

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **T. N. T.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 2. 2021, č. j. MV-195818-4/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2021, č. j. 77 A 31/2021-62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 23. 10. 2020, č. j. OAM-40263-32/DP-2019, zamítlo žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná výrokem I. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a s § 37 odst. 2 písm. g) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a výrokem II. podle § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a s § 37 odst. 2 písm. a) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona.

[2] Žalovaná shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalobcovo odvolání a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud předně shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným, neboť se žalovaná zabývala všemi odvolacími námitkami, zdůvodnila své úvahy a předložila konkrétní a ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce.

[5] Za klíčové sporné otázky označil krajský soud posouzení toho, zda žalobce od ledna 2018 do května 2020 neplnil účel povoleného pobytu a zda se dopouštěl výkonu nelegální práce, neboť to byly důvody vydání zamítavého rozhodnutí o žádosti žalobce o prodloužení platnosti jeho povolení k dlouhodobému pobytu. Soud připomněl, že důkazní břemeno ve vztahu k neplnění účelu povoleného pobytu a k existenci jiné závažné překážky spočívající ve výkonu nelegální práce nesly správní orgány.

[6] První okruh žalobních námitek, v němž žalobce namítal, že správní orgány nezjistily skutkový stav věci bez důvodných pochyb, protože své skutkové závěry postavily pouze na výslechu žalobce, krajský soud neshledal důvodným. Odkázal na § 169j zákona o pobytu cizinců, podle kterého představuje výslech účastníka řízení přípustný důkaz, a upozornil i na přiléhavé rozsudky Nejvyššího správního soudu, jež se touto otázkou také zabývaly (ze dne 20. 9. 2021, č. j. 5 Azs 243/2020-30, a ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/2017-27). Krajský soud uvedl, že dospěje-li správní orgán k závěru, že informace, které výslechem cizince získal, dostačují pro rozhodnutí o žádosti, nejedná se o vadný postup, pokud jen z tohoto výslechu vychází. Správním orgánům nelze klást k tíži, že vycházely z toho, co sám žalobce uvedl při výslechu. Tuto svoji výpověď žalobce dále nijak nerozporoval, přestože si byl vědom toho, že účel pobytu neplní a charakter jeho práce tak, jak jej popsal ve své výpovědi, nemůže vést k vyhovění jeho žádosti. Podle krajského soudu přitom nebylo na místě, aby správní orgán prvního stupně žalobce vyzýval k prokázání podnikání, neboť to již bylo bezpečně vyvráceno právě provedeným výslechem. Povinností správního orgánu prvního stupně pak nebylo ani to, aby žalobce předem informoval o právním hodnocení jeho případu. Žalobce přitom nesprávnost závěrů, které správní orgány z jeho výslechu vyvodily, zpochybňoval pouze tvrzením, že platí daně a povinné odvody, je zapsán v živnostenském rejstříku a uzavírá smlouvy o dílo, což jsou však podle krajského soudu skutečnosti ryze formálního charakteru, které nejsou s to prokázat i faktický výkon podnikatelské činnosti. Opakovaně sice zmiňoval, že práci v bistrech a hernách prováděl na základě smluv o dílo, tyto smlouvy však nikdy nepředložil. I kdyby je však doložil, nemohly by samy o sobě zvrátit závěr o závislém charakteru vykonávané činnosti, protože rozhodující pro věc je faktický stav, a nikoliv stav formálně-právní; nestačí tedy, aby byl cizinec pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků, ale je třeba trvat na faktickém výkonu podnikatelské činnosti.

[7] K námitkám týkajícím se průběhu výslechu žalobce krajský soud uvedl, že na procesní použitelnost výslechu nemají vliv skutečnosti, že žalobcova výpověď byla překládána z vietnamštiny do češtiny, ani že u ní nebyl přítomen právní zástupce (žalobce nebyl v době provedení výslechu zastupován stávajícím právním zástupcem, nýbrž toliko obecným zmocněncem, který byl o konání výslechu vyrozuměn – pozn. soudu). Otázky

pokládané při výslechu krajský soud nevyhodnotil jako sugestivní, neboť žalobce nenaváděly k používání terminologie zákoníku práce. Závěr správních orgánů o výkonu závislé činnosti podle krajského soudu nevzešel z žádných formulačních či terminologických nuancí; pokud však chtěl žalobce s úspěchem tvrdit opak, měl konkrétně specifikovat, co uvedl při své výpovědi nepřesně a co danou odpovědí opravdu mínil. To však žalobce neučinil a dle krajského soudu tak i v této otázce ustrnul na zcela obecné argumentaci. Krajský soud tedy aproboval postup správních orgánů, které vzaly tvrzení žalobce v jeho výpovědi za pravdivá a věrohodná, a jelikož z výpovědi samotné vyplynulo, že žalobce vykonává práci, která je činností závislou, tedy i nelegální prací, neměly povinnost provádět další dokazování.

[8] Krajský soud k žalobcem tvrzené ustálené praxi žalované, kterou dovozoval z jejího rozhodnutí ze dne 29. 6. 2016, č. j. MV-76243-6/SO-2016, uvedl, že jednak nebylo prokázáno, že se jedná o dlouhodobou a ustálenou praxi žalované a jednak z citace části uvedeného rozhodnutí vyplývá, že se týkalo o skutkově i právně odlišnou věc.

[9] K dalšímu okruhu námitek, jenž se vztahoval k posouzení činnosti vykonávané žalobcem jako činnosti závislé, krajský soud předeslal, že správní orgány mohou pro účely řízení o žádosti o prodloužení pobytového oprávnění samostatně posoudit, zda cizinci vykonávají závislou činnost, resp. nelegální práci; dovolal se přitom judikaturních závěrů Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudek ze dne 4. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30). Správní orgány se totiž zabývají pouze naplněním znaků závislé práce vykonávané cizincem, tedy zjišťováním, zda jsou naplněny definiční znaky nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nezabývají se však odpovědností za přestupek výkonu nelegální práce podle § 139 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Krajský soud shrnul, že z informací, které žalobce poskytl při svém výslechu, vyplývá, že vykonával závislou práci. Správní orgány tedy jeho výslech vyhodnotily správně. Nadto žalobce nevznesl žádné konkrétní námitky, kterými by tyto skutkové a právní závěry rozporoval. Činnost žalobce nebylo možné považovat za podnikání, neboť nesplňovala nejméně dva ze základních definičních znaků podnikání, a to samostatný výkon činnosti a výkon této činnosti vlastním jménem. Tedy pracovní aktivita žalobce fakticky nepředstavovala činnost vykazující všechny znaky podnikání.

[10] Přestože krajský soud připustil, že ne každý výkon nelegální práce lze podřadit pod neurčitý právní pojem jiná závažná překážka pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, usoudil, že správní orgány v projednávaném případě zhodnotily intenzitu porušení právních předpisů výkonem nelegální práce žalobcem správně. Správní orgány totiž důvod pro zamítnutí žádosti žalobce nestavěly pouze na samotném výkonu nelegální práce, ale zejména na tom, že tuto činnost vykonával žalobce dlouhodobě od ledna 2018 do května 2020 (tedy po celou dobu předchozího pobytového oprávnění platného od 12. 2. 2018 do 11. 2. 2020). Dobu minimálně dvou let přitom považuje za dostatečnou k naplnění jiné závažné překážky pobytu i judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1 Azs 23/2020-36, ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25, nebo ze dne 21. 10. 2020, č. j. 6 Azs 275/2019-45). Krajský soud tedy zdůraznil, že nikoli jen nelegální práce sama o sobě, ale právě její dlouhodobost byla důvodem pro závěr o naplnění jiné závažné překážky pobytu žalobce

na území. Správní orgány tedy délku doby výkonu nelegální práce v úvahu vzaly, přičemž nevyslovený, avšak nabízející se požadavek stěžovatele, aby tato doba výkonu nelegální práce (více než 2 roky) byla srovnána s celkovou dobou jeho pobytu na území (12 let), ve správním řízení vůbec nevznesl.

[11] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nedostatečného posouzení zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce ze strany správních orgánů. Jejich úvahy k této otázce shledal nejen přezkoumatelnými, ale i dostatečnými a dodal, že žalobce nic konkrétního k namítané nepřiměřenosti rozhodnutí netvrdil. Pečlivé vypořádání všech známých skutečností ze soukromého a rodinného žalobcova života správními orgány pak podle krajského soudu vyvrací žalobní námitku, že správní orgány v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, nevymezily zájmy žalobce a zájmy veřejné a tyto při hodnocení přiměřenosti zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života nepoměřily. Za pravdu v této souvislosti nedal tvrzení, podle nějž správní orgány pominuly negativní dopad rozhodnutí spočívající v tom, že žalobce nebude mít možnost materiálně zabezpečovat rodinné příslušníky žalobce, nebude-li moci vykonávat výdělečnou činnost na území České republiky. Poukázal na skutečnost, že již správní orgány tuto námitku ve svých rozhodnutích vypořádaly srozumitelně a logicky, když uvedly, že žalobce vzhledem ke svému dobrému zdravotnímu stavu a věku může svou rodinu zabezpečovat výdělečnou činností v domovském státě, s nímž jeho vazby nejsou zpřetrhány a jsou silnější než ty na území České republiky.

[12] K dalším žalobním námitkám týkajícím se nevypořádání se s oslabením žalobcových vazeb v zemi původu z důvodu dlouhého odloučení, podnikání v oboru hostinské činnosti na základě smlouvy o sdružení pak krajský soud uvedl, že žalobce je poprvé vznesl až v žalobě, nemohl tudíž úspěšně správním orgánům vyčítat, že se jimi nezabývaly ve svých rozhodnutích. Tyto námitky proto nepovažoval již z podstaty věci za důvodné.

[13] Obdobné stanovisko zaujal krajský soud i k tvrzenému studiu dcery žalobce v Německu a její finanční závislosti na jeho příjmech z podnikání v České republice. Opět zdůraznil, že žalobce tuto skutečnost poprvé tvrdil a dokládal až v doplnění žaloby. Z jím předložených listin vyplývá, že dcera začala bydlet a studovat v Německu již před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobce přitom nejenže tuto skutečnost správním orgánům nesdělil, ač mohl a měl, ale dokonce při výslechu uvedl, že dcera žije ve Vietnamu. S ohledem na tyto skutečnosti krajský soud dovodil, že ani namítané nevypořádání se s touto otázkou ze strany správních orgánů nemohlo založit nezákonnost správních rozhodnutí.

[14] Za dostatečné považoval krajský soud i to, jak se správní orgány vypořádaly s neprovedením navrhovaných svědeckých výpovědí žalobcových obchodních partnerů, když uvedly, že charakter výdělečné činnosti, kterou žalobce vykonával, nemůže nikdo popsat lépe než on sám, což učinil při svém výslechu. Krajský soud v této souvislosti upozornil i na to, že žalobce v průběhu správního řízení nenavrhoval vyslechnout své současné obchodní partnery ke svým sociálním a ekonomickým vazbám na území, jak tvrdil v žalobě, ale pouze k prokázání plnění účelu svého pobytu na území výkonem

podnikání, nadto v žalobě ani netvrdil, jaké konkrétní sociální a ekonomické vazby či jaké jiné skutečnosti měly být svědeckými výpověďmi prokázány. Opětovně vyslovil, že správní orgány nemají zásadně povinnost vyslýchat další osoby, aby zjistily skutkový stav věci za předpokladu, že tento skutkový stav dostatečně zjistily již na základě výpovědi cizince samotného (bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2021, č. j. 5 Azs 243/2020-30). Také žalobní námitku, že se uvedeným důkazním návrhem se správní orgány vůbec nevypořádaly, tudíž krajský soud shledal nedůvodnou.

III.

[15] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Stěžovatel v obecnosti namítá, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě a v napadeném rozsudku pouze formalisticky odkazoval na závěry učiněné správním orgánem. Soudní přezkum tak podle stěžovatele neplní svůj účel, neboť soud opakuje závěry správních orgánů a uvádí i tytéž úvahy. V důsledku uvedeného tak stěžovatel považuje žalobní námitky, se kterými se krajský soud dle jeho názoru dostatečně nevypořádal, za relevantní a aktuální i v řízení o kasační stížnosti. To je důvod, pro který i stěžovatel své stížnostní námitky formuluje obdobně jako ty žalobní.

[17] Stěžovatel tedy znovu brojí proti závěru o neplnění účelu pobytu a výkonu nelegální práce, ke kterému správní orgány dospěly pouze na základě výslechu stěžovatele. Ten byl nadto tlumočen z vietnamštiny, proběhl bez přítomnosti právního zástupce a stěžovateli byly kladeny sugestivní otázky. Stěžovatel trvá na tom, že svou podnikatelskou činnost vykonával vždy na základě smluv o dílo nebo smlouvy o sdružení. Správní orgány měly i přes dispoziční zásadu, jež ovládá řízení o stěžovatelově žádosti, povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podle stěžovatele nadto došlo k vybočení z ustálené správní praxe žalované, čímž byla porušena zásada legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Ustálenou správní praxi stěžovatel dovozuje z rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2016, č. j. MV-76243-6/SO-2016, a namítá, že odchýlení od této praxe musí být náležitě odůvodněno buď správním orgánem, nebo krajským soudem, k čemuž v jeho případě nedošlo.

[18] Stěžovatel nesouhlasí s připodobněním jeho věci s případem řešeným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 3. 1. 2019, č. j. 4 Azs 350/2018-28, jak učinil krajský soud v napadeném rozsudku. Uvádí, že byl po celou dobu řízení ochoten poskytnout správnímu orgánu prvního stupně jakoukoliv součinnost a činil veškeré kroky k vyjasnění jeho případu, včetně vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, v němž se snažil ujasnit skutečnosti, o kterých mohl mít správní orgán prvního stupně pochyby, a požadoval, aby byl případně vyzván k doložení dalších dokladů prokazujících plnění účelu pobytu.

[19] Ve shodě se žalobou stěžovatel dále namítá, že správní orgány nebyly oprávněny učinit si samostatně úsudek v otázce, zda došlo k výkonu nelegální práce, neboť jde o předběžnou otázku, které měla být předmětem samostatného řízení před věcně příslušným

správním orgánem. Závěry správních orgánů obou stupňů o této otázce jsou nadto nesprávné, neboť stěžovatel činnost vykonával na základě smluv o dílo, jak uváděl již během svého výslechu. Nesouhlasí se závěrem, že jeho podnikatelská činnost postrádala znak samostatnosti a opakuje argumentaci týkající se jeho tvrzení o výkonu samostatné podnikatelské činnosti obsahově shodnou s tou uplatněnou již v žalobě.

[20] Stěžovatel má za to, že se krajský soud nevypořádal ani s námitkou týkající se posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. Připomíná judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Nesouhlasí s vypořádáním této otázky žalovanou, které považuje za nedostatečné. Podle stěžovatele nelze akceptovat situaci, kdy správní orgán zcela rezignuje na materiální posouzení jedné z hodnot chráněných čl. 8 Úmluvy a upozorňuje, že ochraně nepodléhá pouze právo na rodinný život, ale rovněž na život soukromý. V této souvislosti odkazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Slivenko proti Lotyšsku*. Správní orgány dle jeho mínění akcentují pouze život rodinný, který rozhodnutím narušen nebude, neboť stěžovatelova nejbližší rodina pobývá ve Vietnamu. Přestože s tímto stěžovatel souhlasí, zdůrazňuje, že na území České republiky žije již 12 let a za tu dobu si zde vytvořil pevné sociální a ekonomické vazby, které jsou zřejmé z obsahu správního spisu. Podle stěžovatele byla také zcela opomenuta skutečnost, že svým podnikáním zajišťuje materiálně sebe i svou rodinu ve Vietnamu. Aktuálně také podniká v oblasti hostinské činnosti s paní M. V. T. a panem H. T. K., a je tedy zcela zřejmé, že v případě nutnosti opustit území stěžovatel utrpí značnou újmu zejména ve sféře soukromého života. Správní orgány také měly podle stěžovatele na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, povinnost nejprve vymezit veřejné zájmy a nutné zájmy cizince a následně je poměřovat. Správní orgány ani krajský soud však judikaturním požadavkům na řádné posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí do soukromého života nedostály, popřely totiž význam jeho života na území České republiky a nedostatečně v tomto směru zjistily skutkový stav.

IV.

[21] Žalovaná svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

V.

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

[23] Kasační stížnost není důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předně poukazuje na skutečnost, že stěžovatel krajskému soudu vytknul, že pouze převzal závěry správních orgánů a sám se s žalobními námitkami nevypořádal, a proto s ohledem na *„celkové převzetí závěrů správních orgánů krajským soudem – bude své stížnostní námitky muset formulovat způsobem obdobným námitkám uplatněným ve správní žalobě.“* Jinak řečeno, podle stěžovatele se krajský soud nedostatečně vypořádal s jeho žalobními body, což způsobuje, že stěžovatel v kasační stížnosti tyto

žalobní body bez dalšího opakuje a přenechává k novému posouzení Nejvyšším správním soudem.

[25] Z hlediska věcného posouzení kasační stížnosti je vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti, a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54).

[26] Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že ačkoli Nejvyšší správní soud zprostředkovaně – skrze napadený rozsudek krajského soudu – přezkoumává i rozhodnutí správních orgánů, je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu [§ 102 s. ř. s.] a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Jinými slovy „*uvedení konkrétních stížních námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Jinými slovy, z textu kasační stížnosti musí být patrná alespoň nějaká snaha o to, reagovat na konkrétní závěry krajského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, publ. pod č. 4051/2020 Sb. NSS).

[27] Nejvyšší správní soud ve světle uvedeného nemůže přehlédnout, že postup stěžovatele v projednávané věci není souladný se smyslem kasačního přezkumu prováděného Nejvyšším správním soudem, neboť stěžovatel v kasační stížnosti téměř doslovně opakuje své žalobní námitky, převážně bez jakéhokoliv zohlednění argumentace a úvah krajského soudu, a aniž by proti závěrům krajského soudu postavil vlastní konkurující argumentaci. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, podle kterého „*stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem – v tomto případě nevyčerpání žalobou vymezeného předmětu řízení). Nejsou-li stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají stěžovatelé za nedostatečné, respektive nesprávné, a z jakého důvodu. Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřípustnou, neboť se míjí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.)*“. Stěžovatel by měl vždy výslovně uvést, které závěry krajského soudu pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné. Neučiní-li tak, je Nejvyšší správní soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti napadeného rozsudku soudu pouze v rovině obecné. V opačném případě by totiž rovněž popřel zmíněnou dispoziční zásadu.

[28] Nejvyšší správní soud se tedy předně zabýval kasačním důvodem uvedeným v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť výše uvedený postup stěžovatele v řízení o kasační stížnosti spočívající ve zopakování žalobních bodů je přijatelný toliko za předpokladu, že by byl napadený rozsudek shledán nepřezkoumatelným (pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost).

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).

[30] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19).

[31] Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností, jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné nebo jejich odůvodnění je vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a řada dalších).

[32] V projednávaném případě Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve smyslu výše uvedených nedostatků neshledal. Namítá-li stěžovatel, že krajský soud toliko opakoval závěry správních orgánů a odkazoval na ně, nemůže s ním Nejvyšší správní soud souhlasit. Jak je patrné z napadeného rozsudku (který Nejvyšší správní soud za tímto účelem výše podrobně zrekapituloval), krajský soud postupoval v projednávané věci velmi pečlivě a detailně. Vyjádřil se k samotné podstatě věci, k jednotlivým důvodům vydání napadeného rozhodnutí a důkladně přitom vypořádal všechny žalobní námitky, aniž kteroukoliv opomněl. Své právní závěry krajský soud srozumitelně a logicky odůvodnil, vycházeje přitom ze skutečností vyplývajících ze správních spisů a opřel se přitom též o přiléhavou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Odůvodnění napadeného rozsudku a vypořádání žalobních námitek co do jejich úplnosti a přesvědčivosti tak Nejvyšší správní soud nemá co vytknout.

[33] Přestože krajský soud na některých místech napadeného rozsudku odkazoval také na rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, nečinil tak za účelem nahrazení vlastních úvah a vlastních právních závěrů ve věci, nýbrž pouze proto, aby k žalobním námitkám o chybějících úvahách správních orgánů k některým v řízení řešeným otázkám dokumentoval, že i správní orgány se danou otázkou zabývaly, a vyvrátil důvodnost žalobních tvrzení stran nevypořádání dané otázky správními orgány. Přestože krajský soud v konečném důsledku závěrům správních orgánů přisvědčil, nelze se stěžovatelem souhlasit v tom, že by krajský soud pouze převzal úvahy vyjádřené v jejich rozhodnutích, aniž by k nim současně zaujal i svoje vlastní úvahy.

[34] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že i v případě, že by krajský soud převzal závěry žalované (což však Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal), nejednalo by se o vadu, jež by musela bez dalšího znamenat nezákonnost napadeného rozsudku. Jak totiž Nejvyšší správní soud vysvětlil již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, *„je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se souhlasnou poznámkou.“*

[35] Namítá-li stěžovatel v kasační stížnosti i to, že dostatečně nebyla posouzena přiměřenost dopadu rozhodnutí do jeho soukromého (a rodinného) života, pak přesto, že v tomto směru se jeho stížnostní argumentace dílem od té žalobní liší, přesto v ní nikterak konkrétně nebrojí proti zcela určitým a podrobným úvahám, jež krajský soud této otázce věnoval v odstavcích 64. až 82. napadeného rozsudku. Stěžovateli tudíž nelze přisvědčit ani v tom, že by se krajský soud s námitkou nepřiměřenosti nevypořádal. Krajský soud se i otázkou možného nepřiměřeného zásahu do stěžovatelova soukromého (a rodinného) života (stejně jako všemi zbylými uplatněnými žalobními body) řádně zabýval, a to i přes vysokou míru jejich obecnosti. Postačí tedy nyní shrnout, že shodně s krajským soudem ani Nejvyšší správní soud nepovažuje napadené rozhodnutí za nepřiměřené a vypořádání této otázky nejen krajským soudem, ale i ze strany správních orgánů považuje za dostatečné.

[36] K výtce stěžovatele, že správní orgány ani krajský soud nemohly v tomto ohledu dospět ke správnému závěru proto, že apriorně popřely význam stěžovatelova soukromého života a zabývaly se jen vazbami a rodinným životem ve Vietnamu, taktéž nelze přisvědčit, neboť z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel ve správním řízení odkazoval zejména na svoji ekonomickou integraci a na skutečnost, že materiálně zajišťuje rodinu ve Vietnamu a ničeho dalšího k přiměřenosti netvrdil. Přitom krajský soud již v napadeném rozsudku stěžovatele upozornil na to, že správní orgány na základě jeho tvrzení poměřily stěžovatelovy zájmy se zájmy veřejnými (blíže viz odst. 68. až 70. napadeného rozsudku) a k zásahu do soukromého stěžovatelova života se pak krajský soud vyjádřil v odstavcích 71. až 81. napadeného rozsudku. Zde především zdůraznil, že stěžovatel žádné konkrétní sociální a ekonomické vazby netvrdil, stěží pak mohly být prokázány (byť navrhovaným

výslechem jeho obchodních partnerů, který však měl být navíc proveden k otázce charakteru stěžovatelovy činnosti, nikoliv k jeho soukromým vazbám v České republice). Ani v tomto ohledu tudíž nelze krajskému soudu ničeho vytknout.

[37] S ohledem na právě uvedené pak za zcela nepřípadný považuje Nejvyšší správní soud i poprvé v kasační stížnosti obsažený odkaz na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který podle stěžovatele chrání nejen rodinný, ale i soukromý život. I bez výslovného odkazu na čl. 8 Úmluvy, na nějž stěžovatel v žalobě neodkazoval, totiž krajský soud otázku zásahu rozhodnutí nejen do rodinného, ale i do soukromého života stěžovatele posoudil a před ním tak v rámci odpovídajícím rozsahu a obecnosti stěžovatelových tvrzení uvedených ve správním řízení stejně tak učinily i správní orgány obou stupňů. Ani v uvedené otázce tudíž není napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[38] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že napadený rozsudek kritériím přezkoumatelnosti vyhovuje. Vzhledem k tomu, že zde není ani jiná vada řízení před krajským soudem, která by mohla mít vliv na zákonnost jím vydaného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

[39] V projednávané věci je naopak kasační stížnost na samé hranici věcné projednatelnosti, neboť stěžovatel uvádí minimum argumentů směřujících proti závěrům krajského soudu, mnohdy toliko přeskupuje odstavce obsažené již v textu žaloby a jinak je ponechává zcela beze změny. Nejvyšší správní soud opakuje, že smyslem kasační stížnosti není, aby v ní byly po zamítavém rozsudku krajského soudu pouze bez dalšího zopakovány žalobní body s nadějí, že Nejvyšší správní soud tyto žalobní body posoudí pro stěžovatele příznivěji, než předtím učinil krajský soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2016, č. j. 7 Azs 250/2016-33). S ohledem na vše výše uvedené jsou námitky, které nesměřují proti závěrům krajského soudu, nýbrž toliko opakují žalobní body, které krajský soud v napadeném rozsudku řádně vypořádal, nepřípustné (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, publ. pod č. 2103/2010 Sb. NSS). Uvedené se týká námitky o vadách správního řízení proto, že závěry správních orgánů o výkonu závislé činnosti ze strany žalobce vystavěly pouze na jeho výslechu jako na jediném důkazu.

[40] Nejvyšší správní soud se tudíž věnoval jen těm dalším kasačním námitkám podřaditelným pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jež rozporovaly správnost úvah přijatých krajským soudem o tom, že je stěžovatelovou povinností nejenom označit ustálenou správní praxi žalované, na kterou se sám odvolává, ale rovněž ji prokázat, a dále o tom, že krajský soud jeho případ připodobnil k případu řešenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2019, č. j. 4 Azs 350/2018-28, jehož závěrů se proto v napadeném rozsudku dovolal. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že byl po celou dobu řízení ochoten poskytnout jakoukoliv součinnost k vyjasnění jeho věci.

[41] Princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) a je ostatně vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 *in fine* správního řádu. K tvrzenému odchýlení se

správních orgánů od ustálené správní praxe Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS, (na něž ostatně odkazuje i stěžovatel), v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“*

[42] Stěžovatel ovšem neprokázal, že by žalovaná v jeho věci rozhodla v rozporu se svou ustálenou, jednotnou a dlouhodobou rozhodovací praxí. Odkazuje pouze na jediné rozhodnutí žalované z roku 2016 vydané ve věci jiného cizince a stručně z něj (v žalobě) cituje, aniž však lze z této krátké citace, bez znalosti celého obsahu rozhodnutí a skutkových okolností v něm posuzovaného případu dovodit, že v něm šlo o věc skutkově a právně obdobnou jako je stěžovatelův případ. Dovolává-li se tedy stěžovatel ustálené rozhodovací praxe žalované, podle které k prokázání závěru o neplnění účelu či výkonu nelegální práce nepostačuje výslech cizince-žadatele, musí ji také prokázat. To platí tím spíše, pokud tato tvrzená správní praxe není notorietou pro správní soudy, jak lze dovodit z rozsudků, na něž krajský soud v napadeném rozsudku odkazoval, jež se týkaly posouzení toho, zda lze za dostatečné považovat zjištění skutkového stavu jen na základě výslechu cizince (konkrétně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2021, č. j. 5 Azs 243/2020-30, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 6 Azs 302/201-27, ze dne 2. 4. 2020, č. j. 1 Azs 72/2020-38, ze dne 3. 1. 2019, č. j. 4 Azs 350/2018-28).

[43] Na základě ojedinělého názoru žalované v jiné věci nemohl krajský soud (a ani Nejvyšší správní soud) usoudit na existenci ustálené (nadto dlouhodobé) správní praxe žalované, která by stěžovateli zakládala legitimní očekávání. Pokud by skutečně v předestřené otázce existovala ustálená praxe, není pochyb o tom, že by žalobce odkázal na více než jedno správní rozhodnutí. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že z citace zmíněného rozhodnutí žalované, z nějž na ustálenou správní praxi stěžovatel usuzuje (ze dne 29. 6. 2016, č. j. MV-76243-6/SO-2016), vyplývá, že se jednalo o případ, v němž účastník při svém výslechu uvedl pouze obecné skutečnosti, aniž byly známy bližší okolnosti právních vtahů pro jeho činnosti. O takový případ se zde však nejednalo, neboť okolnosti a způsob výkonu činnosti stěžovatele (ať již v baru či herně), jak je sám popsal při své výpovědi byly dostatečně podrobné a určité, aby z nich bylo možno na naplnění znaků závislé práce a na neplnění účelu pobytu usoudit. A právě tato skutečnost byla důvodem, pro který nejen správní orgány, ale posléze při soudním přezkumu i krajský soud neshledaly důvod k doplnění tohoto výslechu dalšími důkazy (které ostatně stěžovatel konkrétně ani nenabídl).

[44] Nejvyšší správní soud rovněž přitakává závěru krajského soudu o tom, že stěžovatelův případ je srovnatelný s tím posuzovaným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2019, č. j. 4 Azs 350/2018-28, a nějž v napadeném rozsudku poukázal. Stěžovatel v nynější věci nevyvinul žádnou aktivitu k prokázání jiných skutkových okolností než těch, které uvedl při výslechu, přestože si byl zjevně vědom toho, že jeho výslech plnění účelu jeho pobytu neprokazuje, jak výstižně podotkl krajský soud. Na

tomto závěru pak nic nemění ani stěžovatelem v kasační stížnosti tvrzená skutečnost, že byl ochoten poskytnout správním orgánům jakoukoliv součinnost. Nejvyšší správní soud tedy ani tuto kasační námitku nepovažuje za důvodnou.

[45] Zbývá doplnit, že ač stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neuvádí nad rámec opakující se žalobní argumentace ničeho dalšího. V důsledku chybějící argumentace mířící proti závěrům, jež v souvislosti s dostatečností skutkových zjištění vyslovil krajský soud, nemá Nejvyšší správní soud, k čemu by se v tomto směru vyjádřil. Pro právě uvedené shrnuje, že kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. nejsou naplněny.

VI.

[46] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[47] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalované jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 22. prosince 2022

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu