

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **N. D. T.**, 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, čj. MV-155533-8/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 8. 2018, čj. 51 A 21/2017-82,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 8. 2018, čj. 51 A 21/2017-82, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal dne 25. 1. 2016 na Zastupitelském úřadu ČR v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty na volné pracovní místo brusič kovů při ručním obrábění ve společnosti Bohemia Works Group, družstvo. Po zhodnocení žádosti Ministerstvo vnitra v předkládací zprávě navrhlo vydat žalobci zaměstnaneckou kartu. Žalobce následně obdržel vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty a po příjezdu do ČR také potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Záhy se ministerstvo ze sdělení Policie ČR dozvědělo nové pro věc zásadní skutečnosti, a proto rozhodlo usnesením ze dne 27. 4. 2016 o pokračování v řízení. V pokračujícím řízení ministerstvo provedlo výslech žalobce a založilo do spisu také protokoly o výsleších svědků provedených v jiných řízeních. Z dokazování vyšlo najevo, že žalobce do zaměstnání nenastoupil, neboť dané pracovní místo není volné, resp. nikdy neexistovalo.

Fakticky nemělo jít o výkon závislé práce pro zaměstnavatele Bohemia Works Group, ale o dodání pracovní síly pro společnost SLR – CZECHIA s. r. o.

[2] Rozhodnutím ze dne 3. 10. 2016 ministerstvo zamítlo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), protože se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017 změnila výrok rozhodnutí ministerstva 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*". Změna výroku podle žalované přesněji odpovídá zjištěným skutečnostem a okolnostem případu. Závažnou překážku žalovaná spatřovala ve skutečnosti, že žalobce nenastoupil a ani nebude moci nastoupit na pracovní místo u zaměstnavatele Bohemia Works Group, pro které mu měla být vydána zaměstnanecká karta.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 8. 2018, čj. 51 A 21/20107-39, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců musí být aplikován uvážlivě a nelze jej chápat jako zbytkové ustanovení. Poukázal na specifické okolnosti věci, a sice že žalobce nenastoupil do zaměstnání z důvodů nezávislých na jeho vůli. Žalobce splnil všechny podmínky pro vydání zaměstnanecké karty. Do nepříznivé situace se dostal z toho důvodu, že jej zaměstnavatel uvedl v omyl, neboť mu slíbil pracovní pozici, která fakticky neexistovala. O těchto skutečnostech však žalobce neměl žádné povědomí. Překážka nástupu do zaměstnání tak nebyla na straně žalobce, ale na straně jeho zaměstnavatele. Tato skutečnost tedy nemohla být žalovanou vyhodnocena jako „jiná zvlášť závažná překážka pobytu cizince na území" ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podle krajského soudu se dále žalovaná náležitě nevypořádala s námitkou žalobce, že nebyl v dostatečném předstihu uvědoměn o výsleších svědků, kterým tak nemohl být přítomen, a nemohl hájit svá práva.

[4] NSS rozsudkem ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 Azs 383/2017-34, zrušil na základě kasační stížnosti žalované uvedený rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu projednání. Vycházel přitom ze závěrů, které učinil ve skutkových i právě obdobných věcech, v nichž rozhodl rozsudky ze dne 25. 1. 2018, čj. 4 Azs 248/2017-37, či ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 249/2017-36. NSS se neztotožnil s názorem krajského soudu, dle kterého bylo podstatné, že žalobce se do popsané situace nedostal vlastní vinou. Na plnění účelu pobytu je nezbytné nahlížet jako na kategorii objektivní, nezávislou na vůli cizince. Účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, totiž musí být skutečně naplněn. Žalobci nevzniklo v souvislosti s vydáním potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty legitimní očekávání, že mu bude vydána i zaměstnanecká karta samotná. Po kladném zhodnocení obsahu žalobcovy žádosti v předkládací zprávě sice ministerstvo navrhlo vydat zaměstnaneckou kartu, ovšem pod podmínkou, že *„v době do předání průkazu o povolení k pobytu nebude zjištěn důvod pro zamítnutí žádosti* [...]". Rozhodující je, že v mezičase vyšly najevo nové zásadní skutečnosti, které odůvodnily zamítnutí žádosti. NSS nadto konstatoval, že 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. Jakkoliv žalobce

pokračování

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.

[5] Krajský soud v pořadí druhým rozsudkem ze dne 23. 8. 2018 zrekapituloval výše uvedené závěry NSS a žalobu proti rozhodnutí žalované zamítl jako nedůvodnou.

[6] Proti naposledy uvedenému rozsudku podal žalobce (stěžovatel) včasnou kasační stížnost. V ní namítá, že rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nedostatečně zjistil skutkový stav ve smyslu § 3 správního řádu. Podotýká, že neexistovaly podmínky pro vydání usnesení o pokračování řízení. Usnesení o pokračování v řízení vydaly správní orgány pouze na základě toho, že stěžovatel po vydání potvrzení o splnění podmínek pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu nenastoupil do zaměstnání. Stěžovatel však již od počátku správního řízení odkazoval na § 89 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, podle kterého cizinec po vydání zaměstnanecké karty může být přijat do zaměstnání, nikoliv musí. Upozorňuje rovněž, že v době vydání rozhodnutí o pokračování řízení od jeho přicestování do ČR neuběhl ani jeden měsíc.

[7] Stěžovatel dále trvá na tom, že závěry žalované týkající se možnosti využití protokolů o výslechu svědků v jiném správním řízení nejsou řádné a trpí nepřezkoumatelností. Vedení řízení od počátku postrádalo řádnou individualizaci na případ stěžovatele. Správní orgány měly dostatek času pro řádné zjištění skutkového stavu. Podle další námitky se krajský soud 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 NSS ze dne 31. 5. 2018, čj. 5 Azs 46/2016-53, dále stěžovatel uvedl, že se správní orgány i soud dostatečně nevypořádaly ani s otázkou nepřiměřeného zásahu do soukromého života stěžovatele.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla kasační stížnost zamítnout.

[9] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); shledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] NSS na úvod předesílá, že skutkově i právně obdobnou věc v nedávné době posuzoval a rozhodl rozsudky ze dne 12. 10. 2018, čj. 4 Azs 205/2018-27, a ze dne 17. 10. 2018, čj. 4 Azs 214/2018-31.

[12] NSS konstatuje, 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 45 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. Usnesení o pokračování řízení ve smyslu § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců nadto 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 jen při pokračování ve správním řízení.

[13] K námitce stěžovatele ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované ve vztahu k nepřípustnosti využití protokolů o výslechu svědků z jiného správního řízení NSS uvádí, že se jedná o námitku nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť tuto otázku již vypořádal v rozsudku ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 Azs 383/2017-34, s tím, že nepřezkoumatelnost ani nezákonnost rozhodnutí žalované v dané otázce neshledal.

[14] Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v části týkající se oprávnění správních orgánů posoudit pracovněprávní otázky, krajský soud tím, že věcně přezkoumal závěry správních orgánů o existenci jiné závažné překážky, implicitně uznal jejich oprávnění tuto otázku řešit. Výslovné vypořádání, zda správní orgány tuto pravomoc měly či neměly, nebylo v kontextu projednávané věci nezbytné. Podle NSS 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 správní 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 ani právně nesouvisí.

[15] NSS však přisvědčil stěžovateli, že krajský soud v napadeném rozsudku zcela opomněl přezkoumat žalobní námitku nedostatečného vypořádání otázky (ne)přiměřenosti rozhodnutí prvostupňového orgánu ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Krajský soud 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.

[16] NSS proto nezbylo nic jiného, než rozsudek krajského soudu opětovně zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s.).

pokračování

V něm bude krajský soud vázán právním názorem NSS 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 20. února 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu