



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **B. V. H.**

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, IČ 00007064**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 11. 2018, č.j. MV-75640-9/SO-2018

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce podal soudu dne 2. 1. 2019 žalobu proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalované, kterým bylo v odkazech na zákonná ustanovení změněno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 23. 4. 2018, čj. OAM-20485-27/ZM-2017, přičemž jeho závěry byly fakticky potvrzeny. Tímto rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení zaměstnanecké karty.

2. Správní orgán I. stupně k žádosti žalobce ze dne 3. 8. 2017 platnost zaměstnanecké karty neprodloužil s odkazem na ust. § 44a odst. 11 ve spojení s ust. § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“). Důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení bylo zjištění, že žalobce vykonával na území ČR nelegální práci.

3. Žalobce proti rozhodnutí orgánu prvního stupně podal odvolání, ve kterém namítal, že nebyl náležitě zjištěn skutkový stav věci a rovněž, že správní orgán došel k nesprávnému právnímu posouzení. Žalobce je přesvědčen, že z podkladů pro vydání rozhodnutí jednoznačně neplyne, že by měl v rozhodném období nelegálně pracovat. Nadto správní orgán nebyl ani věcně příslušný k šetření, zda žalobce vykonává nelegální práci. I kdyby byla v teoretické rovině naplněna skutková podstata nelegální práce, pak podáním kompletní žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty došlo ke zhojení tohoto stavu. V tomto kontextu tak jistě nelze hovořit o pochybení ve smyslu „jiné závažné překážky“.

4. Jak shora uvedeno, žalovaná změnila rozhodnutí orgánu I. stupně, přičemž jeho závěry fakticky potvrdila. Odvolací námitky vypořádala v napadeném rozhodnutí. Souhlasila s názorem správního orgánu I. stupně v tom smyslu, že žalobce se na území ČR dopustil výkonu nelegální práce, neboť vykonával práci, ačkoliv pro výkon takové práce neměl udělen souhlas. Uvedla, že v případě žalobce je dostatečně prokázáno, že pracoval v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou. Žalovaná však změnila výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, neboť správní orgán I. stupně ve výroku i v odůvodnění napadeného rozhodnutí nesprávně uvedl § 44a odst. 11 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017, ačkoliv žalobce podal žádost již dne 8. 8. 2017. Žalovaná tedy odvolání zamítla a platnost zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 10 ve spojení s § 46e odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců neprodloužila.

5. Za takto ustanoveného základu věcí žalobce podává správní žalobu, ve které s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně nesouhlasí, nesouhlasí ani s potvrzujícím rozhodnutím žalované. V žalobě předně namítá, že správní orgán porušil ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), neboť nebyl ke skutečnostem, které mu jsou kladeny za vinu, nikterak dotázán, neměl ani možnost se k nim vyjádřit, přesto, že žalobce sám výslech navrhoval. Tím měla žalovaná způsobit nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Žalovaná i správní orgán I. stupně pak pochybily při výkladu pojmu „jiná závažná překážka“, když pod tento pojem podřadily údajné nelegální zaměstnání žalobce, aniž by řádně zjistily skutkový stav věci. Konečně žalobce vytýká žalované i to, že nedostatečně posoudila přiměřenost zásahu do rodinného a soukromého

života žalobce, přičemž správní orgán I. stupně se přiměřeností nezabýval vůbec, ač to byla jeho povinnost s odkazem na ust. § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. To má za následek rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované.

6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že ji považuje za nedůvodnou. Co se týče námitky neprovedení navrhovaného výslechu, má žalovaná ve shodě se správním orgánem I. stupně za to, že skutkový stav věci byl náležitě zjištěn a výslech žalobce by nepřinesl žádná nová fakta. Neprovedení výslechu žalobce tak nezpůsobilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jak tvrdí žalobce. K ostatním námitkám pak žalovaná uvedla, že tyto již vypořádala v napadeném rozhodnutí, když žalobce nyní v žalobě v podstatě jen opakuje již uplatněné námitky. Z těchto důvodů navrhla žalovaná žalobu v celém rozsahu zamítnout.

7. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalované ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.

8. Žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná.

9. Předmětem přezkumu v nyní posuzované věci je rozhodnutí o neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Soud k žalobním tvrzením žalobce konstatuje, že jsou v podstatě faktickým opakováním odvolacích námitek, se kterými se odvolací správní orgán vypořádal. Soud proto, pokud souhlasí se závěry rozhodnutí správních orgánů, může na tyto odkázat a netřeba poskytovat další dodatečné odůvodnění k již jednou vyvráceným námitkám žalobce.

10. Podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců *Ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží, nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), § 42g odst. 3 věty první nebo v § 42g odst. 4 anebo je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty (§ 46e), a dále, jestliže Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit. Ustanovení § 42g odst. 3 věta druhá a § 46 odst. 6 písm. d), e) a f) se použije obdobně. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na poslední oznámenou pracovní pozici.*

11. Podle § 46e odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců *Ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37.*

12. Podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona *Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*

13. Podle § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona *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.

14. Podle § 5 písm. e), bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti se *nelegální prací* rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet.

15. Jak soud již shora zmínil, žalobní námitky jsou faktickým opakováním námitek odvolacích. Proto bude podstatné vyhodnocení toho, jak se s těmito námitkami vypořádala žalovaná. Soudní přezkum ve správním řízení totiž není dalším přezkumným kolem ve správním řízení, nýbrž je zaměřen především na posouzení toho, zda ve správním řízení byla dodržena garantovaná práva žalobce. K tomu je třeba ještě uvést, že obě rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek.

16. K rozsahu přezkumu ve správním soudnictví a tedy i činnosti správních soudů je tedy třeba vyjasnit následující. V rozsudku ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 4037/10 – Fazia Ali v. Spojené království Evropský soud pro lidská práva však uvedl, že pojem „úplný přezkum“ však není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy tak nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit

- (i) pravomoci příslušného soudního orgánu,
- (ii) oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti,
- (iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají,
- (iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a
- (v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby.

Soud (zde míněno ESLP) pak přezkoumává právní zakotvení soudního přezkumu jako celek, včetně procesních záruk, které účastníci řízení mají k dispozici, a ověřit, zda byly skutkové okolnosti v řízení jako celku náležitě přezkoumány.

17. V daném řízení týkajícím se shora uvedeného žalobce soud v rámci svého přezkumu ověřil, že shora uvedené podmínky pro naplnění spravedlivého správního řízení byly splněny. Žalobce měl dostatek možností se se správním spisem seznámit, účastnit se na řízení, byl s postupem správního orgánu v průběhu řízení seznamován. Účelem soudního

přezkumu tak je zaměřit se spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání nových závěrů ve specializované oblasti práva. V soudním řízení je prostor ke skutkovému přezkumu věci toliko v omezeném případě, kdy by správní orgán postupoval v rozporu s oprávněnými zájmy účastníků, např. pokud by krátil nedůvodně jejich procesní práva, aplikoval nesprávně zákonné předpisy, atd. Skutečnost, že správní orgán rozhodne tak, že návrhu žadatele nevyhoví, není výrazem nerespektování práv žalobce.

18. Soud z napadeného rozhodnutí zjistil, že žalovaná se s odvolacími námitkami vypořádala dostatečným a právu odpovídajícím způsobem. Je proto případné, aby soud na odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal.

19. Žalobce v žalobě především namítá, že se žalovaná nesprávně vypořádala s odvolací námitkou týkající se výkladu a použití pojmu jiné závažné překážky, přičemž odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, čj. 48 A 45/2015-42, kde krajský soud uvedl, jakým způsobem má být ona jiná závažná překážka posuzována. Žalovaná pod tento pojem zařadila údajnou nelegální práci, aniž by řádně zjistila skutkový stav v souladu s ust. § 3 správního řádu.

20. S tímto tvrzením se soud neztotožňuje. Na stranách 4 a 5 napadeného rozhodnutí je podrobně a jednoznačně popsáno, co vedlo správní orgán I. stupně k rozhodnutí o neprodloužení zaměstnanecké karty. Správně pak správní orgány poukázaly na skutečnost, že zaměstnavatel K. s.r.o. umožnil žalobci ve dnech od 3. 7. 2017 do 15. 12. 2017 výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Podle citovaného ustanovení se nelegální práci rozumí mimo jiné práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců. Ostatně ani žalobce nespornuje tu skutečnost, že od uvedeného dne 3. 7. 2017 byl zaměstnán u jiného zaměstnavatele, ačkoliv zaměstnanecká karta mu byla vydána pouze pro výkon práce u společnosti V. d., a.s. Co se týče žalobcem odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2017, čj. 48 A 45/2015-42, tímto rozsudkem krajský soud pouze upozornil na povinnost správních orgánů, jakož i soudů počínat si uvážlivě při výkladu a aplikaci pojmu „jiná závažná překážka“ s tím, že toto ustanovení nelze aplikovat svévolně a správní orgány a soudy musí v odůvodnění pečlivě vysvětlit, jaké důvody je k takovému rozhodnutí vedly.

21. Výkladem pojmu „jiná závažná překážka“ se v minulosti opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“). Např. v rozsudku ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 Azs 383/2017-34, v bodech 22 – 25 uvedl mimo jiné, že „NSS se neztotožnil s názorem krajského soudu, dle kterého je podstatné, že žalobce se do popsané situace nedostal vlastní vinou. Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, totiž musí být skutečně naplněn. (...) Podle NSS v projednávané věci převažuje také zájem státu na dodržování předpisů regulujících pobyt cizinců na území ČR. Na plnění účelu pobytu je tedy nezbytné nahlížet jako na kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince. NSS nevylučuje, že by mohly nastat okolnosti ospravedlňující dočasné přerušování plnění účelu, pro který bylo povolení uděleno. NSS například konstatoval, že cizinci nelze zamítnout žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání pouze proto, že aktuálně podnikatelskou činnost nevykonává z důvodu těhotenství či mateřství (...) Vždy by

však muselo jít o důvody ospravedlňující dočasné přerušení plnění účelu, nikoli okolnosti, které jeho plnění definitivně vylučují, jako tomu bylo v projednávané věci“. Ve světle shora uvedeného má soud za to, že správní orgány postupovaly správně při aplikaci pojmu „jiná závažná překážka“, neboť neplnění účelu povoleného pobytu, rezultující v nelegální práci lze za takovou jinou závažnou překážku právem považovat (srov. shora citovaný rozsudek NSS).

22. V tomto konkrétním případě měl být účel pobytu žalobce na území ČR odůvodněn dlouhodobým zaměstnáním (4. 4. 2016 - 30. 10. 2017) u spol. V. d., a.s., na základě čehož mu byla také vydána zaměstnanecká karta. Jestliže bylo následně zjištěno, že žalobce změnil zaměstnavatele na K. s.r.o., aniž by mu byl k takové změně vydán souhlas, porušil tím žalobce ust. § 5 písm. e), bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Povinnost cizinců, tedy i žalobce plnit účel pobytu a v případě změny zaměstnavatele si předem vyžádat souhlas s takovou změnou nelze chápat samoúčelně – zákonodárce se tímto snaží regulovat pobyt cizinců na území ČR. Lze jistě souhlasit i s názorem, že mohou nastat okolnosti, které by ospravedlňovaly dočasné přerušení plnění účelu pobytu, pro který bylo povolení vydáno (např. dočasné nevykonávání podnikatelské (ev. pracovní) činnosti z důvodu těhotenství, mateřství či v případě žalobce i jiné dočasné překážky), jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, čj. 4 Azs 59/2015-37. Takové okolnosti však u žalobce nenastaly, nebyly tvrzeny.

23. Soud se neztotožňuje s námitkou, že správní orgány porušily ust. § 68 odst. 3 správního řádu, respektive zapříčinily nepřezkoumatelnost rozhodnutí tím, že neprovedly výslech žalobce, ač žalobce tento výslech jeho osoby sám navrhoval. Naopak je na místě přisvědčit správním orgánům v tom, že tento výslech by byl zcela nadbytečný a nepřinesl by do věci žádné nové skutečnosti. Správní orgány uvedly a ze správního spisu rovněž vyplynulo, že skutkový stav věci byl dostatečně zjištěn z listinných důkazů (pracovní smlouva ze dne 3. 7. 2017; zpráva cizinecké policie ze dne 7. 11. 2017; zpráva spol. K. s.r.o. ze dne 20. 11. 2017; zpráva Ministerstva vnitra ze dne 11. 12. 2017, potvrzení o podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele dne 8. 8. 2017). Jistě by mělo být běžnou praxí správních orgánů „si při jakýchkoliv nejasnostech týkajících se plnění předchozího účelu pobytu, předvolat účastníky řízení k položení otázek (výslechu)“, jak namítá žalobce. V projednávaném případě však žádné nejasnosti nevyvstaly, neboť jak už bylo popsáno výše, pobytová, resp. pracovní historie žalobce na území ČR byla dostatečně zmapována na základě listinných důkazů. Na tomto stavu by výslech žalobce nemohl nic změnit. Přičemž možnost uvádět konkrétní tvrzení a navrhopvat k nim důkazy nebyla žalobci upřena.

24. Není důvodná ani další námitka žalobce, týkající se absence odůvodnění možných dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Žalobce poukázal na rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2015, čj. 3 Azs 240/2014-37 a tvrdil, že správní orgány měly zkoumat dopady rozhodnutí z pohledu přiměřenosti v oblasti soukromého a rodinného života.

25. Žalobcem citované rozhodnutí se však týkalo otázky dopadů po vyhoštění, nikoli otázky dopadů na základě neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty. I přes to není pravdou, že by se žalovaná nezabývala dopadem rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Na straně 8 napadeného rozhodnutí žalovaná objasnila, proč má za to, že její rozhodnutí nebude mít dopad na uvedené aspekty života žalobce, když uvedla, že žalobce je sice ženatý, avšak na území ČR nemá pobytové oprávnění žádný jeho rodinný příslušník a jiné konkrétní skutečnosti, které by měly být brány v úvahu, žalobce neuvedl. K tomu soud uvádí, že rovněž v žalobě absentují konkrétní skutečnosti, které by hovořily o nepřiměřenosti zásahu do rodinného a soukromého života žalobce. Nelze přisvědčit námitce o nepřiměřenosti zásahu v důsledku toho, že žalobce „*má na území České republiky vytvořeno veškeré zázemí, žije zde již dva roky, za kterých nepáchal žádnou trestnou činnost a snažil se obstarávat finanční prostředky pro sebe i své rodiny ve Vietnamu*“. Jedná se obecná tvrzení bez bližšího propojení s osobou žalobce či jím deklarovanou rodinou. K situaci žalobce je možno uvést, že se nejedná o zcela mimořádnou a výjimečnou situaci. Správní orgány při rozhodování dostatečně zvážily situaci žalobce a soudu rovněž nezbyvá než se ztotožnit s názorem žalované stran toho, že rozhodnutím nebylo nepřiměřeně zasaženo do rodinného a soukromého života žalobce.

26. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalované podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec 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 (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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

Pardubice, 13. listopadu 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu