



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné v právní věci

žalobce: **V. L.**
zastoupen Mgr. Janem Lipavským, advokátem
se sídlem Velké náměstí 135/19, 500 03 Hradec Králové

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. února 2019, č. j. MV-36520-9/SO-2017,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 25. února 2019, č. j. MV-36520-9/SO-2017, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 16.342 Kč do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Lipavského.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 3. 2. 2017, č. j. OAM-26561-36/DP-2013, byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území

České republiky za účelem zaměstnání, a to na základě ustanovení § 44a odst. 3 s odkazem na ustanovení § 35 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů [dále jen „zákon o pobytu cizinců“], ve znění účinném do 17. 12. 2015, neboť žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, a dle § 56 odst. 1 písm. e) téhož zákona, ve znění účinném do 17. 12. 2015, neboť žalobce k žádosti předložil náležitost, v níž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti.

2. Toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnutím žalované ze dne 25. 2. 2019, č. j. MV-36520-9/SO-2017 (dále též „napadené rozhodnutí“), změněno tak, že žádost byla zamítnuta dle ustanovení § 44a odst. 3 s odkazem na ustanovení § 35 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 37 odst. 2 písm. b) a v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, neboť žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.
3. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalované, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II. Žalobní argumentace

4. Žalobce v žalobě uvádí, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti, dále že byl zkrácen na svých právech v důsledku nesprávně zjištěného skutkového stavu věci a že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení.
5. Žalobce se neztotožňuje se závěry správního orgánu prvního stupně a žalované, že nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti a že k žádosti předložil náležitost, v níž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti. Namítá, že doložil potvrzení o členství v družstvu PROSTAV-OBCHODNÍ družstvo, IČO 25968777 (dále jen „PROSTAV-OBCHODNÍ“ nebo „družstvo“). To bylo žalobci vydáno dne 2. 12. 2016 a je podepsáno předsedou družstva, kterým je L. D. Fakt, že předseda družstva nemá od 29. 3. 2013 platné pobytové oprávnění, nemůže vést správní orgán k nevyhovění žádosti. Povinností žalobce není, aby zjišťoval, zda předseda družstva má platné pobytové oprávnění. Je dle něj zřejmé, že družstvo je řádně zapsáno v obchodním rejstříku, prokazatelně existuje a má řádně ustanoveného předsedu.
6. Dalšími doklady, které správní orgán vyžadoval, tedy pracovní smlouvu a výplatní pásky za poslední tři měsíce, žalobce nedisponuje. Tyto dokumenty však podle něj nejsou třeba k tomu, aby jeho žádosti bylo vyhověno. Žalovaná i správní orgán prvního stupně tedy nepostupovaly v souladu se zásadou uvedenou v ustanovení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle kterého nevyplývali ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Součástí veřejně přístupného obchodního rejstříku je také sbírka listin, kde jsou založeny statuty výše uvedeného družstva. Z nich vyplývá, že žalobce se stal členem družstva zaplacením základního členského vkladu, na základě písemné přihlášky. Dle čl. 12 odst. 3 stanov je pak zřejmé, že členství v družstvu není podmíněno pracovním vztahem. Vzhledem k tomu, že členství žalobce v předmětném družstvu není podmíněno pracovním vztahem, nebyl správní orgán oprávněn požadovat po žalobci prokázání takové skutečnosti.

7. Žalobce namítá, že žalované doložil, že se v letech 2013, 2014, 2015, 2016 a v první polovině roku 2017 osobně fyzicky podílel na plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti uvedeného družstva jako dělník v oblasti výstavby budov. Družstvo prohlášením potvrdilo, že toto plnění úkolů neprobíhalo v rámci pracovněprávního vztahu, proto mezi družstvem a žalobcem nebyla uzavřena pracovní smlouva dle zákoníku práce. Nemůže tedy být na překážku ani to, že správnímu orgánu nemohly být předloženy příslušné doklady od okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“), pracovní smlouva a výplatní pásky za poslední tři měsíce. Tímto sdělením se žalovaná nijak nezabývala a nevypořádala se s ním, proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
8. Žalobce uvedl, že k nevyhovění žádosti správní orgán nemůže vést odpověď OSSZ, že žalobce byl u uvedeného družstva evidován od 6. 6. 2008 do 13. 6. 2008, a že družstvo bylo v evidenci OSSZ od 29. 11. 2002 do 31. 12. 2006 a od 21. 2. 2007 do 30. 11. 2013. To ostatně konstatovala také žalovaná, jelikož registrace a evidence jeho osoby či samotného družstva u OSSZ není zákonnou povinností žalobce, ale povinností tohoto družstva. Nečinnost družstva tedy nemůže jít k tíži žalobce, který správnímu orgánu členství v družstvu doložil. Žalobci nelze přičítat k tíži porušení povinností stanovených tomuto družstvu. K nevyhovění žádosti nelze dospět ani na základě skutečnosti, že dle doloženého rozhodnutí úřadu práce by měl žalobce vykonávat práci na pozici „*dělník v oblasti výstavby budov*“, zatímco dle výpisu z obchodního rejstříku je předmětem podnikání družstva PROSTAV-OBCHODNÍ „*pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor spojený s poskytováním jen základních služeb zajišťujících řádný provoz nemovitostí, bytů a nebytových prostorů*“. Pokud předmětné družstvo pochybilo, nelze za to sankcionovat žalobce.
9. Dále žalobce reaguje na některé dílčí závěry žalované, které má za nesprávné. Nejprve se vyjadřuje k informaci, že osoba L. D. je žena. Upozorňuje, že označení osoby L. D. jako muže použil též správní orgán prvního stupně. To znamená, že sám správní orgán prvního stupně se důsledně neseznámil s faktickým stavem a rozhodnutí je zmatečné. Odvolání a jeho odůvodnění zpracovával právní zástupce žalobce, nikoliv sám žalobce, a právní zástupce žalobce tak převzal argumentaci správního orgánu prvního stupně, což však nemůže jít k tíži žalobce. Žalobce si je vědom tohoto, že L. je na Ukrajině ženské jméno, žalobce tuto skutečnost zná, stejně tak zná osobně i paní D.
10. Žalobce namítá, že při doplnění odvolání doložil potvrzení družstva o tom, že činnost v něm skutečně vykonával. Toto potvrzení nemohl doložit dříve, protože je neměl k dispozici, neboť potvrzení bylo vydáno až 5. 4. 2018 (tedy po vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Žalobce uvedl a uvádí, že nešlo o pracovní poměr, předmětné družstvo tímto prohlášením potvrdilo, že plnění úkolů pro družstvo neprobíhalo v rámci pracovněprávního vztahu, proto mezi družstvem a žalobcem nebyla uzavřena pracovní smlouva dle zákoníku práce. Tím se však žalovaná zcela opomenula zabývat a vypořádat. Napadené rozhodnutí tak zatížila nepřezkoumatelností.
11. Další důvod nepřezkoumatelnosti žalobce spatřuje v tom, že zmínka o cestovním zdravotním pojištění se objevuje až v napadeném rozhodnutí. V řízení v prvním stupni byl žalobce vyzván k doložení nikoli cestovního, ale veřejného zdravotního pojištění. Dle názoru žalobce není třeba při podání žádosti o zaměstnání dokládat cestovní pojištění, požadování tohoto typu pojištění podle jeho povědomosti totiž nebylo ani běžnou praxí správních orgánů. Při uzavření pracovní smlouvy (po dobu trvání pracovního poměru) je žadatel automaticky pojištěn z titulu zaměstnání, stejně jako

český občan – je tedy účasten veřejného zdravotního pojištění. Žalobce doložil novou pracovní smlouvu, v případě vyhovění žádosti bude účasten veřejného zdravotního pojištění. Pokud se bude pohybovat na území ČR v době projednávání žaloby, bude mít samozřejmě řádně uzavřeno cestovní zdravotní pojištění.

12. Žalobce opětovně namítá, že okolnosti vztahu k družstvu doplnil dokladem ze dne 5. 4. 2018, ve kterém dané skutkové okolnosti ohledně případného zaměstnaneckého poměru řádně vysvětlil. K tomu dodává, že správní orgán prvního stupně požadoval výslovně pracovní smlouvu, nikoliv další doklady či vysvětlení.
13. Žalobce dále namítl, že v rámci doplnění svého odvolání uvedl a doložil, že má přislíbeno nové zaměstnání a že dne 15. 5. 2017 uzavřel pracovní smlouvu se společností Har-Li družstvo, IČ 25576283, se sídlem nám. T. G. Masaryka 103/2, 589 01 Třešť (dále jen „Har-Li družstvo“). Uvedenou pracovní smlouvu spolu se mzdovým výměrem a nabídkou volných míst doložil.
14. Žalobce se neztotožňuje se závěrem žalované, že pokud má v plánu být zaměstnán u jiného zaměstnavatele, je nutné podat novou žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu. Dle žalobce změna zaměstnavatele není změnou obsahu žádosti, stejně jako např. změna adresy bydliště (přestěhování v průběhu vyřizování žádosti). V dané věci probíhalo řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (v případě úspěchu by bylo vydané formou zaměstnanecké karty). Proto nebylo možné podat další žádost o zaměstnaneckou kartu, neboť řízení by bylo zastaveno s tím, že jedno řízení ještě není pravomocně ukončeno a jedná se tak o shodné řízení.
15. Dále žalobce uvedl, že při žádosti o vydání překlenovacího štítku mu bylo přiděleno číslo jednací, žádost je zapsána v počítačovém systému OAMP, stejně jako řízení o prodloužení pobytu. Žalobce podepisoval žádost a správní orgán si učinil kopii jeho cestovního pasu, tyto doklady se následně ve fyzické podobě zařazují do složky cizince. V daném případě tedy nešlo o pouhé prokázání totožnosti, ale o určitý druh správního řízení sui generis.
16. Dle žalobce správní orgán prvního stupně postupoval při svém rozhodování na základě nesprávného znění zákona o pobytu cizinců, a to ve znění účinném do 17. 12. 2015. Žalobce však již v odvolacím řízení namítal, že správní orgán měl postupovat dle příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 23. 6. 2014, neboť žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podal dne 27. 5. 2013. Na uvedenou skutečnost nyní žalobce poukazuje opětovně. Namítá, že žalovaná se s touto námitkou řádně nevypořádala, nezkoumala ji v rámci dopadu podmínek, které se vztahují na žalobce, kdy z konstatování žalované není zřejmé, jaké rozdíly v daných účinných zněních zákona nastaly. V tom žalobce spatřuje další důvod nepřezkoumatelnosti. Obecné konstatování žalované, že konkrétní zákonná ustanovení ve výroku napadeného rozhodnutí v obou zněních jsou totožná či obdobná, dle jeho názoru neobstojí. Pokud správní orgán postupuje podle nesprávného znění zákona, jedná se obecně o vadu, která způsobuje nezákonnost rozhodnutí, kterou nelze nahradit jinak, než zrušením napadeného rozhodnutí.
17. Závěrem žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí a jemu předcházející prvoinstanční rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení a zavázal žalovanou k náhradě nákladů řízení žalobci.

III. Vyjádření žalované k žalobě

18. Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že žalobce použil totožné námitky jako v odvolacím správním řízení. Proto odkázala na napadené rozhodnutí. Poukázala na to, že žalobce v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně ani v odvolacím řízení nedoložil doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti, které žalovaná považuje za nezbytné k ověření údajů uvedených v žalobcově žádosti. Dále žalovaná uvedla, že změna zaměstnavatele v průběhu řízení je změnou v obsahu žádosti. Jelikož rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo již vydáno, nemůže žalobce žádat o změnu obsahu žádosti ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Žalobce má možnost požádat o vydání zaměstnanecké karty u nového zaměstnavatele, a to po pravomocně ukončeném řízení o jeho původní žádosti (po odpadnutí překážky litispendence). K žalobní námitce vztahující se k aplikovanému znění zákona má žalovaná za to, že se s touto odvolací námitkou vypořádala dostatečně. Uvedla, že prokázání účelu pobytu, tedy faktický výkon zaměstnání u zaměstnavatele, k čemuž je prodloužení dlouhodobého pobytu požadováno, je správní orgán prvního stupně oprávněn vyžadovat a posoudit v jakémkoliv znění zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že žalobce odmítl vypovídat, musel správní orgán prvního stupně vyžádat od žalobce doložení listinných důkazů, které by jednoznačně prokazovaly jeho zaměstnání u uvedeného družstva. Žalobce však i přes výzvu správního orgánu prvního stupně požadované dokumenty (doklad o veřejném zdravotním pojištění ani o cestovním zdravotním pojištění) nepředložil.

IV. Ústní jednání

19. Při jednání soudu konaném dne 18. 5. 2021 zástupci účastníků řízení setrvali na své argumentaci a na procesních návrzích. Podle žalobce zákonem stanovený důvod zamítnutí jeho žádosti nebyl naplněn.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

20. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, kterými je vázán, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

21. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovanou vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
22. Dne 27. 5. 2013 podal žalobce na oficiálním formuláři žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu dle § 44a zákona o pobytu cizinců za účelem zaměstnání. V rámci správního řízení byl žalobce předvolán k výsledku na den 4. 10. 2013. K výsledku se dostavil, ale odmítl vypovídat. Správní orgán prvního stupně žádost rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013, č. j. OAM-26561-15/DP-2013, zamítl. Toto rozhodnutí k odvolání žalobce žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 8. 2016, č. j. MV-158696-3/SO-2013, zrušila a věc vrátila správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.
23. Žalobce k žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání doložil jako jednu z požadovaných náležitostí Rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání u zaměstnavatele PROSTAV-OBCHODNÍ družstvo

- ze dne 22. 6. 2016, vydané Úřadem práce ČR – krajskou pobočkou v Pardubicích, č. j. PAA-319-5/2013-za, a to s dobou platnosti od 1. 7. 2016 do 30. 6. 2017, na pracovní pozici „*dělníci v oblasti výstavby budov*“, s místem výkonu práce v okrese Pardubice, ze kterého vyplývá, že žalobce bude zajišťovat plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti výše uvedeného družstva, a to jako člen tohoto družstva. Výpisem z obchodního rejstříku ze dne 8. 10. 2016 správní orgán prvního stupně zjistil, že předsedou družstva je od 26. 3. 2009 paní L. D., nar. X.
24. Dne 8. 10. 2016 správní orgán prvního stupně požádal OSSZ Chrudim o sdělení informací a poskytnutí podkladů k osobě žalobce a zaměstnavatele. Z odpovědi OSSZ ze dne 19. 10. 2016 vyplynulo, že žalobce byl u PROSTAV-OBCHODNÍ družstvo evidován od 6. 6. 2008 do 13. 6. 2008. Dále bylo zjištěno, že toto družstvo bylo v evidenci OSSZ od 29. 11. 2002 do 31. 12. 2006 a od 21. 2. 2007 do 30. 11. 2013.
25. Dne 12. 10. 2016 správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k doložení originálu cestovního dokladu, pracovní smlouvy, výplatních pásek za poslední tři měsíce, dokladu o veřejném zdravotním pojištění zaměstnance a potvrzení o členství v družstvu. To vše ve lhůtě 15 dní od doručení výzvy. Žalobce požadované doklady ve stanovené lhůtě nedoložil ani žádným způsobem správní orgán prvního stupně nekontaktoval.
26. Dne 1. 12. 2016 správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Dne 12. 12. 2016 se ke správnímu orgánu prvního stupně dostavila zmocněná zástupkyně žalobce. Seznámila se s podklady pro rozhodnutí a uvedla, že se k podkladům vyjádří do 10 dnů. Současně doložila potvrzení družstva ze dne 2. 12. 2016 o členství žalobce v družstvu PROSTAV-OBCHODNÍ a kopii cestovního dokladu.
27. Dne 3. 2. 2017 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. OAM-26561-36/DP-2013, kterým žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání zamítl, neboť žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti a k žádosti předložil náležitost, v níž uvedené údaje podstatné pro posouzení žádosti neodpovídají skutečnosti.
28. K přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobce je ženatý a má dvě děti, na území České republiky však pobývá sám, nemá na území žádné významné majetkové vazby, žije v ubytovacím areálu. Jeho vztah k domovskému státu není zásadně narušen, a to zejména s ohledem na dobu jeho pobytu na území České republiky a na skutečnost, že na území domovského státu pobývá celá jeho rodina. Správní orgán prvního stupně tak shledal, že rozhodnutí není nepřiměřené ve vztahu k důvodu zamítnutí žádosti žalobce, resp. že není nepřiměřeně zasazeno do soukromého ani rodinného života žalobce.
29. Prvoinstanční rozhodnutí žalobce napadl odvoláním. Dne 15. 11. 2018 žalobce v rámci odvolacího řízení žalované doložil potvrzení ze dne 5. 4. 2018 o plnění úkolů pro PROSTAV-OBCHODNÍ družstvo v letech 2013, 2014, 2015, 2016 a v první polovině roku 2017, dodatek k pracovní smlouvě s Har-Li družstvo ze dne 12. 11. 2018, mzdový výměr na základě uvedené pracovní smlouvy ze dne 12. 11. 2018 a doklad o zajištění ubytování.
30. Dne 25. 2. 2019 bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí.

B. Právní závěry

31. Po provedeném přezkumném řízení dospěl soud k závěru, že **žaloba je důvodná**.
32. Jelikož žalobce vznesl několik námitek ve vztahu k možné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, zabýval se jimi zdejší soud přednostně, neboť v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí by soud dále nemohl napadené rozhodnutí již z hlediska dalších žalobních námitek přezkoumávat. Námitky nepřezkoumatelnosti byly vzneseny v souvislosti s tvrzeným nedostatečným zdůvodněním použití konkrétní právní úpravy, dále žalobce nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje ve skutečnosti, že je mu žalovanou vytýkáno nedoložení cestovního zdravotního pojištění, přestože správní orgán prvního stupně po něm požadoval doklad o veřejném zdravotním pojištění. Hlavní a opakovaně vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je potom absence vypořádání se s jeho odvolací námitkou, že nevykonával činnost pro družstvo PROSTAV-OBCHODNÍ v zaměstnaneckém poměru, ale jako člen družstva (při plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti uvedeného družstva), a proto nemohl předložit pracovní smlouvu, výplatní pásky a doklady od OSSZ.
33. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu ukládá správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Jestliže správní orgán těmto požadavkům vyhoví, nemůže obstát závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud zcela reagovat na námitku účastníka (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).
34. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu nesprávné aplikace právní normy není důvodná. Správní orgán prvního stupně posuzoval žádost žalobce v režimu zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 17. 12. 2015. V řízení o odvolání žalobce namítl, že správní orgán měl postupovat dle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 6. 2014. Této námitce žalovaná vyhověla s tím, že změnila výrok prvoinstančního rozhodnutí tak, že aplikovala příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců účinného v době podání žalobcovy žádosti, tj. do 23. 6. 2014. Současně odůvodnila, že ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nepřistoupila, protože konkrétní zákonná ustanovení jsou totožná či obdobná v obou zněních.
35. Pokud jde o doložení potvrzení o cestovním zdravotním pojištění, soud přisvědčil námitce žalobce, že zmínka o jeho nepředložení je poprvé uvedena až v napadeném rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně po žalobci požadoval doložení potvrzení o veřejném zdravotním pojištění, jak je zřejmé z jeho výzvy ze dne 12. 10. 2016. Jedná se o pochybení žalované v konkretizaci požadovaného dokumentu, které však dle názoru soudu nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí samo o sobě nezpůsobuje.
36. Konečně se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí z důvodu nevypořádání se s odvolací námitkou, že žalobce nevykonával činnost pro

družstvo PROSTAV-OBCHODNÍ v zaměstnaneckém poměru, a proto nemohl předložit pracovní smlouvu, výplatní pásky a doklady od OSSZ. Krajský soud konstatuje, že žalovaná se touto odvolací námitkou zabývala na stranách 8 až 9 napadeného rozhodnutí. Uvedla, jakými úvahami byla vedena, a odůvodnila, proč tuto námitku neshledala důvodnou. Namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu nevypořádání této námítky soud neshledal.

37. Krajský soud však shledal pochybení v postupu správních orgánů při zjišťování skutkového stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu a v následném právním hodnocení. Své úvahy soud rozvádí následovně.
38. Podle § 44a odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„Žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu přijímá a rozhoduje o ní ministerstvo. Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3, § 46 odst. 7 a 8 a § 47 vztahuje obdobně.“*
39. Podle § 35 odst. 3 téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„Dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).“*
40. Podle § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza.“*
41. Podle ustanovení § 46 odst. 6 téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„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).“* Pod písm. a), d) a e) ustanovení § 31 odst. 1 téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014, jsou uvedeny tyto náležitosti: cestovní doklad, doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území, fotografie; to neplatí, pokud bude pořizován obrazový záznam cizince.
42. Podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„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 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.“*
43. Podle ustanovení § 103 písm. c) téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„Cizinec je mimo povinností stanovených v jiných ustanoveních tohoto zákona dále povinen uvádět v řízení podle tohoto zákona pravdivě a úplně všechny požadované údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem.“*
44. Podle ustanovení § 174a téhož zákona ve znění účinném do 23. 6. 2014: *„Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.“*

45. Podle § 3 správního řádu: „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“
46. Podle ustálené judikatury (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12. 10. 2004) tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Proto se soud zabýval jak odůvodněním prvoinstančního rozhodnutí, tak i potvrzujícího napadeného rozhodnutí.
47. Prvoinstanční rozhodnutí bylo ve vztahu k aplikaci ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců odůvodněno tím, že správní orgán za účelem zjištění skutečného stavu věci vyzval žalobce (výzvou ze dne 12. 10. 2016) k doložení cestovního dokladu, pracovní smlouvy, výplatních pásek za poslední tři měsíce, potvrzení o členství v družstvu a dokladu o veřejném zdravotním pojištění. Protože však žalobce ve stanovené lhůtě požadované doklady nedoložil ani žádným způsobem správní orgán nekontaktoval, dospěl k závěru, že nebylo možné ověřit údaje uvedené v žádosti, a proto žádost žalobce o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu zamítl.
48. Napadené rozhodnutí aprobovalo závěr správního orgánu prvního stupně prezentovaný v prvoinstančním rozhodnutí, že se nepodařilo ověřit skutečnosti uvedené v žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání s následujícím odůvodněním: „*Komise uvádí, že účastník řízení v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně odmítl vypovídat. Vzhledem ke skutečnosti, že nebylo možné výsledkem ověřit skutečnost, že účastník řízení je skutečně a řádně zaměstnáván u družstva PROSTAV-OBCHODNÍ a plní účel požadovaného pobytu, byl povinen správní orgán I. stupně ve smyslu ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb. získat jiné důkazy ke zjištění skutkového stavu v dostatečném rozsahu. Komise uvádí, že správní orgán I. stupně vyzval účastníka řízení k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dotčených podkladů, jelikož ve správním řízení vznikly důvodné pochybnosti. Komise zastává názor, že pracovní smlouva a výplatní pásky vystavené zaměstnavatelem jsou dalšími věrohodnými způsobilými důkazními prostředky ve věci žádosti účastníka řízení. Účastník řízení žádal o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (nyní zaměstnanecká karta). Správní orgán I. stupně byl povinen ověřit dostupnými prostředky, zda účastník řízení fakticky plní účel pobytu, o který žádá, tj. je fakticky zaměstnáván u družstva PROSTAV-OBCHODNÍ. Komise konstatuje, že z doložených rozhodnutí od úřadu práce týkajících se udělení povolení k zaměstnání vyplývá, že účastník řízení plní úkoly jako člen družstva. (...) Vzhledem ke skutečnosti, že účastník řízení nepřeložil pracovní smlouvu ani výplatní pásky, které by prokazovaly výkon zaměstnání u daného družstva, nemohl správní orgán I. stupně ověřit skutečnosti uvedené v žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Při výkonu zaměstnání se předpokládá, že je tato činnost vykonávána na základě pracovněprávního vztahu. Pokud účastník řízení neměl s družstvem uzavřenou pracovní smlouvu, měl tuto skutečnost sdělit v reakci na výzvu správního orgánu I. stupně, případně doložit jiný doklad, ze kterého vyplývá, že účastník řízení vykonává závislou činnost a je mu za ni vyplácena mzda. Skutečnost, že účastník řízení nedisponuje těmito doklady (výplatními páskami), dle názoru Komise není omluvitelné, jelikož se jedná o běžné doklady, které by měl běžný zaměstnanec mít, případně je na žádost získat u svého zaměstnavatele. Při řízeních zahájených na žádost účastníka řízení se předpokládá poskytnutí součinnosti a aktivita ze strany účastníka řízení. Účastník řízení však odmítl vypovídat a zároveň*

nepředložil správnímu orgánu I. stupně na jeho žádost doklady, které byly nutné a nezbytné k ověření skutečností uvedených v žádosti.“

49. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že správní orgány pojalý podezření, že žalobce ve skutečnosti, tj. fakticky, nevykonává zaměstnání u daného družstva. K této otázce tedy správní orgány zaměřily své dokazování. Správní orgán prvního stupně žalobce vyzval k doložení výše specifikovaných dokladů (výzvou ze dne 12. 10. 2016), na kterou žalobce nereagoval. Žalobce doložil v rámci odvolacího řízení dne 15. 11. 2018 další doklady (viz bod 29 tohoto rozsudku), s nimiž se žalovaná dle názoru soudu řádně a přesvědčivě nevypořádala. Oba správní orgány dospěly k závěru, že nelze zjistit, zda žalobce fakticky pracoval pro družstvo PROSTAV-OBCHODNÍ, a uzavřely, že žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.
50. Takový důvod zamítnutí žádosti žalobce však neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu věci.
51. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobce správním orgánům nepředložil některé jimi požadované dokumenty prokazující, že vykonává činnost pro družstvo jako jeho člen. Žalobce byl správním orgánem prvního stupně vyzván, aby předložil pracovní smlouvu, výplatní pásky za poslední tři měsíce, doklad o veřejném zdravotním pojištění zaměstnance a potvrzení o členství v družstvu. Relevantním dokladem vztahujícím se k prokázání jeho činnosti pro družstvo jako jeho člen je toliko potvrzení o jeho členství v družstvu. Ostatní požadované dokumenty měly prokázat jeho zaměstnanecký poměr k družstvu. Žalobce však správním orgánům doložil potvrzení družstva o tom, že mezi ním a družstvem nebyl poměr zaměstnavatel-zaměstnanec. Pokud tedy správní orgán hodlal prokazovat, zda žalobce skutečně vykonával činnost pro družstvo jako jeho člen, měl jej opětovně vyzvat, aby skutečnosti, které mají význam pro rozhodnutí o jeho žádosti, prokázal a měla mu být k tomu stanovena přiměřená lhůta. Teprve nedoložil-li by žalobce na základě takové výzvy žádné doklady, nebo by jím navržené důkazy byly zjevně nezpůsobilé k prokázání plnění účelu pobytu, nebo by přes jejich provedení nemohl být učiněn skutkový závěr, zda byl či nebyl účel pobytu plněn, mohla by být žádost žalobce zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Jelikož žalobce nebyl řádně vyzván správním orgánem podle § 45 odst. 2 správního řádu, aby prokázal skutečný výkon činnosti pro družstvo PROSTAV-OBCHODNÍ, nemohla být jeho žádost zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť uvedený závěr je z důvodu nedostatečně zjištěného stavu věci předčasný.
52. Žalobce ke své žádosti o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu doložil „Rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání“ u zaměstnavatele PROSTAV-OBCHODNÍ družstvo, vydané Úřadem práce ČR – krajskou pobočkou v Pardubicích, č. j. PAA-319-5/2013-za, a to s dobou platnosti od 1. 7. 2016 do 30. 6. 2017, na pracovní pozici „*dělníci v oblasti výstavby budov*“, ze kterého vyplývá, že žalobce bude zajišťovat plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti výše uvedeného družstva, a to jako člen tohoto družstva. Nutno podotknout, že ve správním spise se nachází několik obdobných rozhodnutí úřadu práce (se stejným textem, tedy, že žalobce bude zajišťovat plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva PROSTAV-OBCHODNÍ), vystavených žalobci vždy na půl roku (od roku 2013 až do 30. 6. 2017), které žalobce pokaždé předkládal k prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, a této žádosti bylo opakovaně vyhověno. V rámci odvolacího řízení pak žalobce dne 15. 11. 2018 doložil

potvrzení družstva ze dne 5. 4. 2018 o plnění úkolů pro PROSTAV-OBCHODNÍ družstvo v letech 2013, 2014, 2015, 2016 a v první polovině roku 2017.

53. Krajský soud shledává pochybení správního orgánu prvního stupně a žalované v tom, že po žalobci požadovaly prokázání dokladů týkajících se zaměstnaneckého poměru, které žalobce logicky nemohl předložit. Nepředložením těchto dokumentů pak odůvodňují zamítnutí jeho žádosti. Žalobce přitom správním orgánům od počátku řízení tvrdil a prokazoval, že je členem družstva a plní úkoly při zajišťování úkolů družstva a že mezi ním a družstvem žádný zaměstnanecký poměr nevznikl (ve vztahu k žalované tuto skutečnost prokázal potvrzením ze dne 5. 4. 2018). Pokud měly správní orgány i přesto pochybnosti o faktickém výkonu uvedených prací, měly žalobce vyzvat postupem dle § 45 odst. 2 správního řádu a jasně specifikovat, jaké další doklady má doložit.
54. Mezi žalobcem a žalovanou je dále spornou otázkou to, kdo první ve svých podáních a rozhodnutích začal pracovat s informací, že osoba L. D. je muž. Pokud tato osoba je ve skutečnosti žena, avšak žalobce ji ve svých podáních označuje v mužském rodě, není to z pohledu soudu pro posouzení žádosti žalobce a koneckonců i žaloby nijak významné. Podání za žalobce činí jeho právní zástupce a takové pochybení je omluvitelné. Správní orgány by ho neměly klást za vinu žalobci, tím spíše, pokud k němu ze strany právního zástupce žalobce došlo v reakci na stejné pochybení správního orgánu prvního stupně.
55. S ohledem na to, že správní orgán, vázán právním názorem zdejšího soudu, bude v dalším řízení pokračovat v dokazování rozhodných skutkových okolností tak, aby zjistil v daném ohledu v souladu s § 3 správního řádu skutkový stav v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí, tedy faktický výkon prací žalobce pro družstvo PROSTAV-OBCHODNÍ, neposuzoval soud důvodnost dalších námitek. Námitku žalobce, že originál cestovního pasu správnímu orgánu předložil, soud neposuzoval z důvodu bezpředmětnosti, neboť žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce v rámci odvolacího řízení předložil úředně ověřenou kopii cestovního dokladu a vady žádosti spatřovala v nepředložení jiných požadovaných dokladů, které by prokazovaly žalobcův zaměstnanecký vztah k družstvu PROSTAV-OBCHODNÍ.
56. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Žalovaná v dalším řízení posoudí všechny podklady a dokumenty vztahující se k členství žalobce v družstvu a výkonu činnosti: „zajišťování plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti výše uvedeného družstva, a to jako člen tohoto družstva“, které správním orgánům ke své žádosti a v průběhu správního řízení předložil. Současně vyhodnotí, zda postačují k tomu, aby žádosti žalobce mohlo být vyhověno. V opačném případě zváží, zda je za účelem řádného došetření skutkového stavu věci namíste rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a vrátit mu věc k novému projednání, nebo zda za tím účelem odstraní vady řízení sama žalovaná. Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VI. Náklady řízení

57. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu

nákladů řízení. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 16 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 12 342 Kč, kterou tvoří odměna za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem dne 18. 5. 2021 dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále jen „advokátní tarif“] 3 paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 2 142 Kč odpovídající 21 % DPH (zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH). Dále jde o zaplacené soudní poplatky ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě). Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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

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

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

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

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

Hradec Králové 25. května 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu