

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **L. M. N.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-152787-8/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, č. j. 50 A 17/2017 - 81,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, č. j. 50 A 17/2017 - 81, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-740-36/ZM-2016, kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s 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“), zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty 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.*“ Tato překážka podle žalovaného spočívala ve skutečnosti, že žalobce nenastoupil následující den po odběru biometriky do zaměstnání. Změnu výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odůvodnil žalovaný tím, že přesněji odpovídá zjištěným skutečnostem a okolnostem případu. Zároveň doplnil, že žalobce touto změnou nebyl nijak zkrácen na svých procesních právech s tím, že

neshledal odvolací námitky důvodnými. Dále uvedl, že dílčí nepřesnost v protokolu o místním šetření č. j. KRPC-65280-1/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, resp. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný neshledal pochybení správního orgánu prvního stupně ani v tom ohledu, že nezaložil do spisu podnět k provedení místního šetření na adrese Zdíky 34, 382 41 Kaplice. Žalovaný uvedl, že žalobce podle pracovní smlouvy měl nastoupit do zaměstnání první den po odebrání biometrických údajů, které se uskutečnilo dne 1. 3. 2016. Připomněl, že žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně nijak nerozporoval platnost pracovní smlouvy ani nenamítal, že by v pracovní smlouvě došlo ke změnám. Žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně 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. Zdůraznil, 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 (dále též „BWG“). Žalobcův zaměstnavatel s BWG úzce spolupracoval, a proto informace osob působících v naposledy uvedené společnosti byly pro projednávanou věc podstatné. Žalovaný upozornil, 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. Řízení samé prodloužil svým jednáním i žalobce samotný, neboť dne 14. 9. 2016 podal žádost o změnu obsahu podání. Samotná skutečnost, že správní orgán prvního stupně není oprávněn rozhodnout, zda se BWG dopustila správního deliktu podle zákona o zaměstnanosti, nebrání posouzení toho, zda předmětným jednáním nedošlo k naplnění skutkových podstat uvedených v zákoně o pobytu cizinců. Nelze přičítat k tíži správního orgánu prvního stupně, že žalobce fakticky nezapočal ve výkonu práce. Podle žalovaného bylo povinností správního orgánu prvního stupně 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. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně 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. 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 pobytu cizinců a správní orgán prvního stupně žádost o vydání zaměstnanecké karty správně zamítl.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 13. 11. 2017, č. j. 50 A 17/2017 - 36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, 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. Žalobce splnil podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, o čemž svědčí skutečnost, že mu správní orgán prvního stupně vydal potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Žalobci tak 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. Záměrem jeho zaměstnavatele bylo dodat jej jako pracovní sílu společnosti SLR - CZECHIA s. r. o., čímž by ve své podstatě došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání cizinců. O těchto skutečnostech však žalobce neměl žádné povědomí a byl v dobré víře, že bude pracovat pro BWG.

[3] Překážka nástupu do zaměstnání tak nebyla na straně žalobce, ale na straně jeho zaměstnavatele a tato okolnost nemůže být přičítána žalobci k tíži. Tato skutečnost tedy nemohla být žalovaným vyhodnocena jako „jiná zvlášť závažná překážka pobytu cizince na území“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dále shledal, že žalovaný se náležitě nevypořádal s námitkou žalobce, že nebyl v dostatečném předstihu uvědoměn o výsleších svědků, kterým tak nemohl být přítomen, a nemohl hájit svá práva.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 249/2017 - 36, zrušil na základě kasační stížnosti žalovaného uvedený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu projednání. Vycházel přitom ze závěrů, které učinil ve skutkové i právě obdobné věci, v níž rozhodl rozsudkem ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 - 37. Konstatoval, že provedené dokazování potvrzuje, že se stěžovatel do nepříznivé situace dostal na základě okolností, které byly na jeho vůli nezávislé. Ani tento fakt však není způsobilý zhojit skutečnost, že stěžovatel nemůže plnit účel pobytu předpokládaný zaměstnaneckou kartou, tedy být zaměstnán na pracovním místě leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele BWG. Pokud cizinec nemůže plnit účel pobytu, jedná se o okolnost, která představuje závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty. Žalobci nevzniklo v souvislosti s vydáním potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty legitimní očekávání, že mu bude vydána i zaměstnanecká karta samotná. Rozhodující je, že v mezičase vyšly najevo nové zásadní skutečnosti, které odůvodnily zamítnutí žádosti. Správní orgány 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. Žalovaný dostatečně vysvětlil, proč nepřisvědčil 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. Jakkoliv žalobce s obsahem výpovědí svědků nesouhlasil, zároveň 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 nesouhlasí, nemůže odůvodnit nezbytnost opakovaného provedení svědeckých výpovědí.

[5] Následně Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu proti rozhodnutí žalovaného 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 správní orgán prvního stupně 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-65280-1/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 správního orgánu prvního stupně 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

[6] 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 správní orgán prvního stupně 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 správního orgánu prvního stupně 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 soukromého života stěžovatele.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 249/2017 - 36, s tím, že v nich již bylo vše řečeno, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] 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.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] 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 43 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 v řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že usnesení o pokračování řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců nevydal správní orgán prvního stupně 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 správního orgánu prvního stupně při ověřování takovýchto pochybností byl správný, neboť bylo namístě získané informace prošetřit, což bylo možné právě jen při pokračování ve správním řízení.

[12] 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.

[13] 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 rozsudcích ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 - 37, a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 249/2017 - 36, s tím, že nepřezkoumatelnost ani nezákonnost rozhodnutí žalovaného v dané otázce neshledal.

[14] Nejvyšší správní soud však přisvědčil stěžovateli, že krajský soud v napadeném rozsudku zcela opomněl vypořádat žalobní námitku, že se žalovaný dostatečně nezabýval 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

[15] 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 podle § 110 odst. 1 věty první 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.).

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

V Brně dne 17. října 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu