ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **T. H. N.,** zastoupená 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, proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 3. 2018, č. j. MV-13996-5/SO-2018, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 52/2018 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení předmětu řízení

[1] Dne 19. 9. 2016 podala žalobkyně na zastupitelském úřadě České republiky ve Vietnamu žádost o vydání zaměstnanecké karty (dále jen „žádost“) podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „prvoinstanční orgán“) rozhodnutím ze dne 11. 12. 2017, č. j. OAM-13818-21/ZM-2016 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), žádost žalobkyně podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl s odůvodněním, že byla zjištěna jiná

závažná překážka pobytu žalobkyně na území České republiky spočívající v tom, že účastnice řízení v rozporu s § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců předložila prvoinstančnímu orgánu padělaný doklad o ukončeném vysokoškolském vzdělání ze dne 20. 11. 2009, č. X, vydaný Vysokou pedagogickou školou v Hanoji (dále jen „diplom“).

[2] Dne 19. 12. 2017 podala žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání, ve kterém mimo jiné namítala, že oprávněné úřední osoby prvoinstančního orgánu neměly dostatečné odborné znalosti k posouzení, zda diplom byl, či nebyl padělaný. Žalovaná odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a prvoinstanční rozhodnutí potvrdila (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který je v záhlaví uvedeným rozsudkem pro nezákonnost a procesní vady zrušil (dále jen „napadený rozsudek“). Krajský soud s odkazem na § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), konstatoval, že prvoinstanční orgán byl oprávněn provést posouzení pravosti diplomu samostatně za předpokladu, že pověřená úřední osoba k tomu měla příslušné odborné znalosti. Napadené rozhodnutí však nijak nevypořádalo odvolací argumentaci žalobkyně směřující proti způsobu, jakým prvoinstanční orgán doložil odborné znalosti úřední osoby potřebné k posouzení pravosti diplomu. Důkazní břemeno ohledně této otázky se tedy přesunulo na stranu žalované, která měla doložit nejvyšší odborné vzdělání úřední osoby v oboru i kontinuální praxi. Sdělení, že úřední osoba je specialistou na odhalování padělků, nestačilo.

[4] Dle krajského soudu rovněž není možné z obsahu odborného vyjádření k pravosti diplomu zjistit, na základě jakých myšlenkových úvah úřední osoba dospěla k závěru, že diplom je padělkem. Odborné vyjádření tedy nemůže být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že diplom je skutečně padělkem. Tím spíše, že žalobkyně předložila potvrzení příslušné vysoké školy, z něhož jednoznačně vyplývá, že diplom, jehož pravost správní orgány zpochybňují, skutečně získala. Bylo tedy na správních orgánech, aby situaci vyjasnily – k tomu by podle názoru krajského soudu postačil dotaz na příslušnou místní instituci, zda se vskutku jedná o pravé listiny osvědčující vysokoškolské vzdělání žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Proti shora označenému rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsažených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že se důkazní břemeno ve věci odborné způsobilosti osoby, která zkoumání diplomu provedla, přesunulo na její stranu. Dotyčná úřední osoba vykonává práci na Zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji, disponuje dostatečnými potřebnými odbornými znalostmi mimo jiné i v oblasti posuzování pravosti cestovních dokladů a jiných veřejných listin, neboť byla před odjezdem na zastupitelský úřad proškolena Skupinou expertíz a metodiky Národního centra pro kontrolu dokladů Ředitelství služby cizinecké policie, a má tak dostatečné kompetence k tomu, aby mohla posuzovat pravost předložených dokladů. K tomu samozřejmě využívá všechnu nezbytnou moderní techniku. Dotyčná úřední osoba

odbornými znalostmi disponovala, proto posouzení pravosti diplomu nemusí mít formu znaleckého posudku.

[7] Stěžovatelka k tomu blíže *ad absurdum* argumentuje, že pokud by úřední osoba vykonávající pracovní činnost na zastupitelském úřadě České republiky neměla dostatečné odborné znalosti pro zkoumání pravosti předkládaných dokladů, musel by prvoinstanční orgán ve všech případech požádat o vyhotovení znaleckého posudku na pravost každého předkládaného dokladu cizince a dalších náležitostí žádosti o pobytové oprávnění.

[8] Rovněž nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že z obsahu odborného vyjádření k pravosti diplomu nelze zjistit, na základě jakých myšlenkových úvah úřední osoba dospěla k závěru, že diplom je padělkem. Diplom byl podroben vizuálnímu zkoumání pod mikroskopem a také prosvícením UV světlem, přičemž v porovnání s originálem takového dokladu vykazoval značné odlišnosti. Stěžovatelka nemá pochyb o tom, že k žádosti byl účastnicí řízení doložen doklad, který není pravou úřední listinou ve smyslu školského zákona, jelikož tyto závěry jasně vyplývají z odborného posouzení.

[9] Stěžovatelka dále brojí proti závěru, že se správní orgány v nastalé důkazní situaci měly obrátit na příslušnou instituci. Žalobkyně totiž s ohledem na pracovní pozici, o kterou v žádosti usilovala, nebyla povinna předkládat jako náležitost žádosti doklad o dosaženém vysokoškolském vzdělání, neboť budoucí zaměstnavatel požadoval, aby uchazeč o zaměstnání měl základní vzdělání, případně vzdělání na úrovni praktické školy. Správní orgány měly za to, že diplom byl ze strany žalobkyně předložen s cílem získat zaměstnaneckou kartu. Žalobkyně totiž nad rámec nutných požadavků předložila i diplom, ačkoli do žádosti o vydání zaměstnanecké karty, kam byla povinna uvést nejvyšší dosažené vzdělání, uvedla „základní + praktická škola“.

[10] Vzhledem ke zjištění prokázanému odborným vyjádřením úřední osoby, že žalobkyně předložila padělanou listinu (diplom), zamítla žádost žalobkyně, neboť není ve veřejném zájmu České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří porušují právní předpisy České republiky. Stěžovatelka je přesvědčena, že v daném případě již nebylo nezbytné si ověřovat pravost diplomu dotazem na příslušnou místní vysokou školu.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že i v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem setrvává na svých žalobních tvrzeních, která dále rozvedl krajský soud v napadeném rozsudku. Stěžovatelka dle jejího názoru neunesla důkazní břemeno, a to zejména s ohledem na následně doložené potvrzení příslušné vysoké školy, které pravost diplomu prokazuje, ale také s ohledem na jednoznačnou absenci potenciálního prospěchu, který by předložením padělaného dokladu měla získat. Diplom fakticky nemohl být vzhledem k požadovanému vzdělání podkladem pro vydání prvoinstančního rozhodnutí.

[12] Dále uvádí, že není naplněn tvrzený důvod kasační stížnosti, neboť nedošlo k nesprávnému posouzení právní otázky, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí, respektive žalobkyně neseznává žádnou z předložených otázek za otázku aplikace či výkladu právní normy. Kasační stížnost je možno také odmítnout pro nepřípustnost, jelikož nyní tvrzené kasační důvody stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským

soudem, kde pouze neadresně odkázala na obsah prvoinstančního a napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka jedná pověřeným zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 102 a násl. s. ř. s.) a není dán žádný z důvodů nepřípustnosti dle § 104 s. ř. s. Je totiž zřejmé, že stěžovatelka *nemohla* nyní tvrzené kasační důvody směřující proti posouzení jednotlivých právních otázek uplatnit již v řízení před krajským soudem, jelikož předmět přezkumu určila svými žalobními body žalobkyně a odůvodnění napadeného rozsudku, kde jsou tato posouzení obsažena, ještě během řízení před krajským soudem neexistovalo.

[14] Soud se dále zabýval přezkumem napadeného rozsudku v rozsahu uplatněných kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí pro zaměstnaneckou kartu obdobně § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).

[17] Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.

[18] Podle § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců je cizinec mimo povinností stanovených v jiných ustanoveních tohoto zákona dále povinen uvádět v řízení podle tohoto zákona pravdivě a úplně všechny požadované údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

[19] Ve světle kasační argumentace stěžovatelky předesílá Nejvyšší správní soud následující. Pro posouzení, zda bylo vůbec možné zamítnout žádost žalobkyně podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, je nutným předpokladem zhodnocení, zda předložení padělaného diplomu žalobkyní prvoinstančnímu orgánu v řízení o její žádosti vůbec mohlo být z hlediska výsledku správního řízení relevantní okolností, jestliže k její žádosti stačilo doložit jen základní vzdělání.

[20] Ačkoli se krajský soud v napadeném rozsudku soustředil především na hodnocení korektnosti procesního postupu správních orgánů při zjišťování, zda diplom je či není padělkem, z jeho postupu jasně vyplývá předpoklad, že pravost diplomu považoval za

podstatnou okolnost pro rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s tím východiskem napadeného rozsudku, že pokud by byl ze strany žadatele správnímu orgánu v řízení o pobytu cizinců na území České republiky předložen padělaný doklad v rozporu s § 103 písm. c) zákona o pobytu cizinců s cílem vylepšit si pozici pro získání zaměstnanecké karty, představovalo by to obecně okolnost, již lze podřadit pod jiné závažné překážky pobytu cizince na území České republiky dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Cizinec žádající o pobytové, pracovní nebo jiné oprávnění na území České republiky má totiž nejen uvádět pravdivé údaje, které vyžaduje zákon, ale rovněž pravdivě komunikovat i ty skutečnosti, jež s jeho věcí souvisejí (tj. nejsou pro předmět řízení zcela bezvýznamné) a které „přinesl" do řízení on sám s cílem, aby je správní orgán vzal v úvahu při rozhodování o jeho žádosti.

[21] V tomto směru lze přitakat stížní argumentaci stěžovatelky, že není v zájmu České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří porušují její právní předpisy. V případě, že by stěžovatelka procesně korektním způsobem bez důvodných pochybností postavila na jisto, že diplom byl padělaný, postrádalo by dalšího smyslu ověřovat dotazem na příslušnou vysokou školu získaný stupeň dosaženého vzdělání. V tomto směru je třeba korigovat závěry krajského soudu obsažené v napadeném rozsudku.

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně argumentačně podkládá svůj nesouhlas s posouzením krajského soudu ohledně přesunu důkazního břemene existence příslušných odborných znalostí vylíčením, jak je dotyčná úřední osoba nabyla, a popisem okolností uplatňování těchto znalostí za pomoci nezbytné moderní techniky. Tato argumentace však přibližuje právě ty okolnosti, které mohly být relevantní při vypořádání námitky stěžovatelky v odvolacím řízení. Možná absence odborných znalostí potřebných ke zkoumání pravosti diplomu přitom nepochybně mohla být vadou řízení na straně prvoinstančního orgánu, která mohla mít eventuální vliv na soulad prvoinstančního rozhodnutí s právními předpisy či na jeho správnost ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu. Nevypořádání této odvolací námitky je také jedním z nosných důvodů napadeného rozsudku. Odpověď na ni přitom byla nezbytná pro závěr, zda zkoumání předloženého diplomu mělo být provedeno znalcem (jak opakovaně namítá žalobkyně), nebo k němu stačily odborné znalosti některé z oprávněných úředních osob prvoinstančního orgánu.

[23] Závěry stěžovatelky dováděné v kasační stížnosti *ad absurdum* jsou nesprávné a nevycházejí z posouzení provedeného krajským soudem v napadeném rozsudku. Krajský soud vůbec nedospěl k závěru, že by snad bylo *a priori* vyloučeno, aby byl diplom z hlediska jeho pravosti (tj. pravosti samotné listiny) posouzen prvoinstančním orgánem za využití odborných znalostí některé z oprávněných úředních osob. Z napadeného rozsudku nevyplývá ani to, že by snad ke zkoumání dokladů předkládaných cizincem musel pokaždé ustanovit znalce podle § 56 správního řádu.

[24] Znalce je třeba ustanovit v případě, že rozhodnutí správního orgánu závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a současně nelze takové odborné posouzení skutečností opatřit od jiného správního orgánu. Znalecký posudek lze použít subsidiárně k odbornému posouzení správního orgánu a své využití nalezne zejména tehdy, nespadá-li otázka, která má být znaleckým posudkem zodpovězena, do věcného rozsahu působnosti správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 40/2008 – 170). Naopak znalec se

nepřibírá, pokud správní orgán sám potřebnými odbornými znalostmi disponuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2010, č. j. 1 Afs 71/2009 – 113).

[25] Právní posouzení krajského soudu vychází toliko z potřeby přezkoumatelným způsobem vypořádat námitku žalobkyně, která mimo jiné v průběhu správního řízení brojila proti adekvátně nepodloženému závěru prvoinstančního orgánu, že posouzení pravosti diplomu bylo provedeno správně v souladu se zákonem – tedy mimo jiné oprávněnou úřední osobou, která k tomuto zkoumání měla příslušné odborné znalosti. Stěžovatelka pak byla povinna v rámci přezkumu prvoinstančního rozhodnutí přezkoumat i okolnosti odborného posouzení pravosti diplomu v podobě odborných znalostí oprávněné úřední osoby, která ho provedla. Výsledek tohoto přezkumu v odvolacím řízení pak pochopitelně musel skýtat *přezkoumatelné odůvodnění* toho, zda dotyčná úřední osoba k tomu potřebné odborné znalosti měla, či nikoli, a to včetně *podkladů* takového odůvodnění. Ačkoli tedy nejde o „přesun důkazního břemene“ v pravém slova smyslu, jde o zcela srovnatelný důsledek, totiž opatření takových podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání, na základě nichž by bylo možné přezkoumatelným způsobem zhodnotit správnost a zákonnost prvoinstančního rozhodnutí v reakci na odvolací argumentaci. Přitom prokázání příslušných odborných znalostí pracovníka správního orgánu je okolností ležící na straně prvoinstančního správního orgánu, nikoli žalobkyně.

[26] Kasační námitka brojící proti závěru krajského soudu, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda úřední osoba, která provedla posouzení pravosti diplomu, má či nemá příslušné odborné znalosti, proto není důvodná.

[27] Rovněž ohledně kasační námitky brojící proti závěru, že z obsahu odborného vyjádření k pravosti diplomu nelze zjistit, na základě jakých myšlenkových úvah úřední osoba dospěla k závěru, že diplom je padělkem, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s hodnocením krajského soudu. Ačkoli by snad mohly jednotlivosti zachycené a popsané v odborném vyjádření o posouzení pravosti diplomu skýtat eventuální oporu pro následné hodnocení skutkového stavu věci, ani z prvoinstančního, ani z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak a ve srovnání s čím byly hodnoceny a o jakém závěru takové hodnocení vypovídá. Toto hodnocení je však nutnou náležitostí samotného přezkoumatelného odůvodnění správních rozhodnutí.

[28] Kasační námitka brojící proti závěru, že z obsahu odborného vyjádření k pravosti diplomu nelze zjistit, na základě jakých myšlenkových úvah úřední osoba dospěla k závěru, že diplom je padělkem, proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného došel k závěru, že důvody zrušení napadeného rozhodnutí obstojí, kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesní úspěch je třeba přičíst žalobkyni, náleží jí tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla

zastoupena advokátem, který podal ke kasační stížnosti vyjádření. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že stěžovatelka je povinna uhradit žalobkyni k rukám jejího advokáta částku 4114 Kč, která se sestává z odměny advokáta v částce 3100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), z náhrady hotových výdajů v částce 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky a z částky 714 Kč představující související daň z přidané hodnoty.

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

V Brně dne 25. září 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu