



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 žalobkyně: **V. M.**, zast. 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, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2018, č. j. MV-106299-4/SO-2017, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, č. j. 57 A 137/2018 - 44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 16. 6. 2017, č. j. OAM-15300-9/ZM-2016 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 44a odst. 10 ve spojení s § 46e odst. 1 písm. b) 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 žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť pracovní poměr žalobkyně skončil.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu, v níž namítla, že žalovaná se dostatečně nevypořádala se všemi odvolacími námitkami, čímž způsobila nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí. Žalobkyně několikrát poukazovala na skutečnost, že správní orgány vycházely z provedených výslechů svědků, aniž by žalobkyni o

provedení úkonů v dostatečném předstihu uvědomily a ona by mohla být výsledkům přítomna a hájit svá práva. V celém napadeném rozhodnutí se žalovaná nikterak s tímto bodem nevypořádala, ač se jednalo o esenciální námitku, která měla dopad do zákonnosti a přezkoumatelnosti celého rozhodnutí.

[3] Správní orgány založily své negativní rozhodnutí na prohlášení zaměstnavatele žalobkyně, které se však nezakládalo na pravdě, což správní orgán neověřil. Žalobkyně namítala, že ve skutečnosti nedošlo k hrubému porušení pracovní kázně na její straně a také nenastaly důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru. Původní zaměstnavatel o tom žalobkyni vůbec nevyrozuměl, pracovní poměr řádně neukončil. Nebylo ani pravdou, že žalobkyně opustila území České republiky, což měl být důvod pro zrušení pracovního poměru. Není možné, aby správní orgán převzal toliko tvrzení zaměstnavatele, aniž by si ověřil, zda toto tvrzení žalobkyně potvrzuje či nikoli. Ani oznámení na úřadu práce nemělo právní účinky ve vztahu k pracovnímu poměru žalobkyně – ten byl založen pracovní smlouvou a mohl být ukončen toliko zákonnými způsoby definovanými zákoníkem práce. Žalobkyně namítala nezákonnost prvoinstančního rozhodnutí v kontextu ustanovení § 4 odst. 1 a 2 a § 2 odst. 3 správního řádu. Správní orgán přitom disponuje širokou škálou procesních postupů, které by vedly v souladu s § 3 správního řádu k prokázání skutečného stavu věci.

[4] Správní orgán se dále nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou týkající se nepřiměřenosti vydaného rozhodnutí, neboť žalovaná uvedla, že i kdyby došlo k posouzení přiměřenosti ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, tak by správní orgán vzhledem k okolnostem případu shledal, že napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřiměřené, neboť si žalobkyně nevybudovala žádné významné rodinné ani soukromé vazby. Takový postup žalované byl naprosto absurdní, neboť žalovaná předvíдалa bez jakýchkoli podkladů, k čemu by asi správní orgán dospěl, a vše zakládala na svých domněnkách. Naopak s ohledem na případ žalobkyně, která byla v dobré víře, že již nic nebrání vydání zaměstnanecké karty, a která vynaložila spoustu finančních prostředků na přicestování, byl postup správních orgánů naprosto nepřiměřený, neboť nutil žalobkyni, aby se bez jakékoli možnosti výdělků dostala zpátky do své domovské země. Nadto se na území České republiky nachází manžel žalobkyně, který je jejím jediným rodinným příslušníkem.

[5] Krajský soud v Plzni označeným rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí. Přisvědčil žalobkyni, že pokud správní orgán zamýšlí aplikovat § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí nejprve postavit na jisto, že došlo k soukromoprávnímu jednání podle zákoníku práce spočívajícímu v ukončení pracovního poměru cizince. Námitku žalobkyně stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu shledal krajský soud za důvodnou, neboť jediné listiny, z nichž správní orgány vyšly při závěru, že pracovnípoměr žalobkyně skončil, byla žádost zaměstnavatele o zrušení zaměstnanecké karty žalobkyně a sdělení zaměstnavatele úřadu práce o tom, z jakého důvodu mělo dojít k ukončení pracovnípoměru žalobkyně. Pro ukončení pracovnípoměru v soukromoprávní rovině je však nezbytné, aby okamžité zrušení pracovnípoměru, včetně všech dalších písemností týkajících se ukončení pracovnípoměru, bylo v souladu s § 334 odst. 1 zákoníku práce doručeno zaměstnanci do vlastních rukou. Bez naplnění tohoto zákonného požadavku nemůže ukončení pracovnípoměru vztahu nastat, proto

pokračování

pokud se správní orgán rozhodne postupovat ve smyslu shora citovaného § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musí doručení okamžitého zrušení pracovního poměru v rámci důkazního řízení postavit na jisto, přičemž danou skutečnost není možno nahradit ani nahlédnutím do veřejnoprávních listin v rámci správního řízení o prodloužení zaměstnanecké karty.

[6] Krajský soud na závěr přisvědčil správním orgánům, že ze skutkových okolností, které vyšly ve správním řízení najevo, vyplývá důvodné podezření, že žalobkyně neplní účel pobytu. Na to zcela správně upozornil i příslušný ministerský rada, když v listině založené ve správním spisu pod č. j. OAM-15300-6/ZM-2016 konstatuje, že „*v řízení o vydání souhlasu se změnou zaměstnavatele a o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty je třeba posoudit neplnění účelu vydaného pobytového oprávnění, neboť cizinka od 1.4. není zaměstnána na pozici, pro kterou jí byla zaměstnanecká karta vydána, a tedy od toho data neplní účel pobytu*“. V případě, že by správní orgány posuzovaly žádost žalobkyně z hlediska plnění účelu jejího pobytu, byla by situace zcela odlišná. Na základě oznámení zaměstnavatele by stačilo, aby se správní orgány obrátily na žalobkyni s výzvou, zda je pracovní poměr vskutku realizován či nikoliv a bylo by na žalobkyni, aby za této situace předešlela věrohodnou skutkovou verzi reality stran plnění jejích pracovněprávních povinností.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalovaná (dále též „stěžovatelka“) napadla uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítla nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku spočívající v tom, že krajský soud nezohlednil, že se žalobkyně seznámila se spisovým materiálem, ve vyjádření (k podkladům rozhodnutí) nijak nerozporovala skončení pracovního poměru a nenavrhla provedení dalších důkazů. Naopak z vyjádření vyplývá, že si je žalobkyně skončení pracovního poměru plně vědoma. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a následně i v žalobě namítala žalobkyně, že ve skutečnosti nedošlo k hrubému porušení kázně na její straně a nenastaly důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru, avšak tato svá tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu nikterak neprokázala.

[8] Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, přičemž odkázal na rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2018, sp. zn. 3 Azs 133/2017. V posuzovaném případě byly splněny podmínky pro zamítnutí žádosti žalobkyně podle § 44a odst. 10 ve spojení s § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť pracovní poměr žalobkyně skončil. Pro účely správního řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty je dostačující zjištění skončení pracovního poměru cizince na území a není dále nutné zjišťovat, zdali bylo skončení pracovního poměru doručeno zaměstnanci.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v

souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelka sama nenamítala.

[12] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[13] Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho, že krajský soud nezohlednil, že se žalobkyně seznámila se spisovým materiálem, ve vyjádření k podkladům rozhodnutí nijak nerozporovala skončení pracovního poměru a nenavrhl provedení dalších důkazů.

[14] Nejvyšší správní soud podotýká, že se krajský soud řádně vypořádal s žalobní argumentací a zohlednil též spisový materiál (viz bod 14. napadeného rozsudku). Na základě podkladů ze správního spisu (zejm. oznámení zaměstnavatele Úřadu práce ČR o ukončení zaměstnání žalobkyně ze dne 16. 5. 2016 a žádosti zaměstnavatele o zrušení zaměstnanecké karty žalobkyně ze dne 17. 5. 2016) pak došel krajský soud k řádně odůvodněnému závěru, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav věci stran ukončení pracovního poměru žalobkyně. Současně zdejší soud připomíná, že není povinností soudu explicitně se vyjadřovat ke všem podkladům obsaženým ve správním spise, zejména pokud nejsou pro rozhodnutí v posuzované věci tyto podklady klíčové ve vztahu k rozhodovacím důvodům.

[15] Za situace, kdy krajský soud opřel svůj závěr o skutečnosti a podklady zjištěné ve správním řízení, přičemž tento závěr řádně odůvodnil, nelze považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Stěžovatelka dále nesouhlasila s názorem krajského soudu, že nebyl v posuzovaném případě dostatečně zjištěn skutkový stav věci.

pokračování

[17] V posuzovaném případě je dle zdejšího soudu klíčové nalézt odpověď na otázku, zda je dostačující pro zamítnutí žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty dle § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném ke dni rozhodování správních orgánů oznámení zaměstnavatele ohledně skončení pracovního poměru cizince, a není dále nutné zjišťovat, zda byl pracovní poměr řádně ukončen.

[18] Podle § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném ke dni prvostupňového rozhodnutí *ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37 a dále, jestliže pracovní poměr cizince skončil.*

[19] Podle § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce *zaměstnavatel může výjimečně pracovní poměr okamžitě zrušit jen tehdy, porušil-li zaměstnanec povinnost vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem.*

[20] Podle § 334 odst. 1 zákoníku práce *písemnosti týkající se vzniku, změn a skončení pracovního poměru musí být doručeny zaměstnanci do vlastních rukou.*

[21] Z dikce výše citovaného § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců plyne, že ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodu skončení pracovního poměru cizince. *Jednou z podmínek platnosti některých právních jednání v pracovním právu (např. výpovědi, okamžitého zrušení pracovního poměru) je jejich doručení druhé smluvní straně – zaměstnanci (...). Zaměstnavatel doručuje tyto písemnosti v první řadě osobně - předáním zaměstnanci na pracovišti, v jeho bytě nebo kdekoliv bude zastížen anebo prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Teprve v případě, že uvedené způsoby doručení nejsou možné, např. proto, že zaměstnanec přestal docházet do zaměstnání a se zaměstnavatelem nekomunikuje, nastupuje možnost doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb“* (viz Doležilek, Jiří; Hůrka, Petr; Kahle, Bohuslav; Randlová, Nataša; Vysokajová, Margerita; *Zákoník práce. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2015, s. 659). Zdejší soud proto přisvědčuje krajskému soudu, že k účinnosti ukončení pracovního poměru žalobkyně bylo nezbytné, aby okamžité zrušení pracovního poměru bylo v souladu s § 334 odst. 1 zákoníku práce doručeno žalobkyni do vlastních rukou.

[22] Nejvyšší správní soud připouští, že je na účastníku řízení, aby v souladu s § 52 správního řádu označil důkazy na podporu svých tvrzení. Pokud jde však o požadavek stěžovatelky, aby žalobkyně doložila tvrzení o tom, že nedošlo k hrubému porušení kázně na její straně, a nenastaly tedy důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru, je zapotřebí zdůraznit jedno ze základních východisek dokazování v řízení před soudem spočívající v tom, že dokazovat nelze něco, co neexistuje. „*Jedná se o tzv. negativní důkazní teorii, o níž se pojednává mj. v publikaci prof. JUDr. Aleny Winterové, CSc., a kol.: Civilní právo procesní. 4. vydání, Linde Praha, a.s., 2006, str. 279: "Teorie negativní je založena na tom, že negativní skutečnosti nemohou být dokazovány, a je tedy ten, kdo tvrdí negativní skutečnost, od důkazního břemene osvobozen. Nedávný judikát NS ČR poskytuje pěkný příklad aplikace této teorie, když s poukazem na nemožnost dokazování negativní skutečnosti rozhodl, že žalovaný v bytovém sporu podle § 706 OZ není zatížen důkazním břemenem stran skutečnosti, že nemá vlastní byt, a tudíž opak toho - existenci vlastního bytu žalovaného - musí prokázat žalobce“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2006, č. j. 3 Azs 35/2006 - 104, č. 951/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 30. 6. 2011, č. j. 4 As 19/2011 -

75, či ze dne 27. 10. 2011, č. j. 7 As 29/2011 – 37). Podle názoru Nejvyššího správního soudu nemohla žalobkyně vzhledem k výše uvedenému ani prokázat nedoručení okamžitého zrušení pracovního poměru do jejích rukou v souladu s výše citovaným ustanovením zákoníku práce.

[23] Bylo tedy na správních orgánech, aby v souladu se zásadou materiální pravdy dle § 3 správního řádu zjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dle judikatury zdejšího soudu (rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 – 27), na kterou poukázala stěžovatelka, povinnost správního orgánu řádně objasnit stav věci není absolutní a je významně korigována zásadou procesní ekonomie. *„V souladu s touto zásadou je dostačující, pokud správní orgán zjistí tolik informací, kolik jich potřebuje k tomu, aby učinil rozhodnutí. Nebylo tak povinností správního orgánu I. stupně zjišťovat spolehlivě úplný stav věci. Naopak, pokud byla postavena na jisto skutečnost, která objektivně znemožňovala vyhovění žádosti (neexistence společné domácnosti stěžovatele a jeho dcery), bylo v souladu s požadavky § 3 správního řádu a se zásadou procesní ekonomie, že objasňování dalších skutečností již nebylo správními orgány prováděno.“* Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v nyní posuzovaném případě správní orgány v rozporu s citovanou judikaturou neopatřily informace a podklady, jež by postavily na jisto skutečnost (zde skončení pracovního poměru žalobkyně), která by objektivně znemožňovala vyhovění žádosti žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty ve smyslu § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány v posuzovaném případě nedostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního řádu, když vycházely pouze z výše specifikovaných listin předložených zaměstnavatelem a neobstaraly si žádné důkazy svědčící o doručení (resp. nedoručení) okamžitého zrušení pracovního poměru žalobkyni dle § 334 odst. 1 zákoníku práce.

[25] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani odkaz stěžovatelky na rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017 – 34, v němž se uvádí, že každý stát má právo upravit si pobytové podmínky, jimž se cizinci musí podvolit. Tato argumentace se totiž zcela míjí s podstatou řešeného sporu, tedy zda skutkový stav, z nějž správní orgány ve svých rozhodnutích vyšly, má dostatečnou oporu v podkladech shromážděných ve spisech.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je nedůvodná. Z tohoto důvodu soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[27] Zároveň soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšné žalobkyni pak v rámci řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 5. května 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu