



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupen Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 4. 2020, č. j. 62 A 155/2018 – 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 4. 2020, č. j. 62 A 155/2018 - 41, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2018, č. j. MV-61322-6/SO-2017, **se ruší a věc se jí vrací** k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se vrací** soudní poplatek ve výši **1000 Kč** za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce, Mgr. Martiny Šamlotové, advokátky se sídlem Příkop 8, Brno.
- IV. Žalovaná **je povinna** uhradit k rukám zástupkyně žalobce, Mgr. Martině Šamlotové, advokátky se sídlem Příkop 8, Brno, náhradu nákladů soudních řízení ve výši **22 900 Kč**, a to do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele podaná proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2018, č. j. MV-61322-6/SO-2017, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 4. 2017, č. j. OAM-8448-29/DP-2013; tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost stěžovatele o vydání

nového povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť stěžovatel nedoložil pracovní povolení platné od 1. 1. 2015.

[2] Stěžovatel měl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání – účast v právnické osobě – s platností od 5. 5. 2011 do 28. 2. 2013; dne 13. 2. 2013 podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, v níž jako účel pobytu uvedl „*změna účelu*“. K žádosti doložil kopii cestovního dokladu, kopii dokladu zdravotního pojištění a kopii povolení k pobytu s platností do 28. 2. 2013.

[3] Správní orgán I. stupně stěžovatele vzápětí vyzval k odstranění vad žádosti, neboť stěžovatel nedoložil doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území České republiky a doklad o účelu pobytu na území České republiky; současně správní orgán I. stupně usnesením ze dne 13. 2. 2013, č. j. OAM-8448-4/DP-2013, řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přerušil. Stěžovatel doručil správnímu orgánu I. stupně rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) ze dne 15. 4. 2013, kterým mu bylo vydáno povolení k zaměstnání v České republice podle § 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Předmětem povolení byla práce „93130 Dělníci v oblasti výstavby budov“ s místem výkonu Praha, pro zaměstnavatele společnost KAMENYSTY s. r. o., a to na dobu určitou do 11. 10. 2013. Dne 3. 6. 2013 vydal úřad práce rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání pro stěžovatele pro stejný druh a místo výkonu práce, u zaměstnavatele ROPASTAV s. r. o., a to do 30. 11. 2013. Dne 11. 6. 2013 a 2. 9. 2013 stěžovatel předložil správnímu orgánu I. stupně smlouvy o nájmu bytu. Do spisového materiálu správního orgánu I. stupně byl dále založen výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob a podnět k prošetření nelegálního přihlašování cizích státních příslušníků, včetně stěžovatele, na adrese v Praze.

[4] Správní orgán I. stupně vydal dne 15. 11. 2013 výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu; stěžovatel správnímu orgánu I. stupně doručil rozhodnutí ze dne 16. 12. 2013, kterým úřad práce vydal stěžovateli povolení k zaměstnání pro zaměstnavatele STAVB-AGENT s. r. o., druh práce „dělníci v oblasti výstavby budov“, místo výkonu Praha, a to do 30. 4. 2014. Ve spisu je dále založeno rozhodnutí úřadu práce ze dne 15. 1. 2014, pro zaměstnavatele ROPASTAV s. r. o., pro totožný druh a místo výkonu práce, a to do 31. 12. 2014.

[5] Výzvou ze dne 13. 11. 2014, č. j. OAM-8448-19/DP-2013, správní orgán I. stupně vyzval stěžovatele k doložení dokladu o zajištění ubytování na území České republiky. Stěžovatel byl zároveň upozorněn na skutečnost, že jím předložený doklad o účelu pobytu na území, tj. rozhodnutí úřadu práce ze dne 15. 1. 2014 pozbývá platnosti dne 31. 12. 2014. Usnesením ze dne 13. 11. 2014, č. j. OAM-8448-20/DP-2013, správní orgán I. stupně stanovil lhůtu k odstranění vad žádosti v trvání 7 dnů od doručení usnesení. Dne 25. 11. 2014 stěžovatel doložil nájemní smlouvu uzavřenou na období od 1. 9. 2014 do 31. 8. 2015.

pokračování

[6] Výzvou ze dne 4. 11. 2015, č. j. OAM-8448-23/DP-2013, správní orgán I. stupně vyzval stěžovatele, aby doložil rozhodnutí o povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání, s tím, že předložený doklad potvrzující účel pobytu již pozbyl platnosti. Usnesením ze dne 4. 11. 2015, č. j. OAM-8448-24/DP-2013, správní orgán I. stupně stanovil lhůtu k odstranění vad žádosti v trvání 15 dnů.

[7] Dne 11. 2. 2016 vydal správní orgán I. stupně vyrozumění o pokračování v řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu, a zároveň stěžovatele zpravil o tom, že ukončil shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí; vyzval jej k možnosti se s těmito podklady seznámit a vyjádřit se k nim. Z protokolu ze dne 24. 2. 2016, č. j. OAM-8448-27/DP-2013, vyplývá, že se stěžovatel s uvedenými podklady seznámil a chce se k nim do třiceti dnů vyjádřit. Dne 14. 3. 2016 stěžovatel doložil potvrzení o zajištění ubytování od ubytovatele Družstvo LV – PROHRES ze dne 11. 2. 2016; smlouvu o nájmu ubytovacích prostor ze dne 6. 6. 2014, uzavřenou na dobu neurčitou; informace o stavbě z katastru nemovitostí; registr sčítacích obvodů a budov z webových stránek Českého statistického úřadu a výpis z obchodního rejstříku ze dne 14. 3. 2016. Ve spisu je dále založeno oznámení změn stěžovatele se sdělením souhlasu statutárního města Brna, prostřednictvím MČ Brno – sever, Odbor bydlení, s ubytováním stěžovatele na dobu určitou do 30. 11. 2017 a lustrace stěžovatele ze dne 6. 12. 2016.

[8] Dne 23. 3. 2017 provedl správní orgán I. stupně ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců důkaz výsledkem stěžovatele za účelem zjištění skutečného stavu věci ve správním řízení o žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu. Stěžovatel v rámci své výpovědi sdělil, že pobývá na území České republiky asi 12 až 13 let a od svého příjezdu do České republiky má stále jako jediný zdroj příjmů výkon pomocných prací na stavbách; nejprve na základě povolení k zaměstnání od úřadu práce, poslední dva roky pak na základě živnostenského oprávnění. Nyní má uzavřenou smlouvu se společností Mibag, která stěžovateli zprostředkovává zakázky a zajišťuje pracovní vybavení; stěžovatel této společnosti vystavuje faktury. Stěžovatel je přihlášen ke správě sociálního zabezpečení v Brně a prostřednictvím účetní podává daňová přiznání. V současnosti již stěžovatel nedisponuje pracovním povolením od úřadu práce, již si nepamatuje, že pracoval pro společnost KAMENYSTE s. r. o. nebo STAVB-AGENT s. r. o. Název společnosti Kutluske s. r. o. mu nic neříká, jednatelem ani společníkem nějaké společnosti na území České republiky nebyl, vždy manuálně pracoval. Na konkrétní dotaz, směřující k jeho působení jakožto jednatele ve společnosti Kutluske s. r. o. od května 2011 do února 2013, stěžovatel sdělil, že za něj tehdy vše vyřizoval jednatel ze společnosti ROPASTAV s. r. o., se kterou nemá dobré zkušenosti, protože nedostal zapláceno za práci a z toho důvodu od společnosti ROPASTAV s. r. o. odešel a zařídil si živnostenské oprávnění, aby mohl pracovat pro společnost Mibag. Zdravotní stav stěžovatele je dobrý, v České republice má staršího bratra, který již obdržel povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Stěžovatel je rozvedený, má jednoho syna, jenž žije na Ukrajině s matkou. Stěžovatel nevlastní na území České republiky žádnou nemovitost, má zde auto.

[9] Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2017, č. j. OAM-8448-29/DP-2013, správní orgán I. stupně žádost stěžovatele o povolení k dlouhodobému pobytu dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, zamítl. Správní orgán uzavřel, že se mu z předložených dokladů v průběhu řízení nepodařilo ověřit, zda stěžovatel plní účel

pobytu, o jehož vydání žádá. Doloženým rozhodnutím úřadu práce bylo stěžovateli povoleno zaměstnání do 31. 12. 2014 a jiný doklad o účelu pobytu stěžovatele nebyl předložen. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o povolení či prodloužení povolení k zaměstnání nebo údaj o tom, že se na cizince nevztahuje povinnost mít k výkonu závislé práce povolení k zaměstnání, je ve smyslu § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců povinnou náležitostí k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, rozhodl správní orgán I. stupně o jeho neudělení.

[10] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal stěžovatel odvolání, v němž namítal zatížení rozhodnutí mnoha vadami v postupu a závěrech správního orgánu. Správní orgán I. stupně byl v řízení zcela nečinný a jeho liknavost je v napadeném rozhodnutí přičítána stěžovateli. Stěžovatel v tomto ohledu považuje za zarážející zaslání výzvy k odstranění vad žádosti, které již jednou odstranil, a to téměř po třech letech od podání žádosti, a to aniž by byl poučen, jakým způsobem má vadu odstranit. Stěžovatel připomíná novelu zákona o pobytu cizinců, kterou byla zavedena ustanovení o zaměstnanecké kartě umožňující cizinci získat povolení k zaměstnání od úřadu práce pouze ve výjimečných případech, a dále pak skutečnost, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, podle jakého znění zákona o pobytu cizinců správní orgán I. stupně ve věci postupoval.

[11] O odvolání stěžovatele proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodla žalovaná napadeným rozhodnutím ze dne 6. 3. 2018, č. j. MV-146106-4/SO-2015. Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně a jeho rozhodnutí potvrdila. Žalovaná vyslovila názor, že správní orgán I. stupně ve výzvě ze dne 4. 11. 2015 dostatečně a jasně stěžovatele poučil, jaký konkrétní doklad o účelu pobytu má doložit. Ke skutečnosti, že správní orgán I. stupně podrobně nevyložil, k jakým zákonným změnám došlo v souvislosti se zavedením zaměstnaneckých karet, žalovaná uvedla, že neznalost zákona neomlouvá; stěžovatel měl možnost si k hájení svých práv zvolit zástupce. Žalovaná dále konstatovala, že ve věci bylo správně rozhodováno na základě právní úpravy platné v době podání žádosti; v otázce nedodržení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaná odkázala stěžovatele na možnost postupovat podle § 80 správního řádu.

[12] Proti rozhodnutí žalované podal stěžovatel žalobu ke krajskému soudu, ve které namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí v celém jeho rozsahu. V době, kdy stěžovatel podával svoji žádost, doložil k ní povolení k zaměstnání s dobou platnosti od 22. 1. 2014 do 31. 12. 2014. Správní orgán I. stupně namísto vydání rozhodnutí v zákonné lhůtě stěžovatele po více než dvou a půl letech vyzval k doložení dalšího platného povolení k zaměstnání. Stěžovatel připomněl novelizaci zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti, v jejichž důsledku stěžovatel nově nemohl povolení k zaměstnání získat. Stěžovatel namítal, že po provedené novelizaci měl být vyzván k doložení smlouvy prokazující existenci pracovněprávního vztahu, což byla obvyklá praxe prvostupňového správního orgánu. Stěžovatel měl být srozumitelně poučen; správní orgán I. stupně postupoval chybně; navrhl tudíž napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušit.

[13] Napadeným rozsudkem krajský soud stěžovateli nevyhověl a jeho žalobu zamítl; jako klíčové označil v posuzované věci zodpovězení otázky, zda prvostupňový správní

pokračování

orgán pochybil, vyžadoval-li po stěžovateli i po novelizaci zákona o pobytu cizinců a zákona o zaměstnanosti předložení pracovního povolení.

[14] Krajský soud ve shodě se stěžovatelem uvedl, že zákonem č. 101/2014 Sb., účinným ode dne 24. 6. 2014, byl mimo jiné novelizován zákon o pobytu cizinců a zákon o zaměstnanosti tak, že nově byl preferován institut zaměstnanecké karty. Z přechodných ustanovení (čl. II) zákona č. 101/2014 Sb. je zřejmé, že řízení podle zákona o pobytu cizinců zahájená přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 101/2014 Sb. a do tohoto dne neskončená se dokončovala a práva a povinnosti s ním související se posuzovala podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Obdobně (čl. IV) řízení o vydání povolení k zaměstnání nebo řízení o prodloužení platnosti povolení k zaměstnání, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 101/2014 Sb., se dokončovala a práva a povinnosti s nimi související se posuzovala podle zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Zatímco na žádost stěžovatele ze dne 13. 2. 2013 dopadala dle krajského soudu ustanovení zákona o pobytu cizinců ve znění před účinností uvedené novely, poslední řízení o povolení k zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti bylo do dne 24. 6. 2014 pravomocně ukončeno (poslední stěžovatelem předložené povolení k zaměstnání nabylo právní moci dne 22. 1. 2014), a na stěžovatele (jeho případného zaměstnavatele) tak při vydávání napadeného a jemu předcházejícího rozhodnutí dopadala dle názoru soudu ustanovení zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 101/2014 Sb.

[15] Krajský soud shledal, že správní orgán I. stupně stěžovateli srozumitelně sdělil způsob, jak doplnit žádost tak, aby odpovídala požadavkům novelizovaného zákona o zaměstnanosti. K doložení potřebných dokladů byla žalobci usnesením ze dne 4. 11. 2015, č. j. OAM-8448-24/DP-2013, stanovena lhůta v délce 15 dnů a správní řízení bylo přerušeno. Přestože byla stěžovateli stanovena pouze patnáctidenní lhůta k doložení dokladů, vyrozumění o pokračování v řízení a výzva k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu byly stěžovateli odeslány až v únoru roku 2016; měl tedy dostatek času pro to, aby prvostupňovému správnímu orgánu požadované doklady doložil, což neučinil. Soud dal stěžovateli za pravdu v tom, že řízení o jím podané žádosti – včetně řízení odvolacího – trvalo velmi dlouhou dobu, stěžovatel však mohl uplatnit prostředky ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu a ve vztahu k posuzované věci nezpůsobila délka správního řízení nezákonnost napadeného ani jemu předcházejícího rozhodnutí.

[16] Krajský soud uzavřel, že na věc nahlíží v nosných ohledech shodně jako žalovaná; napadené i jemu předcházející rozhodnutí jsou přezkoumatelná a žádný ze žalobních bodů soud nepokládal za důvodný, proto žalobu zamítl.

[17] Rozhodnutí krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a z důvodu vady řízení, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[18] Stěžovatel připomíná, že ve svém odvolání a posléze i žalobě namítal nesplnění zákonné poučovací povinnosti, kdy jej správní orgán I. stupně naprosto zmatečně vyzýval k doložení dokladu o účelu pobytu – a to rozhodnutí úřadu práce – v době, kdy úřady práce již pracovní povolení na základě provedených zákonných změn nevydávaly. Ostatně i žalovaná ve svém rozhodnutí jako důvod nevyhovění žádosti stěžovatele o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání uvedla na str. 3 právě nedoložení platného pracovního povolení. Dle mínění stěžovatele nebyly správní orgán I. stupně a ostatně ani žalovaná podrobně seznámeny se zákonnými změnami, neboť z výzvy ze dne 4. 11. 2015 plyne, že se správní orgán I. stupně domáhal kumulativního splnění dvou podmínek – doložení rozhodnutí úřadu práce a doložení pracovní smlouvy s tím, že nebude-li této výzvě stěžovatelem vyhověno, dojde k zamítnutí jeho žádosti.

[19] Stěžovatel, kterému odmítal úřad práce pracovní povolení vydat, nevěděl, že postačí doložit správnímu orgánu I. stupně pouze pracovní smlouvu či v případě změny zaměstnání pozici a číslo v Evidenci volných míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Podle výzvy správního orgánu očekával, že pokud nedoloží obě dvě náležitosti (pracovní povolení a pracovní smlouvu), bude jeho žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání zamítnuta a pracovní smlouvu pak ani nedokládal, neboť se domníval, že bez pracovního povolení nemůže vykonávat ani pracovní činnost. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu a trvá na tom, že jej správní orgán I. stupně nesprávně poučil a porušil tak § 4 odst. 2 a § 45 odst. 2 správního řádu.

[20] Stěžovatel dále namítá průtahy v řízení před správním orgánem I. stupně, činěné k tíži stěžovatele, neboť žádost byla v průběhu řízení nejméně dvakrát kompletní se všemi náležitostmi, a přesto o ní nebylo rozhodnuto. Stěžovatel již ve své žalobě namítal, že nemá právní vzdělání, v době probíhajícího řízení nedisponoval dostačujícími finančními prostředky k hrazení právního zastoupení a institut opatření proti nečinnosti upravený v § 80 správního řádu neznal. Opakovaně se docházel osobně dotazovat na pracoviště správního orgánu I. stupně na stav řízení o jeho žádosti, kdy mu bylo vždy sděleno, že „musí počkat“. Stěžovatel je přesvědčen, že i nezákonné průtahy správního orgánu I. stupně přispěly ke konečnému zamítnutí žádosti.

[21] Závěrem žádal stěžovatel o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť na území České republiky zabezpečuje finanční potřeby pro svého syna, což doložil čestným prohlášením jeho matky. Zároveň na území České republiky vykonával živnostenskou činnost, pro niž mu živnostenský úřad prodlužoval živnostenské oprávnění vždy po dobu platnosti tzv. překlenovacího štítku získaného na základě přiznaného odkladného účinku žaloby. K tomu stěžovatel předložil daňové přiznání k dani z příjmů za rok 2019.

[22] Žalovaná ve vyjádření uvedla, že se se závěry rozsudku krajského soudu plně ztotožňuje, a dále odkázala na své rozhodnutí ze dne 19. 9. 2018, č. j. MV-61322-6/SO-2017, v němž jsou uvedena konkrétní tvrzení a vypořádány námitky. S ohledem na uvedené žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté

pokračování

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů.

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] Nejprve se soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu; nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[26] Rozsudek krajského soudu je na samé hranici přezkoumatelnosti, přezkoumatelný však je. izolovaně vnímaných jednotlivých pasáží se může jevit, že krajský soud sám sebe popírá (srov. bod 9. rozsudku v části, v níž je podle přechodných ustanovení zákona č. 101/2014 Sb. zřejmé, že řízení podle zákona o pobytu cizinců zahájena přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 101/2014 Sb. a do tohoto dne neskončená se dokončovala a práva a povinnosti s ním související se posuzovala podle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; avšak zatímco na žádost stěžovatele ze dne 13. 2. 2013 dopadala dle krajského soudu ustanovení zákona o pobytu cizinců ve znění před účinností uvedené novely, na stěžovatele při vydávání napadeného a jemu předcházejícího rozhodnutí dopadala dle názoru soudu ustanovení zákona o zaměstnanosti ve znění zákona č. 101/2014 Sb.). Při výkladu napadeného rozsudku jako celku z něj však lze seznat právní názor krajského soudu, že jelikož správní orgán I. stupně stěžovateli srozumitelně sdělil způsob, jak doplnit žádost tak, aby odpovídala požadavkům novelizovaného zákona o zaměstnanosti, nepochybil. V této části napadeného rozsudku jej nicméně Nejvyšší správní soud shledal nezákonným pro nesprávné posouzení právní otázky.

[27] V kasační námitce blíže popsané v bodě 18 tohoto rozhodnutí napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu v otázce řádného splnění poučovací povinnosti prvostupňového správního orgánu a dostatečnosti jím zasláné výzvy k odstranění vad podání.

[28] Dle § 4 odst. 2 správního řádu „[s]právní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“.

[29] Podle § 45 odst. 2 správního řádu „[n]emá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).“

[30] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010 - 76 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), uvedl, že „poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech. Do poučovací povinnosti

však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku“. Obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, z něhož se podává, že poučovací povinnost není absolutní a bezbřehá, ale má své limity, přičemž nemůže plně nahradit služby kvalifikované právní pomoci. Na druhou stranu, v souladu se smyslem § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Stěžovatel tak mohl oprávněně očekávat od správních orgánů takový postup ve věci jeho žádosti, který by respektoval tzv. zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami.

[31] Nejvyšší správní soud se zevrubně zabýval obsahem výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 4. 11. 2015, č. j. OAM-8448-23/DP-2013, vydané správním orgánem I. stupně v rámci řízení o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že tato výzva a v ní obsažené poučení není dostatečně srozumitelné a konkrétně specifikované přímo na případ stěžovatele. Správní orgán I. stupně vyzval stěžovatele k doložení rozhodnutí o povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání, s tím, že k žádosti stěžovatele byl doložen doklad potvrzující účel pobytu na území, s platností do 31. 12. 2014 a „[v] současné době je tento doklad neplatný, proto je třeba tuto vadu žádosti odstranit a doložit rozhodnutí úřadu práce o povolení nebo prodloužení povolení k zaměstnání platné od 1. 1. 2015 na požadovanou délku pobytu. Jestli v současné době pracujete u stejného zaměstnavatele, jako Vám byly vydávány rozhodnutí z úřadu práce, je nutné doložit pracovní smlouvu nebo smlouvu o smlouvě budoucí, ze které bude vyplývat závazek stran v budoucnu uzavřít pracovní smlouvu. V případě, že hodláte být zaměstnáván u jiného zaměstnavatele či na jiné pracovní pozici, než doposud, uveďte správnímu orgánu pozici a číslo v Evidenci volných míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty“.

[32] V posuzované věci je zásadní, že stěžovatel podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dne 13. 2. 2013, tj. před přijetím zákona č. 101/2014 Sb. ze dne 23. 4. 2014, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a zákon o zaměstnanosti, a další související zákony. V době podání žádosti tak ještě nebyl zaveden institut tzv. zaměstnanecké karty a stěžovatel na výzvu správního orgánu předložil postupně povolení k zaměstnání ze dne 15. 4. 2013, 3. 6. 2013, 16. 12. 2013 a 15. 1. 2014 (viz body 3, 4 a 5 tohoto rozsudku).

[33] S účinností od 24. 6. 2014 byla zákonem č. 101/2014 Sb. zavedena tzv. zaměstnanecká karta, institut umožňující jeho držiteli pobývat na území České republiky a současně vykonávat zaměstnání. Zákon č. 101/2014 Sb. implementoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě; k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu je oprávněn cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic zařazených do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty

pokračování

(§ 42g odst. 1 novelizovaného zákona o pobytu cizinců). V souvislosti se zavedením zaměstnanecké karty tak byla od uvedeného data zrušena možnost udělovat víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území ve zvláštních případech (zelená karta) a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání.

[34] V tomto ohledu nelze souhlasit s názorem krajského soudu, podle něhož správní orgán

I. stupně poučil stěžovatele o tom, jakým způsobem mohl výzvě dostat po změně zákona o zaměstnanosti a zákona o pobytu cizinců. Naopak, zasláná výzva příliš nereflektovala účinnou právní úpravu a správní orgán I. stupně po stěžovateli vyžadoval doložení v té době již obsoletního povolení k zaměstnání. Zasláná výzva navíc, což je nejzávažnější, neodpovídala skutkovému stavu.

[35] Podle § 45 zákona o pobytu cizinců, účinném v době podání žádosti: „*Cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu.*“ Podle § 46 odst. 6 téhož zákona: „*K žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je cizinec povinen předložit rozhodnutí o povolení k zaměstnání nebo rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání a náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e).*“ Podle § 31 odst. 1 písm. a) d) a e) zákona: „*K žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je cizinec povinen předložit a) cestovní doklad, d) doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, e) fotografie; to neplatí, pokud bude pořizován obrazový záznam cizince.*“

[36] Jak vyplývá z obsahu správního spisu, po chronologicky první výzvě správního orgánu

I. stupně ze dne 13. 2. 2013, č. j. OAM-8448/DP-2013, stěžovatel doložil povolení úřadu práce

ze dne 15. 4. 2013, a to na dobu určitou do 11. 10. 2013. Posléze stěžovatel doložil rozhodnutí úřadu práce ze dne 3. 6. 2013, o prodloužení povolení k zaměstnání a 11. 6. 2013 a 2. 9. 2013 stěžovatel předložil správnímu orgánu I. stupně smlouvy o nájmu bytu. Z uvedeného

vyplývá, že stěžovatelem byly ke dni 11. 6. 2013 předloženy všechny zákonem požadované náležitosti a na základě podané žádosti bylo tedy povinností správního orgánu I. stupně posoudit podstatu věci, o žádosti rozhodnout a ukončit zahájené řízení.

[37] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že správní orgán I. stupně pochybil, když pominul, že již dne 11. 6. 2013 byly ve správním spise založeny všechny požadované náležitosti potřebné pro vydání rozhodnutí o žádosti, a nevysvětlil, proč trval na opětovném předkládání povolení k zaměstnání nebo dokladu o zajištění ubytování, případně proč o případné nedostatečnosti předložených dokladů nezpravil stěžovatele dříve. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013 – 56, ve kterém vyslovil: „*Veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a komunikace úřadu s účastníkem řízení má pomoci provést jej správním řízením tak, aby dosáhl svého záměru při dodržení požadavků právních předpisů. Ač procesní pravidla interakci mezi úředníkem a účastníkem formalizují, nejsou účelem samy o*

sobě a jejich uplatňování je primárně cestou, nikoli cílem. Pochopitelně je zapotřebí bránit neúměrnému prodlužování řízení liknavým přístupem účastníků například i stanovováním lhůt pro splnění povinností a trváním na jejich dodržování, avšak toto formálně správné počínání by nemělo zastínit skutečný účel celého řízení o žádosti. Správní orgány tedy mohly vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily srozumitelným způsobem a žadatel měl skutečnou, nikoli jen formální či teoretickou možnost výzvě k doplnění náležitostí vyhovět.“

[38] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je navíc zřejmé, že každý cizinec pobývající na území České republiky, je povinen plnit účel svého pobytu; plnění účelu, pro který bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno, je nutné rozumět faktické vykonávání daného účelu, nikoliv pouze plnění formální (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017. č. j. 7 Azs 86/2017 – 33). Zákon o pobytu cizinců tedy staví do popředí princip plnění uložených povinností cizince – žadatele o pobytový status, přičemž je v pravomoci státu nastavit podmínky, za nichž bude mít cizinec možnost na území České republiky pobývat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04).

[39] Nejvyšší správní soud podotýká, že předmětem žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání je posouzení, zda v konkrétním případě účastník řízení splňuje podmínky pro výkon zaměstnání na území České republiky. Ustanovení § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců je přitom třeba vykládat nejenom jazykovým výkladem, ale je nutné aplikovat také ostatní výkladové metody (především teleologický výklad) a zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu ve vzájemných souvislostech. Nejvyšší správní soud má za to, že je nutné zohlednit skutkové okolnosti projednávaného případu, tj. především skutečnost, že ze strany stěžovatele byla během trvání správního řízení zřejmá snaha o legalizaci účelu pobytu. Stěžovatel podal včas žádost o změnu účelu pobytu, ke které opakovaně předložil požadované náležitosti, z nichž vyplynulo, že po dobu trvání správního řízení fakticky plnil účel pobytového oprávnění, o nějž si požádal. Z obsahu spisu zároveň nevyplývá, že by se stěžovatel na území České republiky dopouštěl jakékoli závažné trestné činnosti, či že by vykonával další činnost, pro kterou neměl patřičná povolení jiných orgánů veřejné moci. Činnost vykonávanou stěžovatelem také nelze označit za ohrožení trhu práce, a to ani do budoucna. Při výslechu dne 23. 3. 2017 stěžovatel uvedl, že po provedené novelizaci zákona o pobytu cizinců si vyřídil živnostenské oprávnění, a to v obdobném oboru, pro který mu byla úřadem práce dříve vydávána povolení k práci. Stěžovatel dále tvrdil, že je přihlášen ke správě sociálního zabezpečení v Brně a podává prostřednictvím účetní daňová přiznání k dani z příjmu fyzických osob. Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgán I. stupně tyto tvrzené skutečnosti zcela přehlédl, byť měly být v souladu se zásadou materiální pravdy podle § 3 správního řádu ověřeny v jiných podkladech - prakticky se nabízelo například, aby správní orgány požádaly o součinnost úřad příslušný podle § 71 odst. 2 živnostenského zákona, finanční úřad či orgán správy sociálního zabezpečení atp. Správní orgán I. stupně při uvedeném výslechu zaměřil pozornost na plnění účelu pobytu, pro který byl stěžovateli již dříve pobyt povolen (s platností od 5. 5. 2011 do 28. 2. 2013), k čemuž sice obecně správní orgán je oprávněn, nicméně v kontextu uvedeného měl

pokračování

správní

orgán

I. stupně posuzovat především to, zda stěžovatel splnil podmínky pro výkon zaměstnání v České republice, resp. zda po dobu trvání správního řízení skutečně plnil požadovaný účel pobytového oprávnění, tj. zaměstnání na území České republiky.

[40] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení, na kterém setrval i krajský soud v napadeném rozhodnutí. Z toho důvodu zrušil Nejvyšší správní soud nejen rozsudek krajského soudu, ale i rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]

a zároveň vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm žalovaná opětovně rozhodne, při respektování dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, o žádosti stěžovatele o změně účelu povolení k dlouhodobému pobytu.

[41] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[42] Stěžovatel vynaložil náklady na právní zastoupení. V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátkou Mgr. Martinou Šamlotovou, proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů

a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[43] Ze spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinila právní zástupkyně stěžovatele tři úkony právní služby: převzetí a příprava právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky

č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], sepsání a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]

a návrh

na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 3 advokátního tarifu). Za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) náleží zástupkyni stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu], která se zvyšuje o 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za tyto úkony právní služby proto náleží 6800 Kč. Za návrh na přiznání odkladného účinku, kterému krajský soud vyhověl, náleží zástupkyni stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 1550 Kč [jedná se o odměnu podle § 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu ve výši jedné poloviny v souladu s návětím § 11 odst. 3 advokátního tarifu, jelikož návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je svou povahou a účelem nejbližší návrhu na předběžné opatření, k němuž došlo po zahájení řízení], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za tento úkon právní služby proto náleží

1850 Kč. Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení před krajským soudem činí 8650 Kč.

[44] V řízení před Nejvyšším správním učinila zástupkyně stěžovatele celkem dva úkony, návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a podání kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby (převzetí zastoupení a podání kasační stížnosti) náleží zástupkyni stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5, advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu; celkem 3 400 Kč. Za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti náleží zástupkyni stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 1550 Kč, která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Za tento úkon právní služby proto náleží 1850 Kč. Celkem tedy náklady právního zastoupení vynaložené stěžovatelem v řízení před Nejvyšším správním soudem za 2 úkony právní služby činí 5250 Kč.

[45] Dále náleží stěžovateli náhrada za náklady za soudní poplatky: soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč; celkem 9000 Kč.

[46] Celková částka za řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem činí 22 900 Kč. Uvedenou částku je žalovaná povinna uhradit k rukám advokátky stěžovatele v přiměřené lhůtě jednoho měsíce

[47] Stěžovatel požádal současně s kasační stížností o přiznání odkladného účinku a současně zaplatil soudní poplatek. Vzhledem k tomu, že soud po předběžném posouzení kasační stížnosti přistoupil - s ohledem na délku dosavadního řízení ve věci stěžovatele, k rozhodnutí ve věci samé, o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti již samostatně nerozhodoval, neboť by to bylo nadbytečné. Stěžovateli se proto vrací zaplacený soudní poplatek dle § 10 odst. 1, věta první, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 1 000 Kč. Soudní poplatek bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, Mgr. Martiny Šamlotové, advokátky, se sídlem Příkop 8, Brno.

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

V Brně dne 21. července 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu

pokračování

5 Azs 135/2020- 44