



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **L. V. D.**, narozen X
státní příslušník Vietnamské socialistické republiky
bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem
sídlem Na Pankráci 820/45, Nusle, Praha 4

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, Nusle, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 5. 2019, č. j. MV-45665-4/SO-2019,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 21. 2. 2019, č. j. OAM-27286-21/ZM-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím podle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítlo žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, neboť byl dán důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

2. Žalobce předně namítá, že žádost se stala zjevně bezpředmětnou a ministerstvo mělo postupovat podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona o pobytu cizinců [pozn. soudu – žalobce měl zjevně na mysli zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], popřípadě vyzvat žalobce k vyjádření, zda na své žádosti nadále trvá. Toto žalobce odůvodňuje tím, že žádost byla podána dne 16. 10. 2017 ve vztahu k zaměstnání u společnosti VM solution CZ s.r.o., IČO 03594556 (dnes „VM solution CZ s.r.o. v likvidaci“; dále jen „VM“) na pozici montážní dělník mechanických zařízení a její podání bylo vynuceno skutečností, že ke dni skončení platnosti jeho pobytové karty nebylo o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele rozhodnuto (žádost byla podána dne 11. 7. 2017; vyhověno jí bylo 21. 12. 2017 a právní moci rozhodnutí nabylo dne 18. 1. 2018). Žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele se týkala zaměstnání u společnosti VM na stejné pracovní pozici. Bepředmětnost žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty tak žalobce spatřuje ve skutečnosti, že pro totožnou pracovní pozici bylo ze strany ministerstva vydáno rozhodnutí, kterým bylo zaměstnání na tuto pozici povoleno. Absence postupu podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu pak představuje ze strany ministerstva přepjatý formalismus.
3. Dále žalobce namítá, že skutkový stav podřaditelný pod pojem jiné závažné překážky pobytu cizince na území musí spočívat v závažném a nepřijatelném osobním jednání cizince. Správní orgány vycházely výhradně z výsledku kontroly Státního úřadu inspekce práce ze dne 3. 5. 2017. Žádné další dokazování neprovedly, zejména výslech účastníka ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalobce zdůrazňuje, že v řízení před Státním úřadem inspekce práce nebyl procesní stranou a nemohl tak v tomto řízení uplatňovat svá procesní stanoviska. Zároveň správní orgány zohlednily tento výsledek kontroly pouze v předcházejícím řízení v projednávané věci, nikoliv ale v řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, čímž porušily § 2 odst. 4 správního řádu. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se nevypořádala s touto argumentací a ve shodě se závěry ministerstva jeho námitky bez dalšího odmítla.
4. Závěrem žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné i ve vztahu k posouzení dopadů neprodloužení platnosti zaměstnanecké karty do jeho soukromého a rodinného života. Žalovaná hodnotila dopady napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce podle § 174a zákona o pobytu cizinců jen paušálně. K posouzení přiměřenosti dopadů jsou správní orgány povinny zjišťovat stav soukromého a rodinného života cizince na území České republiky (dále jen „ČR“). Žalovaná ani ministerstvo tímto způsobem nepostupovaly, neboť si o jeho soukromém životě nic nezjistily, a proto ani nemohly případné dopady posoudit.
5. Žalovaná navrhuje zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že považuje žalobu za nedůvodnou. Žalobní body jsou takřka totožné s uplatněnými odvolacími námitkami,

s nimiž se dostatečně vypořádala v napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění odkazuje.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

6. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
7. Soud rozhodl o žalobě bez jednání, neboť účastníci s tímto postupem nevyjádřili na výzvu soudu nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Z obsahu správního spisu plyne, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s platností na dobu od 4. 7. 2016 do 31. 1. 2018 ve vztahu k zaměstnavateli KOLASOL s.r.o., IČO: 02714779 (dále jen „KOLASOL“), s místem výkonu Heřmanova Huť-Vlkýš na pozici brusíř nástrojů a kovů.
9. Dne 16. 10. 2017 žalobce podal žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. V sekci požadované zaměstnání uvedl jako zaměstnavatele společnost VM, pracovní pozici montážní dělník mechanických zařízení a místo výkonu práce v Hlavenci. K žádosti přiložil pracovní smlouvu uzavřenou se společností VM, dle níž měl nastoupit do zaměstnání dne 5. 10. 2017. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou do dne 28. 2. 2020.
10. Z informace o výsledku kontroly Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále jen „inspektorát práce“) ze dne 3. 5. 2017 (dále jen „výsledek kontroly“) vyplývá mimo jiné, že dne 28. 2. 2017 byla provedena kontrola ve společnosti KOMA TACHOV s.r.o., IČO: 27970141 (dále jen „KOMA TACHOV“), při níž byl zastížen také žalobce. Zaměstnanec KOMA TACHOV sdělil, že kromě kmenových zaměstnanců zde pracují zaměstnanci, se kterými mají uzavřené smlouvy o dílo a nájemní smlouvy, jedná se mimo jiné i o zaměstnance společnosti KOLASOL. Na brusírně č. 3 byl ztotožněn žalobce, který uvedl, že si nepamatuje, s kým smlouvu uzavřel, dle jeho slov jednal s Honzou, smlouvu podepisoval před půl rokem, práci mu zadávají kontroloři ze společnosti KOMA Tachov.
11. Opatřením ze dne 9. 7. 2018, č. j. OAM-27286-12/ZM-2017, ministerstvo vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Do spisového materiálu bylo zástupci žalobce umožněno nahlédnout dne 17. 7. 2019, přičemž do protokolu o seznámení uvedl, že se písemně vyjádří do 30 dnů. Opatřením ze dne 10. 12. 2018, č. j. OAM-27286-14/ZM-2017, ministerstvo opětovně vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Do spisového materiálu bylo žalobci umožněno nahlédnout dne 2. 1. 2019, přičemž do protokolu o seznámení uvedl, že se písemně vyjádří do 30 dnů.
12. Dne 2. 1. 2019 bylo ministerstvu doručeno vyjádření žalobce, ve kterém uvedl, že (i) mu byl rozhodnutím č. j. OAM-18007/ZM-2017 udělen souhlas se změnou zaměstnavatele právě k zaměstnavateli VM; (ii) výsledek kontroly je pouze protokolem o kontrole, nikoliv pravomocným rozhodnutím, ze kterého by vyplývalo, že se jednalo o výkon nelegální práce žalobcem; (iii) ministerstvu musel být výsledek kontroly znám i v řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Závěrem navrhl účastnický výsledek.

13. Součástí správního spisu je dále rozhodnutí inspektorátu práce ze dne 2. 5. 2018, č. j. 2539/6.30/18-9, kterým byla společnost KOLASOL uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť umožnila fyzickým osobám – cizincům (státním příslušníkům zemí mimo Evropskou unii) výkon práce v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou, a přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, neboť písemně neinformovala nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce ČR o nástupu do zaměstnání zaměstnance – cizince. Mezi zmíněné fyzické osoby (cizince) patří i žalobce, u kterého je uvedeno, že v době kontroly dne 28. 2. 2017 vykonával pozici operátora logistiky u společnosti KOMA TACHOV, byť měl zaměstnaneckou kartu pro zaměstnavatele KOLASOL. Uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 10. 2018. Součástí spisového materiálu je i rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 9. 10. 2018, č. j. 4411/1.30.18-4, kterým bylo zamítnuto odvolání společnosti KOLASOL a potvrzeno rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9.
14. Opatřením ze dne 17. 1. 2019, č. j. OAM-27286-18/ZM-2017, ministerstvo opakovaně vyzvalo žalobce k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobce svého práva nevyužil a ministerstvu pouze zaslal vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, které bylo totožné s předchozím vyjádřením k podkladům pro vydání rozhodnutí.
15. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím žádost žalobce zamítlo a platnost zaměstnanecké karty neprodloužilo, jelikož shledalo důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, neboť byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu žalobce na území. Ministerstvo dospělo k závěru, že žalobce vykonával nelegální práci, neboť v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou k zaměstnavateli KOLASOL vykonával práci pro společnost KOMA TACHOV. Tento závěr ministerstvo opřelo o skutečnosti vyplývající z rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9, rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4 a informace o výsledku kontroly. Stran přiměřenosti dopadů prvostupňového rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců ministerstvo uvedlo, že mu nejsou známy rodinné či jiné vazby žalobce na území ČR či okolnosti, které by nasvědčovaly nepřiměřenosti prvostupňového rozhodnutí, ani žalobce nic takového nedoložil. Zároveň s odkazem na délku pobytu žalobce na území ČR (od roku 2016) mělo za to, že takto krátká doba pobytu v zahraničí nijak zásadně nenarušuje vztah žalobce k zemi jeho původu. Ministerstvo proto vyhodnotilo dopady do soukromého a rodinného života žalobce jako zcela přiměřené.
16. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uplatnil námitky obsahově totožné jako v žalobě.
17. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. K námitce bezpředmětnosti žádosti uvedla, že souhlas se změnou osoby zaměstnavatele neměl vliv na dobu, pro kterou byla zaměstnanecká karta vydána. Bezpředmětnost žádosti by nastala v případě, že by žalobce získal jiný druh pobytového oprávnění. Žalovaná rovněž neshledala důvody k tomu, aby ministerstvo žalobce vyzývalo, zda na podané žádosti i nadále trvá. Řízení zahajovaná na návrh nejsou zcela ovládána vyšetřovací zásadou a procesní aktivita proto leží převážně na žadateli. Pokud žalobce na žádosti netrval, měl tuto skutečnost sdělit ministerstvu. Stran námitky, že ministerstvo vycházelo pouze z výsledku kontroly a neprovedlo žádné další důkazy

(zejména výslech žalobce), žalovaná uvedla, že ministerstvo vycházelo i z dalších důkazů, zejména z rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9 nebo rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4. S nimi měl žalobce možnost se seznámit, ale neučinil tak. Provedení dalších důkazů bylo nadbytečné, neboť zejména z uvedených rozhodnutí byl dostatečně zjištěn skutkový stav. K námitce, že ministerstvo vzalo v potaz výsledek kontroly až v řízení v projednávané věci, a nikoliv v řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, uvedla, že skutečnost výkonu nelegální práce je nutné brát v potaz právě v řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Ministerstvo přitom nevycházelo pouze z výsledku kontroly, ale i z uvedených rozhodnutí inspektorátu práce a Státního úřadu inspekce práce, která v době udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele nebyla vydána. Stran námítky paušálního posouzení dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce, uvedla, že z žádosti a cizineckého informačního systému bylo zjištěno, že žalobce nemá žádné rodinné příslušníky pobývající na území ČR, kde sám pobývá teprve od roku 2016, a to v pronajaté nemovitosti. Žalobce žádné skutečnosti týkající se svého soukromého a rodinného života neuváděl. Předmětné jednání žalobce považuje žalovaná shodně s názorem ministerstva za výkon nelegální práce, přičemž výkon zaměstnání v rozporu s vydaným povolením je možné považovat za jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Jiná závažná překážka pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců je neurčitý právní pojem, jež žalovaná není povinna definovat, nýbrž musí pouze posoudit, zda konkrétní skutkové okolnosti pod tento pojem spadají. Dospěla k závěru, že výkon nelegální práce je natolik závažný, že pod pojem „jiná závažná překážka“ ho lze subsumovat.

Posouzení žalobních bodů

18. Soud předesílá, že míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí. Není na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta [srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78]. Z judikatury plyne, že „[ž]alobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Žalobce sice mohl zopakovat argumentaci obsaženou v odvolání, například pokud ji žalovaná dostatečně nevypořádala, případně neshoduje-li se žalobce s jejím skutkovým či právním posouzením. V žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je však vždy třeba výslovně uvést, jaké konkrétní závěry odvolacího správního orgánu pokládá žalobce za nedostatečné či nesprávné. Neučiní-li tak, je krajský soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí toliko v obecné rovině, neboť v opačném případě by za žalobce domýšlel, z jakých konkrétních důvodů pokládá napadené správní rozhodnutí za nezákonné (srov. analogicky rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2021, č. j. 6 Ads 385/2020-48).

19. V projednávaném případě je z obsahu žaloby patrné, že je založena na argumentaci obsažené již v odvolání, s níž se vypořádala žalovaná v napadeném rozhodnutí. Žalobce převzal odvolací námitky, aniž na odůvodnění napadeného rozhodnutí jakkoliv blíže reagoval. Soud proto na odůvodnění napadeného rozhodnutí odkazuje (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Žalobní body pak z uvedených důvodů posoudil pouze v obecné rovině. Pokud totiž žalobce v žalobě bez dalšího pouze opakuje již v odvolání uplatněné námitky, pomíjí tím jejich věcné posouzení ze strany žalované.
20. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť taková vada by bránila jeho meritornímu přezkumu.
21. Požadavek, aby se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení, plyne z § 68 odst. 3 správního řádu. Pokud se odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí nevypořádá s uplatněnými odvolacími námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů jde tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Řízení, z něhož prvoinstanční i napadené rozhodnutí vzešla, je ovládáno zásadou jednotnosti. Tato zásada vyjadřuje, že řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací správní orgán doplnil závěry rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud dospěje k závěru, že se nevypořádal se všemi námitkami či vyjádřeními účastníků, ač tak měl učinit. Odvolací správní orgán tak může nahradit část odůvodnění správního orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost v případě, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzuje (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, nebo ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29). Se zřetelem k téže zásadě je také přípustné, aby odvolací správní orgán pouze převzal závěry vyslovené již správním orgánem prvního stupně, aniž by se sám výslovně v odůvodnění rozhodnutí o řádném opravném prostředku těmito námitkami detailně zabýval. Pokud je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, že se odvolací správní orgán určitou otázkou (alespoň implicitně) zabýval a ztotožnil se s názorem vysloveným v prvostupňovém rozhodnutí, jímž byla námitka účastníka vypořádána, a sám si tak odůvodnění obsažené v prvostupňovém rozhodnutí osvojil (aproboval je), pak rovněž nejde o nepřezkoumatelnost.
22. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje ve skutečnosti, že nebyly řádně vypořádány jeho odvolací námitky ohledně důkazní situace (výsledek kontroly jako jediný podklad pro závěr o existenci jiné závažné překážky žalobce na území a nemožnost vyjádřit se v řízeních ve věci inspekce práce) a stran rozdílnosti přístupu ministerstva v předcházejícím řízení v projednávané věci a v řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele.
23. K tomu soud uvádí, že z napadeného i prvostupňového rozhodnutí (srov. str. 3 a 6 napadeného rozhodnutí a str. 3 až 5 prvostupňového rozhodnutí) vyplývá, že správní orgány při posouzení žalobcovy žádosti nevycházely pouze z výsledku kontroly, jak mylně uvádí žalobce, ale i z rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9 a rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4. Zároveň žalovaná výslovně uvedla a odůvodnila, že případný výsledek žalobce by byl nadbytečný, neboť skutkový stav

věci byl zjištěn bez jakýchkoliv pochybností. Námitkou, že se žalobce nemohl v řízení před inspektorátem práce a Státním úřadem inspekce práce vyjádřit, se žalovaná rovněž zabývala, přičemž se věnovala tomu, zda žalobce měl možnost se s uvedenými rozhodnutími seznámit a vyjádřit se k nim. Dospěla k závěru, že žalobce tuto možnost měl, avšak nevyužil ji. Napadené rozhodnutí proto nelze z namítaných důvodů za nepřezkoumatelné považovat. Námitka je nedůvodná.

24. K samotné námitce stran rozsahu podkladů pro vydání rozhodnutí soud ve shodě se žalovanou uvádí, že ministerstvo a žalovaná nevycházely pouze z výsledku kontroly, ale i z rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9 a rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4. Soud se rovněž ztotožňuje se závěry žalované stran nadbytečnosti provádění výsledku žalobce i se závěry ohledně možnosti žalobce uplatnit svá procesní práva a stanoviska ve vztahu k uvedeným podkladům pro rozhodnutí. Skutečnost, že tak žalobce nemohl učinit v řízeních, která jejich vydání předcházela, nemá jakýkoliv vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Uvedená rozhodnutí inspektorátu práce a Státního úřadu inspekce práce jsou součástí správního spisu. Žalobce mohl závěry v nich obsažené nebo z nich vyplývající vyvrátit vlastními (důkazně podloženými) tvrzeními. Jak ale vyplývá ze správního spisu, toto neučinil a možnosti vyjádřit se k těmto podkladům ani nevyužil. V této souvislosti soud poukazuje rovněž na § 50 odst. 1 správního řádu, v souladu s nímž mohou být podklady pro vydání rozhodnutí rovněž podklady od jiných správních orgánů, a na § 57 odst. 3 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány vázány pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce. Námitka je nedůvodná.
25. K námitce neprovedení účastnického výsledku, soud uvádí, že z § 52 správního řádu vyplývá, že správní orgán není vázán důkazními návrhy účastníků. Vždy má v nezbytném rozsahu provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ze zákona neplyne povinnost správního orgánu provést ke zjištění skutkového stavu dokazování výsledkem účastníka. Správní orgány při zjišťování skutkového stavu vycházejí zásadně z podkladů, které mají k dispozici, a je-li jimi skutkový stav, o němž nejsou rozumné pochybnosti, objasněn v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí (což bylo v projednávané věci splněno), není třeba provádět další dokazování. Žalobce sice namítal, že měl být vyslechnut, netvrdil však, jaké konkrétní skutečnosti ve vztahu k posouzení otázky existence jiné závažné překážky jeho dalšího pobytu na území hodlal tímto výsledkem prokázat. Důkazní prostředky je přitom zásadně třeba označit k prokázání rozhodných skutečností a na podporu konkrétních tvrzení. Žalobci byl v řízení poskytnut dostatečný prostor, aby se vyjádřil k výkonu práce pro společnost KOLASOL a podkladům pro vydání rozhodnutí. Vyjádření žalobce přitom nemuselo mít formu účastnického výsledku, ale všechny podle něj rozhodné skutečnosti zpochybňující skutkové závěry ministerstva a žalované mohl uvést v předcházejícím správním řízení v písemné formě (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 3. 2021, č. j. 54 A 163/2018-32). Ani to však neučinil. I tato žalobní námitka je proto nedůvodná.
26. K rozdílnosti přístupu ministerstva v řízení v projednávané věci a v řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele se žalovaná rovněž vyjádřila (srov. str. 6 napadeného rozhodnutí), přičemž poukázala na to, že ministerstvo vycházelo v projednávané věci zejména z pravomocných rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9 a Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4, která v době vydání souhlasu se změnou

zaměstnavatele ještě ani nebyla vydána. Napadené rozhodnutí tak není ani z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

27. V rámci věcného posouzení této námitky soud uvádí, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, že ministerstvo se v řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele nezabývalo výsledkem kontroly, ačkoliv mu byl znám. V takovém případě ministerstvo nesprávně (byť ve prospěch žalobce) nepřihlédlo ke všem rozhodným skutečnostem, které v řízení vyšly najevo (srov. § 50 odst. 4 správního řádu). Z rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, však vyplývá, že *„účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“* Zásadu, podle které správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu), je tak třeba vykládat mimo jiné v souvislosti se zásadou zákonnosti (§ 2 odst. 1 správního řádu). Shodnost či podobnost případů, o kterých je v § 2 odst. 4 správního řádu řeč, totiž předpokládá i zákonnost postupu správních orgánů. Této zásady se lze dovolávat pouze u množiny případů, jejichž řešení nepřekročilo zákonné meze. Nezákonný postup ministerstva v řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele, spočívající v opomenutí rozhodných skutečností, které mu musely být z vlastní úřední činnosti známy, proto nemohlo legitimní očekávání žalobce založit, stejně jako nemůže na legitimním očekávání být založeno nezákonné řešení projednávané věci. Nadto v této souvislosti soud připomíná, že správní orgán je vázán vlastní správní praxí, pokud se mimo jiné vytvořila správní praxe, která je nepochybně všeobecně dodržována (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251). V projednávané věci se však jednalo o jednotlivé pochybení ministerstva v řízení o žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele, nikoliv o všeobecně dodržovanou správní praxi, na níž by mohlo být legitimní očekávání žalobce založeno. Zároveň lze poukázat na nižší stupeň závažnosti takového pochybení, a to s ohledem na dočasnost jeho následků, protože ty mohly trvat pouze do konce platnosti předchozí zaměstnanecké karty, respektive (s ohledem na fikci pobytu) do pravomocného vyřízení žádosti o prodloužení její platnosti, přičemž je navíc do jisté míry vysvětlitelné nutností co nejrychlejšího vyřízení takové věci, neboť bez souhlasu ministerstva nemohl být žalobce legálně zaměstnán u společnosti VM, protože zaměstnanecká karta mu byla vydána pro společnost KOLASOL. Navíc jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, výsledek kontroly nepředstavoval hlavní či jediný podklad pro rozhodování ministerstva a žalované. Správní orgány totiž vycházely hlavně z pravomocných rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9 a Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4. Tudíž i v případě, že by výsledek kontroly nebyl připuštěn jako podklad, na závěrech ministerstva a žalované by to ničeho nemohlo změnit, neboť ten byl podepřen jinými podklady. Tato žalobní námitka není důvodná.
28. Žalobce dále namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť se správní orgány dostatečně nezabývaly přiměřeností dopadů jejich rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života. K tomu soud uvádí, že ministerstvo i žalovaná se touto otázkou explicitně zabývaly, přičemž vyšly primárně z evidencí veřejné správy a nezjistily, že by v případě žalobce existovaly takové okolnosti, na základě kterých by zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty mohlo být z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života nepřiměřené. Není tedy pravdou, že by se správní orgány této otázky vůbec nevěnovaly. Žalobce navíc v průběhu správního řízení a ani v žalobě neuvedl žádná

konkrétní tvrzení, na základě kterých by bylo možné dojít k opačnému závěru. Omezil se výhradně na obecná tvrzení ohledně délky pobytu a existence rodinných a sociálních vazeb, avšak tato svá tvrzení nikterak nekonkretizoval ani nedoložil. Je na místě připomenout, že v posuzované věci jde o řízení zahájené na žádost a v takovém případě nelze po správních orgánech požadovat, aby pouze z vlastní iniciativy vyhledávaly všechny relevantní důkazy, které by případně prokazovaly skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce. To platí i tehdy, pokud jde o tvrzenou nepřiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života, jestliže cizinec takové skutečnosti neoznačí či nejsou součástí správního spisu nebo nejsou správním orgánům známy z jejich vlastní úřední činnosti. Podle § 174a odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců byl navíc žalobce povinen v rámci předcházejícího řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí. Bylo tedy primárně na žalobci, aby přesvědčivým způsobem tvrdil konkrétní okolnosti, z nichž by vyplývalo, že v jeho případě by nevyhovění žádosti bylo z hlediska zásahu do jeho soukromého a rodinného života nepřiměřené, a aby případně označil důkazy na podporu těchto tvrzení (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017-27). Žalobní námitka není důvodná.

29. Námitka, že se žádost žalobce stala bezpředmětnou v důsledku vydání souhlasu ministerstva se změnou zaměstnavatele, podle soudu pramení z nesprávného pochopení podstaty, účelu a vzájemného vztahu řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty a řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Skutečnost, že se obě řízení v případě žalobce vztahovala ke stejnému zaměstnavateli a stejné pracovní pozici se stejným místem výkonu práce, není v projednávané věci podstatná. Účelem a smyslem řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty je posoudit existenci zákonných podmínek pro prodloužení zaměstnanecké karty jako povolení duální povahy opravňující cizince jednak k pobytu na území ČR a jednak k výkonu konkrétního zaměstnání u konkrétního zaměstnavatele, a to pro další období po uplynutí doby platnosti předchozí zaměstnanecké karty. Naproti tomu účelem a smyslem řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele je posoudit, zda bude cizinci v rámci již vydané zaměstnanecké karty povoleno vykonávat zaměstnání u jiného zaměstnavatele, než na kterého se tato zaměstnanecká karta původně vztahovala (srov. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Tato řízení tak sice spolu souvisejí, ale rozhodnutí o „pouhém“ souhlasu se změnou zaměstnavatele nemůže rozhodnutí o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty nahradit. Udělený souhlas se změnou zaměstnavatele tak žalobce opravňoval pouze k výkonu zaměstnání u společnosti VM, navíc jen do konce platnosti předchozí zaměstnanecké karty, tj. do 31. 1. 2018, a nikoliv k dalšímu výkonu tohoto zaměstnání a dalšímu pobytu na území ČR po tomto datu. Žádost žalobce o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty proto nebyla (a z povahy věci ani nemohla být) zjevně bezpředmětná, a nebyl zde tak důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Vzhledem k uvedenému rovněž nebyl žádný racionální důvod vyzývat žalobce k vyjádření, zda na své žádosti i nadále trvá. Lze rovněž souhlasit se žalovanou v tom smyslu, že předcházející řízení bylo jakožto řízení o žádosti v dispozici žadatele a pokud ten na své žádosti již netrval, mohl ji kdykoliv vzít zpět. Tato žalobní námitka není důvodná.
30. K námitce, že skutkový stav podřaditelný pod pojem jiné závažné překážky pobytu cizince na území spočívá v závažném a nepřijatelném osobním jednání cizince (zde výkonu nelegální práce), kterým je vyvolána, přičemž tato překážka musí být „zjištěna“, soud uvádí, že již v bodu 18 tohoto rozsudku připomněl, že aby se jednalo o projednatelný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., musí z něj vyplývat, jakých úvah,

hodnocení nebo závěrů se měl správní orgán dopustit, a žalobce v něm musí ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má o nezákonnost vůbec jednat. Těmto požadavkům však uvedené žalobní tvrzení nevyhovuje, neboť v něm argument, že jednání žalobce nelze považovat za jinou závažnou překážku žalobce a z jakého důvodu to možné není, nezazněl. Jak rovněž soud již výše uvedl, bylo povinností žalobce vyjevit, v čem spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Naopak není úkolem soudu jeho úvahy domýšlet. Touto námitkou se proto soud samostatně nezabýval.

31. Namítá-li pak žalobce, že skutkový stav podřaditelný pod pojem jiné závažné překážky jeho pobytu na území ČR nebyl řádně zjištěn, nemůže mu soud dát za pravdu. Z obsahu správního spisu (zejména z rozhodnutí inspektorátu práce č. j. 2539/6.30/18-9 a Státního úřadu inspekce práce č. j. 4411/1.30.18-4) a z obsahu napadeného a prvostupňového rozhodnutí, vyplývá, že žalobce vykonával nelegální práci, neboť v rozporu s vydanou zaměstnaneckou kartou k zaměstnavateli KOLASOL vykonával práci pro společnost KOMA TACHOV. Na uvedená rozhodnutí ve věci inspekce práce a v nich obsažené skutečnosti je nutné pohlížet optikou zásady presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Žalobce zároveň v nich uvedená zjištění ničím nevyvrátil a takové skutečnosti ani netvrdil. Vzhledem k tomu, že dle ustálené judikatury je možné pod jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podřadit rovněž nelegální výkon závislé práce (srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 10 Azs 250/2019-25), nelze na postupu ministerstva a žalované, které z rozhodnutí inspektorátu práce a Státního úřadu inspekce práce vycházely s tím, že žalobce vykonával nelegální práci, shledat s ohledem na obecnost této žalobní námitky a z ní vyplývající obecnou rovinu přezkumu napadeného rozhodnutí (srov. body 18 a 19 tohoto rozsudku) nic nezákonného. Tato žalobní námitka není důvodná.

Závěr a náklady řízení

32. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nezjistil ani vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námitky, žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
33. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., z něhož plyne, že právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem má účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a tudíž mu náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalovaná, která byla ve věci plněn úspěšná, žádné náklady řízení nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v

jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. listopadu 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu