



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **O. M.**,
státní příslušnice X,
bytem X,
zastoupená advokátem Mgr. et. Mgr. Markem Čechovským,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 4. 2018, č. j. MV-35095-5/SO-2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí M. v., o. a. a m. p. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 11. 2017, č. j. OAM-12514-19/ZM-2016

(dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 19. 9. 2016 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty, neboť byla zjištěna závažná překážka jejího pobytu na území České republiky.

2. Žalobkyně v žalobě namítá, že ve správním řízení byla porušena její procesní práva, a jelikož žalovaná nezákonný postup správního orgánu I. stupně aprobovala, zatížila tím napadené rozhodnutí nezákonností v podobě nesprávného právního i skutkového posouzení věci. Vydaná rozhodnutí jsou v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, nepřiměřená, nezákonná a nepřezkoumatelná. Žalobkyně namítá, že její zástupce zaslal dne 27. 10. 2017 správnímu orgánu I. stupně oznámení o převzetí zastoupení s žádostí o nahlédnutí do spisu (tuto posléze urgoval dne 13. 11. 2017), správní orgán I. stupně však v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu odepřel zástupci žalobkyně nahlédnout do spisu za účelem seznámení se s podklady rozhodnutí a (opětovného) vyjádření k nim (ještě) před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Správní orgán I. stupně byl nadto nečinný, jelikož nedodržel zákonnou lhůtu pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Správní orgán I. stupně dále adresoval prvostupňové rozhodnutí v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu pouze žalobkyni, a nikoli jejímu zástupci. Závažná překážka pobytu není přičitatelná žalobkyni, žalobkyně naopak splnila všechny požadavky a oprávněně se dovolávala ochrany legitimního očekávání. Žalobkyně dále namítá, že došlo k porušení zásady materiální pravdy v rozporu s § 3 správního řádu, jelikož správní orgán I. stupně neprovedl její výslech. Správní orgán I. stupně dále neměl kompetenci (ta přísluší inspektorátu práce), aby mohl obvinít zaměstnavatele žalobkyně z obcházení zákona, ani si nemohl učinit vlastní úsudky či závěry o přestupku na úseku zaměstnávání. Žalobkyně také namítá, že správní orgány nedbaly své povinnosti zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. V podrobnostech je argumentace žalobkyně rozvedena v rámci posouzení jednotlivých žalobních bodů.
3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla, aby soud žalobu zamítl. Žalovaná odkázala na skutkové závěry vyjádřené v napadeném rozhodnutí a k žalobním námitkám uvedla, že žalobkyni bylo řádně umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Povinnost správního orgánu I. stupně podle § 36 odst. 3 správního řádu tedy nebyla porušena a není pravdou, že zástupci žalobkyně nebylo umožněno nahlédnout do spisu. Žádosti o nahlédnutí do spisu ze dne 5. 12. 2017 (podané až po vydání prvostupňového rozhodnutí) totiž bylo dne 2. 1. 2018 vyhověno. Nedodržení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost rozhodnutí. Provedení výslechu žalobkyně nebylo navrženo a správní orgán I. stupně řádně zjistil stav věci tak, aby nevznikaly důvodné pochybnosti. Správní orgán I. stupně je povinen zkoumat plnění účelu pobytu včetně jeho plnění do budoucna, přičemž je oprávněn podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učinit si úsudek o určité otázce. Správní orgán I. stupně zaměstnavatele žalobkyně nijak neobvinil, neřešil ani otázku přestupku. Správní orgán I. stupně nebyl povinen posuzovat přiměřenost rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců (k tomu žalovaná odkázala na rozsudek N. s. s. ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47, či ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30). Žalovaná dále rozvedla, z jakého důvodu pokládá v žalobě citovanou judikaturu za nepřiléhavou, a sama odkázala na rozsudek N. s. s. ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 423/2017-23, neboť tam vyslovené závěry lze aplikovat i na tento případ. Ve zbytku pak žalovaná odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

4. V replice ze dne 23. 1. 2019 žalobkyně setrvala na své žalobní argumentaci s tím, že soudu navrhla k důkazu podání ze dne 27. 10. 2017 a ze dne 13. 11. 2017, a nadto potvrzení o jejich odeslání správnímu orgánu I. stupně ze dne 29. 10. 2017 a ze dne 13. 11. 2017.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

5. Soud ověřil, že žaloba byla podána po vyčerpání řádných opravných prostředků osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti. Žaloba byla podána ve lhůtě stanovené § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žaloba je tedy věcně projednatelná. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích shora uvedených žalobních bodů, jimiž byl podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán. Vady nenamítané žalobkyní, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
6. Soud přistoupil k věcnému projednání žaloby, k čemuž na žádost žalobkyně nařídil jednání. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

7. Ze správního spisu soud zjistil, že se žalobkyně žádostí podanou dne 19. 9. 2016 domáhala vydání zaměstnanecké karty pro volné pracovní místo „o. p. m. p.“ u zaměstnavatele M. s.r.o., IČO X, sídlem K. 576, P. 9 (dále jen „M.“ či „zaměstnavatel“), evidované v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (dále jen „EVMZK“) pod č. X. K žádosti přiložila doklad (potvrzení) o zajištění ubytování žalobkyně na adrese X, kopii jejího cestovního pasu včetně víz (za účelem strpění pobytu na území od 18. 4. 2016 do 17. 4. 2017) a kopii pracovní smlouvy žalobkyně uzavřené dne 7. 9. 2016 se zaměstnavatelem na uvedené pracovní místo.
8. Následně správní orgán I. stupně mimo jiné ověřoval, zda pracovní nabídka od zaměstnavatele odpovídá volnému místu podle EVMZK. K podání svědecké výpovědi předvolal jednatele zaměstnavatele pana O. H., a to na den 15. 3. 2017. Současně o provedení důkazu výsledkem svědka vyrozuměl žalobkyni s tím, že ji poučil, že při tomto úkonu může být přítomna, může se vyjádřit k podané výpovědi a navrhnout provedení dalších důkazů.
9. V rámci svědecké výpovědi jednatel zaměstnavatele vypověděl, že žalobkyni zná, zatím pro zaměstnavatele nepracuje, jelikož čeká na povolení. Jako jednatel zaměstnavatele zajišťuje práci a schůzky (momentálně ale nemá lidi), má na starosti pracovní smlouvy (byl u podpisu smlouvy se žalobkyní) a v EVMZK je uveden jako kontaktní osoba. M. má prozatím jen jednoho zaměstnance, který pracuje jako s. d. K pracovní pozici žalobkyně uvedl, že žalobkyně bude pracovat jako m. d., bude stěhovat nábytek, židle a lehčí věci, či balit papírem okna, dveře a lustry. Bude pracovat po P., v současnosti v bytě na V. Pracovní doba je osmihodinová, mzda je vyplácena v hotovosti. Shrnul, že on sám zaměstnancům vyplácí mzdu, zadává jim práci, dohlíží na ně, dodává jim pracovní pomůcky a je za odvedenou práci zodpovědný. Dále vypověděl, že žalobkyně měla být původně zaměstnaná v L., který by jí zadával a kontroloval práci. Pokračoval, že pokud bude mít L. v P. zájem, a pokud bude mít žalobkyně pracovní povolení, tak ji tam pošle, popřípadě ji pošle do o. R.cz. Momentálně v bytě na V. spolupracuje na základě ústní smlouvy s i. f. T., která řekne, co mají udělat, dozoruje tam a dá mu za to peníze. On pak zadá práci zaměstnancům a vyplatí jim peníze. V konečné fázi za to odpovídá T. Nabídka

volných pracovních míst u zaměstnavatele je prezentována mezi známými, přičemž jakmile bude mít lidi, bude s nimi manipulovat.

10. Součástí spisu je dále sdělení K. ř. p. h. m. P., o. c. p., o. p. a., ze dne 6. 2. 2017, ze kterého vyplývá, že dne 1. 2. 2017 byla provedena pobytová kontrola na adrese sídla zaměstnavatele. Na místě bylo zjištěno, že se jedná o p. d., nebylo zde žádné označení obchodní společnosti M., domovní zvonek byl označen toliko příjmením H. a shodně byla označena poštovní schránka, na které se nacházela další jména cizinců. Jednatel zaměstnavatele zde nebyl zastižen, jeho pokoj v bytě byl uzamčen. Ve správním spise je dále založeno oznámení Č. s. s. z. ze dne 3. 4. 2017, ze kterého vyplývá, že obchodní společnost M. má pouze jednoho zaměstnance s otevřeným pojistným vztahem.
11. Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 8. 4. 2017 vyrozuměl žalobkyni o tom, že ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a poučil ji o jejím právu podle § 36 odst. 3 správního řádu. Dne 26. 4. 2017 byla žalobkyně podle protokolu osobně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž uvedla, že se k nim vyjádří písemně do 15 dnů. Podáním ze dne 28. 4. 2017 žalobkyně toliko požádala o „urychlení řízení“ s odůvodněním, že lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula. Zároveň doložila Dodatek č. 1 k pracovní smlouvě. Dne 6. 6. 2017 pak bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání jednatele zaměstnavatele s vyjádřením (a spolu s fotografiemi), že označení M. je již jak na poštovní schránce a zvonku, tak na dveřích bytu, přičemž v minulosti chybělo z důvodu rekonstrukce domu.
12. Dne 29. 11. 2017 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok soud shrnul pod bodem 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění správní orgán I. stupně nejprve uvedl relevantní zákonná ustanovení a zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení. Jelikož správní orgán I. stupně byl povinen prověřit, zda obsah žalobkyní předložené pracovní smlouvy bude odpovídat skutečnosti, předvolal k podání svědecké výpovědi jednatele zaměstnavatele. Na jeho základě správní orgán I. stupně konstatoval, že není pochyb, že žalobkyně bude zaměstnavatelem přidělována k výkonu práce pro jiné společnosti v rámci P., ačkoli takové zprostředkování zaměstnání mohou provádět pouze agentury práce. Správní orgán I. stupně dále vysvětlil pojem jiná závažná překážka ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců s tím, že pod tento lze podřadit stav, kdy zaměstnáváním žalobkyně na pracovní pozici uvedené v EVMZK bude porušován zákon o zaměstnanosti. Žalobkyně nemůže být agenturně přidělována k výkonu práce k jinému zaměstnavateli, jelikož její pracovní pozice nespadá pod obory zaměstnání uvedené v příloze nařízení vlády č. 64/2009 Sb. Zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že postupy zaměstnavatele vedou k obcházení zákona o zaměstnanosti (ustanovení o agenturním zaměstnávání), čímž se zaměstnavatel dopouští správního deliktu. Závažná překážka pobytu tak nespočívá přímo v jednání, které by bylo přičitatelné žalobkyni, nýbrž v tom, že má na území České republiky vykonávat závislou práci způsobem, který zákon o zaměstnanosti zakazuje. Správní orgán I. stupně zdůraznil, že by neměl umožnit vznik takového nezákonného stavu, proto není možné, aby žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta. Byly tak naplněny podmínky pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
13. Prvostupňové rozhodnutí bylo dne 30. 11. 2017 vypraveno a posléze dne 11. 12. 2017 doručeno do rukou žalobkyně. Žalobkyně (sama) proti prvostupňovému rozhodnutí podala včas odvolání ze dne 13. 12. 2017, jež bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně dne 20. 12. 2017.

14. Dne 5. 12. 2017 obdržel správní orgán I. stupně od advokáta Mgr. Petra Václavka coby zástupce žalobkyně žádost o nahlédnutí do spisu (aniž by spolu s tímto podáním byla současně doložena plná moc), na kterou správní orgán I. stupně reagoval vyrozuměním ze dne 8. 12. 2017. Dne 2. 1. 2018 bylo advokátovi Mgr. Petrovi Václavkovi umožněno nahlédnutí do správního spisu (resp. jeho asistentovi na základě substituční plné moci, aniž by při tomto úkonu byla do spisu založena plná moc).
15. Dne 12. 1. 2018 podal advokát Mgr. Petr Václavek blanketní odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Namítal, že se s ním seznámil teprve až při nahlížení do spisu dne 2. 1. 2018, jelikož mu nebylo doručeno, a to navzdory tomu, že správnímu orgánu I. stupně dne 27. 10. 2017 oznámil převzetí zastoupení žalobkyně. K podání připojil kopii plné moci ze dne 26. 10. 2017 udělené žalobkyní advokátovi Mgr. Marku Čechovskému, který dále ve stejném rozsahu zmocnil Mgr. Petra Václavka. Dále bylo připojeno oznámení o převzetí právního zastoupení a žádost o nahlédnutí do spisu ze dne 27. 10. 2017 a potvrzení o odeslání ze dne 29. 10. 2017. Z průvodky předmětného elektronického podání zástupce žalobkyně ze dne 12. 1. 2018 vyplývá, že bylo učiněno s neplatným podpisem.
16. Dne 25. 4. 2018 žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí potvrdila z důvodů blíže rozvedených níže. Napadené rozhodnutí žalovaná dne 26. 4. 2018 doručila zástupci žalobkyně advokátovi Mgr. Marku Čechovskému.

Posouzení žaloby soudem

17. Žalobkyně v žalobě obecně namítá, že byla ve správním řízení porušena její procesní práva, a jelikož žalovaná nezákonný postup správního orgánu I. stupně aprobovala, zatížila tím napadené rozhodnutí nezákonností v podobě nesprávného právního i skutkového posouzení věci. Vydaná rozhodnutí jsou v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, nepřiměřená, nezákonná a nepřezkoumatelná, jak žalobkyně dále konkretizuje.
18. Soud v úvodu poukazuje na to, že žalobkyně může žalobou podle § 65 s. ř. s. v zásadě napadat toliko rozhodnutí, které bylo vydáno v druhém stupni. Platí však, že prvostupňové rozhodnutí tvoří s napadeným rozhodnutím jeden celek, a proto se soud zabývá i prvostupňovým rozhodnutím zvláště tehdy, vztahují-li se žalobní námitky k pochybením ve správním řízení, ke kterým došlo již v řízení u správního orgánu I. stupně a které žalovaný případně nenapravil.
19. Soud také předesílá, že zákon o pobytu cizinců je zákonem speciálním ve vztahu ke správnímu řádu jako zákonu obecnému. Proto teprve v případě absence příslušné úpravy v tomto zvláštním zákoně je možno postupovat podle obecných ustanovení správního řádu.

20. Zaměstnaneckou kartu a žádost o ni obecně upravuje § 42g zákona o pobytu cizinců. Podle § 42g odst. 1 věty první 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 m. podle odstavce 7. V projednávané věci šlo o první variantu, jelikož žalobkyně požádala o vydání zaměstnanecké karty pro konkrétní pracovní pozici vedenou v EVMZK ve smyslu § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Náležitosti takové žádosti, resp. její povinné přílohy, pak stanoví § 42h tohoto zákona.
21. Žalovaná v projednávané věci shledala naplnění důvodu k nevydání zaměstnanecké karty podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců použitého na základě § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jde o důvod, že pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území, přičemž situace žalobkyně byla kvalifikována právě jako *jiná závažná překážka pobytu na území*.
22. Žalobkyně namítá, že její žádost o vydání zaměstnanecké karty byla zamítnuta s odůvodněním, že zaměstnavatel žalobkyně měl vysílat zaměstnance k výkonu práce do jiných společností, avšak ve správním řízení nebylo zjištěno, že by se pracovní činnost žalobkyně měla odchylovat od toho, jak byla popsána v pracovní smlouvě, žalobkyně nebyla z ničeho viněna. Současně žalobkyně coby cizinka původem z X nemohla v žádném případě rozpoznat, že by se v systému zaměstnávání měly vyskytovat jakékoli nedostatky. Neurčitý právní pojem *jiná závažná překážka pobytu* nelze vykládat tak, jak provedl správní orgán I. stupně a žalovaná; k tomu žalobkyně citovala z rozsudku K. s. v P. ze dne 1. 2. 2017, č. j. 48 A 45/2015-42, a rozsudku K. s. v Č. B. ze dne 13. 11. 2017, č. j. 50 A 19/2017-37. Není na místě penalizovat žalobkyni, která neporušila zákon a nic nezavinila, proto jí závažná překážka pobytu není přičitatelná. Žalobkyně naopak splnila všechny požadavky a oprávněně se dovolávala ochrany legitimního očekávání. Spatřoval-li správní orgán I. stupně u zaměstnavatele žalobkyně nedostatky, měl v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu žalobkyni vyzvat, aby si obstarala jiné zaměstnání a vyřídila potřebné doklady. Žalovaná se dopustila nesprávného skutkového i právního posouzení věci, když prvostupňové rozhodnutí nezrušila. Vydaná rozhodnutí jsou proto v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 3, 4 a § 4 odst. 2 správního řádu), nepřiměřená, nezákonná a nepřezkoumatelná.
23. Nadto žalobkyně namítá, že správní orgán I. stupně nemohl obvinít zaměstnavatele žalobkyně z obcházení zákona (z přidělování k výkonu práce do jiné společnosti na základě agenturního zaměstnávání), jelikož takový závěr by správní orgán mohl zaujmout podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu pouze na základě rozhodnutí inspektorátu práce. Právě inspektorát práce je oprávněn vyšetřovat a zkoumat, zda se zaměstnavatel dopustil přestupku na úseku zaměstnávání, správní uvážení a rozhodnutí v těchto věcech je v jeho kompetenci. Vina zaměstnavatele žalobkyně však nebyla dovozena zákonem stanoveným způsobem, spisový materiál neobsahuje žádné takové pravomocné rozhodnutí. Nebylo možné, aby správní orgán I. stupně (resp. též žalovaná) činil vlastní úsudky či závěry o přestupku, a obviňoval tak (ač ne v trestněprávním smyslu) zaměstnavatele žalobkyně z agenturního zprostředkování zaměstnání.
24. V této souvislosti žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že správní orgán I. stupně pod neurčitý právní pojem *jiná závažná překážka pobytu* podřadil skutečnost,

že žalobkyně bude svým zaměstnavatelem přiřazována k výkonu práce k jiným obchodním společnostem v rozporu s účelem zaměstnanecké karty a v rozporu se zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). K tomuto závěru správní orgán I. stupně dospěl na základě výsledku pana O. H., jednatele obchodní společnosti M. (zaměstnavatele žalobkyně). Ten uvedl, že žalobkyně bude pracovat jako m. d., současně však vypověděl, že žalobkyně měla být původně zaměstnána v L., a pokud nebude mít L. v P. zájem, pošle žalobkyni pracovat do jiného o., např. R.cz. Nadto je zaměstnancům zadávána práce na s., neboť zaměstnavatel spolupracuje na základě ústní dohody se společností T. Žalovaná zdůraznila, že žalobkyně podala žádost o vydání zaměstnanecké karty za účelem zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v EVMZK, přičemž smyslem plnění účelu zaměstnanecké karty je výkon zaměstnání na zvolené pracovní pozici (č. X). Navzdory tomu zaměstnavatel žalobkyně vypověděl, že bude žalobkyně přiřazována k výkonu práce k jiným obchodním společnostem. Žalovaná souhlasila se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně nemůže být svým zaměstnavatelem přidělena ani dočasně k výkonu práce pro jinou společnost, jelikož to zakazuje § 64 zákona o zaměstnanosti (ve spojení s nařízením vlády č. 64/2009 Sb.). Aniž by bylo takové nezákonné jednání zaměstnavatele žalobkyni přikládáno k tíži, žalovaná konstatovala, že správní orgán I. stupně nemůže vydat povolení k pobytu cizinci, pokud je mu známo, že tento nebude plnit účel pobytu v souladu s právními předpisy. Správní orgán I. stupně je oprávněn zkoumat a činit závěr o faktickém plnění účelu pobytu. Podle žalované tak správní orgán I. stupně užil správní uvážení v souladu s právními předpisy i judikaturou soudů. Žalovaná zdůraznila, že veřejný zájem v projednávané věci převáží zájem žalobkyně na získání zaměstnanecké karty.

25. K dílčí námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud poznamenává, že se podle obsahu žalobní argumentace nejedná ani tak o námitku nepřezkoumatelnosti, jako o námitku nesprávného právního posouzení (kterou ostatně žalobkyně výslovně uplatnila rovněž). Z výše uvedeného (srov. předcházející bod tohoto odůvodnění) je totiž patrné, že se žalovaná ke sporné problematice podrobně vyjádřila, a odůvodnění žalované je tak v tomto ohledu zcela přezkoumatelné. O tomto závěru též svědčí, že byt žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost napadeného (prvostupňového) rozhodnutí, její další žalobní námitky se týkají merita věci.
26. Výkladu neurčitého pojmu *jiná závažná překážka pobytu na území* se N. s. s. ve své judikatuře mnohokrát věnoval, přičemž opakovaně dovodil, že za takovou překážku lze v obecné rovině považovat neplnění účelu povoleného nebo povolovaného pobytu, přičemž zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn (viz např. rozsudek N. s. s. ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, či ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69). Rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 48 A 45/2015-42, ze kterého žalobkyně v žalobě citovala, je též přílehlavý, zejména co do závěrů, že chybí-li v zákoně o pobytu cizinců pro neudělení povolení k pobytu dostatečně jasná opora, není možné situaci řešit přehnaně extenzivním výkladem neurčitého právního pojmu *jiná závažná překážka pobytu cizince na území*. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců musí být vykládáno velmi uvážlivě a nesmí být aplikováno svévolně.
27. Pokud však jde o rozsudek K. s. v Č. B. ze dne 13. 11. 2017, č. j. 50 A 19/2017-37, o který žalobkyně svou argumentaci záměrně rovněž opírá (tímto rozsudkem soud podané žalobě vyhověl), jelikož se dle jejího mínění věc týkala skutkově téměř totožné situace a právní

závěry tam vyslovené lze vztáhnout na nyní projednávanou věc, nutno podotknout, že odkazovaný rozsudek byl zrušen rozsudkem N. s. s. ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 423/2017-23. Tato skutečnost ostatně žalobkyni (resp. jejímu zástupci, který v té věci rovněž zastupoval) musela být známa. Na místo závěrů, které vyslovil K. s. v Č. B., je proto třeba vyjít ze závěrů N. s. s. Ten přitom v naposledy uvedeném rozsudku zodpověděl otázku, zda lze pod jinou závažnou překážkou ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců podřadit situaci, pokud cizinec z důvodů nezávislých na jeho vůli nemůže a nebude moci nastoupit na pracovní místo, pro které žádá o vydání zaměstnanecké karty. Tato odpověď je v projednávané věci stěžejní, jelikož i zde žalobkyně (cizinka) z důvodů nezávislých na její vůli nemohla nastoupit na pracovní místo, pro které žádala o vydání zaměstnanecké karty, resp. pokud by formálně takové místo obsadila, fakticky by tím neplnila účel pobytu v souladu s právními předpisy a vydanou zaměstnaneckou kartou (srov. část odůvodnění věnované skutkovým zjištěním vycházejícím z obsahu správního spisu).

28. N. s. s. v návaznosti na shrnutí skutkového stavu v tamní věci a zjištění, že konkrétní pracovní místo fakticky není ani nebude volné, přičemž i v případě, kdyby se toto místo hypoteticky uvolnilo, ve skutečnosti by nešlo o výkon práce pro deklarovaného zaměstnavatele, ale pro obchodní společnost jinou, respektive o zprostředkování pracovní síly, uzavřel, že: *„[j]e zřejmé, že za této situace není žalobcův pobyt ničím odůvodněn, neboť okolnosti, které měly vést k vydání zaměstnanecké karty, byly pouze formálně deklarovány, ve skutečnosti ale neexistují a existovat nebudou. Jinými slovy, nikdy nebude moci dojít k naplnění účelu, pro který zde žalobce měl pobývat. Bez existence zákonného důvodu přitom nelze žalobci pobyt na území povolit a zaměstnaneckou kartu vydat.“* (rozsudek N. s. s. ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 423/2017-23, bod 45 a 46). Podle N. s. s. nebylo podstatné, že se žalobce do popsané situace nedostal vlastní vinou, nestačilo ani, pokud byl cizinec subjektivně připraven k výkonu práce na konkrétní pracovní pozici. N. s. s. zdůraznil, že účel, pro který (by) byl cizinci povolen pobyt, totiž musí být skutečně naplněn, v případě povolení k pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecké karty) je proto nutné, aby cizinec objektivně práci vykonával (bod 47 citovaného rozsudku). N. s. s. se dokonce vyjádřil také k tomu, že přesvědčení cizince, že zaměstnaneckou kartu získá, neodpovídá právem chráněnému legitimnímu očekávání, kvůli kterému by měl správní orgán ignorovat, že obsah podkladů neodpovídá skutečnosti (bod 49 citovaného rozsudku).
29. Za situace, kdy je skutkový i právní stav věci obdobný (shodný) a žalobní námitky žalobkyně obdobné anebo zcela totožné jako ve věci vedené K. s. v Č. B. pod sp. zn. 50 A 19/2017, na kterou sama žalobkyně právě proto odkázala (srov. také věc tamtéž vedenou pod sp. zn. 50 A 18/2017), nemá zdejší soud důvod revidovat právní názor vyjádřený ve shora citovaném rozsudku N. s. s. (či v rozsudku N. s. s. již ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017-37).
30. Soud se tedy ztotožnil se závěry žalované, že správní uvážení při výkladu pojmu *jiná závažná překážka pobytu na území* bylo v souladu s právními předpisy i judikaturou správních soudů, a že v daném případě nebylo možné vydat žalobkyni zaměstnaneckou kartu, pokud bylo správnímu orgánu I. stupně (žalované) známo, že žalobkyně nebude (objektivně vzato) plnit účel pobytu. V tomto smyslu soud pro stručnost odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz jeho str. 5 až 7), které soud nadto zrekapituloval pod bodem 24 tohoto odůvodnění, s tím, že není třeba opakovat již vyřčené. Žalobní argumentace v rozsahu bodu 22 tohoto odůvodnění proto není důvodná.

31. Pro úplnost soud dodává, že v situaci, kdy správní orgán I. stupně u zaměstnavatele žalobkyně shledal nedostatky, ze zákona nevyplývá povinnost správního orgánu I. stupně vyzývat žalobkyni, aby si obstarala jiné zaměstnání a vyřídila potřebné doklady, a s tím spojená povinnost za tím účelem poskytnout žalobkyni prostor, jak žalobkyně dovozuje za použití obecných zásad podle § 4 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Ačkoli jde o řízení o žádosti (o vydání zaměstnanecké karty), nebylo za daných okolností případu možné postupovat podle § 45 odst. 2 správního řádu, jak žalobkyně předestřela, neboť žalobkyní uvedené „nedostatky na straně zaměstnavatele“ nelze považovat ani za chybějící náležitost její žádosti ani za jinou vadu žádosti.
32. Konečně k související žalobní námitce specifikované pod bodem 23 tohoto odůvodnění soud uvádí, že při posuzování otázky, zda cizinec plní či bude plnit účel povoleného pobytu, je správní orgán rozhodující ve věcech pobytu cizinců oprávněn podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu sám hodnotit charakter vykonávané výdělečné činnosti cizince (podnikání nebo závislé práce) a činit si o této otázce vlastní úsudek bez nutnosti obracet se podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu s podnětem k zahájení řízení na příslušný správní orgán rozhodující ve věcech zaměstnanosti (viz rozsudek N. s. s. ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 Azs 373/2018-30). Správní orgán I. stupně tak nepochybně byl oprávněn posuzovat, zda žalobkyně bude reálně naplňovat účel povolovaného pobytu, zda jej neobchází či nezneužívá pro jiný než deklarovaný účel; v tomto směru srov. též str. 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokud správní orgán I. stupně ve svých úvahách (že žalobkyně bude zaměstnavatelem přidělována k výkonu práce pro jiné společnosti, ačkoli takové zprostředkování zaměstnání mohou provádět pouze agentury práce) pokračoval a uvedl (srov. str. 4 prvostupňového rozhodnutí a slovní spojení „Závěrem si dovolí správní orgán poznamenat“), že: „zjištěné skutečnosti nasvědčují tomu, že postupy zaměstnavatele vedou k obcházení zákona o zaměstnanosti, a to jeho ustanovení o agenturním zaměstnávání, (...) čímž se zaměstnavatel dopouští správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. b)“ [zákona o zaměstnanosti (doplněno soudem)], učinil tak toliko nad rámec nutného odůvodnění. Ačkoli lze přisvědčit žalobkyni, že správnímu orgánu I. stupně (resp. ani žalované) nepřislušelo, aby si učinil vlastní úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek a kdo za něj odpovídá [jak vyplývá z § 57 odst. 1 písm. c) věty za středníkem správního řádu], za situace, kdy o této otázce nebylo dosud pravomocně rozhodnuto (správní spis skutečně neobsahuje žádné pravomocné rozhodnutí o takové otázce), není tento žalobní bod důvodný, jelikož takové hodnocení vyjádřené správním orgánem v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí *obiter dictum* nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
33. Žalobkyně dále namítá, že správní orgán I. stupně byl nečinný, jelikož nedodržel zákonnou lhůtu pro vydání prvostupňového rozhodnutí podle § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť tato lhůta v délce 60 dní uplynula již dnem 18. 11. 2016. Vzhledem k nezákonným průtahům v řízení se ostatně žalobkyně rozhodla využít služeb zástupce.
34. K této námitce stran délky řízení soud konstatuje, že překročení lhůt pro vydání správního rozhodnutí je jistě vadou řízení, nikoli však takovou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí a v důsledku které by bylo třeba žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Nedodržení lhůty stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí nemůže samo o sobě nikterak ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé, tj. zákonnost závěrů, k nimž správní orgán I. stupně dospěl při posouzení skutkových zjištění po právní stránce. Soud podotýká,

že nebyla-li žalobkyně v průběhu řízení spokojena s jeho délkou, mohla požádat nadřízený správní orgán, aby učinil opatření na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, a v případě, že by i nadřízený správní orgán byl pasivní, mohla žalobkyně podat žalobu na ochranu proti nečinnosti. Ze správního spisu však nevyplývá, že by tak žalobkyně učinila.

35. Žalobkyně dále namítá, že správní orgán I. stupně v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu odepřel zástupci žalobkyně nahlédnout do spisu za účelem seznámení s podklady rozhodnutí a (opětovného) vyjádření k nim před vydáním prvostupňového rozhodnutí. Zástupce žalobkyně zaslal již dne 27. 10. 2017 správnímu orgánu I. stupně oznámení o převzetí zastoupení s žádostí o nahlédnutí do spisu. Na tuto žádost, jakož ani na urgenci žádosti ze dne 13. 11. 2017, nicméně správní orgán I. stupně nereagoval, obě byly ignorovány a jím navzdory správní orgán I. stupně následně dne 29. 11. 2017 vydal prvostupňové rozhodnutí. Správní orgán I. stupně sice posléze vyrozuměl zástupce žalobkyně o možnosti nahlédnout do spisu, nicméně tak učinil až dne 15. 12. 2017 (tj. až po vydání prvostupňového rozhodnutí) k pořadí třetí žádosti o nahlédnutí do spisu ze dne 5. 12. 2017. Svá tvrzení žalobkyně dokládá předmětnými podáními a potvrzeními o odeslání, která navrhuje soudu k důkazu. Žalobkyně nadto vytýká nesprávné doručování, neboť správní orgán I. stupně adresoval prvostupňové rozhodnutí v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu pouze žalobkyni, a nikoli jejímu zástupci, přestože ten doložil převzetí zastoupení žalobkyně. Zástupce žalobkyně se tak o existenci prvostupňového rozhodnutí dozvěděl až při nahlížení do spisu dne 2. 1. 2018.
36. Soud shrnuje, že ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně vyrozuměním ze dne 23. 2. 2017, které bylo doručeno do vlastních rukou žalobkyně, informoval žalobkyni o tom, že dne 15. 3. 2017 bude proveden důkaz výsledkem svědka pana O. H., s tím, že žalobkyni současně poučil, že při tomto úkonu může být přítomna, může se vyjádřit k podané výpovědi svědka a může navrhnout provedení dalších důkazů. Těchto svých práv žalobkyně nevyužila (viz protokol ze dne 15. 3. 2017). Následně správní orgán I. stupně výzvou ze dne 8. 4. 2017, která byla též doručena do vlastních rukou žalobkyně, vyrozuměl žalobkyni o tom, že ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí a poučil ji o jejích právech podle § 36 odst. 3 správního řádu v tom smyslu, že má možnost seznámit se s podklady nahlédnutím do spisu a vyjádřit se k nim. Dne 26. 4. 2017 byla žalobkyně osobně seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, kdy toliko uvedla, že se k nim vyjádří písemně do 15 dnů. Podáním ze dne 28. 4. 2017, doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 3. 5. 2017, však žalobkyně svého práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v podstatě nevyužila, neboť požádala pouze o „urychlení řízení“ a doložila Dodatek č. 1 k pracovní smlouvě uzavřený mezi zaměstnavatelem a žalobkyní dne 10. 1. 2017. Posléze dne 6. 6. 2017 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno sdělení jednatele zaměstnavatele týkající se označení M., k němuž byly přiloženy fotografie. Správní orgán I. stupně sice po tomto doplnění správního spisu žalobkyni (opětovně) nepoučil podle § 36 odst. 3 správního řádu, nicméně (i) listina Dodatek č. 1 k pracovní smlouvě byla předložena samotnou žalobkyní, tudíž s ní musela být seznámena a mohla se k ní ostatně vyjádřit již ve svém podání ze dne 28. 4. 2017, a (ii) sdělení jednatele zaměstnavatele a jím doložené fotografie (listiny) byly pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně v dané věci zcela irelevantní. Soud tak i vzhledem k právě uvedenému dospěl k závěru, že žalobkyně byla seznámena se všemi pro věc relevantními podklady pro vydání rozhodnutí a zároveň byla poučena o právu se k nim vyjádřit ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.

37. Je totiž podstatné, že veškeré podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí se nacházely ve správním spisu a žalobkyně (potažmo též její zástupce, jak rozvedeno níže) se s nimi mohla seznámit a konfrontovat kdykoli v průběhu řízení.
38. Soud ze správního spisu dále zjistil, že správní spis v době před vydáním prvostupňového rozhodnutí netvořila (žádná) podání zástupce žalobkyně ze dne 27. 10. 2017 či ze dne 13. 11. 2017, tato podání nebyla založena a nebyla zanesena ani do soupisu spisu a jeho příloh. Skutečně tak na ně ze strany správního orgánu I. stupně nebylo reagováno (resp. mohly jím být pominuty), jak žalobkyně namítá. Až dne 5. 12. 2017 obdržel správní orgán I. stupně od advokáta Mgr. Petra Václavka coby zástupce žalobkyně žádost o nahlédnutí do spisu (aniž by spolu s tímto podáním byla doložena plná moc), která je součástí správního spisu. Na tu správní orgán I. stupně obratem reagoval vyrozuměním ze dne 8. 12. 2017 a následně dne 2. 1. 2018 bylo advokátovi Mgr. Petrovi Václavkovi umožněno nahlédnutí do správního spisu (resp. jeho asistentovi na základě substituční plné moci, aniž by při tomto úkonu byla založena plná moc). Tak se s podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí v rámci nahlížení do spisu v souladu s § 38 odst. 1 správního řádu seznámil rovněž zástupce žalobkyně, a tím (i přímo jemu) byly známy všechny ve věci rozhodné skutečnosti. Tím byla i případná (namítaná) vada prvostupňového řízení plně odstraněna, neboť ke všem podkladům se tak též zástupce žalobkyně mohl vyjádřit v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí; soud již v úvodu poukázal na to, že prvostupňové a odvolací řízení nutno nahlížet jako na jeden celek.
39. Jelikož správní orgán I. stupně v době vydání rozhodnutí vycházel s ohledem na obsah spisu k tomuto datu z předpokladu, že žalobkyně nebyla ve správním řízení zastoupena, bylo prvostupňové rozhodnutí vypraveno (dne 30. 11. 2017) a též doručeno (dne 11. 12. 2017) toliko do vlastních rukou žalobkyně. Žalobkyně pak sama proti prvostupňovému rozhodnutí podala včas odvolání, jež bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně již dne 20. 12. 2017. Posléze až dne 12. 1. 2018 podal advokát Mgr. Petr Václavěk coby zástupce žalobkyně odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, které bylo žalovanou posouzeno (toliko) jako doplnění odvolání podaného samotnou žalobkyní. Právě (až) k tomuto podání zástupce žalobkyně připojil kopii plné moci ze dne 26. 10. 2017 udělené žalobkyní advokátovi Mgr. Marku Čechovskému, který dále ve stejném rozsahu zmocnil Mgr. Petra Václavka. Dále bylo připojeno oznámení o převzetí právního zastoupení a žádost o nahlédnutí do spisu ze dne 27. 10. 2017 a potvrzení o odeslání tohoto podání ze dne 29. 10. 2017. Tak se staly tyto listiny součástí správního spisu. Napadené rozhodnutí proto žalovaná v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu doručovala k rukám zástupce žalobkyně.
40. Soud se v podstatě ztotožňuje s žalovanou, která k námitce vadného doručování v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že správní orgán I. stupně sice pochybil tím, že prvostupňové rozhodnutí nedoručil zástupci žalobkyně, s ohledem na žalobkyní včas učiněné odvolání však nedošlo k takovému omezení jejích práv, které by mělo výrazný negativní důsledek nebo vliv na práva žalobkyně v odvolacím řízení. Uvedená skutečnost tak podle žalované neměla vliv na soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy ani na jeho zákonnost.
41. Soud zdůrazňuje, že i za situace, kdy by bylo postaveno najisto, že došlo k žalobkyní tvrzeným vadám prvostupňového řízení (v rozsahu uvedeném pod bodem 38 tohoto odůvodnění), platí, že je-li vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek stiženo vadou, která by způsobovala nezákonnost

napadeného rozhodnutí (k tomu viz např. rozsudky N. s. s. ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002-269, ze dne 30. 11. 2010, č. j. 9 As 37/2010-217, a ze dne 26. 4. 2018, č. j. 1 As 186/2017-46). Žalobní bod je proto v celém rozsahu nedůvodný. Listiny, na které žalobkyně odkazovala, soud k důkazu neprováděl, neboť jednak jsou některé součástí správního spisu, jednak by takové dokazování bylo s ohledem na shora uvedené závěry nadbytečné.

42. Žalobkyně dále namítá, že správní orgán I. stupně měl v případě pochybností provést její výslech. Tak správní orgán I. stupně neučinil, přičemž provedl pouze výslech zaměstnavatele žalobkyně. Tím došlo k porušení práv žalobkyně a zásady materiální pravdy v rozporu s § 3 správního řádu.
43. K této též odvolací námitce žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že žalobkyně ve správním řízení nenavrhla provedení svého výslechu, proto správní orgán I. stupně nebyl povinen její výslech provést. Správní orgán I. stupně podle žalované v souladu s § 3 a § 51 správního řádu provedl dokazování včetně výslechu zaměstnavatele žalobkyně (svědka), o jehož provedení byla žalobkyně řádně vyrozuměna. Žalobkyně byla seznámena s podklady pro vydání rozhodnutí, skutkový stav byl zjištěn dostatečně a v souladu s právními předpisy.
44. Podle § 169 odst. 2 věty první zákona o pobytu cizinců je správní orgán oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově neuzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství.
45. Citované ustanovení je nutno považovat za zvláštním zákonem výslovně upravenou možnost provést účastnický výslech (§ 51 odst. 1 správního řádu), neplyne z něho nicméně, že výslech účastníka v řízení podle zákona o pobytu cizinců je povinným či privilegovaným důkazním prostředkem. Se žalobkyní lze tak souhlasit pouze potud, že v případě, kdy správní orgán má určité pochybnosti o skutečném stavu věci, posoudí, zda účastníka řízení vyslechně, může-li provedení takového výslechu ke zjištění skutečného stavu věci přispět. Dokonce i v případě, navrhla-li by žalobkyně v řízení svůj výslech, nechává se na úvaze správního orgánu, zda její výslech jako účastnice řízení provede (srov. § 52 větu druhou správního řádu a k tomu např. rozsudek N. s. s. ze dne 20. 2. 2014, č. j. 4 As 166/2013-25, a tam citovanou judikaturu). Lze proto souhlasit se žalovanou, že správní orgán I. stupně nepochybil, neprovedl-li výslech žalobkyně. Povinnost takový výslech provést ze zákona nevyplývá, správní orgán I. stupně toliko nevyužil svého zákonného oprávnění.
46. Ke skutkovým a právním otázkám ve věci se žalobkyně měla vyjádřit primárně svými podáními, návrhy či jinými procesními úkony uplatňovanými v průběhu správního řízení (srov. § 36 odst. 1 až 3 a § 52 správního řádu). Soud podotýká, že ani při účastnickém výslechu by však žalobkyně zjevně nebyla schopna odpovědět na otázky vztahující se k jejímu (budoucímu) zaměstnání, neboť pro svého zaměstnavatele do té doby nepracovala. Právě z uvedeného důvodu přistoupil správní orgán I. stupně k předvolání k podání svědecké výpovědi přímo jednatele zaměstnavatele jako svědka, neboť pojal pochybnost, zda pracovní nabídka od zaměstnavatele bude odpovídat skutečnosti (volnému místu podle EVMZK). V té souvislosti soud nadto zdůrazňuje, že žalobkyně nevyužila svého práva být výslechu svědka přítomna, ač o tom byla řádně vyrozuměna. Řízení zahajovaná na žádost

nejsou zpravidla ovládána zásadou vyšetřovací. Je proto zejména v zájmu žadatele (zde žalobkyně), aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné podklady. Správní orgány pak při zjišťování skutkového stavu vychází z podkladů, které mají k dispozici. S ohledem na uvedené proto soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž měl správní orgán I. stupně žalobkyni vyslechnout; nevyslechnutí žalobkyně nepředstavovalo porušení práv žalobkyně ani zásady materiální pravdy. Žalobní bod tak není důvodný.

47. Žalobkyně konečně namítá, že správní orgán I. stupně ani žalovaná nedbaly své povinnosti zkoumat *ex offio* přiměřenost dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Tuto námitku žalobkyně podpořila citacemi z rozsudků N. s. s. ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29, a ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-46. Správní orgány podle žalobkyně musí zhodnotit všechny vazby cizince na území, což v daném případě jednoznačně neudělaly. Napadené rozhodnutí je zcela nepřiměřené okolnostem případu kvůli nepřiměřenému zásahu do soukromého života žalobkyně. Tím došlo také k porušení § 2 odst. 4 a 3 správního řádu, neboť správní orgán nezjistil skutečný stav věci, a § 68 odst. 3 správního řádu, jelikož se správní orgán s tímto posouzením v odůvodnění rozhodnutí nevypořádal. Napadené rozhodnutí je proto nezákonné a nepřezkoumatelné.
48. Podle názoru žalované správní orgán I. stupně nebyl povinen posuzovat přiměřenost rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců, k tomu žalovaná odkázala na rozsudek N. s. s. ze dne 23. 3. 2017, č. j. 10 Azs 249/2016-47, a ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30. Žalovaná pokládá žalobkyni citovanou judikaturu za nepřiléhavou, jelikož se nejedná ani rámcově o obdobný případ.
49. K dílčí námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované co do posouzení přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na právo na rodinný a soukromý život žalobkyně soud uvádí, že v napadeném rozhodnutí žalovaná uvedla (viz str. 8 jeho odůvodnění), že skutečnosti, že žalobkyni bylo uděleno vízum za účelem strpění, že pochází z L. o. [X (doplněno soudem)] či že trvají podmínky podle § 179 zákona o pobytu cizinců, nejsou v předmětném řízení podstatné, naopak že jsou zcela irelevantní. Žalovaná proto uzavřela, že správní orgán I. stupně nebyl povinen tyto okolnosti zkoumat a hodnotit. Byť jde o odůvodnění stručné, je z něho bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, jak žalovaná na tuto otázku nahlíží. Na napadené rozhodnutí tak nelze nazírat jako na nepřezkoumatelné, žalobní bod v tomto rozsahu není důvodný.
50. Soud se dále zabýval správností uvedeného závěru žalované. Soud předně zdůrazňuje, že povinnost posoudit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, jak se žalobkyně nesprávně domnívá. Z ustanovení § 42g, § 46 odst. 6 ani § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců skutečně nelze dovodit povinnost správních orgánů posuzovat, zda zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty představuje přiměřený zásah do rodinného a soukromého života cizince. Přístup, že se přiměřenost takového zásahu posuzuje pouze tehdy, jestliže aplikované ustanovení zákona o pobytu cizinců ukládá povinnost tuto otázku zvážit, přijala judikatura (viz rozsudek N. s. s. ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Azs 288/2016-30). N. s. s. následně shora uvedený závěr korigoval a opakovaně dovodil s odkazem na přímo aplikovatelný čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod povinnost správního orgánu posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců i v případě některých rozhodnutí, u nichž příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců tuto povinnost správním orgánům

neukládala [například šlo o věc ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana E. u. podle § 87f odst. 1 ve spojení s § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (rozsudek N. s. s. ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 81/2016-33), věc zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců (rozsudek N. s. s. ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 Azs 422/2017-29) či podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (rozsudek N. s. s. ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-46)]. Aniž by soud od těchto konkrétních rozhodnutí a tam vyslovených závěrů odhlížel, nelze pominout, že aplikaci uvedených výjimek bylo vždy nutno vázat na konkrétní žalobní námitky, a tedy i na konkrétní skutkové okolnosti projednávané věci. Ostatně též z bodu 37 rozsudku N. s. s. ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Azs 96/2015-30, o který svou argumentaci žalobkyně taktéž opírá, vyplývá, že tam projednávaný případ je zcela specifický a závěry tam učiněné proto nelze zobecnit a bez dalšího aplikovat v jiných věcech, neboť vždy musí být zohledněna specifika konkrétního případu.

51. Z judikatury N. s. s. přitom ustáleně plyne, že rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu představuje daleko méně závažný zásah do práv jednotlivce než rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu či rozhodnutí o správním vyhoštění, proto se na hodnocení dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince pro případ neudělení povolení k pobytu nekladou tak vysoké nároky jako při rozhodování o jeho zrušení (k tomu srov. blíže rozsudky N. s. s. ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011-65, ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 71/2010-112, či ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012-39; a nález Ú. s. ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11).
52. Soud k tomu dále uvádí, že povinnost správních orgánů posuzovat přiměřenost rozhodnutí zejména vzhledem k soukromému a rodinnému životu cizince je mimo jiné vedena snahou naplnit závazky vyplývající z norem mezinárodního práva [čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)]. V této souvislosti je však třeba připomenout, že z citované mezinárodní smlouvy vyplývá povinnost posoudit možný dopad do práva jednotlivce, jestliže tento hájitelným způsobem tvrdí (angl. *has an arguable claim*), že existují důvody se domnívat, že toto právo bude porušeno [srov. E. soud pro lidská práva: L. proti Š., rozsudek ze dne 26. 3. 1987, stížnost č. X, § 77 písm. a)].
53. Žalobkyně v nyní posuzované věci v průběhu správního řízení ovšem neuvedla jediný konkrétní důvod, ze kterého by bylo možné usuzovat, že je zamítavé rozhodnutí o její žádosti o vydání zaměstnanecké karty nepřiměřené. Žalobkyně v odvolání uvedla toliko, že jí bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a že důvody podle § 179 zákona o pobytu cizinců trvají, nijak se však konkrétně nevyjádřila ke svým stávajícím poměrům a životu v České republice, nevznesla ani námitku nepřiměřenosti prvostupňového rozhodnutí (zásahu) do jejího soukromého a rodinného života. Je to přitom právě žalobkyně, která může vnést do řízení informace o svém rodinném a soukromém životě, neboť správní orgány nemají o této sféře života žalobkyně přehled. Ze zjištění obsažených ve správním spisu neplyne, že by zde žalobkyně již měla jakékoli hlubší rodinné, sociální či majetkové vazby nebo že by na území České republiky již před datem podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty dlouhodobě pobývala. Ani v řízení před soudem žalobkyně neuvedla žádný aspekt svého rodinného či soukromého života, který by ji vázal k území České republiky a jenž by potenciálně mohl aktivovat aplikaci čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

54. Za této situace tak nelze žalované vytýkat, že se nezabývala přiměřeností zásahu napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života, neboť napadené rozhodnutí zjevně nemohlo založit kolizi s právem žalobkyně na rodinný a soukromý život. Smyslem přímé aplikace Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v situacích podobných této je zabránit nepřiměřeným zásahům do soukromého či rodinného života cizince, nikoli rušit správní rozhodnutí (jen) proto, aby do nich přibylo odůvodnění, že žádné důvody, které by zakládaly nepřiměřenost rozhodnutí, nebyly shledány. Žalobní námitku v rozsahu uvedeném pod bodem 47 tohoto odůvodnění proto pokládá soud za nedůvodnou.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

55. S ohledem na závěry shora uvedené shledal soud žalobkyní uplatněné žalobní body jako nedůvodné a podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
56. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně nebyla s podanou žalobou úspěšná a v řízení plně úspěšné žalované, tedy správnímu orgánu, jehož činnost je hrazena z veřejných prostředků, nevznikly v souvislosti s tímto řízením žádné náklady, jež by svojí výší přesahovaly náklady běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 5. června 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
Předsedkyně senátu