

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **L. V. H.,** zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-155600-8/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 2018, č. j. 50 A 18/2017 - 91,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 2018, č. j. 50 A 18/2017 - 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-155600-8/SO-2016, změnila výrok rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-1730-41/ZM-2016, tak, že *„žádost se zamítá a zaměstnanecká karta se podle 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 prvostupňového rozhodnutí odůvodnila žalovaná tím, že přesněji odpovídá zjištěným skutečnostem a okolnostem případu. Zároveň doplnila, že žalobce touto změnou nebyl nijak zkrácen na svých procesních právech, a tudíž neshledala odvolací námitky důvodnými. Dále uvedla, že dílčí nepřesnost v protokolu o místním šetření č. j. KRPC-65255-1/ČJ-2016-020027, kde Policie České republiky označila žalobce za osobu s povolením k dlouhodobému pobytu namísto osoby, která získala potvrzení o splnění

podmínek pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, nemá za následek nepřezkoumatelnost tohoto protokolu. Žalovaná neshledala pochybení prvostupňového orgánu ani v tom ohledu, že nezaložil do spisu podnět k provedení místního šetření na adrese Z. 34, X K. Žalovaná uvedla, že žalobce podle pracovní smlouvy měl nastoupit do zaměstnání po odebrání biometrických údajů dne 1. 3. 2016. Připomněla, že žalobce v řízení před prvostupňovým orgánem nijak nerozporoval platnost pracovní smlouvy ani nenamítal, že by v pracovní smlouvě došlo ke změnám. Žalovaná uvedla, že prvostupňový orgán založil do spisu protokoly o výslechu dotazovaných osob splňující požadavky podle § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přičemž neshledal žádné zkrácení procesních práv žalobce spojených s účastí na dokazování. Zdůraznila, že považuje výslech osob působících ve společnosti SLR - CZECHIA s.r.o. za zásadní i přes skutečnost, že žalobce byl zaměstnancem Bohemia Works Group, družstvo. Žalobcův zaměstnavatel se společností SLR - CZECHIA s.r.o. úzce spolupracoval, a proto informace osob působících v naposledy uvedené společnosti byly pro projednávanou věc podstatné. Žalovaná upozornila, že se žalobce mohl s výsledky výslechů svědků seznámit a případně vznést námitky k obsahu protokolů či neaktuálnosti informace o množství volných pracovních míst. Žalobce takto neučinil a navíc ani nijak konkrétně netvrdil, jak se měly změnit skutkové okolnosti případu. Žalovaná zdůraznila, že řízení samé prodloužil svým jednáním i žalobce samotný, neboť dne 14. 9. 2016 podal žádost o změnu obsahu podání. Samotná skutečnost, že prvostupňový orgán není oprávněn rozhodnout, zda se společnost Bohemia Works Group, družstvo, dopustila správního deliktu podle zákona č. 435/2004 Sb., nebrání posouzení toho, zda předmětným jednáním nedošlo k naplnění skutkových podstat uvedených v zákoně o pobytu cizinců. Nelze přičítat k tíži prvostupňového orgánu, že žalobce fakticky nezapočal ve výkonu práce. Podle žalované bylo povinností prvostupňového orgánu rozhodnout o pokračování v řízení podle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců, neboť pro to byly naplněny podmínky, a to i přes skutečnost, že žalobci bylo dříve vydáno potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Prvostupňové rozhodnutí odpovídá okolnostem případu a nelze jej považovat za nepřiměřené. Žalobce si vzhledem ke krátkému pobytu na území České republiky nestihl vybudovat dostatečné vazby, přičemž v této souvislosti ani žádné takové konkrétní skutečnosti netvrdil. Žalovaná uzavřela, že pokud žalobce nenastoupil do zaměstnání, neboť provedené dokazování osvědčilo, že dané pracovní místo není volné, resp. fakticky neexistuje, vznikla jiná překážka pobytu ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a prvostupňový orgán žádost o vydání zaměstnanecké karty správně zamítl.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 9. 11. 2017, č. j. 50 A 18/2017 - 41, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-155600-8/SO-2016, a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud upozornil, že Nejvyšší správní soud podřazuje pod jinou závažnou překážku pobytu cizince neplnění účelu pobytu, pro který bylo pobytové oprávnění vydáno. Zároveň doplnil, že to nebyl žalobce, kdo založil existenci jiné závažné překážky, a doplnil, že je nezbytné, aby rozhodnutí vždy odpovídalo skutkovým okolnostem případu a bylo jim přiměřené. Uvedl, že § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců musí být aplikován uvážlivě s maximální opatrností a nelze jej chápat jako zbytkové ustanovení a bezbřehou skutkovou podstatu. Krajský soud doplnil, že žalobce splnil podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, o čemž svědčí

skutečnost, že mu prvostupňový orgán vydal potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Žalobci proto vzniklo legitimní očekávání, že mu bude zaměstnanecká karta vydána. Zdůraznil, že se žalobce dostal do nepříznivé situace z toho důvodu, že jej jeho zaměstnavatel uvedl v omyl, neboť mu slíbil pracovní pozici, která fakticky neexistovala. O těchto skutečnostech však žalobce neměl žádné povědomí a byl v dobré víře, že bude pracovat pro Bohemia Works Group, družstvo. Krajský soud dále doplnil, že v projednávaném případě není dána souvislost s ochranou zájmů České republiky nezbytná pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná vyložila uvedené ustanovení příliš extenzivně, aniž by dostatečně přihlédla k okolnostem případu a vysvětlila, proč zmíněné ustanovení aplikovala, a proto krajský soud její rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil. Žalovaná rovněž dostatečně nevypořádala námitku žalobce, že se nemohl účastnit výslechů svědků a že je proto nelze považovat za relevantní důkazy. Krajský soud však neshledal pochybení v postupu prvostupňového orgánu, který při zjištění pochybností, zda je žalobce zaměstnán v souladu s pracovní smlouvou, postupoval podle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců a pokračoval v řízení. Nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti protokolu Policie České republiky o místním šetření č. j. KRPC-65255-1/ČJ-2016-020027, neboť z daného protokolu jasně plyne, že zjištění z něj plynoucí se vztahují i na žalobce samého.

[3] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 - 37, zrušil na základě kasační stížnosti žalované rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 11. 2017, č. j. 50 A 18/2017 - 41, a vrátil mu věc k dalšímu projednání. Nejvyšší správní soud konstatoval, že provedené dokazování potvrdilo, že se stěžovatel do nepříznivé situace dostal na základě okolností, které byly na jeho vůli nezávislé. I přesto nelze přehlížet, že stěžovatel nemůže plnit účel pobytu předpokládaný zaměstnaneckou kartou, tedy být zaměstnán na pracovním místě leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo. Pokud cizinec nemůže plnit účel pobytu, jedná se o okolnost, která představuje závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty. Zároveň doplnil, že i pokud by zaměstnavatel Bohemia Works Group, družstvo, formálně měl pro žalobce volné pracovní místo, existovala by jiná závažná překážka jeho pobytu na území České republiky spočívající v tom, že jej zaměstnavatel plánoval využít k „pronájmu“ pracovní síly společnosti SLR - CZECHIA s. r. o., čímž by však došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání cizinců. Nejvyšší správní soud konstatoval, že žalobci nevzniklo v souvislosti s vydáním potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty legitimní očekávání, že mu bude vydána zaměstnanecká karta samotná. V mezičase se totiž objevily nové zásadní skutečnosti, které odůvodnily zamítnutí žádosti. Zároveň doplnil, že správní orgány v nyní projednávané věci splnily podmínky pro využití protokolů o výslechu svědků z jiného správního řízení jakožto důkazu listinou a skutečnosti z těchto protokolů plynoucí mohly správní orgány pro své skutkové závěry využít. Uvedl, že žalovaná dostatečně vysvětlila, proč nepřisvědčila námitkám žalobce ve vztahu k využití těchto svědeckých výpovědí. Nejvyšší správní soud shledal za dostatečné, že měl žalobce přístup k informacím plynoucím z výslechu svědků ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a že s nimi mohl v průběhu správního řízení polemizovat. Rovněž upozornil, že žalobce nijak blíže neosvětlil, jak by se konkrétně mohly změnit v jeho prospěch skutkové závěry správních orgánů, pokud by se výslechů zúčastnil.

Samotná skutečnost, že žalobce s obsahem protokolu o výslechu svědků nesouhlasil, neodůvodnila potřebu opakovaného provedení svědeckých výpovědí.

[4] Následně Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 23. 5. 2018, č. j. 50 A 18/2017 - 91, žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl. Konstatoval, že vázán závěry Nejvyššího správního soudu vyhodnotil skutečnost, že žalobce nemůže naplnit účel pobytu, jako objektivní okolnost představující závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty. Uvedl, že žalobci nevzniklo legitimní očekávání, že mu bude vydána zaměstnanecké karta, neboť se v mezičase od vydání potvrzení o splnění podmínek pro její vydání objevily nové rozhodné skutečnosti. Doplnil, že využití protokolů o svědeckých výpovědích ve formě listinných důkazů nevedlo k porušení § 51 odst. 2 správního řádu. Ostatně žalobce ani neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by osvědčovaly nezbytnost nového provedení výslechu svědků, případně na základě kterých by bylo možno předpokládat, že nový výslech svědků může vést k jiným skutkovým zjištěním. Navázal, že prvostupňový orgán postupoval správně, jestliže měl pochybnost o tom, zda žalobce bude zaměstnán v souladu s pracovní smlouvou, a proto vydal usnesení o pokračování řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Namítaná nepřesnost v protokolu policie č. j. KRPC-65255-1/ČJ-2016-020027 spočívající v tom, že se prověřování týkalo celkem 48 cizinců, kteří získali povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání, nezpůsobuje, že by se závěry zde obsažené nevztahovaly i na žalobce, a tudíž nelze závěry prvostupňového orgánu považovat za nepřezkoumatelné. Uzavřel, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn v dostatečném rozsahu, a nedošlo proto k porušení § 3 správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti naposledy uvedenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní namítl, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav ve smyslu § 3 správního řádu. Stěžovatel zdůraznil, že neexistovaly podmínky vydání usnesení o pokračování řízení. Správní orgány přehlédly, že stěžovatel nemusel, nýbrž mohl, do zaměstnání nastoupit. Upozornil rovněž, že v okamžiku, kdy se prvostupňový orgán dotazoval zcela jiného subjektu, než měl být jeho zaměstnavatel, zda stěžovatel může nastoupit do zaměstnání, od jeho přicestování do České republiky neuběhl ani jeden měsíc. Stěžovatel odmítl závěr, že správní orgány mohly vycházet i z výslechů jiných osob a že jeho nepřítomnost u takových výslechů nemá za následek porušení práva na spravedlivý proces. V této souvislosti doplnil, že nebylo jeho povinností konkrétně namítat, proč chtěl být výslechu přítomen. Dále zdůraznil, že neudělení pracovního povolení má pro jeho život zásadní důsledky. Krajský soud se podle stěžovatele nijak nevypořádal s tím, že správní orgány nebyly oprávněny posuzovat pracovněprávní otázky, neboť k takovému posuzování je příslušný jiný orgán. Postup prvostupňového orgánu se navíc vymyká jeho obvyklé praxi, neboť v minulosti v rámci jiného řízení k obdobným otázkám uvedl, že není oprávněn je zkoumat. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 5 Azs 46/2016 - 53, uvedl, že se správní orgány i soud nedostatečně vypořádaly s otázkou nepřiměřeného zásahu do života stěžovatele. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na napadený rozsudek krajského soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 - 37, s tím, že v nich již bylo vše řečeno, a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud uvádí, že odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu ve správním řízení náleží správním orgánům a nikoliv krajskému soudu, jak namítá stěžovatel v kasační stížnosti. Krajský soud má z hlediska zjišťování skutkového stavu toliko přezkoumat, zda byl skutkový stav zjištěn v rozsahu potřebném k rozhodnutí věci. Tuto povinnost krajský soud splnil v zákonném rozsahu a dostatečně osvětlil (zejména bod 40 napadeného rozsudku), jaké okolnosti případu a jaké skutkové závěry správních orgánů jej vedly k závěru o zákonnosti postupů správních orgánů včetně zákonnosti vydání usnesení o pokračování řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

[10] Nejvyšší správní soud konstatuje, že usnesení o pokračování řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců prvostupňový orgán nevydal z důvodu, že stěžovatel nenastoupil do zaměstnání, ale protože měl k dispozici informace, které mohly nasvědčovat závěru, že pracovní místo stěžovatele vůbec neexistuje a že tudíž stěžovatel vůbec nemůže naplnit účel pobytu. Postup prvostupňového orgánu při ověřování takovýchto pochybností byl správný, neboť bylo namístě získané informace prošetřit, což bylo možné právě jen při pokračování ve správním řízení.

[11] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že krajský soud tím, že věcně přezkoumal závěry správních orgánů, podle nichž v případě stěžovatele existovala jiná závažná překážka, implicitně uznal, že správní orgány byly tuto otázku oprávněny řešit. Výslovné vypořádání, zda správní orgány tuto pravomoc měly či neměly, nebylo v kontextu projednávané věci nezbytné. Podle Nejvyššího správního soudu správní orgány mají pravomoc zkoumat, zda může stěžovatel naplnit účel pobytu, kterým je výkon závislé práce. Bylo by proti smyslu zákona o pobytu cizinců, pokud by si prvostupňový orgán nemohl učinit úsudek o tom, zda stěžovatel bude závislou práci vykonávat, resp. pokud by si nemohl učinit úsudek o existenci pracovního místa. Obdobné platí i pro posuzování otázky, zda by případně stěžovatel ve skutečnosti nebyl svým zaměstnavatelem „pronajímán" zaměstnavateli jinému. I v takovém případě by byly správní orgány oprávněny učinit si úsudek, zda stěžovatel plní předpokládaný účel pobytu či nikoliv. Opačný výklad by vedl k absurdní situaci, neboť by správní orgány nijak nemohly

kontrolovat, zda cizinci skutečně plní účel pobytu, pro nějž získali pobytové oprávnění. Odkaz stěžovatele na jiné rozhodnutí žalované není relevantní, neboť se v něm měla řešit otázka řádného fungování škol, což s projednávanou věcí nijak skutkově nesouvisí.

[12] K námitce stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované ve vztahu k nepřípustnosti využití protokolů o výslechu svědků z jiného správního řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o námitku nepřípustnou, neboť tuto otázku již vypořádal v rozsudku ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 - 37, s tím, že nepřezkoumatelnost ani nezákonnost rozhodnutí žalované v dané otázce neshledal.

[13] Nejvyšší správní soud však přisvědčil stěžovateli, že krajský soud v napadeném rozsudku zcela opomněl vypořádat žalobní námitku, že se žalovaná dostatečně nevypořádala s námitkou nepřiměřenosti rozhodnutí prvostupňového orgánu ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Přitom posouzení přiměřenosti dopadů do právní sféry cizince je obligatorní součástí rovněž odůvodnění rozhodnutí o jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty, takže bylo povinností krajského soudu se otázkou přiměřenosti zabývat a přezkoumat závěry v tomto směru učiněné správními orgány či jejich dostatečnost. Krajský soud však tuto žalobní námitku v odůvodnění napadeného rozsudku naprosto pominul a ani ve stručnosti ji nevypořádal. V tomto ohledu je proto nutné napadený rozsudek označit za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Tím byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., na který stěžovatel rovněž poukázal.

IV. Závěr

[14] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo nic jiného, než rozhodnout jako v předchozím řízení o kasační stížnosti a napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 5. 2018, č. j. 50 A 18/2017 - 91, podle § 110 odst. 1 věty před středníkem s. ř. s. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. října 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu