ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého, v právní věci žalobce: **N. V. M.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 11. 2017, č. j. 50 A 20/2017 – 41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 11. 2017, č. j. 50 A 20/2017 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-938-38/ZM-2016 byla podle ustanovení § 46 odst. 6 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) tohoto zákona zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádost. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-155517-8/SO-2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnila výrok tohoto rozhodnutí tak, že „*žádost se zamítá a zaměstnanecká karta se dle ustanovení § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb. nevydá, neboť v průběhu správního řízení byla zjištěna existence jiné závažné překážky pobytu cizince na území*“. Změnu výroku realizovanou v důsledku nahrazení původně uplatněného § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, ustanovením § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona žalovaná odůvodnila tím, že přesněji odpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Zároveň zdůraznila, že žalobce nebude touto změnou nijak zkrácen na svých procesních právech, přičemž nelze hovořit ani o změně rozhodnutí v jeho neprospěch, neboť důsledek rozhodnutí, tj. zamítnutí jeho žádosti, zůstává stejný.

[2] Jako překážka pobytu cizince na území byla vyhodnocena skutečnost, že žalobce nenastoupil a ani nebude moci nastoupit na pracovní místo u deklarovaného zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo pro které mu měla být vydána zaměstnanecká karta. V průběhu správního řízení totiž vyšlo najevo, že toto místo vůbec neexistuje.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 9. 11. 2017, č. j. 50 A 20/2017 – 41, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Učinil tak z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v otázce aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud uvedl, že výkladem neurčitého pojmu *„jiná závažná překážka pobytu cizince na území“* se ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69, zabýval i Nejvyšší správní soud, přičemž na tento rozsudek odkazovala i žalovaná. Žalovaná pod citovaný neurčitý právní pojem podřadila situaci žalobce, který nenastoupil do výkonu zaměstnání u Bohemia Works Group, družstva (dále jen „Bohemia Works Group“) v místě Bujanov, Zdíky 34, když měla za prokázané, že pracovní místo určené pro žalobce nebylo fakticky volné, respektive neexistovalo. Krajský soud konstatoval, že si je vědom judikatury zdejšího soudu, která pojmu *„jiné závažné překážky pobytu cizince na území“* podřazuje neplnění účelu pobytu, pro který bylo pobytové oprávnění vydáno, zdůraznil ale, že to nebyl žalobce, kdo v projednávané věci založil existenci takové překážky, přičemž je nezbytné, aby rozhodnutí vždy odpovídalo skutkovým okolnostem případu a bylo jim přiměřené.

[4] V návaznosti na uvedené krajský soud doplnil, že § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců musí být aplikován uvážlivě a s maximální opatrností. Nelze jej chápat jako zbytkové ustanovení a bezbřehou skutkovou podstatu. Dodal, že žalobce splnil podmínky pro získání zaměstnanecké karty, o čemž svědčí skutečnost, že mu správní orgán I. stupně vydal dne 21. 3. 2016 potvrzení o splnění podmínek pro její vydání. Uvedeným postupem vyvolal podle názoru krajského soudu v žalobci legitimní očekávání, že mu bude zaměstnanecká karta vydána. Krajský soud zdůraznil, že se žalobce v nepříznivé situaci ocitl v důsledku toho, že jej jeho zaměstnavatel uvedl v omyl, neboť mu slíbil pracovní pozici, která fakticky neexistovala. Záměrem jeho zaměstnavatele bylo dodat jej jako pracovní sílu společnosti SLR - CZECHIA, s. r. o. (dále jen „SLR – CZECHIA“), čímž by ve své podstatě došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání cizinců. O těchto skutečnostech ovšem neměl žalobce žádnou povědomost a nemohl proto vědět, že ve sjednaný den nenastoupí na pozici specifikovanou v pracovní smlouvě. Oprávněně se tedy dovolával ochrany legitimního očekávání.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, vylučující neudělení zaměstnanecké karty v případě, kdy *„pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území“*, obsahuje dvojici podmínek, které mohou být vnímány jako nerozdělitelné, nebo naopak samostatné. V prvním případě by situaci žalobce nebylo možné pod dané ustanovení podřadit pro absenci souvislosti s ochranou zájmu České republiky. Při druhé variantě je třeba citované ustanovení aplikovat velmi uvážlivě, tak aby nemohlo dojít k jeho zneužití.

Žalovaná však vyložila uvedené ustanovení příliš extenzivně, aniž by dostatečně přihlédla k okolnostem případu a vysvětlila, proč zmíněné ustanovení aplikovala. Krajský soud proto její rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost s tím, že by bylo předčasné se zabývat ostatními žalobními námitkami.

[6] Navzdory tomuto závěru nicméně krajský soud následně přistoupil k řešení tří dalších námitek nesouvisejících s aplikaci shora citovaného ustanovení. V případě první z nich uvedl, že žalovaná rovněž nedostatečně vypořádala tvrzení žalobce, dle kterého se nemohl účastnit výslechů svědků, a tyto důkazy tak nelze považovat za relevantní. Oproti tomu krajský soud neshledal chybným postup správního orgánu I. stupně, který při zjištění pochybností ohledně skutečnosti, zda je žalobce zaměstnán v souladu s pracovní smlouvou, postupoval v souladu s § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců a pokračoval v řízení o jeho žádosti. Zcela závěrem krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti sdělení Policie ČR o místním šetření ze dne 25. 4. 2016, č. j. KRPC-65330-1/ČJ-2016-020027, neboť je z jeho obsahu zřejmé, že zjištění z něj plynoucí se vztahují i na žalobce.

[7] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Z hlediska zákonnosti aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nejprve zdůraznila, že žalobce na požadované pracovní místo u zaměstnavatele Bohemia Works Group nenastoupil, neboť jeho pracovní pozice nebyla fakticky volná. Taková situace podle stěžovatelky zakládá *jinou závažnou překážku pobytu cizince na území* ve smyslu zmíněného ustanovení, neboť žalobce nemůže fakticky vykonávat zaměstnání na požadovaném pracovním místě. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu stěžovatelka připomněla, že každý cizinec je povinen plnit účel, pro který mu bylo povolení k pobytu uděleno, čemuž žalobce pro shora uvedené důvody nemůže objektivně dostát (například rozsudek ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 – 81). V tomto smyslu je potom nepodstatné, zda překážku způsobuje okolnost na vůli žalobce závislá či nezávislá. Závěry učiněné krajský soudem by podle stěžovatelky správní orgán I. stupně nutily k vydání zaměstnanecké karty za situace, kdy žalobce fakticky nemůže na dané pracovní místo nastoupit, neboť není volné.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že nemůže jít k tíži správních orgánů, pokud zaměstnavatel žalobci slíbil pracovní místo, které však po jeho přicestování do ČR není fakticky volné. Hovořit nelze ani o narušení legitimního očekávání žalobce, neboť důvodem zamítnutí žádosti byly okolnosti, které se objevily až po vydání potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Podle stěžovatelky byl § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců aplikován správně, protože správní orgán I. stupně prokázal, že žalobce již od počátku nemůže fakticky plnit účel požadovaného povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty), jestliže dané pracovní místo není fakticky volné. Odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j 9 As 80/2011 – 69, jenž se výkladu pojmu *„jiná závažná překážka pobytu cizince na území“* věnuje, přičemž podle názoru stěžovatelky její rozhodnutí koreluje právnímu názoru v něm vyslovenému.

[9] V souvislosti s rozebíraným ustanovením stěžovatelka také odmítla závěr krajského soudu, podle kterého nedostatečně vysvětlila jeho aplikaci. Oproti krajskému soudu

stěžovatelka zastává přesvědčení, že v projednávané věci nechybí souvislost s bezpečnostně politickými zájmy České republiky, neboť právě zákonné zaměstnávání cizinců mezi ně lze zařadit. Poukázala v této souvislosti i na judikaturu, která má její závěry podporovat [rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 10. 2017, č. j. 30 A 186/2016 – 48, dále rozsudky tohoto soudu *„č. j. Azs 277/2015 – 29“* (pozn. stěžovatelka zjevně míní rozsudek ze dne 30. 5. 2016, č. j. 3 Azs 277/2015 – 29), a ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 – 69].

[10] Stěžovatelka rovněž vyjádřila nesouhlas se závěry krajského soudu ohledně nepoužitelnosti protokolů o výsleších svědků. Namítla, že předmětné protokoly byly správním orgánem I. stupně pořízeny v rámci jiného řízení, přičemž k nim bylo přistupováno jako k důkazu listinou, nikoli důkazu svědeckou výpovědí. Podle stěžovatelky jsou pro rozhodování správního orgánu I. stupně podstatné i skutečnosti zjištěné v rámci jeho úřední činnosti, a proto uvedené protokoly do spisu zařadil. Právě z těchto výslechů pak vyplynula řada významných informací pro rozhodnutí ve věci. Jelikož k provedení výslechů došlo v rámci jiného řízení, nebylo možné žalobce o jejich provedení vyrozumět. Stěžovatelka v této souvislosti doplnila, že žalobce byl s obsahem spisu, tedy i s uvedenými protokoly, v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu náležitě seznámen, přičemž se navzdory původnímu tvrzení následně již nijak k věci nevyjádřil.

[11] Žalobce k podané kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka dostatečně neprokázala, že pro něj společnost Bohemia Works Group nemá volná pracovní místa. Zdůraznil, že na základě potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty zaměstnán být mohl, což však neznamená, že mu již ode dne vydání předmětného potvrzení vznikla povinnost být zaměstnán a plnit tak daný účel. Taková povinnost mu dle jeho názoru vzniká až vydáním zaměstnanecké karty. Žalobce současně poznamenal, že stěžovatelka při vydávání rozhodnutí často překračuje zákonné lhůty, kdy důsledkem je i situace, do níž se dostal žalobce. Stěžovatelce rovněž vytkl, že správní orgány pojem *„jiná závažná překážka“* často zneužívají a ulehčují si tak vypořádání všech podkladů. Správní orgán I. stupně neměl podle žalobce řádně zjištěný skutkový stav. Nesprávný postup správních orgánů žalobce neúměrně zatížil ve smyslu finančních prostředků vynaložených na přicestování do ČR. Za situace, kdy se žalobce nedopustil žádného provinění, bylo by zamítnutí jeho žádosti v naprostém rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobce konečně odmítl i využití protokolů o výsleších svědků z jiných řízení, neboť mu nebylo umožněno se daných výslechů zúčastnit. Nadto byly předmětné výslechy provedeny s osobami, které u společnosti Bohemia Works Group buď v dané době nepracovaly, popřípadě u ní nepracovaly vůbec. Výslechy proto nelze brát za stěžejní důkaz, neboť by tím bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Z povahy věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné nejprve vypořádat otázku (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku i rozhodnutí stěžovatelky. Krajský soud totiž zrušil napadené správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost způsobenou nedostatkem

důvodů, věcí se však přesto zabýval i meritorně. Taktéž stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, přičemž ovšem současně uplatňuje námitky směřující do věci samé. Nepřezkoumatelnost přitom představuje natolik závažnou vadu soudního i správního rozhodnutí, že znemožňuje jeho věcný přezkum a soud k ní přihlíží z úřední povinnosti (mj. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, a ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na důvody, které vedly krajský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky. Uvedený deficit krajský soud spatřoval jednak v nedostatečném zohlednění individuálních okolností případu při subsumpci skutkového stavu pod neurčitý právní pojem *„jiná závažná překážka pobytu cizince na území“*, jednak v otázce vypořádání námitek žalobce, směřujících do tvrzeného procesního pochybení správního orgánu I. stupně při obstarávání důkazů (výslechů svědků).

[16] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatelka se problematikou podřaditelnosti okolností případu pod neurčitý právní pojem *„jiná závažná překážka pobytu cizince na území“* zaobírala na stranách 13-14 svého rozhodnutí. V jiné jeho části (str. 10-11) potom reagovala na námitku týkající se legitimního očekávání žalobce. Proti tomu postavil krajský soud vlastní argumentaci, jmenovitě na stranách 8-12, z níž však zřetelně vyplývá, že směřuje do posouzení věcné správnosti úvah stěžovatelky. Ačkoli tedy krajský soud uzavřel, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné, odůvodnění jeho rozsudku se vypořádává s tím, jak o věci v meritu uvážily správní orgány. Nepřiléhavá kvalifikace důvodu, pro který krajský soud rušil rozhodnutí stěžovatelky, však sama o sobě nemá vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[17] K druhému důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti – procesnímu pochybení při obstarávání důkazů, jež rezultovalo v jejich nepoužitelnost - Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka na straně 9 napadeného rozhodnutí výslovně konstatuje, že jí *„není známo, z čeho* [žalobce] *dovozuje, že správní orgán I. stupně provedl výslech několika osob, které však nebyly řádně vyslechnuty v rámci správního řízení o žádosti účastníka řízení. Ze spisového materiálu* [stěžovatelka] *ověřila, že jsou zde založeny originální vyhotovení protokolů o výslechu dotazovaných osob, které splňují veškeré zákonné požadavky ve smyslu ustanovení § 18* [správního řádu]“. Jakkoliv zdejší soud připouští, že jde o vyjádření nanejvýš stručné, má za to, že postihuje důvod, pro který stěžovatelka nevyhodnotila námitky žalobce jako důvodné. Zřetelně z něj totiž vyplývá, že (i) neshledala důvod pochybovat o zákonnosti provedených výslechů, přičemž současně zdůraznila, že (ii) protokoly o výsleších jsou součástí spisu, což mimo jiné znamená, že se s nimi žalobce mohl seznámit. Z uvedených důvodů se zdejší soud neztotožňuje s hodnocením krajského soudu o nepřezkoumatelnosti odůvodnění stěžovatelky. Ani v tomto případě však neměl nesprávný závěr krajského soudu vliv na zákonnost jeho rozsudku, neboť soud věcně hodnotil důvody, které stěžovatelka uvedla v napadeném rozhodnutí (byť dle svého názoru pouze nad rámec). Jestliže se tedy krajský soud procesními otázkami spojenými s dokazováním před správním orgánem I. stupně věcně zabýval, do jeho závěrů směřovaly námitky stěžovatelky i vyjádření žalobce, bylo by přehnaně formalistické rušit napadený rozsudek pro nesprávné posouzení přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a věci samé

se nevěnovat. Ve svém důsledku by takový postup vedl jen k oddálení okamžiku, kdy se kasační soud ke sporným otázkám vyjádří. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku.

[18] Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, lze konstatovat, že se dle obsahu fakticky nejedná o tvrzenou nepřezkoumatelnost, ale nesprávné právní posouzení věci. Podstatou námitek stěžovatelky je totiž nesouhlas s výkladem ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců krajským soudem, nikoliv absence odpovídajícího hodnocení či jeho nesrozumitelnost, apod. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému posouzení závěrů vyslovených krajským soudem ke sporné otázce.

[19] Pokud jde o věcné posouzení právního hodnocení věci krajským soudem, je třeba nejprve zmínit, že skutkově i právně prakticky identické věci byly tímto soudem v nedávné době rozhodovány rozsudky ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 – 37, ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 249/2017 – 36, ze dne 8. 3. 2018, č. j. 7 Azs 387/2017 – 24, a č. j. 9 Azs 423/2017 – 23, a ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 Azs 383/2017 – 34. Z právních závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích vyšel Nejvyšší správní soud i v nyní projednávaném případu, neboť neshledal důvod, který by opodstatňoval odklon od zde vyslovených závěrů.

[20] Nejvyšší správní soud na úvod své argumentace předesílá, že při posuzování projednávané věci vycházel ze skutečnosti, že žalobce v řízení vedeném před správním orgánem I. stupně pod sp. zn. OAM-938/ZM-2016, před stěžovatelkou poté pod sp. zn. MV-155517/SO-2016, podal žádost o povolení změny obsahu své žádosti ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Tuto prvně jmenovaný orgán zamítl svým usnesením ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-938-37/ZM-2016, přičemž podané odvolání následně zamítla stěžovatelka rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-155517-6/SO-2016. Nejvyšší správní soud proto považuje nepovolení změny obsahu žádosti ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu za zákonné a konstatuje, že při posuzování projednávané věci vycházel z toho, že žalobce žádal o vydání zaměstnanecké karty na pracovní místo leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group s místem výkonu práce na adrese Bujanov, Zdíky 34, které bylo v evidenci volných pracovních míst pro držitele zaměstnanecké karty uvedeno pod č. X.

[21] Podle ustanovení § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců se zaměstnaneckou kartou rozumí *povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas ministerstva podle odstavce 7. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání*. V projednávané věci šlo o první variantu, jelikož žalobce žádal o vydání zaměstnanecké karty pro konkrétní pracovní pozici vedenou v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[22] Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1

písm. f) téhož zákona. Stěžovatelka v projednávané věci shledala naplnění důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je důvodem k nevydání zaměstnanecké karty to, že *pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*, přičemž žalobcova situace byla kvalifikována jako *jiná závažná překážka pobytu na území*.

[23] Výkladu tohoto neurčitého právního pojmu se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře mnohokrát věnoval, zejména v souvislosti s jeho aplikací při rozhodování o žádostech o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání. Vzhledem k širokému dosahu citovaného ustanovení a obecnosti učiněných judikatorních závěrů z nich lze vycházet i v projednávané věci.

[24] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti opakovaně potvrdil, že za *jinou závažnou překážku* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců lze v obecné rovině považovat neplnění účelu povoleného nebo povolovaného pobytu. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, například dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem (viz například rozsudek ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81). Je přitom věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek cizince vpustí či nevpustí na vlastní území a zda shledá, že důvody pro vpuštění této osoby na území přetrvávají i poté, kdy uplynula doba, po níž jí byl vstup a pobyt povolen (viz rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, publ. pod č. 1955/2009 Sb. NSS).

[25] V nyní posuzované věci žalobce podal dne 4. 1. 2016 žádost o vydání zaměstnanecké karty na volné pracovní místo leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group s místem výkonu práce na adrese Bujanov, Zdíky 34, které bylo v evidenci volných pracovních míst pro držitele zaměstnanecké karty uvedeno pod č. X. K žádosti přiložil veškeré potřebné náležitosti, tedy pracovní smlouvu ze dne 27. 10. 2015 se mzdovým výměrem, výpis z rejstříku trestů, zdravotní potvrzení apod. Dne 21. 3. 2016 vydal správní orgán I. stupně žalobci potvrzení č. j. OAM-00938-14/ZM-2016, že splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zákona o pobytu cizinců. Následně ovšem tentýž správní orgán, na základě informací plynoucích ze sdělení Policie ČR, Krajského ředitelství Jihočeského kraje ze dne 25. 4. 2016, č. j. KRPC-65330-1/ČJ-2016-020027, vydal dne 27. 4. 2016 usnesení
č. j. OAM-938-17/ZM-2016 o pokračování v řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců, neboť nově zjištěné skutečnosti mohly zásadním způsobem ovlivnit výsledek řízení.

[26] Z provedeného dokazování poté vyplynulo, že žalobce do zaměstnání nenastoupil, neboť předmětné pracovní místo není volné, respektive fakticky ani nikdy neexistovalo, přičemž záměrem žalobcova zaměstnavatele bylo využít jej jako pracovní sílu pro společnost
SLR - CZECHIA, čímž by došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání. Z tohoto důvodu je prokazatelně vyloučeno, že by žalobce mohl plnit účel svého pobytu, kterým je výkon závislé práce u zaměstnavatele Bohemia Works Group, v místě uvedeném v žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Avšak i za situace, kdy by zaměstnavatel Bohemia Works Group formálně měl pro žalobce volné pracovní místo, bylo by na místě konstatovat

existenci jiné závažné překážky pobytu žalobce na území České republiky, neboť jeho zaměstnavatel jej plánoval využít k „*pronájmu*“ pracovní síly společnosti SLR - CZECHIA. Tím by však došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání cizinců a tím i k nenaplnění účelu pobytu, kterým měl být výkon závislé práce pro Bohemia Works Group. Nemožnost vykonávat práci na místě uvedeném v žádosti potvrzují i protokoly o výsleších svědků P. S. [protokoly ze dnů 23. 5. 2016 a 6. 6. 2016, č. j. OAM-965/ZM-2016 (26) a (38)], J. S. [protokol ze dne 23. 5. 2016, č. j. OAM-965/ZM-2016 (27)], M. Š. [protokol ze dne 23. 5. 2016, č. j. OAM-965/ZM-2016 (28)], a Š. Š. [protokol ze dne 25. 5. 2016, č. j. OAM-965/ZM-2016 (31)], z nichž jednak plyne, že zaměstnavatel nemá pro žalobce volné pracovní místo, a jednak záměr zaměstnavatele využít žalobce jako pracovní sílu pro společnost SLR - CZECHIA.

[27] Jakkoliv se lze ztotožnit se závěrem krajského soudu, dle kterého z provedeného dokazování vyplývá, že se žalobce do nepříznivé situace dostal na základě okolností, které byly na jeho vůli nezávislé, není možné mu již přisvědčit v tom, že by tento fakt byl způsobilý zhojit skutečnost, že žalobce nemůže plnit účel pobytu předpokládaný zaměstnaneckou kartou, tj. být zaměstnán na pracovním místě leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group. Podle názoru Nejvyššího správního soudu převažuje zájem státu na dodržování předpisů regulujících pobyt cizinců na území České republiky, přičemž na plnění účelu pobytu je nezbytné nahlížet jako na kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince. Platí proto, že nemůže-li cizinec plnit účel pobytu, jedná se o okolnost, která bez dalšího představuje *závažnou překážku pobytu na území* ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, zamezující vydání zaměstnanecké karty. Nelze proto aprobovat závěr krajského soudu, podle kterého je nutné zohlednit fakt, že žalobce byl uveden zaměstnavatelem v omyl. Pro úplnost je vhodné dodat, že, v praxi mohou nastat výjimečné situace, které by mohly dočasné přerušení plnění účelu, pro který bylo povolení uděleno ospravedlnit. Nejvyšší správní soud tak například v minulosti konstatoval, že nelze zamítnout žádost cizince o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání pouze proto, že aktuálně podnikatelskou činnost nevykonává z důvodu těhotenství či mateřství (viz rozsudek ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 59/2015 - 37). Lze si také představit, že obdobné důvody nastanou na samém počátku pobytu cizince a plnění účelu jeho pobytu bude dočasně „odloženo“. Vždy by však muselo jít o důvody ospravedlňující dočasné přerušení plnění účelu, nikoli okolnosti, které jeho plnění definitivně vylučují, jako tomu bylo v projednávané věci.

[28] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle kterého žalobci svědčilo legitimní očekávání, že mu bude vydána zaměstnanecká karta. Krajský soud staví své úvahy především na tom, že správní orgán I. stupně zhodnotil kladně obsah žalobcovy žádosti, poté mu bylo vydáno vízum za účelem převzetí zaměstnanecké karty a po příjezdu do České republiky také potvrzení o splnění podmínek k jejímu vydání. Jakkoliv lze v obecné rovině souhlasit s tím, že žalobce mohl za uvedených okolností vcelku pochopitelně nabýt přesvědčení, že zaměstnaneckou kartu získá, nelze tuto skutečnost automaticky vykládat v tom smyslu, že by mu svědčilo právem chráněné legitimní očekávání, kvůli kterému by měl správní orgán ignorovat, že obsah podkladů, ze kterých původně vycházel, neodpovídá skutečnosti. V situaci, kdy tato zjištění vyšla najevo ještě v průběhu řízení, postupoval správní orgán I. stupně zcela v souladu se zákonem,

rozhodl-li o pokračování řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Jak navíc stěžovatelka naznačila ve své kasační stížnosti, pokud by takové skutečnosti byly zjištěny až po vydání zaměstnanecké karty, bylo by její povinností zahájit řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) téhož zákona pro neplnění účelu pobytu. Rovněž kasační námitka směřující do posouzení legitimního očekávání žalobce je proto důvodná.

[29] Poslední skupina kasačních námitek se týká problematiky obstarávání důkazních prostředků ve správním řízení. Krajský soud správním orgánům vytkl, že skutková zjištění postavily mj. na protokolech o výsleších svědků, které byly pořízeny v jiném správním řízení, a následně došlo k jejich účelovému zkopírování do správního spisu žalobce, aniž by byl žalobce řádně vyrozuměn o plánovaném provedení výslechů. Stěžovatelka oproti tomu v kasační stížnosti namítá, že postup správního orgánu I. stupně byl v souladu se zákonem, neboť žalobce měl možnost se s obsahem protokolů seznámit.

[30] Nejvyšší správní soud po prověření obsahu spisu správního orgánu I. stupně zjistil, že pod č. l. 22-27 zahrnuje fotokopie protokolů o výsleších svědků pořízených ve správním řízení vedeném jmenovaným orgánem pod sp. zn. OAM-965/ZM-2016, přičemž jméno účastníka tohoto řízení je na protokolech zabělené. Jedná se o výslechy pana T. D. K. (původního zmocněnce žalobce ve správním řízení, který ve věci figuruje také jako tlumočník při jednání mezi Bohemia Works Group a vietnamskými pracovníky), paní M. Š. (účetní SLR – CZECHIA), pana P. S. (ekonoma Bohemia Works Group), paní J. S. (tehdejší předsedkyně družstva Bohemia Works Group, místo ní se však k výslechu dostavil pan P. S.), pana J. S. (bývalého předsedy družstva Bohemia Works Group) a paní Š. Š. (mzdové účetní a personalistky SLR – CZECHIA).

[31] Dále je třeba přihlédnout k tomu, že podle protokolu ze dne 23. 8. 2016, č. j. OAM-938-33/ZM-2016, se zástupce žalobce (zastoupený na základě substituční plné moci paní Gabrielou Lenderovou) uvedeného dne seznámil s podklady pro vydání správního rozhodnutí I. stupně. Předmětný protokol v rámci výčtu podkladů tvořících součást správního spisu výslovně zmiňuje i protokoly o výsleších svědků. Zástupkyně do protokolu ze dne 23. 8. 2016 uvedla, že se žalobce k podkladům vyjádří do deseti dnů, k čemuž nedošlo.

[32] Podle ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu platí, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, jsou-li důkazy získány v souladu se zákonem, dostanou se do dispozice správního orgánu legální cestou, účastníku řízení jsou tyto důkazy zpřístupněny a má možnost se k nim vyjádřit a reagovat na ně (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2014, čj. 1 Azs 195/2014 – 36, nebo ze dne 25. 1. 2018, čj. 4 Azs 248/2017 – 37). V této souvislosti je třeba zdůraznit, že nelze po správních orgánech spravedlivě požadovat, aby přehlížely skutečnosti známé jim z úřední činnosti, popřípadě vyplývající z paralelně vedených správních řízení. Zmíněné judikatorní závěry nicméně dokládají, že využití informací z jiných správních řízení má své limity, které musí být dodrženy s tím, že využívání protokolů o výsleších svědků z jiného správního řízení nesmí být výrazem libovůle správních orgánů, stejně jako nesmí

pravidelně nahrazovat důkaz (samotnou) svědeckou výpovědí. Podle Nejvyššího správního soudu se však v nyní projednávané věci o takový exces nejednalo, neboť svědci byli (v rámci konkrétního řízení) dotazováni na skutečnosti, které se z povahy věci netýkaly jen osoby účastníka řízení, ve kterém byly výslechy provedeny, ale též dalších osob, které se nacházely ve stejné situaci, což byl i případ žalobce. Správní orgány proto mohly na skutečnostech plynoucích z těchto protokolů vybudovat své skutkové závěry.

[33] Za naznačené situace tak považuje Nejvyšší správní soud z hlediska ochrany práv žalobce za dostatečné, že měl přístup k informacím plynoucím z výslechu svědků ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, a že s nimi mohl v průběhu správního řízení, zejména v rámci řízení o odvolání, polemizovat. Nelze přitom přehlédnout, že s obsahem spisu se seznamoval i zástupce žalobce Mgr. Petr Václavek, který je právním profesionálem. Žalobce se přesto v průběhu správního řízení v I. stupni k výslechům, respektive k protokolům o nich, nijak nevyjádřil a nevznesl žádné připomínky. Zdejší soud proto nepovažuje za nezbytné výslechy svědků opakovat. Jakkoliv totiž žalobce s obsahem výpovědí svědků v obecné rovině nesouhlasí, je třeba zdůraznit, že nijak blíže neosvětlil, jak by se konkrétně mohly změnit v jeho prospěch skutkové závěry správních orgánů, pokud by se výslechů zúčastnil. Sama skutečnost, že žalobce s obsahem protokolů o výsleších svědků nesouhlasí, není způsobilá odůvodnit nezbytnost opakovaného provedení svědeckých výpovědí. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační námitky vztahující se k využití předmětných protokolů ve správním řízení důvodnými.

[34] Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[35] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a to ohledně otázky přezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí, použitelnosti důkazních prostředků získaných v jiném řízení a výkladu neurčitého právního pojmu „*jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ učiněného ve vztahu k popsaným okolnostem. Neopomene se též vypořádat s dalšími námitkami, kterými se v nyní napadeném rozsudku nezabýval z důvodu svého nesprávného závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

[36] V dalším řízení krajský soud rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu