



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **S. B. U. M.**, zast. JUDr. Matějem Šedivým, advokátem se sídlem Václavské náměstí 831/21, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2023, č. j. MV-10711-6/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2024, č. j. 14 A 46/2023-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 14. 3. 2022 na Velvyslanectví České republiky v Taškentu žádost o udělení zaměstnanecké karty na obsazení pracovní pozice stavebního dělníka uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet (dále jen „evidence“) pod číslem 15 589 560 738 u zaměstnavatele GENERAL ABS SECURITY s. r. o. (dále jen „GENERAL ABS SECURITY“). V průběhu řízení obdrželo Ministerstvo vnitra, rozhodující o udělení zaměstnanecké karty, rozhodnutí, jímž Oblastní inspektorát práce pro hl. m. Prahu shledal GENERAL ABS SECURITY vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť umožnila nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 20. 6. 2022. Tím došlo také ve smyslu § 37a odst. 7 písm. a) zákona o zaměstnanosti k trvalému vyřazení pracovní pozice č. 15 589 560 738, o kterou žalobce usiloval, z evidence.

[2] Žalobce na to zareagoval dne 5. 8. 2022 žádostí o povolení změny obsahu žádosti o udělení zaměstnanecké karty dle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve

znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zamýšlel změnit pracovní pozici, na niž žádal o zaměstnaneckou kartu, a to na pozici stavebního dělníka ve společnosti A. N. SEVSAR s. r. o. (dále jen „A. N. SEVSAR“), s níž uzavřel dne 26. 7. 2022 smlouvu o smlouvě budoucí o uzavření pracovní smlouvy. Žalobce v této žádosti uvedl, že z důvodů nezávislých na jeho vůli se původně zamýšlený zaměstnavatel GENERAL ABS SECURITY stal nespolehlivým, což činí žádost neprůchozí. Ministerstvo vnitra jej 12. 9. 2022 vyzvalo, aby ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu prokázal vážnou újmu, která jej vedla k žádosti o povolení změny obsahu žádosti o udělení zaměstnanecké karty. Žalobce na výzvu nereagoval, takže Ministerstvo vnitra jeho žádost o změnu obsahu žádosti zamítlo usnesením ze dne 14. 10. 2022, proti němuž žalobce nepodal odvolání. Namísto toho zaslal dvě další žádosti o změnu obsahu žádosti, k nimž již Ministerstvo vnitra nepřihlédlo a namísto toho rozhodnutím ze dne 21. 11. 2022, č. j. OAM-25126-27/ZM-2022, zamítlo původní žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť volná pracovní pozice č. 15 589 560 738 již nebyla v evidenci. Žalobce tedy nesplňoval podmínku dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Toto rozhodnutí žalobce napadl odvoláním, které žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 3. 3. 2023.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Napadené rozhodnutí podle něj nebylo nepřezkoumatelné. Věcně pak zamítl jedinou žalobní námitku, že Ministerstvo vnitra nemělo poté, co byla pracovní pozice č. 15 589 560 738 vyřazena z evidence, postupovat podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců a žádost zamítnout, ale mělo žalobce vyzvat k odstranění vad původní žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu. Městský soud odmítl žalobcův názor, že pozdější výmaz z evidence u pracovní pozice, k níž doložil smlouvu, vyvolal vadu jeho původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty k pracovnímu místu č. 15 589 560 738. Dle městského soudu totiž nešlo o vadu žádosti, která měla aktivovat poučovací povinnost Ministerstva vnitra. To nemuselo žalobce vyzývat k odstranění vad žádosti, jelikož jeho žádost ze dne 14. 3. 2022 neměla žádnou vadu, splňovala všechny předepsané náležitosti, odpovídala podkladům předloženým žalobcem a netrpěla ani jinými vadami. Za těchto okolností neexistoval důvod, pro který by správní orgány měly žalobce vyzývat k odstranění vad žádosti.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu nesprávného posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel trvá na tom, že když usiloval o vydání zaměstnanecké karty ve vztahu ke zrušené pracovní pozici, a předložil tak Ministerstvu vnitra pracovní smlouvu uzavřenou ve vztahu k neexistující pracovní pozici, nemělo Ministerstvo vnitra jeho žádost zamítnout, nýbrž jej mělo vyzvat k odstranění vad žádosti. Dle § 42h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je nezbytnou náležitostí žádosti o vydání zaměstnanecké karty doložení pracovní smlouvy, vztahující se k volné pracovní pozici. Výmaz původně předložené pozice z evidence tudíž způsobuje vadu žádosti v podobě chybějícího doložení pracovní smlouvy, která je uzavřena na již neexistující pozici. K odstranění této vady žádosti měl být stěžovatel

pokračování

vyzván dle § 45 odst. 2 správního řádu. Tato povinnost správních orgánů vzniká automaticky a nelze ji nahradit konstatováním, že se stěžovatel mohl či měl dovědět, že podaná žádost je v dané situaci vadná. Stěžovatel tak byl zkrácen na právu dle § 45 odst. 2 správního řádu, rozhodnutí správních orgánů byla unáhlená a kasační stížností napadený rozsudek městského soudu nezákonný, protože navrhuje jeho zrušení.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Jak připomněl již městský soud, obsah a kvalita žaloby předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Afs 64/2010-102). Není úlohou soudu, aby za žalobce jakkoli dotvářel žalobní argumentaci, zejména nemůže suplovat roli jeho advokáta (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). I NSS se proto zaměřil výhradně na jedinou právní otázku, kterou vznáší žaloba i nynější kasační stížnost. Touto otázkou je, zda v situaci, kdy byla pracovní pozice č. 15 589 560 738 vyřazena z evidence během řízení o udělení zaměstnanecké karty na obsazení této pracovní pozice, mělo Ministerstvo vnitra postupovat podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců a žádost zamítnout, nebo vyzvat stěžovatele k odstranění vad původní žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu.

[9] Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o vydání zaměstnanecké karty oprávněn podat cizinec, *pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.*

[10] Dle § 42h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je cizinec k žádosti o vydání zaměstnanecké karty povinen předložit *pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí splňující podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (minimální týdenní pracovní dobu a minimální výši měsíční mzdy, platu nebo odměny cizince apod.).*

[11] Podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4 zákona o pobytu cizinců.

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že pro aplikaci § 45 odst. 2 správního řádu nebyly v nynější věci splněny podmínky. Podle tohoto ustanovení platí, že *pokud nemá žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*

[13] Poučení účastníků ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu se vztahuje k procesnímu právu a nelze ho zaměňovat s paternalistickým poučováním hmotněprávního charakteru (viz rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011-88). Správní orgány nemohou účastníky řízení poučovat o tom, co mají tvrdit, aby jejich žádosti mohly vyhovět (viz rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76). Podle rozsudku NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, č. 2235/2011 Sb. NSS, poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu „*nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit*“.

[14] V nynější věci stěžovatelova žádost neměla žádnou vadu, která by aktivovala poučovací povinnost Ministerstva vnitra. Žádost, pokud jde o příslušnou pracovní pozici, plně odpovídala podkladům předloženým stěžovatelem a týkala se totožné pracovní pozice. Stěžovatel tedy podal formálně bezvadnou žádost procesně předepsaným způsobem. Ministerstvo vnitra jí ovšem nemohlo vyhovět v tomto znění, neboť v průběhu řízení došlo k vyřazení pracovní pozice z evidence a žádost pozbyla jednu z hmotněprávních podmínek, totiž zařazení pracovní pozice v evidenci. Za těchto okolností neexistoval důvod, pro který by správní orgány měly stěžovatele vyzývat k odstranění vad žádosti.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že mu správní orgány uložily nepřiměřenou povinnost, že se měl „dovtípit, že podaná žádost je v tomto kontextu vadná“. K tomu je však třeba připomenout, že stěžovatel o rozhodných skutečnostech, o nichž údajně nebyl poučen, prokazatelně věděl. Pracovní pozice u GENERAL ABS SECURITY č. 15 589 560 738 byla z evidence vyřazena dne 25. 7. 2022. Podáním ze dne 5. 8. 2022 stěžovatel doložil novou smlouvu uzavřenou s A. N. SEVSAR ze dne 26. 7. 2022. Stěžovatel tedy jen den poté, co byla z evidence vyřazena pracovní pozice u GENERAL ABS SECURITY, uzavřel smlouvu s novým potenciálním zaměstnavatelem A. N. SEVSAR, kterou Ministerstvu vnitra doložil.

[16] Nelze také přehlédnout, že přestože Ministerstvo vnitra neaktivovalo poučovací povinnost podle § 45 odst. 2 správního řádu, což z výše uvedených důvodů skutečně nebylo namístě, informovalo stěžovatele o vyřazení pracovní pozice č. 15 589 560 738 z evidence ve výzvě ze dne 18. 10. 2022 k seznámení se s podklady podle § 36 odst. 3 správního řádu. Na tuto výzvu stěžovatel reagoval doplněním žádosti o změnu obsahu žádosti dle § 41 odst. 8 správního řádu ze dnů 1. a 6. 11. 2022, nicméně v té době již byla žádost o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty zamítnuta kvůli neprokázání vážné újmy usnesením Ministerstva vnitra ze dne 14. 10. 2022, č. j. OAM-25126-19/ZM-2022. Proti zamítnutí této žádosti se následně nijak nebránil, přestože, jak naznačil městský soud v bodě 25 svého rozsudku, právě v řízení o žádosti o změnu obsahu žádosti dle § 41 odst. 8 správního řádu byla cesta k řešení situace, do níž se stěžovatel dostal. Posuzování správnosti postupu Ministerstva vnitra při rozhodování o této žádosti nicméně není předmětem nynějšího řízení, takže se k němu NSS nemůže podrobněji vyjadřovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení žádné náklady nevznikly, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 13. června 2024

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu