



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **T. H. N.,**
státní příslušnice V. s. r.,
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem,
se sídlem Příkop 8, Brno,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
se sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2017, č. j. MV-144073-19/SO-2016,

takto:

Žaloba se zamítá.

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou, doručenou soudu dne 4. 5. 2017, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví, jímž žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále též jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 9. 2016, č. j. OAM-11362-16/ZM-2016 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdila. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty a podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců rozhodl, že se zaměstnanecká karta nevydává.
2. Žalobkyně v žalobě namítá, že v posuzované věci nebyly naplněny podmínky pro neudělení víza podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Takto může správní

orgán postupovat pouze v případě, že a) se cizinec přes výzvu nedostaví k pohovoru, b) cizinec přes výzvu ve stanovené lhůtě nedoloží požadované doklady, c) přestože se cizinec dostaví k pohovoru, údaje v žádosti se nepodaří ověřit nebo d) přestože cizinec předloží požadované doklady, údaje v žádosti se nepodaří ověřit. Správní orgán I. stupně však žádost žalobkyně zamítl, aniž ji předvolal k pohovoru nebo jí uložil doplnit další doklady; jinými slovy žádost zamítl, přestože nenastala ani jedna ze zákonem předvídaných situací, kdy je takový postup možný. Zákon přitom předvídá, že správní orgán postupuje ve spolupráci s žadatelem, který má možnost případné pochybnosti rozptýlit. Měl-li správní orgán I. stupně pochybnosti o jakémkoli údaji obsaženém v její žádosti, měl ji buď požádat, aby se dostavila k pohovoru, nebo ji požádat o doplnění dokladů ve stanovené lhůtě.

3. Žalobkyně dále nesouhlasí s náhledem správního orgánu I. stupně, že pro splnění jeho povinnosti zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, postačí, pokud k tomu správní orgán vynaloží potřebné úsilí. Svou roli při zjišťování skutkového stavu totiž hraje i žadatel a teprve pokud je i on pasivní, lze uzavřít, že se skutkový stav nepodařilo objasnit. Opačný přístup by otevíral dveře svévoli správních orgánů.
4. Dále žalobkyně namítá, že rozhodnutí obou stupňů jsou založena na výsledku pana P. G., předsedy družstva K., které mělo žalobkyni zaměstnat. Tento výslech proběhl dne 5. 8. 2016 v jiném správním řízení a správní orgán I. stupně jej užil v posuzované věci jako skutečnost mu známou z jeho činnosti. Správně však měl být tento výslech pro účely tohoto řízení proveden znovu, aby se jej mohla žalobkyně (resp. její zástupce) účastnit a klást svědkovi otázky, a uplatnit tak svá práva a oprávněné zájmy ve smyslu § 4 odst. 3 správního řádu. Tím došlo k porušení zásady rovnosti, neboť účastníci jiných řízení tuto možnost na rozdíl od žalobkyně měli.
5. Na to úzce navazuje další žalobní námitka, ve které žalobkyně zpochybňuje závěr žalované, že skutkový stav byl zjištěn výsledkem. Důkaz výsledkem svědka totiž proveden nebyl, šlo o důkaz listinou – protokolem o výsledku svědka. Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou provádí za přítomnosti účastníků řízení tak, že se listina přečte, nebo se sdělí její podstatný obsah. To se však nestalo, a důkaz byl proto proveden v rozporu se zákonem.
6. Dále žalobkyně namítá, že obsah protokolu (informace zjištěné z výsledku svědka) nelze označit za skutečnost správnímu orgánu známou z jeho činnosti. Jde totiž o důkaz, který měl být v řízení řádně proveden.
7. Žalobkyně dále poukazuje na to, že výslech pana G. sama nenavrhovala, protože jej pokládala za zbytečný, ani se k protokolu založenému ve správním spisu nevyjadřovala, protože očekávala, že tento důkaz bude teprve proveden. Jeho obsah je však matoucí a teprve v prvostupňovém rozhodnutí žalobkyně zjistila, jak jej správní orgán I. stupně interpretuje a co z něj vyvozuje. Podle žalobkyně správní orgán I. stupně zaměnil předmět podnikání družstva K. (volná živnost – poskytování služeb pro zemědělství, zahradnictví, rybníkářství, lesnictví a myslivost) se zemědělstvím jako takovým [ve smyslu § 3 odst. 3 písm. e) zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů]. Kladl tedy svědkovi otázky související se zemědělstvím [jako by družstvo bylo zemědělcem a mělo zemědělství provozovat (např. zda mají pronajaty či jak zajištěny zemědělské pozemky, jaká je jejich rozloha, zda mají potřebné zkušenosti s podnikáním v zemědělské výrobě, zda vlastní zemědělské stroje apod.)]. Při výsledku naopak nebylo objasněno nic o

skutečném předmětu podnikání družstva K., kterým je poskytování služeb zemědělcům ve formě zajištění pracovní síly např. při sezónních pracích. Správní orgán I. stupně nekladl žádné otázky související s tím, zda se jedná či nejedná o činnost příslušející agenturám práce, přesto dospěl k nepodloženému závěru, že se činnost družstva K. omezuje pouze na dodávku pracovní síly. Tuto námitku žalobkyně vznesla již v odvolání, ale žalovaná se jí zabývala zcela nedostatečně, čímž zatížila své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

8. Konečně žalobkyně namítá, že z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů není jasné, který údaj uvedený v žádosti se v řízení nepodařilo ověřit. Žalobkyně také nesouhlasí s výkladem správních orgánů, že důvodem pro zamítnutí žádosti může být i to, pokud se nepodaří objasnit údaj v některé z náležitostí žádosti. Z dikce zákona o pobytu cizinců totiž plyne, že náležitosti se k žádosti toliko přikládají; je proto jasné, že nejsou její součástí.
9. Žalovaná ve vyjádření k žalobě poukázala na to, že žalobní body se shodují s odvolacími námitkami a jako takové byly vypořádány v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které odkázala. Nad jeho rámec uvedla, že aplikace § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byla na místě, neboť správní orgán I. stupně shledal pochyby na straně zaměstnavatele, a proto také vycházel z jeho výpovědi. Zástupce žalobkyně nahlédl dne 2. 9. 2016 do spisu a ani na přímý dotaz neuvedl, že by chtěl dokazování jakkoli doplnit. Tím byly vyčerpány všechny důkazní prostředky k ověření toho, zda lze důvodně předpokládat, že žalobkyně bude skutečně zaměstnána v souladu s předloženou pracovní smlouvou; údaje uvedené v žádosti se tedy prokázat nepodařilo. Jde-li o užití protokolu o výsledku pana G., který byl pořízen v jiném řízení, má žalovaná za to, že jde o projev hospodárnosti řízení. Vede-li se větší počet řízení ve skutkově obdobných věcech, nelze po správním orgánu I. stupně spravedlivě požadovat, aby prováděl výslech v každém řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011 - 88). Žalobkyně byla s tímto postupem seznámena a nic proti němu nenamítala, vlastní důkazy nenavrhla, přestože to bylo její povinností plynoucí z § 52 správního řádu. K otázce zprostředkování práce odkazuje žalovaná na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28. Jde-li o námitku vztahující se k údajům uvedeným v žádosti a v jejích náležitostech (přílohách), uvádí žalovaná, že ji shledává nelogickou, neboť údaje uvedené v přílohách se v žádosti (ve formuláři) opakují. Navrhuje zamítnutí žaloby.
10. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Dne 27. 6. 2016 podala žalobkyně na Velvyslanectví České republiky v H. žádost o zaměstnaneckou kartu na volné pracovní místo č. 9 156 480 774. Zaměstnavatelem měla být společnost K., družstvo, u níž měla žalobkyně pracovat jako pomocná pracovnice v zemědělství. K žádosti přiložila své vysvědčení, svou fotografii, kopii cestovního pasu, výpis z v. rejstříku trestů, doklad o zajištění ubytování v České republice a plnou moc pro svého zástupce. Dále předložila pracovní smlouvu s družstvem K., podle které má žalobkyně od 1. 9. 2015 do 31. 10. 2017 pracovat jako pomocná pracovnice v zemědělství za hodinovou mzdu ve výši 65 Kč. Poté, co byla žádost předána správnímu orgánu I. stupně, opatřil výpis z obchodního rejstříku družstva K., podle něhož je předmětem podnikání družstva výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Z výkazu zisku a ztrát vyplynulo, že v roce 2014 mělo družstvo hospodářský výsledek 78 000 Kč. Podle živnostenského rejstříku podniká družstvo K. v různých oborech činnosti, mezi nimi též v odvětví poskytování služeb pro zemědělství, zahradnictví a rybníkářství, lesnictví a myslivost. Z evidence volných míst vedené Ministerstvem práce a sociálních věcí plyne, že místo

výkonu práce žalobkyně bude v katastru obcí D. a K. H.. Celkově družstvo K. ke dni 29. 8. 2016 v evidenci volných míst hledalo 24 pracovníků.

11. Součástí správního spisu je dále protokol o svědecké výpovědi pana P. G., předsedy družstva K., pořízený v souvislosti s 18 jinými řízeními o vydání zaměstnaneckých karet. V průběhu výsledku pan G. popsal strukturu a fungování družstva K. Družstvo se potýká s trvalým nedostatkem pracovníků (momentálně nemá žádné zaměstnance, neboť se už 2 roky nedaří získat české pracovníky), a proto v současné době zakázky nepřijímá a snaží se získat cizince a pomoci jim s vyřízením zaměstnanecké karty. Má-li však dostatek pracovníků, postupuje pan G. tak, že dohodne zakázku a pak ji provede. Konkrétně družstvo provádí zemědělské práce a úklid v prostorech zákazníků, nyní zajišťuje pouze úklid v ubytovně v D. a v B.; zakázky na zemědělské práce nemá dosud sjednané, ale je přesvědčen o tom, že je to s ohledem na situaci v zemědělství otázka několika málo dní. Zaměstnanci by měli provádět sklizňové práce v D. a v K. H., kde se nachází polnosti potenciálních klientů. Žádné konkrétní zakázky družstvo sjednané nemá. Družstvo nemá žádný hmotný majetek s výjimkou vybavení kanceláře v D., nemá ani pro zaměstnance pracovní pomůcky a oděvy (hodlá je ve vhodných velikostech zakoupit až pro konkrétní pracovníky). Do budoucna družstvo zvažuje pronájem polností a vlastní hospodaření na nich, ale zatím to není na pořadu dne – družstvo nemá stroje, zázemí, ani potřebnou odbornost). Náplní práce cizinců by bylo plnění zakázek v zemědělství sjednaných družstvem, a to podle potřeb klientů, které není možno předem specifikovat; mimo sezónu by se pak jednalo o různé mimosezónní práce, nebo by zaměstnanci čerpali dovolenou. Družstvo bude cizincům vyplácet mzdu, poskytovat pracovní pomůcky, zajišťovat jim ubytování a snad i stravování. Podle internetových stránek družstva K., jejichž kopie ke dni 29. 8. 2016 je součástí správního spisu, nabízí družstvo přípravné stavební a výkopové práce, úklidové a čistící práce, pomocné a dokončovací stavební práce a pomocné zemědělské práce; současně provádí nábor nových pracovníků a cizincům slibuje zajistit zaměstnanecké karty. Z evidence agentur práce správní orgán I. stupně nezjistil, že by družstvo K. bylo agenturou práce. Dne 29. 8. 2016 poučil správní orgán I. stupně žalobkyni o jejím právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalobkyně se s doklady seznámila dne 2. 9. 2016, avšak svého práva vyjádřit se k nim nevyužila.
12. Dne 26. 1. 2016 vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok je rekapitulován v bodě 1 tohoto rozsudku. V něm shrnul dosavadní průběh řízení a obsah podkladů, které žalobkyně předložila, nebo které správní orgán I. stupně opatřil. Správní orgán I. stupně tedy posuzoval, zda jsou splněny podmínky pro vydání zaměstnanecké karty stanovené § 42g odst. 2 a § 56 zákona o pobytu cizinců. Jedním z důvodů pro neudělení zaměstnanecké karty je i případ, pokud se nepodaří ověřit údaje uvedené v žádosti. Správní orgán I. stupně proto prověřoval, zda lze důvodně mít za to, že žalobkyně bude skutečně vykonávat práci podle údajů obsažených v předložené pracovní smlouvě. Samotné informace o družstvu K. z veřejných rejstříků pro tento závěr nepostačují, neboť z účetní závěrky z roku 2014 neplyne, že by družstvo vlastnilo nějaké zemědělské pozemky či stroje. Správnímu orgánu I. stupně je však z úřední činnosti známo, že toto družstvo vystupovalo i v jiných řízeních o žádostech o vydání zaměstnaneckých karet. Proto učinil protokol z výsledku pana G. součástí správního spisu a vycházel z něj jako z podkladu pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Z tohoto výsledku vyplynulo, že samo družstvo skutečně polnosti ani zemědělské stroje nevlastní, zemědělskou činnost nevykonává a hodlá své zaměstnance využít k zajišťování zakázek pro

jiné zemědělce, přičemž stroje a nářadí zajistí právě potenciální klienti. Touto výpovědí byly vyčerpány dostupné prostředky k ověření údajů v žádosti. Žalobkyně by žádné další informace o fungování družstva nebyla s to poskytnout, a proto její výslech proveden nebyl. Z uvedených podkladů správní orgán I. stupně dovedl, že družstvo vlastní zemědělskou činnost neprovádí a svým budoucím klientům hodlá dodávat pouze pracovní sílu (nikoli službu), neboť cizinci budou pracovat podle pokynů tohoto klienta a pod jeho kontrolou, za užití jeho nástrojů. Ke zprostředkování zaměstnání ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti jsou oprávněny pouze agentury práce (§ 14 odst. 5 zákona o zaměstnanosti), přičemž nelze přidělit k výkonu práce cizince disponujícího zaměstnaneckou kartou (§ 66 zákona o zaměstnanosti). K rozdílu mezi agenturním zaměstnáním a poskytnutím služby se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28, přičemž uvedl, že rozlišovacím znakem je komplexnost zajišťovaných činností. Zatímco u poskytování služby jde o činnost poskytovanou pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, v případě agenturního zaměstnávání nemá agentura odpovědnost za výsledek práce, ani pracovníky neřídí. Výslech pana G. nesvědčí o tom, že by družstvo K. hodlalo poskytovat služby komplexně, nemá totiž nejen vlastní zemědělské pozemky, ani stroje a náčiní. Jako takové ani technicky nemůže potenciálním klientům dodat nic jiného než právě pracovní sílu. Jelikož se tedy na základě předložených podkladů nepodařilo ověřit jejich pravdivost, správní orgán I. stupně žádost zamítl.

13. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 12. 10. 2016 blanketní odvolání, které dne 17. 10. 2016 doplnila. Stejně jako v žalobě namítala, že nebyly naplněny zákonné podmínky pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, pokud žalobkyně nedostala možnost výslechem nebo doložením dalších dokladů pochybnosti správního orgánu I. stupně rozptýlit. Dále namítala, že správní orgán I. stupně neměl vycházet ze zjištění učiněných z výslechu pana G. v jiném řízení, neboť se žalobkyně tohoto výslechu nemohla účastnit a hájit v něm svá práva. Téhož dne bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno prohlášení pana G., že v případě, pokud jeho budoucí zaměstnanci obdrží zaměstnaneckou kartu, jim bude zajištěna práce po celý kalendářní rok (tj. i mimo sezónu) a ubytování.
14. Dne 28. 4. 2017 vydala žalovaná napadené rozhodnutí. Po stručné rekapitulaci dosavadního průběhu řízení, obsahu prvostupňového rozhodnutí a odvolacích námitek žalovaná prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Shledala, že podmínky pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byly naplněny, neboť se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti, konkrétně to, zda žalobkyně skutečně bude zaměstnankyní družstva a bude pracovat jako pomocná pracovnice v zemědělství. To nedokázal objasnit ani výslech předsedy družstva K. pana G., přičemž protokol z něj byl v řízení použit na základě § 50 odst. 1 správního řádu a žalobkyně dostala možnost se k němu vyjádřit. Není jasné, jakými doklady či informacemi získanými od žalobkyně by správní orgán I. stupně mohl potvrdit informace obsažené v žádosti; žádné takové skutečnosti žalobkyně v řízení nepředložila. Že by žalobkyně skutečně byla zaměstnankyní družstva, nelze dovést ani ze sdělení pana G. ze dne 17. 10. 2016. Jeho výslech byl proveden v souladu se zákonem a správní orgán I. stupně jej v tomto řízení užil za účelem řádného zjištění skutkového stavu ve smyslu § 3 správního řádu; jeho opakování v přítomnosti žalobkyně by bylo neúčelné a žalobkyně to ostatně navrhla až v odvolání, ač to mohla učinit dříve (§ 82 odst. 4 správního řádu). Výslechem se prokázal úmysl pana G. poskytovat své pracovníky k plnění pracovních úkolů jiným subjektům. K rozdílu mezi agenturním zaměstnáním a poskytnutím služby

žalovaná odkázala na závěry správního orgánu I. stupně a rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 30. 6. 2015, č. j. 2 Ads 173/2014 - 28.

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O žalobě rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobkyně vyslovila s takovým postupem výslovný souhlas a souhlas žalované se presumuje, neboť ani na výzvu soudu nesdělila, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasila.
16. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.
17. Nejprve se soud zabýval námitkou, že správní orgán I. stupně nesprávně označil informace získané z výsledku pana G. za skutečnosti mu známé z jeho činnosti ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu. K tomu je třeba uvést, že správní orgán I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí za skutečnosti jemu známé z úřední činnosti neoznačil informace získané z výsledku, nýbrž takto označil pouze skutečnost, že v jiných řízeních o žádosti o vydání zaměstnanecké karty rovněž figuruje družstvo K. jako zaměstnavatel a že byl v této souvislosti vyslechnut pan G. jako jeho předseda (str. 3 prvostupňového rozhodnutí). Povědomí o skutkových okolnostech jiných řízení vedených před tímž správním orgánem, jsou typickým příkladem skutečností známých správnímu orgánu z jeho činnosti. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58, je povinností správního orgánu označit, z jaké jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu určité skutečnosti známy. Této své povinnosti správní orgán I. stupně dostal, neboť v záhlaví protokolu o výsledku pana G. ze dne 5. 8. 2016 je uveden výčet všech správních řízení, v souvislosti s nimiž byl vyslechnut. Vlastní informace zjištěné při tomto výsledku však správní orgán I. stupně – v rozporu s tvrzením žalobkyně – za úředně známé skutečnosti neoznačil. Ty totiž vyplývají z protokolu, který správní orgán I. stupně učinil součástí správního spisu. Námitka je nedůvodná.
18. S tím úzce souvisí další námitka, že tento důkaz byl nesprávně proveden, neboť nejde o důkaz svědeckou výpovědí (žádný výslech svědka v tomto řízení neproběhl), nýbrž pouze důkaz listinou, který se provádí tak, že se o tom učiní úřední záznam do spisu, anebo se za přítomnosti účastníků obsah listiny přečte, nebo se sdělí její podstatný obsah. Soud souhlasí s hodnocením žalobkyně, že protokol o výsledku pana G. z jiného řízení neměl v tomto řízení povahu důkazu svědeckou výpovědí, nýbrž šlo o důkaz listinou (o důsledcích takového postupu viz dále). Jak však vyplývá ze závěrů Nejvyššího správního soudu vyslovených v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 - 40, správní orgán nepochybil, pokud neprovedl důkaz listinou za přítomnosti účastníků řízení. „*Smyslem § 51 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění*

*důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjemy vnímat výpověď svědka, obledávaný předmět apod.) a v návaznosti na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Je-li však jako důkaz prováděna listina, nadto listina předložená stěžovatelkou, není vadou řízení, pokud nebyla stěžovatelka informována o provedení důkazů mimo ústní jednání. V přítomnosti účastníků řízení či veřejnosti se důkaz listinou provádí tak, že se přečte nebo sdělí její obsah (§ 53 odst. 6 správního řádu). Jinak se o provedení důkazu listinou učiní pouze záznam do spisu. **Bylo by naprosto bezúčelné, aby žalovaný musel informovat stěžovatelku o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst jí předložené listiny, a tak jimi provést důkaz.** Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucí z provedeního důkazního prostředku. Své úvahy o hodnocení důkazu vtělí správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). S obsahem listinného důkazního prostředku se může účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí.“ (body 17 a 18 citovaného rozsudku, důraz doplněn.)*

19. Ačkoli se nyní posuzovaná věc od věci rozhodované Nejvyšším správním soudem v některých okolnostech liší (zde nešlo o listinu předloženou žalobkyní a správní orgán I. stupně neučinil o provedení důkazu úřední záznam), dospěl soud přesto k závěru, že i v tomto případě lze závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem použít. Protože správní orgán I. stupně neučinil o provedení důkazu úřední záznam, jak je jeho povinností v případě, že neprovádí důkaz listinou při jednání, dopustil se vady řízení. Tato vada však není vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť ta byla zhojena tím, že se žalobkyně prostřednictvím svého zástupce s podklady pro vydání rozhodnutí (mezi nimiž byl i protokol o svědecké výpovědi předsedy družstva K.) seznámila, a věděla tedy, že z této listiny bude správní orgán I. stupně při svém rozhodování vycházet. Měla také možnost na toto zjištění reagovat. K vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí si požádala o lhůtu 15 dnů, ovšem v dané lhůtě (ani později), se nevyjádřila. Námitka je nedůvodná.
20. Dále žalobkyně namítá, že správní orgán I. stupně vůbec neměl užít protokol o výsledku pořízení v jiném řízení, neboť nemohla uplatnit své právo být výsledku přítomna a klást mu otázky. Správným postupem by podle žalobkyně bylo opětovné provedení výsledku pana G. v její přítomnosti. Soud k tomu nejprve obecně odkazuje na § 52 věta druhá správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgán má tedy volbu v tom, jaké důkazy provede a nic mu nebrání v použití podkladů uplatněných v jiných řízeních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011 - 88). Pokud měl správní orgán I. stupně v posuzované věci za to, že pro zjištění stavu věci není třeba provádět výslech pana G. a je možné pouze provést důkaz protokolem pořízeným z výsledku z jiných řízení, jde o postup v souladu se zákonem. Následkem této volby může v některých případech být nižší přesvědčivost takto provedeního důkazu, např. proto, že už od provedení výsledku uplynul delší čas nebo že se výslech týkal skutkově odlišné věci, přičemž kladené otázky (třeba i ze strany přítomného účastníka řízení) a tedy i odpovědi svědka nereagovaly na tyto skutkové odlišnosti. Takové skutečnosti však v dané věci soud nezjistil a žalobkyně je ostatně ani nenamítala.
21. Zpochybnění provedeního listinného důkazu (protokolu) bylo na žalobkyni (nadto zastoupené advokátem), a to primárně v době, kdy se dne 2. 9. 2016 seznámila s podklady shromážděnými pro účely vydání rozhodnutí. Uvádí-li žalobkyně, že se k podkladům

řízení nevyjádřila, neboť ještě čekala, až budou důkazy provedeny (tedy patrně až bude předvolána a obsah protokolu, s nímž se seznámila dne 2. 9. 2016, jí bude přečten) a až zjistí, jak správní orgán I. stupně informace zjištěné z protokolu o výsledku interpretuje, nemůže její námitka obstát. Samotné seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí je úkon, který vydání rozhodnutí bezprostředně předchází, neboť mezi těmito dvěma úkony by správní orgán správní spis již o žádné další podklady doplňovat neměl, jinak by musel účastníka opětovně poučit o právu se s novými podklady seznámit. Žalobkyně (nadto zastoupená advokátem) tedy nemohla důvodně očekávat, že se po seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí v řízení odehraje cokoli dalšího, resp. že dostane další příležitost se k obsahu podkladů pro vydání rozhodnutí vyjádřit. Pokud jde o očekávání žalobkyně, že se v návaznosti na provedení důkazu obsahem protokolu, dozví, jak správní orgán I. stupně informace zjištěné z protokolu o výsledku interpretuje, nelze než odkázat na bod 18 tohoto rozsudku, kde již bylo v citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu vysvětleno, že takovou informační povinnost správní orgán I. stupně neměl (to, co z podkladů pro vydání rozhodnutí správní orgán dovozuje, je vždy obsahem až odůvodnění jeho rozhodnutí).

22. K námitkám směřujícím proti obsahu protokolu uvedeným v žalobě (konkrétně proti tomu, že správní orgán I. stupně výslech vedl tak, jako by samo družstvo K. bylo nebo hodlalo být zemědělcem, a že předmět činnosti družstva nebyl dostatečně zjištěn) se pak soud vyjadřuje v souvislosti s další námitkou tvrdící nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť z nich není jasné, kterou skutečnost uvedenou v žádosti se nepodařilo ověřit. Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, z něhož ani v kontextu správního spisu není zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl. Takovou vadou napadené rozhodnutí zjevně netrpí. V prvostupňovém rozhodnutí (str. 5) správní orgán I. stupně jasné uvedl, že se na základě provedení dokazování lze důvodně domnívat, že žalobkyně nebude vykonávat práci v souladu s předloženou smlouvou, tedy že nebude vykonávat závislou práci (pomocné práce v zemědělství) pro družstvo K., nýbrž tak bude činit pro jiné subjekty zabývající se zemědělskou výrobou, které budou žalobkyni k práci poskytovat vybavení a patrně také udílet pokyny k práci a provádět její kontrolu. V napadeném rozhodnutí (str. 5) žalovaná tento závěr převzala a nadto doplnila, že konkrétně jde o údaje na stranách 1 a 2 žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Soud se s tímto závěrem, který má rovněž oporu ve správním spisu, ztotožňuje a nepokládá jej za matoucí, jak jej vnímá žalobkyně. Ta v žalobě obsáhle cituje z protokolu o výsledku pana G. a naznačuje, že správní orgán I. stupně zjišťoval pouze okolnosti o tom, zda je družstvo činné v zemědělství a skutečný předmět činnosti družstva objasněn nebyl. To však není korektní interpretace tohoto protokolu. Je pravda, že se správní orgán I. stupně věnoval tomu, zda se družstvo zabývá (nebo se v blízké budoucnosti zabývat hodlá) zemědělskou výrobou, což je logické, neboť pokud by tomu tak bylo, svědčilo by to o pravdivosti údajů uvedených v žádosti. Poté, co pan G. uvedl, že družstvo žádné pozemky nemá, jakož ani zemědělské stroje a potřebné znalosti, a proto zemědělství neprovozuje a i do budoucna jde o spíše teoretickou možnost, zaměřil se na povahu zakázek spočívajících v realizaci pomocných zemědělských prací pro klienty družstva. K tomu pan G. uvedl, že pro pracovníky nemá žádné nářadí ani pracovní oděvy a zakázky má pouze předjednané pro případ, že by se mu podařilo nějaké pracovníky získat. Závěr správního orgánu I. stupně, že jediné, co by družstvo K. s ohledem na sdělení pana G. mohlo svým klientům nabídnout, je právě pracovní síla, je tudíž podložen obsahem protokolu, přičemž protokol o výsledku pana G. vyhodnotil jako pro zjištění stavu věci

dostačující. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů i námitka proti obsahu protokolu o výsledku svědka jsou nedůvodné.

23. Konečně se soud zabýval námitkou, zda byly naplněny podmínky pro neudělení víza podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení Ministerstvo vnitra dlouhodobé vízum cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit. Jde-li o výčet situací, které odůvodňují zamítnutí žádosti a neudělení zaměstnanecké karty, neztotožnil se soud s žalobkyní co do jejich počtu, ani jejich konstrukce. Naopak musí odkázat na vlastní nedávný rozsudek ze dne 9. 11. 2016, č. j. 45 A 28/2015 - 38), ve kterém text § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců vyložil následovně: „*Text ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje tři různé alternativně využitelné důvody pro zamítnutí pobytové žádosti cizince. Prvním je samotná skutečnost, že se cizinec nedostaví k pohovoru. Druhým je situace, kdy cizinec ve stanovené lhůtě nepředloží doklady, jež jsou nezbytné pro ověření údajů, o něž se jeho žádost opírá. Třetí z těchto důvodů pak představuje stav, kdy se nepodaří ověřit údaje v žádosti žadatele, tj. stav důkazní nouze (non liquet), který však zákonodárce činí závislým na předchozích dvou alternativách v tom smyslu, že přichází do úvahy jen tehdy, nenastal-li důvod pro zamítnutí žádosti podle předchozích dvou alternativ [cizinec se dostavil k výsledku (je-li takový výsledek potřebný), předložil požadované doklady, a přesto se jeho tvrzení v žádosti nepodařilo ověřit]. Třetí alternativa je tak podmíněna tím, že cizinec důkazně vyčerpal jak své oprávnění předkládat doklady ke svým tvrzením, tak i možnost být k věci vyslechnut, může-li výsledek k ověření údajů přispět. Teprve tehdy se může uplatnit tímto ustanovením zakotvené důkazní břemeno žadatele vztahující se k údajům uváděným v jeho žádosti, jakožto zákonem o pobytu cizinců stanovená odchylka od obecně platící zásady materiální pravdy, podle níž je to správní orgán, kdo je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky právních předpisů, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob a s požadavkem proporcionality zásahu do těchto práv (viz § 3 správního řádu).*“ Soud má za to, že v právě posuzované věci nastala třetí alternativa. Žalobkyně k žádosti přiložila všechny zákonem požadované doklady, včetně pracovní smlouvy s družstvem K., přičemž pro úplnost soud poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně 18. 5. 2017, č. j. 62 A 30/2016 - 97, podle jehož závěrů se § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců aplikuje i na přílohy žádosti. Podle této smlouvy měla žalobkyně pracovat jako pomocná síla v zemědělství pro svého zaměstnavatele družstvo K. Jelikož žádost netrpěla vadami spočívajícími v absenci některých zákonem požadovaných podkladů, neměl správní orgán I. stupně důvod žalobkyni k předložení dalších dokladů vyzývat. Správní orgán I. stupně však poté na základě výsledku pana G. dospěl k závěru, že lze důvodně pochybovat o tom, že žalobkyně bude tuto práci skutečně vykonávat, neboť družstvo K. hodlá pronajímat své pracovníky klientům, kteří pomocné pracovníky v zemědělství potřebují (nejde tedy o zaměstnání, nýbrž o činnost svou povahou příslušející pracovní agentuře). Tyto pochybnosti o skutečné povaze práce pro družstvo K. by přitom žalobkyně nemohla sama při výsledku nijak objasnit, neboť nelze předpokládat, že by měla o činnosti svého zaměstnavatele více informací, resp. jiné informace, než jakými disponuje právě on sám. Ostatně žalobkyně ani v odvolání ani v žalobě netvrdila, jaké pro věc podstatné informace by její výsledek měl přinést, ani neuvedla, že by byla schopna předložit další listiny svědčící o skutečné činnosti družstva K. Jelikož se tedy na základě předložených podkladů a

správním orgánem I. stupně provedených důkazů nepodařilo ověřit informace obsažené v žádosti (první podmínka) a výslech žalobkyně nebylo třeba provádět, protože by nemohl k objasnění informací obsažených v žádosti vzhledem k povaze těchto informací (pochybnostem na straně zaměstnavatele) nijak přispět (druhá podmínka), je v souvislosti s citovaným rozsudkem Krajského soudu v Praze otevřen prostor pro v pořadí třetí variantu umožňující vízum neudělit, pokud se přesto nepodaří informace uvedené v žádosti ověřit. Správní orgány proto nepochybily, pokud za daných okolností žádost žalobkyně zamítly a zaměstnaneckou kartu nevydaly. Námitka je nedůvodná.

24. Na okraj soud dodává, že byť lze z obecných zásad správního řízení dovodit povinnost správního orgánu v průběhu řízení spolupracovat s účastníkem (žadatelem), nelze z toho dovozovat povinnost správního orgánu postupovat tak, aby žádosti bylo vyhověno. Této své povinnosti správní orgán I. stupně dostál tím, že žalobkyni umožnil hájit její práva a oprávněné zájmy tím, že ji poučil o jejím právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a umožnil jí vyjádřit se k těmto podkladům (aniž by měl povinnost jí přitom sdělovat závěry, které z podkladů hodlá vyvodit). Nelze však z ničeho dovodit povinnost správního orgánu I. stupně předvolávat žalobkyni k zbytečnému výslechu, nebo - přestože podaná žádost si odstranění vad nežadá - ji vyzývat k doplnění takových podkladů, které by vedly k úspěšnému vyřízení žádosti. V řízení o žádosti je to totiž právě účastník - žadatel, který by měl být ve svém vlastním zájmu aktivní, neboť v tomto řízení je to on, koho tíží důkazní břemeno ve vztahu k prokázání údajů uváděných v jeho žádosti; tedy neplatí zde zásada materiální pravdy, podle níž je to správní orgán, kdo je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky právních předpisů, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob a s požadavkem proporcionality zásahu do těchto práv (viz § 3 správního řádu). Jak již soud jednou zdůraznil, měla-li žalobkyně v průběhu řízení jakékoli důkazy svědčící o povaze činnosti družstva K., měla je sama správnímu orgánu I. stupně předložit a nečekat na výzvu, kterou správní orgán nebyl povinen vydávat.
25. Jelikož soud neshledal žalobní bod důvodným a ani z obsahu správního spisu nezjistil žádnou vadu řízení, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
26. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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). Případně-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.

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 12. října 2018

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu