalovaná z uvedeného důvodu příslušné rozhodnutí zrušila, Nejvyšší správní soud uvádí, že z odůvodnění zmíněného zrušujícího rozhodnutí vyplývá, že žalovaná k závěru o existenci jiné závažné překážky vyžadovala doplnění skutkového stavu věci. Ve správních spisech totiž nebyly založeny důkazy prokazující skutečnou náplň pracovní činnosti stěžovatele, v důsledku čehož nebylo možné učinit přesvědčivý závěr o případné existenci jiné závažné překážky.

[49] Na výše uvedeném pak nemůže ničeho změnit ani značná délka správního řízení o žádosti stěžovatele. Nečinnost správních orgánů totiž bez dalšího nepůsobí na zákonnost vydaných správních rozhodnutí. K nápravě nečinnosti měl stěžovatel k dispozici příslušné zákonné prostředky, jichž ostatně ve správním řízení využil.

[50] Stěžovatel dále namítl, že správní orgány řádně nezjistily skutkový stav věci ohledně skutečné náplně jeho pracovní činnosti. Dostatečně nevysvětlily, proč stěžovatel nemohl jako pomocný pracovník obchodního provozu vykonávat rovněž popsané činnosti dohlížecího charakteru. Zdůraznil, že klasifikace ISCO je pouze statistická a orientační, nikoli závazná. Nadto je zřejmé, že bylo stěžovateli příslušné pracovní povolení k deklarované pracovní pozici opakovaně prodlužováno.

[51] Stěžovateli lze přisvědčit, že klasifikaci ISCO nelze považovat za jakkoli závazný poklad pro definici jednotlivých pracovních činností zaměstnanců. V posuzovaném případě je však zřejmé, že správní orgány stěžovatelem popsané pracovní úkony řádně posoudily, přičemž dospěly k závěru, že stěžovatel ve skutečnosti pracoval jako strážný na

tržnici SAPA. Vycházely přitom z popisů jednotlivých pracovních pozic uvedených právě v klasifikaci ISCO a zvážily jednotlivé aspekty posuzovaného případu. Stěžovatel sám při výsleších uvedl, že byl zaměstnán jako ostraha tržnice, kdy chodil po vymezeném prostoru, kontroloval jej a v případě jakýchkoli problémů je hlásil vedení společnosti. Za tímto účelem byl vybaven vysílačkou. Stěžovatel měl dále za úkol podle vlastních tvrzení udržovat bezproblémový chod tržnice. V průběhu správního řízení pak tvrdil, že vinou administrativního pochybení jeho zaměstnavatele byl zařazen na odlišnou pracovní pozici pomocného pracovníka obchodního provozu. Nijak proto nepopřel, že ve skutečnosti vykonával ostrahu tržnice SAPA jako strážný. Správní orgány tak dospěly ke správnému závěru, že stěžovatel ve skutečnosti vykonával pracovní činnost jako strážný, přičemž v této souvislosti dostatečně zjistily skutkový stav věci.

[52] Podle stěžovatele zároveň prvostupňové správní rozhodnutí i rozhodnutí žalované představují nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Konkrétně pak odkázal na značnou délku jeho pobytu v České republice, téměř důchodový věk i potřebu zajistit finančními prostředky vydělanými v České republice jeho rodinné příslušníky žijící ve vlasti. Zdůraznil, že žalovaná již v původním zrušujícím rozhodnutí dospěla k závěru o nepřiměřenosti zásahu původního rozhodnutí správního orgánu I. stupně do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[53] Nejvyšší správní soud připomíná, že ani v případě zamítnutí žádosti z důvodu neplnění účelu pobytu nelze pomíjet čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017 - 29, ze dne 25. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017 - 35, či ze dne 27. 3. 2020, č. j. 5 Azs 320/2019 - 38), vždy je však nutno posuzovat okolnosti konkrétního případu, zde především účel pobytového oprávnění. Pokud stěžovatel v daném případě prokazatelně nesplňuje účel pobytu, nemůže spoléhat na institut soukromého a rodinného života.

[54] Na uvedených závěrech nic nemůže změnit ani délka pobytu v České republice; tyto skutečnosti samy o sobě nemohou bez přistoupení dalších okolností znamenat vytvoření takových vazeb, z nichž by bylo možné dovodit nepřiměřený zásah žalobou napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života stěžovatele. Ten ostatně nezmínil žádné přátelské, rodinné či jiné vazby v České republice. Zároveň je zřejmé, že se v hostitelské zemi více neintegroval, jelikož se i po více než 30 letech pobytu v ní nenaučil českému jazyku. Sám stěžovatel pak uvedl, že se zdržoval převážně ve vietnamské komunitě.

[55] Totéž platí o argumentaci stěžovatele, že výdělečnou činností na území České republiky zabezpečoval prostředky pro živobytí manželky a dalších rodinných příslušníků žijících ve Vietnamu. Ani tyto skutečnosti při posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do soukromého a rodinného života stěžovatele podle § 174a zákona o pobytu cizinců bez přistoupení dalších skutečností zohlednit nelze, neboť stěžovatel si prostředky pro obživu své rodiny může zajišťovat, byť zřejmě obtížněji, i v zemi svého původu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 5 Azs 373/2019 - 44). Zároveň správní orgány přiléhavě konstatovaly, že k zajištění živobytí rodinných příslušníků mohl stěžovatel využít rovněž důchodu plynoucího ze zaměstnání v České republice, případně dalšího zaměstnání ve vlasti. Nadto je zřejmé, že citovaná tvrzení stěžovatel nijak neprokázal. V již zmíněném rozsudku ze dne 12. 5. 2020, č. j. 5 Azs 373/2019 - 44, jehož závěry lze využít i v nyní posuzovaném případě, přitom Nejvyšší

správní soud uvedl, že *„prodloužení pobytového oprávnění bez dalšího, pouze z důvodů soukromého a rodinného života, by vedlo ke zcela k absurdnímu důsledku; zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo toliko zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.“*

[56] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud při posuzování věci vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a sporné právní otázky posoudil správně. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalované v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec její běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 8. srpna 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu