ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **D. M. N.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2017, č. j. MV-152680-8/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 11. 2017, č. j. 50 A 19/2017 – 37,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 11. 2017, č. j. 50 A 19/2017 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí specifikované tamtéž. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 3. 10. 2016, č. j. OAM-17842-44/ZM-2015, jímž byla zamítnuta žádost žalobce a rozhodnuto, že se mu podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění v době rozhodné (dále jen zákon o pobytu cizinců“), ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona nevydá zaměstnanecká karta. Stěžovatelka změnila výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že se žádost zamítá a žalobci se zaměstnanecká karta nevydá podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců [tedy nikoli podle původně uvedeného písm. a) téhož ustanovení], neboť v průběhu řízení byla zjištěna existence jiné závažné překážky jeho pobytu na území.

[2] Jako tato překážka byla vyhodnocena skutečnost, že žalobce nenastoupil a ani nebude moci nastoupit na pracovní místo, pro které mu měla být vydána zaměstnanecká karta. V průběhu správního řízení totiž vyšlo najevo, že toto místo vůbec není volné,

a i kdyby se uvolnilo, žalobce by fakticky nepracoval pro deklarovaného zaměstnavatele Bohemia Works Group, družstvo, ale šlo by o dodání pracovní síly společnosti SLR – CZECHIA s. r. o.

[3] Krajský soud přisvědčil stěžovatelce v tom, že neplnění účelu pobytu (zde výkon práce na konkrétní pracovní pozici) obecně je jinou překážkou pobytu cizince na území. Vzápětí však zdůraznil, že nelze odhlížet od specifických okolností věci, a sice že žalobce nenastoupil do zaměstnání z důvodů nezávislých na jeho vůli.

[4] Vycházel z následujících skutkových okolností. Žalobce žádal o vydání zaměstnanecké karty opravňující ho k přechodnému pobytu na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání pro zaměstnavatele Bohemia Works Group s místem výkonu práce ve Z. 34, B. na pracovní pozici dělník – leštič (čistič) kovů. Za tímto účelem s ním byla ještě před podáním žádosti uzavřena pracovní smlouva, následně podal u Zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty. Vzhledem k tomu, že správní orgán prvního stupně naznal, že žalobce splnil všechny podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, bylo mu uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty a po příjezdu do České republiky také potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Následně vyšlo najevo, že místo nebylo volné a navíc fakticky nemělo jít o výkon závislé práce pro zaměstnavatele Bohemia Works Group, ale o dodání pracovní síly pro společnost SLR – CZECHIA s. r. o. Stěžovatelka proto rozhodla o pokračování řízení a následně žalobcovu žádost zamítla.

[5] Krajský soud zdůraznil, že žalobce splnil všechny požadavky pro to, aby mu byla zaměstnanecká karta vydána, vynaložil finanční prostředky k realizaci cesty do České republiky, a dle jeho názoru se tak oprávněně dovolává ochrany legitimního očekávání. Skutečnost, že pracovní místo, na které měl nastoupit, fakticky neexistovalo, nelze za popsaných okolností klást k jeho tíži. Proto uzavřel, že stěžovatelka nemohla situaci žalobce hodnotit jako jinou zvlášť závažnou překážku pobytu na území ve smyslu citovaných ustanovení.

[6] Dále podotkl, že aplikované pravidlo připouští dva různé výklady. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 odst. 6 písm. a) téhož zákona platí, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud *pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*. První možností je vnímat výklad neurčitého pojmu *jiná závažná překážka pobytu cizince na území* v souvislosti s první částí citovaného ustanovení (*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky*). V takovém případě by uvedené pravidlo mělo bezprostředně politický obsah v širším slova smyslu a skutkové okolnosti projednávané věci by pod něj nebylo možné podřadit. Druhou možností je vnímat zmíněný neurčitý právní pojem jako jakousi zbytkovou kategorii. V takovém případě však musí být aplikace citovaného ustanovení velmi pečlivě odůvodněna, aby nedocházelo k jeho zneužívání.

[7] Výklad, který zastává stěžovatelka, je dle krajského soudu nepřijatelně extenzivní a v konečném důsledku vede k nepředvídatelnosti a překvapivosti konečného rozhodnutí. Stěžovatelka se dle jeho názoru nevypořádala s okolnostmi daného případu a tím zatížila své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[8] Dle krajského soudu se stěžovatelka také nedostatečně vyjádřila k námitce, dle které byly důkazy v řízení před správním orgánem pořízeny nezákonně, neboť o výsleších svědků nebyl žalobce vyrozuměn a nemohl jim být přítomen. Měla k tomu pouze konstatovat, že obsah protokolů splňuje zákonné požadavky a zmocněnec žalobce byl o prováděném dokazování vyrozuměn.

[9] Nad rámec krajský soud doplnil, že z obsahu spisu je patrná absence jakékoli výzvy k účasti na prováděném dokazování výslechy svědků. Z protokolů o výsleších je navíc zřejmé, že správní orgán zabělil identifikaci účastníka řízení, v rámci kterého měli svědci vypovídat. Krajský soud tak dospěl k závěru, že se jednalo o protokoly vyhotovené v jiném správním řízení, které byly do spisu žalobce účelově zkopírovány.

[10] Jelikož dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, dalšími námitkami se pro nadbytečnost nezabýval. Jednalo se především o námitky směřující do hodnocení svědeckých výpovědí a právní kvalifikace zjištěných skutečností s výsledkem, že žalobce nenastoupil v určený den do zaměstnání, případně že se ze strany Bohemia Works Group mělo jednat o agenturní zaměstnávání.

II. Obsah kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že v projednávané věci bylo zjištěno, že žalobce nebude moci plnit účel pobytu, tedy vykonávat práci na uvedené pracovní pozici, proto bylo zamítnutí jeho žádosti namístě. Nepovažuje v tomto ohledu za rozhodné, že se tak stalo z důvodů, které nebyly závislé na žalobcově vůli. Pokud by postupovala, jak krajský soud žádá, musela by žalobci zaměstnaneckou kartu vydat, ale vzápětí zahájit řízení o jejím zrušení z důvodu neplnění účelu pobytu, což považuje za absurdní.

[12] Nesouhlasí se závěrem, dle kterého jejím postupem došlo k zásahu do žalobcova legitimního očekávání. Zákon obsahuje úpravu určenou pro situace, kdy teprve po té, co cizinec přicestuje na území České republiky, vyjdou najevo nové skutečnosti odůvodňující zamítnutí žádosti (§ 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců). Žalobce sice mohl být na základě potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty přijat do zaměstnání (viz § 44 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a § 89 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů), to však nezakládá legitimní očekávání, že mu bude zaměstnanecká karta vydána.

[13] Dále namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť jeho závěry jsou v rozporu s judikaturou správních soudů. K úvahám krajského soudu, dle kterých mají mít jiné závažné překážky v pobytu na území bezpečnostně politický rozměr, uvádí, že regulace zaměstnávání cizinců je bezpečnostně politickým zájmem. Následně konkrétně zmiňuje, že pokud je jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území neplacení pojistného na sociální zabezpečení, bezpochyby jím je také situace, kdy cizinec fakticky nemůže vykonávat zaměstnání, pro které mu měla být vydána zaměstnanecká karta.

[14] Ve vztahu k výtkám ohledně výslechů svědků uvádí, že tyto výslechy jsou zachyceny na protokolech pořízených v rámci jiného řízení, které jsou důkazními materiály a nelze na ně nahlížet jako na důkazy svědeckou výpovědí, ale listinou. Nevidí

důvod, proč by nemohla využít skutečnosti známé z úřední činnosti. Vzhledem k tomu, že výslechy byly prováděny v jiné než žalobcově věci, nemohl být vyrozuměn o jejich konání. Dodává, že žalobce byl s obsahem protokolů o výsleších řádně seznámen.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatelku jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie podle zvláštních právních předpisů [§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[18] Podstatou projednávané věci je otázka, zda je jinou závažnou překážkou pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, pokud cizinec z důvodů nezávislých na jeho vůli nemůže a nebude moci nastoupit na pracovní místo, pro které žádá o vydání zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud se nicméně z logiky věci nejprve zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku a správního rozhodnutí a také zákonností postupu, kterým správní orgán prvního stupně obstaral důkazní prostředky použité v řízení.

III. a) Přezkoumatelnost rozhodnutí stěžovatelky a rozsudku krajského soudu

[19] Ještě než Nejvyšší správní soud přistoupí k posouzení podstaty věci, považuje za vhodné vyjádřit se k přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky a rozsudku krajského soudu. Krajský soud totiž rušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost způsobenou nedostatkem důvodů, věcí se však zabýval i meritorně. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, ale i ona uplatňuje námitky směřující do věci samé. Nepřezkoumatelnost je přitom natolik závažnou vadou soudního i správního rozhodnutí, že znemožňuje jeho věcný přezkum a soud k ní přihlíží z úřední povinnosti. Je tedy vyloučeno, aby bylo odůvodnění rozhodnutí k určité otázce nepřezkoumatelné a soud se jím přesto věcně zabýval. Argumenty krajského soudu i stěžovatelky tedy působí poněkud rozporuplně.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na důvody, které krajský soud vedly k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky, tedy na problematiku zohlednění specifických skutkových okolností při podřazení skutkového stavu pod neurčitý pojem *jiná závažná překážka pobytu cizince na území* a vypořádání námitek vztahujících se k procesním pochybením správního orgánu prvního stupně při obstarávání důkazů.

[21] Otázce, zda lze okolnosti věci podřadit pod neurčitý právní pojem *jiná závažná překážka pobytu cizince na území*, se stěžovatelka věnovala zejména v odstavci 1 na straně 13 svého rozhodnutí. Výslovně se zde sice nevyjádřila ke skutečnosti, že žalobce nenastoupil do zaměstnání z důvodů nezávislých na jeho vůli, je nicméně zřejmé, že ji nevyhodnotila jako podstatnou. Na jiném místě rozhodnutí (v odst. 5 na str. 5) pak reagovala na námitku týkající se legitimního očekávání. Odkázala zde na zákonnou úpravu, která umožňuje pokračovat v řízení i po příjezdu cizince na území na dlouhodobé vízum vydané za účelem převzetí rozhodnutí o povolení k dlouhodobému pobytu.

[22] Z výše uvedeného je patrné, že se ke sporné problematice vyjádřila a dospěla k závěru, že není podstatné, z jakých důvodů nemůže žalobce nastoupit do zaměstnání. Kladla důraz výlučně na skutečnost, že se tak nestalo a ani nestane.

[23] Oproti tomu postavil krajský soud argumentaci, dle které nelze specifické okolnosti věci pominout a brání kvalifikaci situace jako jiné závažné překážky pobytu. Tyto výtky se však dle svého obsahu netýkají přezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí, ale věcné správnosti řešení právních otázek. Jinými slovy byť krajský soud uzavřel, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné, odůvodnění jeho rozsudku se týká merita věci.

[24] Nesprávná kvalifikace důvodu, pro který krajský soud rušil rozhodnutí stěžovatelky, však nemá vliv na zákonnost jeho rozsudku. Podstatné je, že v odůvodnění dostatečně vyložil úvahy, které jej k tomuto závěru vedly.

[25] K otázce, zda stěžovatelka dostatečně vypořádala námitky vztahující se k procesním pochybením správních orgánů při obstarávání důkazů, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[26] Stěžovatelka na námitky reagovala v odst. 5 na str. 8 tak, že: „*jí není známo, z čeho účastník řízení* [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 Komise* [stěžovatelka] *ověřila, že jsou zde založeny originální vyhotovení protokolů o výslechu dotazovaných osob, které splňují veškeré zákonné požadavky ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 500/2004 Sb.* [správního řádu, ve znění pozdějších předpisů].“

[27] Toto vyjádření je sice velice stručné, ale postihuje důvod, proč stěžovatelka nevyhodnotila námitky žalobce jako důvodné. Plyne z něj, že stěžovatelka neshledala důvod pochybovat o zákonnosti provedených výslechů a nerozumí tomu, v čem jej spatřuje žalobce. Zdůraznila také, že protokoly o výsleších jsou součástí spisu, což mimo jiné znamená, že se s nimi žalobce mohl seznámit. Nejvyšší správní soud proto na rozdíl od krajského soudu uzavírá, že odůvodnění stěžovatelky k této otázce splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[28] Dále dodává, že ani v tomto případě neměl nesprávný závěr krajského soudu vliv na zákonnost jeho rozsudku. Krajský soud totiž doplnil i meritorní úvahy týkající se této otázky a hodnotil důvody, které stěžovatelka uvedla v napadeném rozhodnutí (byť dle svého názoru pouze nad rámec). Tento postup sice není logicky zcela konzistentní (viz bod [19] tohoto rozsudku), v projednávané věci nicméně vedl k tomu, že Nejvyšší správní soud

měl možnost zabývat se procesními otázkami spojenými s dokazováním před správním orgánem prvního stupně. Za situace, kdy krajský soud problematiku věcně posuzoval, do jeho závěrů směřovaly námitky stěžovatelky a žalobce se k nim mohl vyjádřit, by bylo přehnaně formalistické rušit rozsudek krajského soudu pro nesprávný závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a věci samé se nevěnovat. V konečném důsledku by to totiž vedlo pouze k oddálení okamžiku, kdy se Nejvyšší správní soud ke sporným otázkám vyjádří, aniž by to pro účastníky bylo přínosné.

[29] Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud nepřisvědčil konstatování krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, tato skutečnost však nebyla na překážku meritornímu posouzení projednávané věci.

[30] Ke stěžovatelčině námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pak poznamenává, že se dle obsahu nejedná o námitku nepřezkoumatelnosti, ale nesprávného právního posouzení. Stěžovatelka v ní zpochybňovala výklad krajského soudu k § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a znovu podporovala svůj názor, dle kterého pod něj lze podřadit žalobcovu věc (srovnej bod [12] tohoto rozsudku, kde je její argumentace shrnuta). Souvisejícími otázkami se proto Nejvyšší správní soud zabýval při posouzení merita věci.

III. b) Zákonnost obstarávání důkazních prostředků ve správním řízení

[31] Z věcných námitek Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k těm, které se týkají zákonnosti zjišťování skutkového stavu správním orgánem prvního stupně. Krajský soud správním orgánům vytkl, že skutková zjištění postavily mj. na výsleších svědků, které byly pořízeny v jiném správním řízení, a v projednávané věci byly do spisu zařazeny pouze protokoly o nich. Stěžovatelka oproti tomu v kasační stížnosti namítá, že postup správního orgánu prvního stupně byl v souladu se zákonem, a zdůrazňuje, že žalobce měl možnost se s obsahem protokolů seznámit.

[32] Nejvyšší správní soud nejprve prověřil obsah správního spisu a zjistil následující, pro posouzení sporné otázky podstatné skutečnosti.

[33] Ve spise správního orgánu prvního stupně se na č. l. 20 – 25 nachází fotokopie protokolů o výsleších svědků pořízených ve správním řízení vedeném tímto správním orgánem pod sp. zn. OAM-965/ZM-2016, 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 s. r. o.), pana P. S. (ekonoma Bohemia Works Group), paní J. S. (tehdejší předsedkyně družstva Bohemia Works Group), pana J. S. (bývalého předsedy družstva Bohemia Works Group) a paní Š. Š. (mzdové účetní a personalistky SLR – CZECHIA s. r. o.).

[34] Dne 13. 7. 2016 se zástupce žalobce seznámil se spisem, viz úřední záznam o nahlédnutí do spisového materiálu na č. l. 31. Znovu byl s podklady pro vydání rozhodnutí seznámen ještě 25. 8. 2016. V protokole z tohoto dne na č. l. 35 spisu jsou vyjmenovány podklady, které byly součástí správního spisu, a výslovně jsou mezi nimi zmíněny i protokoly o výsleších svědků. Zástupce do protokolu uvedl, že se k podkladům vyjádří do deseti dnů, ale neučinil tak.

[35] Podle § 51 odst. 1 správního řádu, který se podle principu subsidiarity aplikuje i v projednávané věci, lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.

[36] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zdůraznil, že použití důkazů z jiného řízení je přípustné, pokud jsou 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 např. rozsudky ze dne 4. 12. 2014, č. j. 1 Azs 195/2014 - 36, nebo ze dne 25. 1. 2018, č. j. 4 Azs 248/2017 - 37).

[37] V projednávané věci nevznikla pochybnost o tom, že by výslechy nebyly provedeny v souladu se zákonem. Legální byl také způsob, jakým se dostaly do dispozice správního orgánu prvního stupně – sám je totiž prováděl ve věci, která s projednávanou věcí skutkově souvisela (na tomto místě není nutné podrobně rozebírat jejich obsah, je nicméně vhodné zmínit, že se jednalo o otázky fungování obchodní spolupráce mezi Bohemia Works Group a SLR – CZECHIA s. r. o. s důrazem na okolnosti související s výkonem práce jednotlivými zaměstnanci). Dále je podstatné, že žalobce měl možnost seznámit se s obsahem protokolů a vyjádřit se k nim. Z výše uvedeného navíc plyne, že s obsahem spisu se seznamoval i zástupce žalobce Mgr. Petr Václavek, který je právním profesionálem. Žalobce se však v průběhu správního řízení prvního stupně k výslechům, respektive k protokolům o nich nijak nevyjádřil a nevznesl žádné připomínky. Správnímu orgánu proto nic nebránilo v tom, aby je použil, a pozdější námitky proti jeho postupu nemohly být opodstatněné.

[38] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že žalobce pochopitelně měl možnost i po vydání prvostupňového rozhodnutí vznášet námitky týkající se možnosti a způsobu použití protokolů o svědeckých výpovědích a zpochybňovat na nich založené hodnocení skutkového stavu (ostatně tak v odvolání i žalobě činil). Z výše uvedených důvodů však nebyly jeho procesní výtky opodstatněné a důvodná naopak byla kasační námitka směřující do opačného závěru krajského soudu.

III. c) Jiná překážka pobytu cizince na území

[39] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení podstaty věci, tedy zda lze situaci žalobce kvalifikovat jako jinou překážku pobytu na území, pro kterou měla být zamítnuta jeho žádost o zaměstnaneckou kartu.

[40] Zdůrazňuje, že pro účely jejího posouzení vycházel ze skutkového stavu shrnutého výše, aniž by přezkoumával související závěry správních orgánů. Také krajský soud totiž při svém posouzení z takto zjištěného skutkového stavu vycházel a stěžovatelka jeho postup v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje. Ze shodných důvodů je v řízení o kasační stížnosti nutné vycházet z toho, že žalobce fakticky nenastoupil a nebude moci nastoupit na pracovní pozici, pro kterou žádal o vydání zaměstnanecké karty. V této fázi věci byla sporná výlučně otázka, zda je pro posouzení stěžovatelovy situace jako jiné překážky pobytu na území podstatné, že do zaměstnání nenastoupil a nenastoupí z důvodů nezávislých na jeho vůli (místo nebylo volné, případně by se fakticky jednalo o zprostředkování pracovní síly pro jiného zaměstnavatele).

[41] Podle § 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.

[42] 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*.

[43] Výkladu tohoto neurčitého 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.

[44] Předně je vhodné zdůraznit, že Nejvyšší správní soud 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, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem (viz např. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 As 95/2008 - 45, publ. pod č. 1955/2009 Sb. NSS).

[45] V projednávané věci měl být účelem žalobcova pobytu výkon práce na konkrétní pracovní pozici, ve správním řízení nicméně vyšlo najevo, že toto pracovní místo fakticky není ani nebude volné. Správní orgány dále doplnily úvahu, že i kdyby se místo hypoteticky uvolnilo, ve skutečnosti by nešlo o výkon práce pro deklarovaného zaměstnavatele Bohemia Works Group, ale pro společnost SLR – CZECHIA s. r. o., respektive o zprostředkování pracovní síly této společnosti.

[46] Je zřejmé, že za této situace není žalobcův pobyt ničím odůvodněn, neboť okolnosti, které měly vést k vydání zaměstnanecké karty, byly pouze formálně deklarovány, ve skutečnosti ale neexistují a existovat nebudou. Jinými slovy, nikdy nebude moci dojít k naplnění účelu, pro který zde žalobce měl pobývat. Bez existence zákonného důvodu přitom nelze žalobci pobyt na území povolit a zaměstnaneckou kartu vydat.

[47] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru krajského soudu, dle kterého je podstatné, že žalobce se do popsané situace nedostal vlastní vinou. Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, totiž musí být skutečně naplněn. V případě povolení k pobytu za účelem podnikání tak nestačí, pokud cizinec pouze usiluje o výkon podnikatelské činnosti, nebo pokud je pouze formálně zapsán do příslušných rejstříků (srovnej např. rozsudky ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011 - 81, nebo ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 80/2010 - 200). V případě povolení k pobytu za účelem zaměstnání (zaměstnanecké karty) zase nestačí, pokud je cizinec subjektivně připraven k výkonu práce na konkrétní pracovní pozici, ale objektivně práci nevykonává ani vykonávat nebude.

[48] Výše uvedené závěry neznamenají, že by nemohly nastat okolnosti ospravedlňující dočasné přerušení plnění účelu, pro který bylo povolení uděleno. Nejvyšší správní soud tak např. v minulosti konstatoval, že cizince nelze zamítnout žádost 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.

[49] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého žalobci svědčilo legitimní očekávání, že mu bude vydána zaměstnanecká karta. Krajský soud staví své úvahy především na tom, že správní orgán prvního 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 vydání zaměstnanecké karty. Je sice pravda, že za této situace mohl žalobce vcelku pochopitelně nabýt přesvědčení, že zaměstnaneckou kartu získá. To ale ještě neznamená, že 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 v souladu se zákonem, když rozhodl o pokračování řízení podle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Pokud by takové skutečnosti byly zjištěny až po vydání zaměstnanecké karty, bylo by na místě zahájit řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců pro neplnění účelu pobytu.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] 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 vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[51] 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 pojmu *jiná 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 správního rozhodnutí.

[52] 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 8. března 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu