ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **V. D. T,** zastoupen 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, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 11. 2017, č. j. 50 A 16/2017 – 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 11. 2017, č. j. 50 A 16/2017 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-152679-8/SO-2016, žalovaná rozhodla o odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-965-51/ZM-2016, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Odvolacím rozhodnutím byl výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně změněn 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*“. Tu spatřovala žalovaná ve skutečnosti, že žalobce nenastoupil následující den po odběru biometriky do zaměstnání.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Rozsudkem ze dne 8. 11. 2017, č. j. 50 A 16/2017 – 38, krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že neurčitý pojem jiná překážka pobytu cizince na území vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011 - 69, přičemž na tento rozsudek odkazovala i žalovaná. Doplnil, že žalovaná podřadila případ žalobce, který nenastoupil do zaměstnání u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo, v místě Zdíky 34, Bujanov, pod uvedený neurčitý právní pojem, neboť měla za prokázané, že pracovní místo určené pro žalobce nebylo fakticky volné, resp. neexistovalo. 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 č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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 správní orgán I. 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 Bohemia Works Group, družstvo. Krajský soud dále doplnil, že v projednávaném případě není dána souvislost s ochranou zájmu 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. Proto krajský soud zrušil její rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

III.

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] V ní namítla, že správní orgán I. stupně postupoval zákonně, jestliže při zjištění nových skutečností podle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců pokračoval v řízení. Stěžovatelka upozornila, že žalobce nenastoupil na požadované pracovní místo u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo, neboť jeho pracovní pozice nebyla fakticky volná. Tato skutečnost podle stěžovatelky představuje jinou závažnou překážku pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce nemůže fakticky vykonávat zaměstnání na požadovaném pracovním místě. V této souvislosti stěžovatelka podotkla, že každý cizinec je povinen

plnit účel, pro který mu bylo povolení k pobytu uděleno, což žalobce nemůže naplnit. Je proto v tomto ohledu nepodstatné, zda překážku způsobuje okolnost na vůli žalobce závislá či nezávislá. Závěry krajského soudu by správní orgán I. stupně nutily vydat zaměstnaneckou kartu žalobci i v situaci, kdy by bylo zřejmé, že na požadované pracovní místo nemůže nastoupit. Podle stěžovatelky nemohou žalobcovy náklady a obtíže spojené s nástupem do zaměstnání jít k tíži správních orgánů. Nelze v této situaci hovořit ani o porušení zásady legitimního očekávání, neboť důvodem zamítnutí žádosti byly okolnosti, které se objevily až po vydání potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Podle stěžovatelky byla aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu na místě, neboť správní orgán I. stupně prokázal, že žalobce již od počátku nemůže fakticky plnit účel dlouhodobého pobytu, když požadované pracovní místo není volné. Dále odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j 9 As 80/2011 - 69, věnující se výkladu pojmu závažná překážka pobytu cizince na území s tím, že její napadené rozhodnutí požadavkům z uvedeného rozsudku vyhovuje. Stěžovatelka odmítla, že by nevysvětlila, proč měl být aplikován § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podle jejího názoru zde nechybí souvislost s bezpečnostně politickými zájmy České republiky, neboť právě zákonné zaměstnávání cizinců mezi ně lze zařadit. Poukázala v této souvislosti i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která má její závěry podporovat.

[6] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud na úvod své argumentace předesílá, že skutkově i právně obdobné věci v nedávné době posuzoval a rozhodl rozsudky 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. Z těchto rozsudků proto vychází i v nyní projednávané věci.

[10] Při posuzování projednávané věci je dále třeba zohlednit i to, že žalobce v řízení vedeném před správním orgánem I. stupně pod sp. zn. OAM-965/ZM-2016 podal žádost o povolení změny obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu, kterou správní orgán I. stupně nepovolil usnesením ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-965-50/ZM-2016. Odvolání proti tomuto usnesení stěžovatelka rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-152679-6/SO-2016, zamítla a napadené usnesení potvrdila. Žalobce nevyhovění této žádosti dále nijak nerozporoval. Proto Nejvyšší správní soud tento úkon správních orgánů nepřezkoumával. Při posuzování projednávané věci tak vychází z toho, že žalobce žádal o vydání zaměstnanecké karty na pracovní místo leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo, IČ 02787466, se sídlem Riegrova 1756/51, České Budějovice, s

místem výkonu práce na adrese Zdíky 34, Bujanov, které bylo v evidenci volných pracovních míst pro držitele zaměstnanecké karty uvedeno pod č. 9 148 980 734.

[11] Nejvyšší správní soud uvádí, že spornou otázku mezi žalobcem a stěžovatelkou představuje skutečnost, zda v případě žalobce existovala jiná závažná překážka k pobytu odůvodňující zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Tento neurčitý právní pojem Nejvyšší správní soud charakterizoval v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j 9 As 80/2011 - 69, s tím, že „ *zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Použití neurčitých pojmů v právních předpisech vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxi, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace. Právní normou nelze postihnout celou šíři možných překážek, které mohou v praxi nastat, a nelze proto kasuisticky specifikovat jednotlivé skutkové podstaty. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je následně podroben soudnímu přezkumu*“. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda stěžovatelka zákonně podřadila skutkové okolnosti případu pod pojem závažná překážka pobytu cizince na území České republiky a zda své závěry řádně odůvodnila.

[12] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 4. 1. 2016 žádost o vydání zaměstnanecké karty na volné pracovní místo leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo, IČ 02787466, se sídlem Riegrova 41756/51, České Budějovice, s místem výkonu práce na adrese Zdíky 34, Bujanov, které bylo v evidenci volných pracovních míst pro držitele zaměstnanecké karty uvedeno pod č. 9 148 980 734. K žádosti přiložil veškeré potřebné náležitosti, tedy pracovní smlouvu ze dne 27. 10. 2015 se mzdovým výměrem, výpis z rejstříku trestů, zdravotní potvrzení apod. Správní orgán I. stupně následně dne 21. 3. 2016 vydal žalobci potvrzení, že splňuje podmínky pro vydání zaměstnanecké karty. Následně správní orgán I. stupně na základě podnětu a informací plynoucích ze sdělení Policie České republiky, Krajského ředitelství Jihočeského kraje ze dne 25. 4. 2016, č. j. KRPC-65358-1/ČJ-2016-020027, vydal dne 27. 4. 2016 usnesení č. j. OAM-965-17/ZM-2016, o pokračování v řízení podle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců, neboť nově zjištěné skutečnosti mohly zásadním způsobem ovlivnit výsledek řízení.

[13] Z následně provedeného dokazování vyplývá závěr, že žalobce do zaměstnání nenastoupil, neboť dané pracovní místo není volné, resp. fakticky ani nikdy neexistovalo, když záměrem žalobcova zaměstnavatele bylo využít jej jako pracovní sílu pro společnost SLR - CZECHIA s. r. o., IČ 48201243, se sídlem Zdíky 34, Bujanov, čímž by došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání. V důsledku uvedeného je vyloučené, aby žalobce mohl plnit účel svého pobytu, kterým je výkon závislé práce u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo, a v místě uvedeném v žádosti o vydání zaměstnanecké karty. I pokud by však zaměstnavatel Bohemia Works Group, družstvo, formálně měl pro žalobce volné pracovní místo, pak by to rovněž vedlo k závěru o existenci jiné závažné

překážky pobytu žalobce na území České republiky, neboť jeho zaměstnavatel jej plánoval využít k „pronájmu“ pracovní síly společnosti SLR - CZECHIA s. r. o. Tímto postupem by došlo k porušení zákazu agenturního zaměstnávání cizinců a k nenaplnění účelu pobytu, kterým měl být výkon závislé práce pro Bohemia Works Group, družstvo. Nemožnost vykonávat práci na pracovním místě uvedeném v žádosti pak potvrzují i protokoly o výslechu svědků P. S. [protokol č. j.OAM-965/ZM-2016 (26) a (38)], J. S. [protokol č. j. OAM-965/ZM-2016 (27)], M. Š. [protokol č. j. OAM-965/ZM-2016 (28)], Š. Š. [protokol č. j. OAM-965/ZM-2016 (31)], z nichž plyne jednak, že zaměstnavatel nemá pro žalobce volné pracovní místo, a také záměr zaměstnavatele využít žalobce jako pracovní sílu pro společnost SLR - CZECHIA s.r.o.

[14] Provedené dokazování potvrzuje, že se žalobce do nepříznivé situace dostal na základě okolností, které byly na jeho vůli nezávislé. Ani tento fakt však není způsobilý zhojit skutečnost, že žalobce nemůže plnit účel pobytu předpokládaný zaměstnaneckou kartou, tedy být zaměstnán na pracovním místě leštiče nástrojů a kovů u zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo. Podle Nejvyššího správního soudu v projednávané věci převažuje zájem státu na dodržování předpisů regulujících pobyt cizinců na území České republiky s tím, že na plnění účelu pobytu je nezbytné nahlížet jako na kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince. Pokud cizinec nemůže plnit účel pobytu, jedná o okolnost, která představuje závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s krajským soudem, podle kterého je rozhodující skutečnost, že byl žalobce uveden zaměstnavatelem v omyl. Naopak z uvedených důvodů je možné nevydat zaměstnaneckou kartu i v situaci, kdy správní orgány prokázaly, že žalobce nemůže plnit účel pobytu, kterým je výkon zaměstnání na pozici specifikované v žádosti. Přestože se žalobce pokusil svou situaci vyřešit podáním žádosti o změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu, vzhledem k tomu, že této žádosti správní orgány nevyhověly a rozhodnutí, resp. usnesení, vydaná v této souvislosti nejsou předmětem soudního přezkumu, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že kasační námitky stěžovatelky jsou důvodné.

[15] Nejvyšší správní soud uvádí, že 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 odůvodňují zamítnutí žádosti, a správní orgány proto do legitimního očekávání žalobce zasáhly v souladu se zákonem.

[16] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 8. března 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu