



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

M. L.,

bytem X,
zastoupen advokátem Mgr. Pavolem Kehlem,
se sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1,

proti
žalované

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2020, č. j. MV-141047-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 16. 10. 2020, č. j. MV-141047-4/SO-2020, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím žalované ze dne 16. 10. 2020, č. j. MV-141047-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo jen „OAM“ či „ministerstvo“) ze dne 3. 3. 2020, č. j. OAM-14129-20/ZM-2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Správní orgán prvního stupně rozhodl tak, že neudělil souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty (žalobce) podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění účinném do 30. 7. 2019, z důvodu podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce k žádosti doložil doklady, které neodpovídaly skutečnosti. Jednalo se o zaměstnání u potenciálního zaměstnavatele SHIN s.r.o., IČ 264 22 824, se sídlem Rackova 921/20, 165 00 Praha 6 (dále jen „potenciální zaměstnavatel“), kde měl být žalobce zaměstnán jako skladník, číslo volného pracovního místa: X.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

3. Žalobce v žalobě uvedl následující žalobní body:
4. Za prvé žalobce namítá, že správní orgány nesprávně interpretovaly a porušily § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Žalovaná nepopírá, že součástí spisového materiálu je i podklad ze dne 17. 1. 2020. S ním se však žalobce nemohl seznámit a před vydáním rozhodnutí ani neseznámil. Interpretace žalované je nelegitimní a nezákonná, pokud z pohledu žalované uvedené nepředstavuje zásadní komplikaci, když podle ní tento podklad pouze potvrzuje to, co již se spisu vyplývá, tedy nesoulad ohledně místa výkonu povolání. Taková interpretace zakládá prostor pro libovůli správního orgánu posuzovat, co je a co není „*nová skutečnost*“. Žalobce zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 81/2013, judikující povinnost správního orgánu prokázat, že účastníkovi byla fakticky dána možnost seznámit se s úplným spisovým materiálem.
5. Právo žalobce seznámit se s úplnými podklady před vydáním rozhodnutí bylo porušeno, aniž by bylo nutno zkoumat důkazní „hodnotu“ takovýchto podkladů. Uvedené ustanovení je podle názoru žalobce přísně formální a stanoví přesné hranice. Žalovaná nemůže předpokládat, jak by na zjištění nového podkladu žalobce zareagoval a zda by se k dokladu vyjádřil nebo ne.
6. Uvedené ustanovení správního řádu porušila i žalovaná v odvolacím řízení, když si opatřila informaci z Informačního systému cizinců, k němuž nemá žalobce přístup, neboť se jedná o neveřejný rejstřík. Pokud tedy žalovaná doplnila odvolací řízení o další (nové) důkazy a podklady, bylo její povinností opětovně vyzvat žalobce k seznámení se s těmito podklady za účelem vyjádření se k nim a příp. doplnění odvolacích námitek.
7. Za druhé žalobce poukazuje na rozpor rozhodnutí s § 3 správního řádu. Správní orgány měly v řízení k dispozici několik proti sobě stojících informací. Na jedné straně informace, že žalobce hodlá být zaměstnán u svého zaměstnavatele s místem výkonu práce v Praze, na

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

druhé straně informace svědčící o tom, že by měl pracovat v H. Správní orgány vyhodnotily jako „správnou“ druhou možnost, ač k tomu neměly žádný důvod. V rámci správního řízení žalobce k výzvě k seznámení se s podklady přeložil novou pracovní smlouvu, z níž vyplývá, že místem zaměstnání bude Rackova, Praha 6. Posléze bylo zjištěno od syna jednatele společnosti SHIN s.r.o., že na této adrese je pouze sídlo společnosti. Dále bylo doručeno sdělení této společnosti, že žalobce bude pracovat v H. Bylo tedy povinností správního orgánu I. stupně skutkový stav jasně a prokazatelně zjistit tím, že by provedl účastnický výslech žalobce nebo případně svědecký výslech jednatele společnosti SHIN s.r.o. Nadto potomek jednatele této společnosti nemá žádné oprávnění k tomu, aby se v dané věci vyjadřoval v zastoupení této společnosti, a těžko může předvídat, zda zaměstnavatel neměl v plánu na adrese sídla provádět skladnické práce v menším rozsahu. Skutkový stav byl tedy zjištěn s nejasným a rozporuplným výsledkem, a napadené rozhodnutí tak odporuje § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, neboť je nepřezkoumatelné.

8. Za třetí, výroková část prvostupňového rozhodnutí nekoresponduje s jeho odůvodněním, jelikož odůvodnění nejednoznačně odkazuje na § 56 odst. 1 písm. a) a písm. e) zákona o pobytu cizinců, zatímco výroková část odkazuje pouze na § 56 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Pokud snad správní orgán spatřuje důvody neudělení souhlasu i v § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jedná se o zcela odlišné skutkové podstaty, které nelze zaměňovat. Uvedené [nevyhovění rovněž z důvodu podle § 56 odst. 1 písm. a) cit. zákona] by muselo vyplývat i z výrokové části.
9. Za čtvrté se žalobce neztotožňuje se závěrem žalované ohledně nedůvodnosti zkoumání přiměřenosti dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce, kdy závěr správních orgánů je v rozporu s § 174a zákona o pobytu cizinců.
10. Žalobce navrhl napadené rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení.
11. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že plně odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí. K faktickému doplnění spisového materiálu a dokazování dalšími novými důkazy a podklady v odvolacím řízení nedošlo. Žalobce svou námitkou napadá toliko poznámku Komise na str. 7 odůvodnění svého rozhodnutí, kterou Komise pouze doplnila, že z Informačního systému cizinců zjistila, že syn jednatelky společnosti SHIN s.r.o. bydlí na adrese sídla společnosti, stejně jako jednatelka společnosti. To, že oba bydlí na adrese sídla, lze rovněž dohledat ve veřejných rejstřících. Komisi by tak nemělo být přičítáno k tíži, že ke zjištění této skutečnosti využila svou vnitřní evidenci (informační systém cizinců). Žalovaná tedy navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout, neboť souhlasí s názorem správního orgánu prvního stupně, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci a bylo řádně odůvodněno, je v souladu s právními předpisy a nedošlo k žádným pochybením v řízení.

III.

Obsah správního spisu

12. Ze správního spisu předloženého žalovanou soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
13. Dne 11. 3. 2019 podal žalobce Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele, s tím, že požadovaná pracovní pozice je

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (dále jen „EVPM“) vedena pod číslem volného místa 15864020783. Jako zaměstnavatele žalobce v žádosti uvedl společnost SHIN s.r.o., se sídlem Rackova 921/20, jako pracovní zařazení: skladník, jako místo výkonu práce: Praha, a dále k pracovní smlouvě: od 1. 2. 2019 na neurčito. Dále v žádosti uvedl dvě děti (roč. X a X) a rodiče žijící v U.

14. K žádosti žalobce připojil Pracovní smlouvu mezi zaměstnavatelem SHIN s.r.o., se sídlem Rackova 921/20, Praha 6, a žalobcem, ze dne 7. 3. 2019. Z ní vyplývá sjednání hlavního pracovního poměru s druhem práce: skladník, dnem nástupu: 7. 3. 2019 a místem výkonu práce: Praha (dále jen „smlouva č. 1“).
15. Správní spis dále obsahuje dokument Zrušení pracovního poměru žalobce ve zkušební době ze dne 21. 1. 2019 k tomuto dni, a to ze strany zaměstnavatele Perfect service invest s.r.o.
16. Dále je zde vytištěný dokument z Integrovaného portálu MPSV ze dne 11. 3. 2019, týkající se stavu předmětného volného pracovního místa s dobou zaměstnání od 4. 3. 2019, kde je v poznámce k volnému místu uvedeno: „*místo výkonu práce: Rackova č. p. 921/20, Praha 6*“. Dále je zde uvedeno, že „*Zatím neuplynulo 30 dnů od data oznámení volného místa – bude splněno 2. 4. 2019*“ a dále, že „*Pracovní místo není v centrálních evidencích volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo modré karty*.“
17. Z výzvy k odstranění vad žádosti ze dne 12. 3. 2019, č. j. OAM-14129-5/ZM-2019, vyplývá, že žalobce byl vyzván k odstranění vad žádosti spočívající v tom, že v žádosti označené pracovní místo není volné. Žalobce byl tedy vyzván, aby doložil volné pracovní místo v centrální evidenci volných pracovních míst, až bude skutečně volné, a aby uvedl číselné označení tohoto pracovního místa. Dále byl vyzván k předložení pracovní smlouvy, resp. je zde uvedeno, že k žádosti byla doložena pracovní smlouva, kde je uvedeno jako místo výkonu práce Praha, přičemž v centrální evidenci volných pracovních míst je uvedeno jako místo výkonu práce: Rackova 921/20, Praha 6, Suchdol. Správní orgán zde poznamenal, že „*s ohledem na vázanost zaměstnanecké karty na konkrétní pracovní pozici je nesoulad místa výkonu práce v předložené smlouvě podstatnou vadou žádosti, bez jejíhož odstranění nelze v řízení pokračovat. Tento nedostatek můžete napravit tím, že předložíte takovou smlouvu, ve které bude místo výkonu práce uvedeno totožně jako v evidenci volných pracovních míst MPSV*.“ Konečně byl žalobce vyzván k předložení dokladu prokazujícího odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání. Žalobce byl rovněž upozorněn na to, že adresa pobytu uvedená v žádosti není v souladu s hlášeným místem pobytu cizince, resp. k nutnosti nahlášení změny a výměně průkazu o povolení k pobytu. Žalobci byla stanovena lhůta 25 dnů od doručení výzvy a byl poučen o tom, že v případě neodstranění vad bude řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.
18. Dne 16. 5. 2019 OAM obdržel Pracovní smlouvu ze dne 7. 3. 2019, mezi zaměstnavatelem SHIN s.r.o. a žalobcem, ohledně hlavního pracovního poměru, s uvedením: druh práce: skladník, den nástupu: 7. 3. 2019, místo výkonu práce: „*X, H. X*“ (dále jen „smlouva č. 2“) a ověřenou kopii průkazu o dosažení středoškolského vzdělání.
19. Dne 28. 5. 2019 vydal OAM výzvu k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Zde se uvádí, že k žádosti byla předložena pracovní smlouva ze dne 7. 3. 2019, kde je uvedeno jako místo výkonu práce: X, H. X, s tím, že v EVPM je u tohoto volného pracovního místa uvedeno jako místo výkonu práce: Rackova 921/20, 165 00 Praha 6. „*Tento rozpor mezi údaji uvedenými v pracovní smlouvě a v centrální evidenci volných pracovních míst*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty má za následek, že souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty nelze udělit. Nedojde-li v níže uvedené lhůtě (20 dnů od doručení výzvy) k odstranění tohoto rozporu, bude Vaše žádost zamítnuta.“ Dále je žalobce vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

20. Správní spis dále obsahuje dokument, označený jako „Odstranění rozporu v pracovní smlouvě na základě plné moci“, který obsahuje Pracovní smlouvu ze dne 7. 3. 2019, uzavřenou mezi SHIN s.r.o. jako zaměstnavatelem a žalobcem jako zaměstnancem, stanovící místo výkonu práce: „*Rackova 921/20, Praha 6, 165 00*“ (dále jen „smlouva č. 3“), která přišla z datové schránky zmocněnce žalobce pro celé řízení (viz. plná moc ze dne 10. 3. 2019, založená ve správním spise).
21. Ze žádosti o prověření informací ze dne 19. 8. 2019, č. j. OAM-14129-12/ZM-2019, adresované Policii ČR, Krajskému ředitelství hl. města Prahy, se podává, že pro účely řízení o žádosti žalobce OAM požádal o provedení pobytové kontroly na adrese Rackova 921/20, 160 00 Praha 6, neboť žadatel (žalobce) by měl být zaměstnán u společnosti SHIN s.r.o., avšak dle živnostenského rejstříku je na této adrese pouze sídlo, nikoliv provozovna, s detaily, co je třeba pobytovou kontrolou zjistit, a k pořízení fotodokumentace.
22. Ze sdělení KŘ Policie hl. m. Prahy ze dne 2. 9. 2019 plyne, že hlídce se podařilo zjistit telefonicky od pana D. S., syna jednatelky společnosti, že na uvedené adrese je pouze sídlo společnosti, avšak provozovnu „*mají někde v H.*“. Společnost na místě nebyla nikde řádně označena.
23. Dále dne 1. 10. 2019 pod č. j. MV-135384-1/OAM-2019 Ministerstvo požádalo společnost SHIN s.r.o. o poskytnutí informací stran toho, kde bude místo výkonu práce žalobce, tzn., na jaké adrese bude skutečně vykonávat svou práci skladníka.
24. Ze sdělení jednatelky společnosti SHIN s.r.o. ze dne 18. 10. 2019 plyne, že žalobce bude zaměstnán na pozici skladník s místem výkonu práce X, H. X – provozovna firmy SHIN s.r.o.
25. Dne 23. 10. 2019 pod č. j. MV-41161-3/OAM-2019 byl žalobce vyzván k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Z Protokolu o seznámení účastníka řízení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 7. 11. 2019, č. j. OAM-14129-18/ZM-2019, vyplývá, že zmocněnec žalobce se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a uvedl, že se k podkladům vyjádří do 30 dnů, což neučinil.
26. Dne 17. 1. 2020 byla správnímu orgánu doručena písemnost od společnosti SHIN s.r.o., kde bylo uvedeno, že společnost již zaslala oficiální vyjádření k pracovní pozici žalobce, avšak dosud nedostala žádné informace od správního orgánu v této věci, s tím, že nadále trvá její zájem o zaměstnání žalobce, avšak dokud se situace nevyjasní, není to bohužel možné.
27. Z prvostupňového rozhodnutí, kterým žalobci souhlas se změnou zaměstnavatele udělen nebyl, se podává, že žalobce podle Cizineckého informačního systému pobývá na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu – zaměstnanecké karty, s platností od 25. 1. 2019 do 30. 11. 2020. Ministerstvo po shrnutí průběhu správního řízení (viz výše) uzavírá, že žalobce bude ve skutečnosti vykonávat závislou práci s místem výkonu práce na adrese X, H. X, kde se nachází provozovna zaměstnavatele, avšak v centrální evidenci volných pracovních míst je uvedeno místo výkonu práce Rackova 921/20, 165 00 Praha 6, což je

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

uvedeno i v pracovní smlouvě doložené jako poslední (dne 13. 6. 2019). Žalobce tedy doložil doklady, které neodpovídají skutečnosti, což bylo prokázáno šetřením správního orgánu. Žalobce ani jeho zmocněný zástupce se k věci již nikterak nevyjádřili, jak bylo avizováno dne 7. 11. 2019 při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Dne 17. 1. 2020 správní orgán obdržel sdělení žadatelova budoucího zaměstnavatele, že má zájem nadále žalobce zaměstnat, avšak zatím to není možné do doby vyjasnění situace žalobce.

28. Odvolání žalobce (zastoupeného již advokátem Mgr. Pavlem Kehlem) bylo zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno napadeným rozhodnutím. Z odůvodnění se podává, že Komise má spisovým materiálem za prokázané, že místem výkonu práce žalobce by byla provozovna X, H. X, tudíž by nevykonával závislou činnost v souladu s uzavřenou pracovní smlouvou, resp. místem výkonu práce v ní uvedeným. Toto podporuje sdělení přímo od společnosti SHIN s.r.o. ze dne 18. 10. 2019 a rovněž nepřímo i výsledek pobytové kontroly.
29. Komise dále neshledala porušení práva podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť tohoto práva využil dne 7. 11. 2019 předchozí zmocněný zástupce žalobce, který avizoval, že se ve věci vyjádří do 30 dnů, což neučinil. Komise odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 5 Azs 350/2017-41. Lhůta pro vydání rozhodnutí je lhůtou pořádkovou, její nedodržení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2006, č. j. 2 Afs 96/2004-80). Uplatnění opatření proti nečinnosti žalobce nežádal. Správní orgán nebyl povinen seznamovat žalobce se sdělením potenciálního zaměstnavatele ze dne 17. 1. 2020, neboť ten zde odkazuje na svá dřívější vyjádření a s nimi byl již žalobce dříve seznámen dne 7. 11. 2019 prostřednictvím svého zmocněnce, nejedná se tak o „nový“ důkaz. Dále je ze sdělení potenciálního zaměstnavatele ze dne 18. 10. 2019 zřejmé, že místem výkonu práce bude provozovna na adrese X, H. X, tedy místo odlišné od místa výkonu práce v pracovní smlouvě (Rackova 921/20, Praha 6). K výsledku účastníka řízení Komise odkázala na rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 441/2018-32 uvádějící, kdy jej není třeba provádět. K výsledku jednatele jako svědka Komise odkázala na rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017-27, s tím, že neměla povinnost jej provést, neboť stav věci byl zjištěn dostatečně, a dále na rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2007, č. j. 3 As 32/2006-52. Syn jednatelky prokázal povědomí o fungování a plánech společnosti, byť v době provedení kontroly skutečně nebyl kompetentní osobou k zastupování společnosti (společníkem a jednatelem se stal až od 19. 8. 2020). Zásadním důkazem v této věci je však sdělení společnosti SHIN s.r.o. ze dne 18. 10. 2019, že místem výkonu práce bude provozovna na již uvedené adrese v H. Důvod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl uveden příkladmo. Místo výkonu práce uvedené v EVPM a pracovní smlouvě bylo vyvráceno sdělením zaměstnavatele ze dne 18. 10. 2019. K posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců Komise odkázala na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, kdy tedy nebylo zákonnou povinností správních orgánů posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do života účastníka. Dále bylo odkázáno na rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2015, č. j. 1 Azs 99/2015-36, s tím, že správní orgán I. stupně shromáždil v řízení veškeré relevantní podklady, byl tedy náležitě zjištěn skutečný stav věci v souladu s § 3 správního řádu.

IV.
Posouzení žaloby

30. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
31. Soud rozhodl o věci bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaná s tímto postupem vyjádřila svůj souhlas a žalobce ve lhůtě nevyjádřil s takovým projednáním věci svůj nesouhlas, má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
32. Soud vycházel z následující právní úpravy ve znění účinném do 30. 7. 2019:
33. Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců: *„Změna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty podléhá předchozímu souhlasu ministerstva. Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty, pokud jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 2 a nenastal-li některý z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f), a v § 46 odst. 6 písm. d). K žádosti o udělení souhlasu je cizinec povinen předložit náležitosti uvedené v § 42h odst. 1 písm. c) a e) a dále doklad o tom, že trvá pracovníprávní vztah cizince splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle tohoto odstavce nebo odstavce 8, nebo o tom, že tento pracovníprávní vztah skončil před dobou kratší než 60 dnů, a dále náležitost uvedenou v § 42h odst. 1 písm. d), pokud je k výkonu požadovaného zaměstnání nutná jiná odborná způsobilost nebo pokud doklad, kterým odbornou způsobilost prokázal při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl platnosti.“*
34. Podle § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců: *„Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže předloží padělané anebo pozměněné náležitosti nebo údaje podstatné pro posouzení žádosti v nich uvedené neodpovídají skutečnosti.“*
35. Podle § 36 odst. 3 správního řádu: *„Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, může se účastník, o jehož právním nároku se v řízení rozhoduje, s těmito podklady seznámit pouze v podobě, která nezmaří účel jejich utajení; není-li to možné, sdělí se takovému účastníkovi alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z těchto podkladů vyplývají. Správní orgán si předtím, než účastníkovi umožní seznámit se s podklady podle předchozí věty, vyžádá vyjádření orgánu, který tyto podklady poskytl. Nerozhoduje-li se v řízení o právním nároku účastníka, není takový účastník oprávněn seznámit se s podklady rozhodnutí, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis.“*
36. Podle § 3 správního řádu: *„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“*
37. Podle § 68 odst. 3 správního řádu: *„V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků*

rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.“

38. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
39. K první žalobní námitce soud uvádí, že souhlasí se žalovanou v tom, že podklad – sdělení jednatelky potenciálního zaměstnavatele žalobce, doručené správnímu orgánu do datové schránky dne 17. 1. 2020, není podkladem, na který by bylo vůbec možno ze strany žalobce nějak reagovat. Jedná se o prosté sdělení o tom, že informace správním orgánem požadované mu již byly dříve sděleny, nicméně že „zaměstnavatel“ postrádá zpětnou vazbu od správního orgánu a je zde vyjádřena vůle nadále žalobce zaměstnat, což však není do vyjasnění situace možné. Toto sdělení lze spíše vnímat jako určitý „apel“ ze strany společnosti SHIN s.r.o. na správní orgán, aby ve věci bylo již rozhodnuto a aby se zaměstnavatel mohl podle toho „zařadit“, tzn., buď žalobce přijmout do pracovního poměru, nebo si hledat někoho jiného. Navíc toto sdělení nemá ani charakter „podkladu rozhodnutí“, tj. písemnosti, kterou by správní orgán vzal v potaz při vydání svého rozhodnutí. Tím bylo sdělení „zaměstnavatele“ ze dne 18. 10. 2019 stran místa výkonu práce žalobce, z něhož skutečně Ministerstvo ve svém rozhodnutí vycházelo. Zde tedy soud neshledal porušení § 36 odst. 3 správního řádu.
40. Soud nesouhlasí ani se související námitkou žalobce, že uvedené ustanovení správního řádu porušila i žalovaná v odvolacím řízení, když si opatřila informaci z Informačního systému cizinců, k němuž nemá žalobce přístup, neboť se jedná o neveřejný rejstřík. Zmocněnec žalobce se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí dne 7. 11. 2019 a uvedené informace jsou zřejmé i z veřejných rejstříků (živnostenský rejstřík, obchodní rejstřík), údaje zjištěné z vnitřní evidence byly uvedeny toliko k dokreslení již známé skutečnosti (bydliště jednatelky společnosti a jejího syna v místě sídla společnosti).
41. Bylo však třeba dát za pravdu druhé námitce žalobce, a sice poukazu na rozpor rozhodnutí s § 3 správního řádu. Soud musí konstatovat, že došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů vyjádřených v § 2 správního řádu.
42. Jak uvádí žalobce, správní orgány měly v řízení k dispozici několik protichůdných informací. Jednak informace o tom, že místem výkonu práce žalobce bude Praha, resp. později konkretizované místo na adrese Rackova 921/20, 165 00 Praha 6 (dále jen „Praha 6“), tj. na adrese sídla potenciálního zaměstnavatele a zároveň v bydlišti jednatelky této společnosti, na druhé straně informace o tom, že by měl žalobce pracovat na adrese X, H. X (dále jen „H.“), tj. v provozovně potenciálního zaměstnavatele. Jak uvádí žalobce, správní orgány vyhodnotily jako „správnou“ druhou možnost, ač k tomu podle něj neměly žádný důvod.
43. Soud na tomto místě připomíná především ústavní principy, které představují určité mantinely státní moci. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Rovněž tak podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon.“ S ohledem na základní zásady činnosti správních

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

orgánů, vymezené v ustanoveních § 2 odst. 2, 3 a 4 a § 4 správního řádu, je třeba zdůraznit, že veřejná správa je službou veřejnosti. Soud rovněž akcentuje *zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí* vyplývající právě z čl. 2 odst. 2 Listiny, resp. z čl. 2 odst. 3 Ústavy, kdy Nejvyšší správní soud judikoval, že orgán veřejné moci si nemůže vybírat právní úpravu a procesní postupy tak, jak se mu to v dané věci hodí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2017, č. j. 6 Afs 264/2016-44). Soud konstatuje, že v dané věci shledal porušení těchto základních zásad činnosti správních orgánů.

44. Soud má po seznámení se s průběhem správního řízení, jak je zdokumentováno správním spisem, za to, že celou situaci, která vyústila v negativní rozhodnutí o žádosti žalobce, v podstatě „způsobily“ správní orgány, resp. rovněž jistý „nepořádek“ v administraci potenciálního zaměstnavatele, což není možné přičítat k tíži žalobci. Žalobce po celou dobu řízení vlastně postupoval v souladu s tím, co po něm správní orgány požadovaly, resp. snažil se jim bezmezně vyhovět.
45. Je pravdou, že žalobce podal žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele předčasně, tedy ještě v době, kdy uvedené pracovní místo nebylo v EVPM vedeno (mělo k tomu dojít až dne 2. 4. 2019, kdy by bylo uplynulo 30 dnů od data oznámení volného místa). Žalobce k žádosti připojil Pracovní smlouvu ze dne 7. 3. 2019, uzavřenou mezi ním a společností SHIN s.r.o., z jejíhož čl. I. vyplývalo místo výkonu práce: „*Praha*“ (smlouva č. 1). Správní orgán I. stupně v tomto směru žalobce vyzval (výzvou ze dne 12. 3. 2019) k odstranění vad žádosti, jak popsáno výše. V EVPM bylo v poznámce k tomuto volnému pracovnímu místu uvedeno: „*místo výkonu práce: Rackova č. p. 921/20, Praha 6*“. Správní orgán I. stupně v návaznosti na to ve výzvě ze dne 12. 3. 2019 uvedl, že je třeba, aby s ohledem na tuto skutečnost žalobce předložil „*takovou smlouvu, ve které bude místo výkonu práce uvedeno totožně jako v evidenci volných pracovních míst MPSV*“ (pozn.: zvýrazněno soudem). Žalobce tedy (pravděpodobně) kontaktoval potenciálního zaměstnavatele a pracovní smlouvu „upravil“ v tom směru, že tato smlouva (ze dne 7. 3. 2019, obsahově totožná) nyní obsahovala v čl. I jako místo výkonu práce adresu: „*X H. X*“ (smlouva č. 2). Nicméně, tím se žalobce dostal do rozporu s místem výkonu práce inzerovaným v EVPM (Rackova 921/20, Praha 6). Následovala výzva k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 28. 5. 2019, kde byl žalobce upozorněn a to, že: „*K žádosti byla doložena pracovní smlouva ze dne 07. 03. 2019, kde je uvedeno, že místem výkonu práce je adresa X, H. X. V centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty je ovšem u volného pracovního místa č. 15 864 020 783 uvedeno, že místem výkonu práce bude adresa Rackova 921/20, 165 00 Praha 620. Tento rozpor mezi údaji uvedenými v pracovní smlouvě a v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty má za následek, že souhlas se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty nelze udělit. Nedojde-li v níže uvedené lhůtě k odstranění tohoto rozporu, bude Vaše žádost zamítnuta.*“ Nelze než konstatovat, že žalobce tedy (prostřednictvím svého zmocněnce z jeho datové schránky) opět „vyhověl“ výzvě správního orgánu a předložil pracovní smlouvu ze dne 7. 3. 2019, totožného znění, kde je v čl. I jako místo výkonu práce uvedeno: „*Rackova 921/20 Praha 6, 165 00*“ (smlouva č. 3). Avšak ani poté správní orgán I. stupně nedostal žalobcovu „legitimnímu očekávání“, že snad již konečně splnil vše, co po něm bylo požadováno, když rozhodnutím ze dne 3. 3. 2020 nebyl souhlas se změnou zaměstnavatele udělen.
46. Lze tedy konstatovat, že zde došlo k téměř až „kafkovské“ situaci. Správní orgán I. stupně (na podkladě svého šetření: veřejná část živnostenského rejstříku, žádost o prověření informací adresovaná KŘ Policie hl. m. Prahy a šetření provedené jejich hlídkou, žádost o

poskytnutí informací adresovaná potenciálnímu zaměstnavateli a jeho sdělení, že místem výkonu práce bude adresa v H., s jehož výsledky se následně zmocněnec žalobce dne 7. 11. 2019 seznámil), rozhodl v neprospěch žalobce s tím, že ten „*k předmětné žádosti doložil doklady, které neodpovídají skutečnosti.*“ Podle názoru soudu však nedošlo k naplnění hypotézy právní normy, vyjádřené v § 56 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, tedy, že „*údaje podstatné pro posouzení žádosti v nich uvedené neodpovídají skutečnosti*“ a proto, že z tohoto důvodu „*ministerstvo cizinci [dlouhodobé vízum] neudělí.*“ Skutečnosti ve skutečnosti neodpovídá právě inzerce uvedeného pracovního místa v EVPM, kterou však spravuje MPSV a údaje do ní poskytují potenciální zaměstnavatelé, a tyto subjekty by tedy měly mít údaje zde uvedené v pořádku, resp. „*odpovídající skutečnosti*“. Byl to v podstatě správní orgán I. stupně, který žalobce „dotlačil“ ke změně pracovní smlouvy tak, aby odpovídala tomu, co je uvedeno v EVPM, aby pak však žalobci sdělil (prvostupňovým rozhodnutím), že to, co uvedl, resp. předložil (pracovní smlouva), neodpovídá praxi potenciálního zaměstnavatele, který zaměstnance zaměstnává jinde, než inzeruje. Uvedené však evidenci odpovídalo, ale neodpovídalo to „skutečné praxi“ potenciálního zaměstnavatele, který na jedné straně inzeruje volné pracovní místo s výkonem práce na adrese na Praze 6, avšak reálně zaměstnává zaměstnance v H. Je nadto otázkou, zda si je vůbec společnost SHIN s.r.o. vědoma toho, co uvádí v EVPM a že je to v rozporu s tím, kde poté své zaměstnance skutečně zaměstnává, což jim může působit potíže, neboť pak všechna volná místa inzerovaná tímto zaměstnavatelem ve vztahu k jakémukoliv potenciálnímu zaměstnanci budou inzerována chybně, když skutečným místem výkonu práce je jiná adresa než uvedená v evidenci. To však, jak již bylo uvedeno, nelze přičítat k tíži žalobci. V takovém postupu soud spatřuje prvky libovůle státní moci a rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů.

47. Soud rovněž uvádí, že z ničeho nevyplývá názor správního orgánu I. stupně, že „*nesoulad místa výkonu práce v předložené smlouvě je podstatnou vadou žádosti, bez jejíhož odstranění nelze v řízení pokračovat.*“ Konkrétní místo výkonu práce je odrazem smluvní volnosti stran pracovněprávního vztahu, když pracovní právo v sobě kombinuje prvky soukromoprávní i veřejnoprávní. Lze shrnout, že celá situace vznikla pravděpodobně tak, že potenciální zaměstnavatel inzeroval v EVPM místo s výkonem práce na Praze 6, na tom se podle všeho dohodl i se žalobcem, nicméně z neznalosti či v důsledku určitého chaotického přístupu společnosti neaktualizoval místo výkonu práce v databázi na H., kde ve skutečnosti pravděpodobně zaměstnanci pracují. Nic z uvedeného však není odpovědností žalobce, za kterou by měl být správními orgány „trestán“. Žalobce žil v domněnání, že za předpokladu splnění všech správním orgánem požadovaných podmínek mu bude souhlas se změnou zaměstnavatele udělen.
48. Je rovněž třeba poukázat na znění zákona o pobytu cizinců, který v § 42g odst. 7 hovoří o „**změně zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty**“, které „*podléhá předchozímu souhlasu ministerstva*“, přičemž „*Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty*“ za splnění podmínek tam uvedených (pozn.: zvýrazněno soudem). Nehovoří se zde však o souhlasu s místem výkonu práce. Podle názoru soudu pokud žalobce přesně specifikoval uvedené pracovní místo číslem dle EVPM, identifikoval nezaměnitelně zaměstnavatele a rovněž název pracovní pozice (vše vyplývá jednoznačně z pracovní smlouvy), dostál požadavkům zákona a bylo zřejmé, o jaké pracovní místo se jedná.

49. Soud souhlasí se žalobcem (viz jeho odvolací námitka), že není pravda, že žalobce „nedoložil doklad, který neodpovídá skutečnosti“, jak uzavírá správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí. Žalobce naopak předložil přesně to, co po něm bylo požadováno, nicméně skutečnosti neodpovídají údaje uvedené v evidenci volných pracovních míst (EVPM).
50. Soud souhlasí se žalobcem v tom, že skutkový stav nebyl zjištěn dostatečně, a bylo tedy postupováno v rozporu s § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Soud uvádí, že při případné konfrontaci jednatele potenciálního zaměstnavatele a žalobce mohlo dojít k odstranění rozporů a vyjasnění skutečností stran místa výkonu práce. Zjištění získaná prostřednictvím policejní hlídky od syna jednatelky, získané nadto telefonicky, důkazní sílu postrádá.
51. Napadené rozhodnutí však není nepřezkoumatelné, neboť to je vyhrazeno pro skutečně výjimečné případy. Za nepřezkoumatelné rozhodnutí se považuje takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Podle soudu z rozhodnutí je zřejmé, proč žalovaný rozhodl právě tak, jak rozhodl. S jeho argumentací ostatně žalobce polemizuje, což by při nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nebylo možné.
52. Soud se však neztotožnil s námitkou žalobce, že výroková část prvostupňového rozhodnutí nekoresponduje s jeho odůvodněním, jelikož odůvodnění (na str. 4 v odst. 5) nejednoznačně odkazuje na § 56 odst. 1 písm. a) a písm. e) zákona o pobytu cizinců, zatímco výroková část odkazuje na § 56 odst. 1 písm. e) téhož zákona. Soud souhlasí s argumentací žalovaného, že důvod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců byl uveden příkladmo za účelem ilustrace, v jakých případech se správní orgán nemůže spokojit s tím, že předložené doklady přijme za doklady, které bez dalšího prokazují skutečnosti v nich uvedené a rezignuje na jejich prověření.
53. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce ohledně zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce. Lze uvést, že správní orgán takovou povinnost neměl (srov. § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 226/2015-27, se rovněž uvádí: „*Ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců obsahuje pouze demonstrativní výčet kritérií, ke kterým správní orgány přihlídnou v případě, že jim zákon ukládá povinnost posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí. Tak je tomu např. v případě rozhodování dle § 19 odst. 1, § 37 odst. 2, § 46a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a některých dalších rozhodnutí. Jak správně uvedl krajský soud, aplikaci ustanovení § 174a zákona o pobytu tak může dojít teprve tehdy, pokud některé ustanovení zákona správnímu orgánu v konkrétním případě povinnost zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí ukládá.*“ To správně uvedl i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Tato námitka žalobce je zároveň dosti obecná, neuvádí žádné podrobnosti stran rodinných a osobních poměrů, ani v Mongolsku, ani v ČR.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Jelikož byl žalobce v řízení úspěšný, Městský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Na žalovaném

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

tedy bude, aby v dalším řízení, a to případně i v součinnosti se společností SHIN s.r.o., vzal v potaz celou proběhlou situaci, resp. to, že žalobce splnil vše, co po něm bylo správními orgány požadováno, avšak i přesto bylo o jeho žádosti rozhodnuto záporně, přičemž důvodem negativního rozhodnutí byl nesoulad mezi údaji uvedenými v EVPM a skutečností ohledně místa výkonu práce (tedy tím, kde je reálně umístěna provozovna potenciálního zaměstnavatele), což však nemůže jít k tíži žalobce.

55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., kdy úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 4.000 Kč (ze žaloby a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3.100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a DPH ve výši 1 428 Kč, neboť právní zástupce žalobce je plátcem DPH. Celkem tedy žalobci náleží 12 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 11. října 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.