



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: E. A., státní příslušník Ukrajiny,
t. č. neznámého pobytu
zastoupený JUDr. Anitou Pešulovou, opatrovníkem,
se sídlem Praha 4, Nuselská 499/132,

**proti
žalovanému:** Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu
cizinců
se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2017, č. j. MV-168316-4/SO/sen-2014

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Soud určuje odměnu opatrovníku žalobce JUDr. Anitě Pešulové, advokátce, ve výši 3 400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Městského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 5. 2017, č. j. MV-168316-4/SO/sen-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 27. 8. 2014, č. j. OAM-45572-25/DP-2012. Tímto rozhodnutím byla dle § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítnuta žádost žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem zaměstnání. Důvodem zamítnutí žádosti žalobce bylo zjištění správního orgánu I. stupně o jiné závažné překážce pobytu žalobce na území, konkrétně žalobce od 13. 5. 2013 do 6. 11. 2013 pobýval na území ČR, aniž by plnil účel pobytu.
2. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení napadeného rozhodnutí, včetně jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
3. V napadeném rozhodnutí žalovaný nejprve shrnul průběh správního řízení. Uvedl, že dne 26. 7. 2012 žalobce požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle § 45 zákona o pobytu cizinců. Výzvou ze dne 26. 7. 2012 správní orgán I. stupně žalobce vyzval k odstranění vad podané žádosti, konkrétně k předložení dokladu o zajištění ubytování po dobu pobytu na území a dokladu potvrzující účel pobytu na území. K výzvě žalobce předložil doklad o zajištění ubytování ze dne 8. 8. 2012 na adrese X, na dobu od 9. 8. 2012 do 9. 9. 2013 a rozhodnutí Úřadu práce, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, ze dne 13. 11. 2012 o povolení zaměstnání u zaměstnavatele Topkvalita s.r.o. na dobu od 19. 11. 2012 do 12. 5. 2013.
4. Poznamenal, že vzhledem k převodu agendy spojené s povolováním pobytu cizinců na území ČR se nedařilo rozhodovat správnímu orgánu I. stupně v zákonných lhůtách, a proto dne 25. 2. 2013 požádal žalobce o součinnost. V případě žalobce by bylo totiž možno kladně rozhodnout o jeho žádosti, avšak s ohledem na dobu platnosti předloženého rozhodnutí příslušného úřadu práce o povolení zaměstnání do 12. 5. 2013, a tedy vydání povolení k zaměstnání do 12. 5. 2013 by to bylo značně neefektivní. Z uvedeného důvodu správní orgán I. stupně požádal žalobce o potřebnou součinnost, spočívající v předložení nového rozhodnutí příslušného úřadu práce o povolení/prodloužení povolení k zaměstnání.
5. Výzvou ze dne 2. 8. 2013, doručenou žalobci dne 8. 10. 2013, byl žalobce opětovně vyzván k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dokladu potvrzující účel pobytu na území. Dne 6. 2. 2014 žalobce doložil rozhodnutí Úřadu práce, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, ze dne 20. 12. 2013 o povolení zaměstnání u zaměstnavatele PREZ PLYUS s.r.o. na dobu od 3. 2. 2014 do 19. 6. 2014.
6. Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 14. 5. 2014, doručenou žalobci dne 24. 5. 2014, vyzval žalobce k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dokladu potvrzující účel pobytu na dobu od 13. 5. 2013 do 2. 2. 2014. Na uvedenou výzvu žalobce nikterak nereagoval. K výzvě dle § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti seznámit se se spisovým materiálem a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, žalobce prostřednictvím svého zmocněnce sdělil, že se k nim vyjádřit nechce.
7. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že zjištěný skutkový stav odpovídá důvodu zamítnutí žádosti uvedeného v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu

cizinců, neboť ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobci skončila platnost povolení k zaměstnání u zaměstnavatele Topkvalita s.r.o. dne 12. 5. 2013, přičemž žalobce na základě výzvy správního orgánu I. stupně ze dne 2. 8. 2013 k doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu na území předložil rozhodnutí Úřadu práce, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, o povolení zaměstnání u zaměstnavatele PREZ PLUS s.r.o. na dobu od 3. 2. 2014 do 19. 6. 2014, které tedy s přihlédnutím k § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, jakož i ke lhůtám pro vydání povolení k zaměstnávání příslušným úřadem práce, na původní pracovní povolení nenavazuje, a tudíž žalobce po dobu, kdy neměl platné povolení k zaměstnání, tj. od 13. 5. 2013 do 6. 11. 2013, kdy příslušný úřad práce požádal o vydání povolení k zaměstnání, pobýval na území ČR, aniž by plnil účel pobytu.

8. Dále se žalovaný zabýval odvolacími námitkami žalobce.
9. Nedůvodnou shledal žalovaný námitku žalobce, podle které byl žalobce svým zaměstnavatelem podveden, když mu slíbil, že za něj vyřídí povolení k zaměstnání, avšak tak neučinil. Žalovaný uvedl, že žalobce je povinen podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání předložit mj. rozhodnutí o povolení zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání. Jestliže vyřízení tohoto povolení žalobce přenechá na základě vlastního rozhodnutí svému zaměstnavateli, který je však v této věci nečinný, žalovanému nezbyvá nic jiného než konstatovat, že nesplnění povinnosti doložit zákonem požadované náležitosti musí být přičteno k tíži žalobce.
10. K námitce žalobce, týkající se citace § 2 odst. 4 správního řádu, žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě neshledal žádná pochybení, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Dle žalovaného správní orgán I. stupně postupoval plně v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu a zákona o pobytu cizinců.
11. Závěrem žalovaný poznamenal, že jednou z podmínek pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu je skutečnost, že v průběhu správního řízení o žádosti účastníka řízení není shledána jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Žalovaný v této souvislosti odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 5. 2014, č. j. 30A 83/2013-61, ve kterém se tento soud zabýval rozdíly v povolení pobytu za účelem podnikání a za účelem zaměstnání. S ohledem na znění rozsudku žalovaný uvedl, že dobu více jak 8 měsíců, po kterou neměl žalobce povolení k zaměstnání, lze považovat za neplnění účelu pobytu. Dle aplikační praxe soudu se neplnění účelu pobytu považuje za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (např. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69).

II. Obsah žaloby

12. V podané žalobě žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné a tvrdil, že napadeným rozhodnutím a řízením, které mu předcházelo, byl zkrácen na svých právech.
13. Tvrdil, že v jeho případě se nejedná o stav, který by jakkoliv zavinil svým chováním. Volná pracovní místa a pracovní povolení vždy zařizují jednatelé firem nebo jejich pověřeni zaměstnanci. Nikdy si toto povolení nezařizuje zaměstnanec a dle platné legislativy mu to není ani umožněno. Pokud tak zaměstnavatel žalobci oznámil, že povolení je vyřizováno, neměl žalobce o legálnosti svého zaměstnání pochyb. Žalobce ani nemá možnost si tuto skutečnost u úřadu práce ověřit.

14. Uvedl, že požádal o povolení pobytu dne 26. 7. 2012 a požadované doklady doložil bez zbytečného odkladu. Poté byl správní orgán I. stupně nečinný do 25. 2. 2013 a tudíž pouze vinou správního orgánu I. stupně platnosti rozhodnutí úřadu práce skončila. Poukázal na § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) a § 169 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, podle kterého pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydá do 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.
15. Následně uvedl, že dne 25. 2. 2013 byl žalobce vyzván správním orgánem I. stupně k doložení nového rozhodnutí úřadu práce. Platnost povolení žalobci skončila dne 12. 5. 2013, zákonná lhůta na podání žádosti o prodloužení povolení byla nejdříve 90, nejpozději 30 dnů před ukončením platnosti. V té době měl žalobcův zaměstnavatel stále lhůtu na podání žádosti. Zaměstnavatel žalobci sdělil, že žádost podá. Žalobce byl svým zaměstnavatelem podveden, když mu zaměstnavatel stále sliboval vyřízení povolení k zaměstnání, avšak nikdy jej nevyřídil. Žalobci bylo stále tvrzeno, že prodloužení jeho povolení je podáno, ovšem na úřadu práce se žádost vyřizuje až za 90 dnů. Tato situace je žalobci známa, proto neměl důvod pochybovat o tvrzení zaměstnavatele. Další výzva k doložení dokladů byla žalobci doručena dne 8. 10. 2013. Žalobce nečinnost svého zaměstnavatele zjistil až v prosinci, kdy okamžitě začal shánět novou práci a nového zaměstnavatele, který zažádal o vydání nového povolení. Tvrdil, že do složité situace se dostal pouze vinou svého původního zaměstnavatele.
16. Dle žalobce se na něj nevztahuje rozsudek Krajského soudu v Plzni, uvedený v napadeném rozhodnutí. Tento rozsudek se dle žalobce vztahuje pouze na zaměstnance, kteří podají výpověď, což žalobce neučinil a správní orgán tuto skutečnost nezjišťoval. Žádným dokladem tato skutečnost není potvrzena.
17. Uvedl, že obecně se výkladem pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, kde uvedl, že se jedná o neurčitý právní pojem, který je správní orgán povinen vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání stěžovatele odůvodnit. Tak jako u všech neurčitých právních pojmů je negativem jiné závažné překážky pobytu na území zejména výkladový problém, neboť její vymezení vždy závisí na odborném posouzení v kontextu s konkrétní posuzovanou věcí, tj. v individuálním případě. V podstatě se jedná o zbytkovou skutkovou podstatu. V zásadě se lze ztotožnit se zásadní připomínkou NSS k návrhu zákona o pobytu cizinců. Dle NSS toto ustanovení svou šíří a možností pod ně podřadit téměř cokoli, otevírá pole pro svévoli. Úprava je totiž tak neurčitá, že cizinec nemůže předvídat, kdy tuto podmínku naplní, což je v příkrém rozporu s právní jistotou, jakožto základní zásadou právního státu.
18. Správní uvážení je vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku. Z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných případech obdobně a ve stejných věcech stejně, tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. K tomu poukázal na doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení, jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Každé správní uvážení tedy má své meze. I u něj správní soud nepřezkoumává pouze

zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (viz rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2006, č. j. 5 As 36/2006-48).

19. Žalobce s poukazem na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 Ad 80/2011-69, podle kterého *“...aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána...”*, tvrdil, že svoji činnost převážně vykonával. Jedná se o mezeru v době od 13. 5. 2013 do 2. 2. 2014, což je více než před 3 lety.
20. Namítal, že napadeným rozhodnutím žalovaný porušil základní zásady činnosti správních orgánů, dle § 2 a § 3 správního řádu a § 93 v návaznosti na § 68 odst. 3 správního řádu.
21. Dále jsou zcela evidentně porušeny zákonné lhůty na vydání rozhodnutí, a to jak při samotném rozhodnutí o žádosti, tak i lhůty na rozhodnutí o odvolání.

III. Vyjádření k podané žalobě

22. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Nad rámec skutečností uvedených v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl následující:
23. K žalobcovu poukazu, že správní orgány porušily lhůty pro vydání rozhodnutí, a proto platnost jeho povolení skončila, žalovaný uvedl, že vydání rozhodnutí po zákonné lhůtě nemá za následek nezákonnost rozhodnutí. Žalobce pobýval na území ČR na základě tzv. fikce legálního pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015, z čehož je zřejmé, že nebyl v průběhu řízení zkrácen na svém právu nerušeně pobývat na území ČR. Pakliže měl žalobce zájem správní řízení urychlit, byl oprávněn podat návrh na uplatnění opatření proti nečinnosti. K tomu žalovaný odkázal na rozhodnutí NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41. Pro úplnost žalovaný uvedl, že žalobce je povinen plnit účel pobytu po celou dobu, tedy i v době pobytu na území na základě tzv. fikce pobytu ve smyslu § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 17. 12. 2015.
24. K tvrzení žalobce, že se na něj nevztahuje rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 5. 2014, č. j. 30 A 83/2013-61, žalovaný sdělil, že uvedený rozsudek se týká rozdílu pro posuzování plnění účelu pobytu v případě podnikání a zaměstnání, neřeší vztahy upravené mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.
25. K námitce, že správní orgán nezjistil skutečný stav věci v souladu s § 3 správního řádu, žalovaný uvedl, že žalobce byl dne 14. 5. 2014 vyzván k doložení dokladu potvrzujícího účel pobytu za období od 13. 5. 2013 do 2. 2. 2014 a současně byl poučen o následcích nedoložení tohoto dokladu. Žalobce požadovaný doklad nedoložil a ani neprokázal, že v jeho případě se povolení k zaměstnání nevyžaduje. Žalovaný tak shledal námitku žalobce nedůvodnou, neboť žalobce nebyl schopen prokázat plnění účelu pobytu v období od 13. 5. 2013 do 2. 2. 2014.
26. K námitce zneužití mezí správního uvážení žalovaný uvedl, že dle aplikační praxe soudů se neplnění účelu pobytu v minulosti považuje za jinou překážku pobytu cizinců na území dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69). Z uvedeného rozsudku vyplývá, že jiná závažná překážka pobytu dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je typický neurčitý právní pojem. Správní orgán I. stupně pod tento pojem podřadil jednání žalobce spočívající v neplnění účelu pobytu na území a žalovaný jeho závěry aproboval. Tento názor žalovaný opřel o výše

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

uvedený rozsudek NSS. Žalovaný tak měl za to, že citované závěry NSS přesně dopadají na předmětné řízení, neboť pro žalobce je plně seznatelné, jaké skutečnosti vedly k zamítnutí jeho žádosti.

27. K námitce žalobce, že po dobu pobytu činnost převážně vykonával, žalovaný uvedl, že za zásadní pro zamítnutí žádosti žalobce byla skutečnost, že v období od 13. 5. 2013 do 2. 2. 2014 neměl povolení k zaměstnání. Žalovaný opětovně poukázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 5. 2014, č. j. 30 A 83/2013-16, v němž se soud vyjádřil k době neplnění povoleného účelu zaměstnání. Z tohoto důvodu lze dobu více jak 8 měsíců, po kterou žalobce neměl povolení k zaměstnání, považovat za neplnění účelu pobytu.
28. K námitce porušení základních zásad činnosti správních orgánů stanovených v § 2 a 3 správního řádu žalovaný konstatoval, že v rámci řízení o žádosti žalobce postupovaly správní orgány obou stupňů v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu. Ostatně ani sám žalobce neuvádí, v čem konkrétně spatřuje ono porušení zmíněných zákonných ustanovení.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

29. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
30. Soud rozhodl v souladu § 51 odst. 1 s.ř.s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
31. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění ke dni podání žádosti žalobce, tj. ke dni 26. 7. 2012, (dále jen „rozhodné znění“) pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1 a 4, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42 je cizinec dále povinen předložit doklad o cestovním zdravotním pojištění, které odpovídá podmínkám uvedeným v § 180j. Současně je povinen na požádání předložit doklad o zaplacení pojistného uvedeného na dokladu o cestovním zdravotním pojištění. To neplatí, jde-li o případy uvedené v § 180j odst. 4.
 - Podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je cizinec povinen předložit rozhodnutí o povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání a náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e).
 - Podle § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, vydaného cizinci s povolením k zaměstnání podle zvláštního právního předpisu, jehož pracovní poměr skončil z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, a cizinec ke dni skončení pracovního poměru na území pobýval za účelem zaměstnání
 - a) po dobu alespoň 1 roku, pokud tato doba bezprostředně předcházela skončení pracovního poměru, nebo

- b) po dobu kratší než 1 rok, pokud ke dni skončení pracovního poměru na území pobýval nepřetržitě po dobu 3 let; do doby nepřetržitého pobytu se pro tyto případy započítává doba pobytu na vízum k pobytu nad 90 dnů a na povolení k dlouhodobému pobytu,
- ministerstvo zruší, nebylo-li cizinci ve lhůtě 60 dnů ode dne následujícího po dni skončení pracovního poměru vydáno nové povolení k zaměstnání.
- Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění 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.
32. Soud nepřisvědčil námitce žalobce, podle které stav, kdy žalobce nepředložil platné povolení k zaměstnání, zavinil jeho tehdejší zaměstnavatel. K výše uvedené námitce soud poukazuje na § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění. Z uvedeného ustanovení jednoznačně vyplývá, že je to právě žadatel o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, který je povinen k žádosti přiložit rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Jestliže tedy žalobce požádal o vydání povolení za účelem zaměstnání, bylo tak výlučně na něm, aby ke své žádosti přiložil rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Spolehl-li se pak žalobce na to, že o vydání rozhodnutí požádá jeho zaměstnavatel, který tak neučinil, nelze tuto skutečnost přičítat k tíži správního orgánu I. stupně. Je totiž výlučně věcí žalobce, jaké podklady ke své žádosti přiloží, případně na koho se spolehne při opatřování podkladů pro podání žádosti. Jinými slovy žalobce se nemůže vyvinut z povinnosti předložit k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání rozhodnutí o povolení k zaměstnání tím, že tak měl učinit zaměstnavatel. Z § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění totiž vyplývá, že tuto povinnost má výlučně žalobce, jako žadatel o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, a nikoliv jeho zaměstnavatel. Výše uvedenému ostatně odpovídá i to, že obě rozhodnutí Úřadu práce, krajské pobočky pro hlavní město Prahu, kterými bylo žalobci vydáno povolení k zaměstnání, a která jsou založena ve správním spisu, byla vydána právě na základě žádosti žalobce, nikoliv jeho zaměstnavatelů.
33. Soud prisvědčil tvrzením žalobce, že v daném případě nebyly dodrženy lhůty pro vydání rozhodnutí správním orgánem I. stupně a žalovaným. Nicméně lhůty k vydání rozhodnutí, upravené právními předpisy, jsou lhůtami pořádkovými, které jsou stanoveny za účelem efektivitativy řízení. Překročení těchto lhůt není samo o sobě způsobilé vyvolat nezákonnost vydaného rozhodnutí nebo procesního postupu. K obdobnému závěru pak dospěl i NSS v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41. Dospěl-li žalobce k závěru, že správní orgán I. stupně nebo žalovaný byl nečinný, mohl využít prostředky, které jsou upraveny správním řádem na ochranu proti nečinnosti a dosáhnout tak vydání příslušného rozhodnutí.
34. Námitka, podle které se na žalobce nevztahuje rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 5. 2014, č. j. 30 A 83/2013-61, neboť žalobce nepodal výpověď, není oprávněná. Z výše uvedeného rozhodnutí krajského soudu vyplývá, že předmětem sporu mezi účastníky řízení bylo konkrétní posouzení, „zda za neplnění účelu pobytu – zaměstnání, resp. za jinou závažnou překážku pobytu je možno mít nevykonávání zaměstnání od 1. 9. 2011 do 17. 12. 2011“. Krajský soud se tak v rozsudku zabýval obdobnou situací, jaká nastala v projednávaném případě, když na rozdíl od situace popsané v rozsudku krajského soudu

žalobce nevykonával zaměstnání cca 3,5 měsíce, ale cca 6 měsíců, konkrétně v době od 13. 5. 2013 do 6. 11. 2013. Skutečnost, že žalobce v rozsudku krajského soudu podal výpověď z pracovního poměru, nebyla pro posouzení věci rozhodná. Jak totiž z rozsudku krajského soudu vyplývá, pro posouzení věci byla rozhodná lhůta dle § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, ve které byl žalobce povinen předložit nové povolení k zaměstnání. Právě od překročení této lhůty, nikoliv tedy od podání výpovědi, krajský soud dovozoval neplnění účelu pobytu. S ohledem na uvedené lze závěry krajskou soudy vztáhnout i na projednávaný případ.

35. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“, použitý v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, je neurčitý právní pojem. Rovněž pak mezi účastníky řízení není sporu o tom, že správní orgány pod tento pojem podřadily skutečnost, že žalobce pobýval na území ČR v období od 13. 5. 2013 do 6. 11. 2013, aniž by plnil účel pobytu, neboť nedisponoval pro uvedené období rozhodnutím o povolení zaměstnání. K výše uvedenému závěru dospěl správní orgán I. stupně na základě zjištění, že žalobce přes opakovanou výzvu nedoložil rozhodnutí o povolení k zaměstnání pro předmětnou dobu, přičemž doba, po kterou žalobce neplnil účel pobytu, přesahovala 60 denní lhůtu, ve které má být vydáno nové rozhodnutí o povolení k zaměstnání (viz § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění). Zjištění správních orgánů, o tom, že žalobce v období od 13. 5. 2013 do 6. 11. 2013 neplnil účel pobytu, žalobce v podané žalobě nikterak nerozporoval. Na základě shora uvedeného má soud za to, že správní orgány v projednávaném případě nepřekročily meze správního uvážení a ani je nezneužily. Správní orgány v projednávaném případě dostatečně zjistily skutkový stav věci a na tento zjištěný stav věci odpovídajícím způsobem aplikovaly příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců. Závěry správních orgánů jsou pak z rozhodnutí správních orgánů seznatelné.
36. Rovněž tvrzení, podle kterého žalobce převážně vykonával činnost, není důvodné. Předně pokud žalobce v podané žalobě poukazoval na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 Ad 80/2011-69, pak soud uvádí, že v tomto rozsudku je užito sousloví „převážně vykonávat“ ve vztahu k povolení pobytu za účelem podnikání, nikoliv za účelem zaměstnání. Jak však uvedl Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 16. 5. 2014, č. j. 30 A 83/2013-61, nelze mezi podnikáním a zaměstnáním klást rovnítko, neboť je typově jednodušší získat a udržet si zaměstnání než zahájit a rozvíjet podnikání. S uvedeným závěrem se zdejší soud plně ztotožňuje. Dobu, po kterou nebyl účel pobytu cizince na území ČR plněn, nelze při povolení k pobytu za účelem zaměstnání a za účelem podnikání, srovnávat. Výkon podnikatelské činnosti totiž vyžaduje jistou přípravu na tuto činnost (např. vyřízení si příslušných povolení, nalezení vhodných prostor, opatření si potřebného vybavení, získání smluvních partnerů, apod.), která z pravidla vyžaduje i určitý čas. Vykonávat zaměstnání lze při nalezení odpovídajícího pracovního místa bez dalšího. Z uvedeného důvodu pak musí být i doba, po kterou případně nebyla příslušná činnost vykonávána, posuzována v jednotlivých případech odlišně. Pokud pak správní orgán I. stupně při stanovení doby, po kterou žalobce neplnil účel pobytu, vyšel z maximální 60 denní lhůty pro vydání nového povolení k zaměstnání, stanovené v § 46 odst. 8 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, nepochybil. S ohledem na znění tohoto ustanovení je požadavek správního orgánu, aby účel pobytu byl plněn s výjimkou 60 dnů, určených pro vydání nového povolení k zaměstnání, přiměřený. V projednávaném případě pak žalobce nevykonával zaměstnání po dobu cca 6 měsíců, tj. po dobu, která odpovídá trojnásobku doby, ve které má být vydáno nové povolení k zaměstnání. S ohledem na uvedené má soud

za to, že správní orgány nepochybily, když tuto skutečnost posoudily jako „jinou závažnou překážku pobytu na území“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění.

37. Pokud pak žalobce v podané žalobě poukazoval na to, že správní orgány porušily základní zásady činnosti správních orgánů stanovených v § 2 a § 3 správního řádu a § 93 v návaznosti na § 68 odst. 3 správního řádu, soud uvádí, že je věcí žalobce, jakým způsobem formuluje žalobní námitky. Soud není oprávněn na námitky žalobce jakkoliv usuzovat nebo je dovozovat. Soud tedy přezkoumal napadená rozhodnutí obecně, tak jak byla námitka žalobcem vznesena, přičemž vytýkané porušení základních zásad činnosti správních orgánů neshledal. Správní orgány zjistily stav věci, o němž nebyly dány důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který byl nezbytný pro soulad rozhodnutí s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Ke zjištěnému skutkovému stavu pak neměl žalobce, v průběhu správního řízení, stejně jako v podané žalobě, žádné připomínky. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, jaký byl důvod vydání tohoto rozhodnutí a na základě jakých skutečností a zjištění k uvedenému závěru správní orgán dospěl. Stejně tak je z rozhodnutí správního orgánu I. stupně patrná úvaha, kterou se správní orgán řídil. Z napadeného rozhodnutí je pak zřejmé, proč námitky žalobce nepovažoval žalovaný za oprávněné.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
39. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.
40. Soud usnesením ze dne 11. 3. 2020, č. j. 8 A 114/2017-37 ustanovil žalobci opatrovníka. Ustanovenému opatrovníku určil soud odměnu ve výši na 3 400 Kč. Tato částka je odměnou za jeden úkon právní služby (příprava a převzetí zastoupení při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem účastníku řízení – § 7 odst. 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), která činí 3 100 Kč. K této částce soud přičetl paušální částku jako náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna bude opatrovníku vyplacena z účtu Městského soudu v Praze ve stanovené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 30. října 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu