ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **V. T. N.,** zastoupený Mgr. Jiřím Douskem, advokátem se sídlem 8. března 21/13, Liberec, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 1. 2020, čj. MV-177811-4/SO-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 9. 12. 2020, čj. 59 A 17/2020-44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 11. 11. 2019, čj. OAM-2491-37/ZM-2019, zamítlo podle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobce o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty z důvodu, že k žádosti předložil náležitosti obsahující údaje, které neodpovídají skutečnosti. Konkrétně správní orgán I. stupně zjistil, že žalobce vykonával práci na jiném místě, než jaké bylo uvedeno v pracovní smlouvě, resp. v pokynu k dočasnému přidělení zaměstnance agentury práce. Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou. V ní namítl, že mu byla upřena možnost namítat podjatost úřední osoby, která se podílela na vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, protože správní řízení vedlo po celou dobu oddělení pro Liberecký kraj,

ale rozhodnutí vydalo oddělení pro Ústecký kraj. Správní orgány nesprávně posoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, který upozorňoval na to, že žije se svým strýcem a ve Vietnamu má dluhy, při jejichž nesplacení jeho rodiče přijdou o dům. Správní orgány se nezabývaly možným pochybením agentury práce, od které si ani nevyžádaly žádné vysvětlení a vyšly jen z výpovědi žalobce jakožto slabší strany (cizince, který se neorientuje v českých právních předpisech). Správní orgány se měly zabývat přiměřeností dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců a rozporem rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidským práv a základních svobod. Žalobce se nemohl seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí, přestože o to jevil zájem. Tuto skutečnost chtěl prokázat svědeckou výpovědí zaměstnankyně advokátní kanceláře jeho zástupce, ale správní orgány tento důkaz neprovedly, což ani dostatečně neodůvodnily a nedostatečně zjistily skutkový stav. Žalovaný ani plně nepřezkoumal závěry správního orgánu I. stupně, ale tyto závěry jen zkopíroval. Nijak nevysvětlil souvislost věci s § 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců uvedenými ve výroku rozhodnutí.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Shledal, že konstrukce výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla v souladu se zákonem. Již ze znění tam uvedených ustanovení vyplývá jejich vzájemná návaznost a důvod zamítnutí žádosti. Námitku týkající se nemožnosti namítat podjatost považoval krajský soud za účelovou. Žalobce takovou námitku v průběhu správního řízení nevznesl, přestože nejpozději z rozhodnutí správního orgánu I. stupně musel vědět, která úřední osoba rozhodovala. Možnosti nahlédnout do spisu se zabýval již žalovaný ve svém rozhodnutí a krajský soud se s ním ztotožnil. Žalobce měl dostatek času, aby se s podklady rozhodnutí od doručení výzvy seznámil. Zkoumání případné pochybnosti agentury práce není z hlediska důvodnosti žaloby relevantní. Stejně tak žalobcova neznalost zákonů jde pouze k jeho tíži. Co se týče posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, zákon sice povinnost zkoumat dopady u rozhodnutí podle § 37 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nestanovuje, ale s ohledem na mezinárodní závazky ČR od něj nelze upustit, pokud cizinec takovou námitku ve správním řízení vznese. Správní orgány se těmito dopady ve svých rozhodnutích zabývaly, dostatečně zjistily skutkový stav a jejich závěry považoval krajský soud za adekvátní.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Trvá na argumentaci uplatněné v žalobě. Krajský soud se detailně nezabýval § 37 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel zcela naplnil literu zákona a doložil veškeré požadované dokumenty (pracovní smlouvu). Pokud chtěly správní orgány, resp. krajský soud aplikovat uvedené ustanovení, je otázkou, jaké údaje jsou podstatné pro posouzení žádosti. Zákon to výslovně nestanovuje, jeho výklad nemůže jít k tíži stěžovatele a být založený na libovůli. Správní orgány ani krajský soud nezdůvodnily, z čeho plyne, že podstatným je údaj o místě výkonu práce. Tento závěr je neodůvodněný a formalistický. Průmyslovou zónou Liberec Sever prochází mezi jednotlivými závody hranice dvou katastrálních území. Materiálně nemůže mít žádný vliv, na které straně zaměstnanec pracuje.

[5] Krajský soud se nikterak nezabýval přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života a převzal veškeré informace ze správního spisu. To zakládá vadu řízení spočívající v tom, že skutkový stav nebyl zjištěn v souladu se zákonem. Přiměřenost je třeba hodnotit v širších aspektech a krajský soud neodůvodnil, proč by právě osobní situace stěžovatele neměla mít dopad do jeho soukromého a rodinného života. Řádně se nevypořádal s námitkami stěžovatele, který výslovně uvedl, že zamítnutí žádosti bude významným zásahem. Správním orgánům bylo známo, že se ve Vietnamu zadlužil, aby mohl odcestovat, a zastavil kvůli tomu dům rodičů. Skutkový stav v tomto směru nebyl dostatečně zjištěn. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, protože není řádně odůvodněný. S tím souvisí i porušení čl. 8 Úmluvy, kterou žalovaný opomenul a postupoval zcela formalisticky.

[6] Krajský soud se nevypořádal ani s námitkou porušení „*práva na oprávněnou úřední osobu*“. Jedním z elementárních znaků správního řízení je nutnost zajistit, aby osoba podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu nebyla podjatá. Stěžovateli byla upřena možnost namítat podjatost. Krajský soud nijak nezdůvodnil, proč po celou dobu toto řízení vedl jeden správní orgán, ale rozhodnutí vydal odlišný. Stěžovatel tuto námitku mohl poprvé uplatnit v odvolání, což učinil, ale nebyla nijak zohledněna.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu, které považuje za plně přezkoumatelné. Žalovaná se ve svém rozhodnutí podrobně zabývala tím, proč považuje údaj o místu výkonu práce za podstatný pro posouzení žádosti. Stěžovatel práci skutečně vykonával ve Stráži nad Nisou, v pracovní smlouvě měl ale sjednáno místo výkonu práce v Praze a v pokynu k dočasnému přidělení Liberec, Mladou Boleslav, Lipovku, Rychnov u Jablonce nad Nisou a Jilemnici. Přestože je Liberec blízko skutečnému místu výkonu práce, uvedené doklady neodpovídají skutečnosti. Krajský soud se ztotožnil s posouzením přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, resp. námitkou rozporu s čl. 8 Úmluvy. Je zjevné, že tvrzené skutečnosti nezakládají důvod pro odhlédnutí od důvodu zamítnutí žádosti. Nebylo třeba, aby soud prováděl další dokazování ohledně pravdivosti tvrzení stěžovatele. Stěžovatel nevznesl ani námitku podjatosti vůči žádné úřední osobě. Pouze v žalobě a kasační stížnosti obecně namítá, že o možnosti namítat podjatost nebyl poučen. O případné podjatosti se ale musel dozvědět již z rozhodnutí správního orgánu I. stupně

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou směřující k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[11] Tato námitka není důvodná. V souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. krajský soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Stěžovatel v žalobě nevznesl námitku, kterou by zpochybňoval závěry správních orgánů, podle kterých je soulad skutečného místa výkonu práce a místa výkonu práce sjednaného ve smlouvě a dalších listinách „*údajem podstatným pro posouzení žádosti*“ ve smyslu § 37 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Nelze proto krajskému soudu nyní vytýkat, že se takovou námitkou v napadeném rozsudku nezabýval. Dané ustanovení zákona o pobytu cizinců stěžovatel v žalobě zmínil pouze ve vztahu s jeho „příčinnou souvislostí“ s výrokem správního rozhodnutí. K této otázce se však krajský soud v napadeném rozsudku vyjádřil (viz bod 22.). Důvodné pak není ani tvrzení stěžovatele, podle kterého se krajský soud nezabýval přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života, resp. že své závěry dostatečně neodůvodnil. Těmito dopady se krajský soud zabýval v bodech 26. - 28. napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud jeho závěry považuje za dostatečně konkrétní a srozumitelné. K tomu lze pro úplnost dodat, že podle setrvalé judikatury není vadou, jestliže se krajský soud ztotožní se závěry žalovaného správního orgánu, k nimž připojí vlastní stručné hodnocení či souhlasnou poznámku (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Stěžovatel dále namítá, že žalovaný opomenul čl. 8 Úmluvy. Stěžovatel v tomto směru ale v odvolání neuplatnil žádnou argumentaci. Žalovaný se nicméně přiměřeností dopadu rozhodnutí zabýval. Nadto je třeba zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředek proti rozhodnutí krajského soudu, nikoli žalovaného, čemuž by měla odpovídat i kasační argumentace. Přezkoumatelný je napadený rozsudek také z hlediska vypořádání žalobní námitky týkající se podjatosti oprávněných úředních osob, kterou se krajský soud odpovídajícím způsobem zabýval v bodě 23. napadeného rozsudku. To, že stěžovatel s některými závěry krajského soudu nesouhlasí, ještě neznamená, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný.

[12] Co se týče argumentace zpochybňující význam údaje o místu výkonu práce (zda je „podstatným údajem“ pro posouzení žádosti), jejím meritem se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, protože je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatel takovou námitku (ani v základu) v žalobě neuplatnil, ač tak učinit mohl, a vznesl ji poprvé až nyní v kasační stížnosti.

[13] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení námitky, podle níž má rozhodnutí správních orgánů nepřiměřené dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele. Ten předně namítá, že v tomto směru nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, aniž by však tuto námitku blíže konkretizoval (např. neuvedl, proč konkrétně je skutkový stav zjištěn nedostatečně, jaké další skutečnosti měly být zjišťovány, jaké důkazy v tomto

směru sám navrhoval, ale nebyly provedeny apod.). Správní orgány i krajský soud zde vyšly z tvrzení stěžovatele o jeho rodinných vazbách na území ČR (soužití se strýcem) i rodinných vazbách ve Vietnamu (včetně jeho zadlužení a dopadů nesplacení půjčky na rodinu). Není proto zřejmé, jaké skutečnosti by měly dále prokazovat, jestliže tato stěžovatelova tvrzení nezpochybnily, ale naopak z nich vyšly a vysvětlily, proč je nepovažují za dostatečné pro závěr o nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí. Stěžovatel nyní pouze opakuje výše uvedené skutečnosti týkající se příbuzných a dluhů. Nijak ale nezpochybňuje konkrétní závěry, podle kterých rozhodnutí nemá nepřiměřené dopady s ohledem na to, že většina jeho rodiny žije ve Vietnamu, v ČR nežije dlouho, jeho věk i zdravotní stav mu umožňuje návrat do země původu, jeho strýc na něm není nijak závislý a ČR není zodpovědná za jeho schopnost splácet finanční závazky ve Vietnamu.

[14] Důvodná není ani výtka, podle které krajský soud vycházel jen z informací ve správním spisu. Takový postup plyne ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením správního řízení. Správní spis je obrazem a výsledkem tohoto správního řízení, dokládá skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Je možné, že žalobce učiní určitou část správního spisu spornou a navrhne v tomto směru důkazy. O této otázce poté soud případně vede dokazování a skutkový stav může doplnit (viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 8/2007 Sb. NSS). Jestliže stěžovatel v tomto směru žádné důkazy v žalobě nenavrhoval a krajský soud neshledal důvod, aby skutkový stav zjištěný správními orgány považoval za nedostatečný, nebyl důvod, aby z obsahu správního spisu nevycházel.

[15] Poslední část kasační argumentace se týká odepření možnosti vznést námitku podjatosti, resp. toho, jaký správní orgán ve věci rozhodoval. K tomu je třeba především předeslat, že stěžovatel se v žalobě vymezoval pouze proti (tvrzené) nemožnosti namítat podjatost. Teprve nyní v kasační stížnosti poukazuje též na to, že správní řízení podle něj vedl jiný správní orgán, než který vydal rozhodnutí. Ani tato námitka proto nemůže být podle § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná, protože nebyla uplatněna v řízení před krajským soudem. Vzhledem k tomu, že námitka směřuje k vadě řízení, kterou se Nejvyšší správní soud zabývá i bez námitky, je na místě uvést, že správní řízení vedl a rozhodnutí v prvním stupni vydal totožný správní orgán, tedy Ministerstvo vnitra, jehož působnost je vymezena v § 165 zákona o pobytu cizinců. Jestliže různé úkony v rámci správního řízení činila jeho různá územní pracoviště, nic to nemění na tom, že ve věci stále jednal jediný správní orgán (*a contrario* srov. např. § 164 zákona o pobytu cizinců vymezující působnost výslovně pro odbory cizinecké policie krajských ředitelství policie).

[16] Přípustná není ani argumentace vztahující se k otázce podjatosti. Stěžovatel totiž nad rámec výše již vypořádaného tvrzení o nedostatečném odůvodnění závěru krajského soudu pouze v totožné podobě zopakoval námitku uplatněnou již v žalobě, se kterou se však již vypořádal krajský soud. Judikatura již v minulosti dospěla k závěru, podle kterého za situace, kdy se krajský soud v napadeném rozsudku žalobní argumentací řádně zabývá a stěžovatel se v kasační stížnosti přesto omezí na pouhé zopakování svých žalobních námitek, jsou takové kasační námitky nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť se opírají jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Kasační stížnost je totiž opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Předmětem přezkumu je tedy primárně dané rozhodnutí (anebo řízení o

žalobě), nikoliv jemu přecházející správní řízení a žalobou napadená rozhodnutí. Stěžovatel tak musí v kasační stížnosti polemizovat se závěry, které ve věci zaujal krajský soud, nikoliv jen dále opakovat již vypořádanou žalobní argumentaci (viz usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované, která měla ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 8. září 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu