



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobkyně: **B. T. T.**
státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Ondřejem Fialou
sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 9. 2022, č. j. MV-113078-4/SO-2022,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a vyjádření účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítla žalobkynino odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) ze dne 28. 4. 2022, č. j. OAM-78686-17/ZM-2021 (dále jen „prvostupňové

rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím ministerstvo zastavilo řízení o žalobkynině žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. V žalobě žalobkyně namítá, že v jejím případě nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Domnívá se, že žalovaná nesprávně posoudila její odvolací námitku týkající se rozporu prvostupňového rozhodnutí se závazným právním názorem vysloveným v rozhodnutí žalované ze dne 5. 4. 2022, č. j. MV-36887-4/SO-2022, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí ministerstva o zastavení řízení (dále jen „rozhodnutí o zrušení“). Tam totiž žalovaná uvedla, že na sdělení zaměstnavatele o ukončení zaměstnání cizince nelze aplikovat presumpci správnosti a pravdivosti podle § 53 odst. 3 správního řádu. Dodala, že vůči ukončování pobytového oprávnění cizinců na základě sdělení zaměstnavatele o ukončení zaměstnání se restriktivně vymezila judikatura správních soudů s tím, že musí být nejprve postaveno najisto, zda skutečně došlo k soukromoprávnímu jednání spočívajícímu v ukončení pracovního poměru cizince [srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, č. j. 57 A 137/2018-44, a rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 5. 5. 2020, č. j. 4 Azs 18/2020-24]. Jelikož v rámci správního řízení nebylo postaveno najisto, zda došlo k jednání podle zákoníku práce spočívajícímu v ukončení pracovního poměru, má žalobkyně za to, že se ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí neřídilo výše uvedeným závazným právním názorem žalované. V této souvislosti rovněž namítá, že správní orgány nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť neprovedly žádné dokazování ohledně zániku (žalobkyniny) zaměstnanecké karty, resp. ukončení jejího pracovního poměru. Závěr o uplynutí platnosti zaměstnanecké karty před podáním žádosti o její prodloužení, podle žalobkyně nemá oporu ve správním spise. Dále žalobkyně namítá, že jí ve správním řízení nebylo umožněno seznámit se s obsahem spisu a vyjádřit se před vydáním prvostupňového rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Nesouhlasí přitom s žalovanou v tom, že v případě usnesení o zastavení řízení se § 36 odst. 3 správního řádu nepoužije, neboť míří pouze na meritorní rozhodnutí. K tomu odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2013, č. j. 11 A 56/2010-46, a konstatovala, že prvostupňové rozhodnutí o zastavení řízení má i hmotněprávní důsledky.
3. Žalobkyně je navíc přesvědčena, že zánik zaměstnanecké karty *ex lege* podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice o jednotném postupu“). Dle žalované je záležitostí každého státu, aby si stanovil vlastní pravidla cizineckého práva. To žalobkyně nerozporuje, má však za to, že mají-li taková pravidla nespravedlivý dopad do života cizinců, mělo by se uvažovat o použití přímého účinku směrnice o jednotném postupu dle zásady přednosti práva Evropské unie. Zánik zaměstnanecké karty *ex lege* je problematický z hlediska možnosti bránit se proti němu a kritizuje jej i veřejný ochránce práv. Žalobkyně si zániku zaměstnanecké karty nebyla vědoma a se o této skutečnosti dozvěděla až v momentě, kdy se proti němu nemohla úspěšně bránit. Opravné prostředky jsou předem odsouzeny k neúspěchu, neboť se jejich prostřednictvím lze bránit jen proti rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty poté, co zaměstnanecká karta již *ex lege*

zanikla. Proti samotnému zániku zaměstnanecké karty se však bránit nelze, neboť se o něm nevydává žádné rozhodnutí.

4. Dále žalobkyně namítá, že se ministerstvo nezabývalo přiměřeností prvostupňového rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni přitom zanikla zaměstnanecká karta jen kvůli neznalosti právních předpisů země, jejímž jazykem se nedomluví. Spoléhala na své zaměstnavatele, kteří jí s vyřizováním všech dokumentů pomáhali. V dobré víře se domnívala, že má platnou zaměstnaneckou kartu, přičemž neměla úmysl porušovat právní předpisy. Je proto třeba vzít v potaz minimální míru jejího provinění na ztrátě zaměstnanecké karty. Žalobkyni je navíc 60 let a její ekonomická situace je jedním z důvodů, proč se rozhodla opustit zemi původu. Tyto aspekty mělo vzít ministerstvo v úvahu i v případě, kdy bylo řízení zastaveno, aniž by došlo k meritornímu přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2016, č. j. 10 A 143/2013-36). Ostatně Ústavní soud pomocí analogické argumentace zrušil jeden z důvodů pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 zákona o pobytu cizinců (srov. nálezný Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17). Nakonec žalobkyně upozorňuje na to, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí není uveden konkrétní důvod, pro který bylo řízení zastaveno, neboť obsahuje jen odkaz na aplikované ustanovení. Nesplňuje tedy formální požadavky podle § 68 odst. 2 správního řádu.
5. **Ve vyjádření k žalobě žalovaná** setrvává na tom, že ministerstvo důvodně zastavilo řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Pro žalobkynino odvolání i žalobu je příznačné, že odkazuje na judikaturní závěry, nenabízí však žádný alternativní sled událostí, který by zpochybnil skutková zjištění správních orgánů vyplývající ze správního spisu. K otázce povinnosti seznamovat účastníky s podklady pro vydání rozhodnutí v případě zastavení řízení žalovaná odkazuje na judikaturu NSS. K namítanému rozporu se směrnicí o jednotném postupu pak uvádí, že správní orgány nemohou ignorovat platnou právní úpravu a posuzovat její soulad se směrnicemi Evropské unie. Totéž platí pro otázku přiměřenosti prvostupňového rozhodnutí. Pokud právo zaniklo *ex lege*, správní orgány nemají prostředek, jak takový stav zvrátit. Nelze posuzovat něco, co již zaniklo. Žalovaná upozorňuje též na to, že žalobkyně neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by svědčily o mimořádném zásahu do jejích práv. Několikaletá přítomnost žalobkyně na území ani existence vztahů na území nejsou ničím mimořádným. Žalovaná proto navrhuje žalobu zamítnout jako nedůvodnou.
6. **V replice žalobkyně** konstatuje, že je na správním orgánu, aby bez důvodných pochybností prokázal, že došlo k naplnění důvodu pro zastavení řízení. V projednávané věci nebyl důvod pro zastavení řízení naplněn, neboť nebylo postaveno najisto, zda došlo k řádnému ukončení pracovního poměru, a zda tedy došlo k zániku zaměstnanecké karty *ex lege*. Žalobkyně si je vědoma toho, že správní orgány nemají pravomoc posuzovat soulad právních předpisů s právem Evropské unie, soud však může zákon vyložit konformně se směrnicí, resp. předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie ohledně souladu § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice o jednotném postupu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí 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.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Podstatný obsah správního spisu

8. Dne 14. 10. 2021 žalobkyně podala žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Dle výpisu z cizineckého informačního systému ze dne 29. 11. 2021 byla žalobkyně k tomu dni žadatelkou bez povolení k pobytu. V minulosti byla na území České republiky zaměstnána, naposledy u zaměstnavatele Drůbežářský závod Klatovy a. s., IČO 45359989 (dále jen „DZ Klatovy“), a to od 20. 7. 2020 do 19. 10. 2020. Z výpisu z cizineckého informačního systému ze dne 10. 8. 2022 vyplývá, že žalobkyně neměla označený aktuální pobyt, ale v minulosti měla povolený dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání s platností od 17. 10. 2019 do 16. 10. 2021, ten byl ukončen 18. 12. 2020 z důvodu zániku zaměstnanecké karty.
9. Ministerstvo vydalo dne 20. 12. 2021 usnesení č. j. OAM-78686-8/ZM-2021 (dále jen „usnesení o zastavení“), jímž zastavilo řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť shledalo žalobkyninu žádost zjevně právně nepřipustnou s odůvodněním, že její zaměstnanecká karta zanikla ke dni 18. 12. 2020, a tak ji nebylo možné prodloužit. Proti tomu podala žalobkyně odvolání. Žalovaná rozhodnutím ze dne 5. 4. 2022 zrušila usnesení o zastavení a věc vrátila ministerstvu k novému projednání. Dospěla totiž k závěru, že ministerstvo nesprávně posoudilo žádost žalobkyně jako zjevně právně nepřipustnou. Konstatovala, že pokud žalobkyně podala žádost o prodloužení zaměstnanecké karty, aniž by jí disponovala, mělo ministerstvo přistoupit k zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Upozornila na to, že usnesení o zastavení nemělo oporu ve správním spise, neboť ministerstvo dospělo ke skutkovému závěru o skončení pracovního poměru žalobkyně ze sdělení úřadu práce, které však nebylo založeno ve správním spise. Navíc se jednalo o sdělení zaměstnavatele, který jej zaslal Úřadu práce ČR a ten následně přeposlal ministerstvu. Sdělení zaměstnavatele o ukončení zaměstnání cizince přitom nelze považovat za listinu vydanou státním orgánem a nelze na něj aplikovat presumpci správnosti a pravdivosti podle § 53 odst. 3 správního řádu. Připomněla rovněž judikaturu správních soudů, jež se restriktivně vymezila proti ukončování pobytového oprávnění cizinců na základě sdělení zaměstnavatele o ukončení zaměstnání.
10. Součástí správního spisu je rovněž v předchozím bodě zmíněné sdělení zaměstnavatele DZ Klatovy, jímž byl Úřad práce ČR informován o tom, že žalobkyně u něj předčasně ukončila zaměstnání ke dni 19. 10. 2020 (dále jen „sdělení zaměstnavatele“). K tomu je připojena kopie sdělení ministerstva ze dne 30. 6. 2020, o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele a pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty (tj. žalobkyně), a to na pracovní pozici u zaměstnavatele DZ Klatovy.
11. Ministerstvo prvostupňovým rozhodnutím zastavilo řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění uvedlo, že je mu z úřední činnosti známo, že žalobkyně na území naposledy pobývala na základě zaměstnanecké karty s platností od 17. 10. 2019 do 16. 10. 2021. Zaměstnanecká karta byla žalobkyni vydána za účelem výkonu práce pro zaměstnavatele DZ Klatovy. Jelikož žalobkyně dle sdělení zaměstnavatele ukončila zaměstnání ke dni 19. 10. 2020, zanikla její zaměstnanecká karta ke dni 18. 12. 2020 podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť ve lhůtě 60 dnů od ukončení pracovního poměru neoznámila změnu zaměstnavatele. Žalobkyně tedy podala žádost o prodloužení zaměstnanecké karty až poté, co zaměstnanecká karta zanikla, tj. v době, kdy k tomu nebyla oprávněna.

12. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž vznesla obdobné námitky jako v žalobě. Žalovaná dospěla v napadeném rozhodnutí k závěru, že odvolání není důvodné. V odůvodnění mimo jiné zdůraznila, že žalobkyně v odvolání nenabídla alternativní sled událostí týkajících se ukončení pracovního poměru, samotné skončení pracovního poměru tedy vůbec nezpochybnila.

Jednání před soudem

13. Při jednání žalobkyně zopakovala své žalobní námitky a setrvala na svých návrzích. Žalovaná se omluvila.
14. Dokazování soud neprováděl.

Posouzení žaloby

15. Soud předesílá, že kvalita a preciznost ve formulaci žalobních bodů a jejich odůvodnění v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108). Soud není oprávněn za žalobkyni vyhledávat či dovytvářet žalobní body. Z podané žaloby je patrné, že žalobkyně vznesla své námitky toliko v obecné rovině.
16. Podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců platí, že usnesením se *zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na území na dlouhodobé vízum, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn*; to neplatí, pokud je o dříve podané žádosti rozhodováno poté, co začala běžet lhůta, v níž byl cizinec oprávněn tuto žádost podat.
17. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10*; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti.
18. Podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je zaměstnavatel *povinen písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, jestliže cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, a v případě, že zaměstnání bylo ukončeno výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, i důvod ukončení zaměstnání*.
19. Žalobkyně předně namítá, že důvod pro zastavení řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nebyl v jejím případě naplněn. Tuto obecnou výtku však nelze považovat za samostatný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobním bodem je konkrétní (tj. ve vztahu k žalobkyni a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z něhož plyne, z jakých důvodů považuje žalobkyně napadený výrok rozhodnutí za nezákonný. Z žalobního bodu musí být patrné, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měla žalovaná v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo napadeným rozhodnutím dopustit, přičemž je žalobkyně též povinna ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005,

č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Těmto požadavkům však úvodní výtka žalobkyně nedostála, neboť se jednalo toliko o pouhé konstatování, že důvod pro zastavení řízení naplněn nebyl a citaci příslušného ustanovení. Žalobkyně přitom neuvedla žádné skutkové okolnosti, ani nijak nespecifikovala, proč má za to, že důvod pro zastavení řízení nebyl naplněn. Soud se proto touto námitkou blíže nezabýval.

20. Žalobkyně rovněž nevznesla žádné konkrétní tvrzení ve vztahu k námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Neupřesnila, jaké konkrétní skutečnosti měly správní orgány zjišťovat, resp. jaké skutečnosti zjistily nesprávně a z čeho tak usuzuje. Účinně nezpochybnila ani věrohodnost sdělení zaměstnavatele. Netvrdila např. žádné skutečnosti ohledně ukončení, či naopak neukončení pracovního poměru u zaměstnavatele DZ Klatovy. Dokonce nerozporovala ani časosledné údaje, dle kterých platnost zaměstnanecké karty ke dni podání žádosti zanikla, neboť rozhodující šedesátidenní lhůta uplynula ke dni 18. 12. 2020. Podstatou správní žaloby je polemika se závěry správních orgánů, ty však žalobkyně účinně nezpochybnila.
21. Soud podotýká, že okolnosti řešené v žalobkyní zmiňovaném rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, č. j. 57 A 137/2018-44, byly odlišné od nyní projednávané věci. Tam byly uplatněny konkrétní žalobní námitky, jimiž byly zpochybněny okolnosti ukončení pracovního poměru. Konkrétně bylo sporné, zda v daném případě došlo k hrubému porušení pracovní kázně na straně cizince a zda o tom byl cizinec řádně vyrozuměn. Správní orgán byl za těchto specifických okolností povinen postavit najisto, zda skutečně došlo k soukromoprávnímu jednání podle zákoníku práce spočívajícímu v ukončení pracovního poměru.
22. Naproti tomu za situace, kdy žalobkyně ve správním řízení (ani v žalobě) nepřednesla žádné argumenty, které by vyvracely skutečnosti vyplývající ze sdělení zaměstnavatele, neměly správní orgány povinnost podrobněji se zabývat okolnostmi ukončení žalobkynina pracovního poměru. Není přitom podstatné, zda bylo možné na sdělení zaměstnavatele aplikovat presumpci správnosti a pravdivosti podle § 53 odst. 3 správního řádu, neboť žalobkyně – ačkoliv šlo o řízení o její žádosti, ve kterém leží odpovědnost za přdestření podstatných okolností zejména na její straně, nikdy nerozporovala samotnou rozhodující skutečnost, že byl její pracovní poměr u DZ Klatovy v uvedený den ukončen. Za těchto okolností soud nemá důvod pochybovat o ukončení žalobkynina pracovního poměru, o němž svědčí sdělení zaměstnavatele. Žalobní námitka tedy není důvodná.
23. Soud dodává, že nelze souhlasit ani s tím, že se ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí neřídilo předešlým závazným právním názorem žalované. Ta v odůvodnění rozhodnutí ze dne 5. 4. 2022, jímž usnesení o zastavení zrušila z toho důvodu, že ve správním spise nebylo založené sdělení zaměstnavatele, pouze upozornila ministerstvo na výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Plzni, nejspíš pro případ, že by žalobkyně v dalším řízení účinně zpochybnila okolnosti ukončení pracovního poměru a věrohodnost sdělení zaměstnavatele. To však neučinila. Prvostupňové rozhodnutí nijak neodporuje závěrům vysloveným žalovanou v usnesení o zastavení.
24. Ani v další žalobní námitce žalobkyně neuvedla, v čem konkrétně žalovaná nesprávně posoudila odvolací námitku, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí není uveden konkrétní důvod zastavení řízení. Soud má za to, že žalovaná tuto námitku posoudila správně. Uvedla, že výrok obsahuje právní ustanovení, podle něhož bylo řízení zastaveno, přičemž toto ustanovení upravuje pouze jediný důvod. Soud dodává, že důvod zastavení

řízení je pak podrobněji rozveden v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Je z něj tedy zcela zřejmé, proč bylo řízení zastaveno. Rovněž soud neshledal, že by výrok prvostupňového rozhodnutí nesplňoval náležitosti § 68 odst. 2 správního řádu, neboť obsahuje řešení otázky, která byla předmětem řízení, *právní ustanovení*, podle něhož bylo rozhodováno, i *označení žalobkyně* jakožto účastnice správního řízení (srov. § 68 odst. 2 správního řádu).

25. Nedůvodnou soud shledal žalobní výtku, že závěry správních orgánů o uplynutí platnosti zaměstnanecké karty nemají oporu ve správním spise. Ze správního spisu je zřejmé, že zaměstnavatel DZ Klatovy dne 19. 10. 2020 oznámil Úřadu práce ČR podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, že s účinností ke dni 19. 10. 2020 bylo žalobkyní ze zdravotních důvodů předčasně ukončeno zaměstnání, a to již ve zkušební době. Tuto informaci příslušná krajská pobočka úřadu práce poskytla ministerstvu. Ze sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je patrné, že zaměstnanecká karta žalobkyni opravňovala právě k výkonu zaměstnání u zaměstnavatele DZ Klatovy, a to ode dne 20. 7. 2020. Od tvrzeného data ukončení pracovního poměru správní orgány počítaly šedesátidenní lhůtu k oznámení změny v údajích zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalobkyně v této zákonné lhůtě nahlásila jakoukoli změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo jiného zaměstnavatele, proto jejím uplynutím došlo k zániku zaměstnanecké karty ke dni 18. 12. 2020. O tom, že žalobkyně neměla v době podání žádosti (dne 14. 10. 2021) povolen žádný pobyt na území a její zaměstnanecká karta, s původní platností od 17. 10. 2019 do 16. 10. 2021, zanikla ke dni 18. 12. 2020, svědčí též výpis z cizineckého informačního systému, který je součástí správního spisu. Je nezbytné doplnit, že žalobkyně žádnou z uvedených skutečností nerozporuje. Na základě výše uvedeného správní orgány dospěly k závěru, že žalobkyně podala žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty v době, kdy k tomu nebyla oprávněna podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, neboť zaměstnanecká karta již neexistovala.
26. Soud dodává, že ministerstvo naprávalo nedostatek usnesení o zastavení spočívající v tom, že nemělo oporu ve správním spise. Po jeho zrušení totiž do správního spisu dodatečně založilo právě sdělení zaměstnavatele, které před vydáním usnesení o zastavení ve spise chybělo.
27. Co se týče rozporu § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s čl. 8 směrnice o jednotném postupu, soud zdůrazňuje, že tuto otázku správní soudy řešily opakovaně a potvrdily konformitu daného ustanovení s unijním právem.
28. Podle čl. 8 odst. 1 směrnice o jednotném postupu platí, že v písemném oznámení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení nebo rozhodnutí, kterým se jednotné povolení *odnímá* na základě požadavků stanovených unijním nebo vnitrostátním právem, je uvedeno odůvodnění. Dle odst. 2 téhož ustanovení proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení či o *odnětí* jednotného povolení je možné podat opravný prostředek v dotčeném členském státě v souladu s vnitrostátním právem. V písemném oznámení podle odstavce 1 je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a lhůta pro toto podání.
29. Jelikož problematika přistěhovalectví spadá do sdílených pravomocí mezi členské státy a Evropskou unií [srov. čl. 4 odst. 2 písm. j) ve spojení s hlavou V. kapitolou 1 Smlouvy o fungování Evropské unie], mohou členské státy přijímat právně závazné akty v této oblasti, a to v rozsahu neupraveném unijním právem. Směrnice přitom slouží pouze ke stanovení

určitých cílů, kterých mají členské státy dosáhnout. Na rozdíl od nařízení však nechává způsob jejich dosažení či provedení na členských státech. Cílem směrnice o jednotném postupu je zavést jednotný postup vyřizování žádostí a vydávání jednotného povolení pracovníkům ze třetích zemí. Vzhledem k tomu stanoví minimální standard procesních záruk a právo na rovné zacházení (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 4 Azs 275/2019-27).

30. Čl. 8 odst. 1 směrnice o jednotném postupu poskytuje procesní záruky pro případy vyjmenované v tomto ustanovení. Jedním z nich je situace, kdy správní orgán *odejme* jednotné povolení. To dopadá na případy, kdy správní orgán *ruší platnost* zaměstnanecké karty, tedy z určitých důvodů do její platnosti svým rozhodnutím zasahuje (§ 46e zákona o pobytu cizinců). Uvedené ustanovení však nevylučuje možnost zániku zaměstnanecké karty *ze zákona*. Ustanovení § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom upravuje právě zánik zaměstnanecké karty *ze zákona* jako důsledek uplynutí lhůty stanovené zákonem, kdy cizinec již není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele k dříve vydané, ale nyní již neplatné kartě. V podstatě tím tedy cizinci vymezuje časové období, ve kterém je povinen si po ukončení pracovního poměru nalézt v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty nové zaměstnání a změnu zaměstnavatele nahlásit, pokud nadále hodlá pobývat na území České republiky na základě zaměstnanecké karty. Zánik zaměstnanecké karty *ze zákona* nelze považovat za *odejmutí* zaměstnanecké karty správním orgánem. Otázka zániku *ze zákona* se tedy nedotýká procesních záruk stanovených v čl. 8 směrnice o jednotném postupu (viz rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2023, č. j. 1 Azs 98/2023-53), přičemž členské státy mohou přijímat vlastní pravidla v oblasti neupravené unijním právem.
31. Jelikož úprava čl. 8 odst. 1 směrnice o jednotném postupu míří na jiné situace, než upravuje § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nelze uvažovat o užití přímého účinku směrnice. Neuplatní se ani odstavec 2 příslušného ustanovení, který stanoví, že proti rozhodnutí, kterým se jednotné povolení *odnímá*, je možné podat opravný prostředek v členském státě. Žalovaná navíc správně podotkla, že žalobkyně *měla* možnost podat opravný prostředek proti prvostupňovému rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení o její žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty. Poté měla možnost podat správní žalobu proti rozhodnutí žalované. Těchto možností žalobkyně využila, nebyla jí tedy odepřena možnost podat opravné prostředky. Soud s ohledem na výše uvedené neshledal důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, jak žalobkyně zmínila v replice.
32. Dále žalobkyně namítá, že se ministerstvo nezabývalo přiměřeností prvostupňového rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců. Domnívá se, že tak mělo učinit i přesto, že řízení bylo zastaveno a ve věci nedošlo k meritornímu přezkumu.
33. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí. Dle odstavce 3 téhož ustanovení *přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví*.

34. Z § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je patrné, že správní orgány nejsou povinny hodnotit přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince u všech rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Standardně se posuzuje přiměřenost pouze těch rozhodnutí, u nichž to zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. Ustanovení § 169r zákona o pobytu cizinců přitom správním orgánům tuto povinnost neukládá.
35. Nadto aktuální judikatura správních soudů dovodila, že v případě zastavení řízení se přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele neposuzuje, neboť o žádosti není meritorně rozhodováno. Pokud totiž nebyly splněny podmínky pro věcné projednání žádosti (např. žádost nebyla podána včas), nemá správní orgán jinou možnost, než řízení zastavit (srov. rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2022, č. j. 8 Azs 314/2019-39, a ze dne 12. 5. 2022, č. j. 8 Azs 38/2020-64). Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je navíc zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění dle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců (viz rozsudky NSS ze dne 7. 3. 2023, č. j. 1 Azs 280/2022-32 a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 246/2017-35).
36. Na projednávanou věc nelze vztáhnout specifické závěry rozsudku NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 142/2011-62, jehož se žalobkyně dovolává. V uvedeném rozsudku NSS řešil zastavení řízení o prodloužení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny. Konkrétně se jednalo o sloučení stěžovatelky s jejím manželem, který zabezpečoval veškeré administrativní záležitosti rodiny, avšak onemocněl v době, kdy měla být podána žádost o prodloužení pobytu jeho manželky. NSS za této specifické situace shledal, že by bylo nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života stěžovatelky, kdyby bylo řízení o její žádosti zastaveno. V nyní projednávané věci se však jedná o skutkově zcela odlišnou situaci. Uplatní se tedy obecné pravidlo, dle něhož se v případě zastavení řízení přiměřenost dopadů podle § 174a zákona o pobytu cizinců neposuzuje (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, a ze dne 14. 2. 2018, č. j. 10 Azs 350/2017-43).
37. Pro úplnost soud dodává, že žalobkyně během správního řízení nevznesla žádnou konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do svého soukromého a rodinného života. Ministerstvo tedy nemělo povinnost zabývat se přiměřeností prvostupňového rozhodnutí ani s ohledem na mezinárodní závazky vyplývající z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. bod 13 rozsudku NSS ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 Azs 310/2019-32, a judikaturu tam citovanou).
38. Nakonec soud posoudil jako nedůvodnou námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu. I v tomto případě shledal, že byla formulována příliš obecně. Namítaná procesní vada totiž může vést ke zrušení správního rozhodnutí jen v případě, že mohla mít vliv na jeho zákonnost (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, a ze dne 8. 2. 2007, č. j. 2 Afs 93/2006-75), neboť není důvod rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010-49). Pro úspěšnost procesní námítky porušení § 36 odst. 3 správního řádu bylo tedy nezbytné, aby žalobkyně upřesnila, jaké podklady neměla k dispozici, a uvedla, jak mohla tato vada ovlivnit výsledek správního řízení a v čem tedy spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78, dále ze dne 24. 11. 2022, č. j. 2 Azs 168/2022-54 a srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-

58, č. 835/2006 Sb. NSS). Jelikož se § 36 odst. 3 správního řádu použije pouze v případě vydání *rozhodnutí ve věci*, měla žalobkyně současně vysvětlit, z čeho usuzuje, že prvostupňové rozhodnutí, jímž bylo zastaveno řízení, může mít shodné důsledky jako rozhodnutí meritorní.

39. Žalobkyně však jen poznamenala, že jí ministerstvo v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neumožnilo seznámit se s obsahem spisu a vyjádřit se před vydáním prvostupňového rozhodnutí. K tomu odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2013, č. j. 11 A 56/2010-46, který dovodil právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí i v případě usnesení o zastavení řízení, pokud jde o konečný úkon správního orgánu, který má v zásadě shodné důsledky jako rozhodnutí meritorní. Nespecifikovala však podklady, s nimiž neměla možnost se seznámit, a především neuvedla, co by se změnilo v případě, kdyby s nimi seznámena byla. Není ani zřejmé, zda nebyla případná vada řízení spočívající v postupu ministerstva zhojena v odvolacím řízení. Z žaloby tudíž není zřejmé, jak mohla tato vada ovlivnit výsledek správního řízení a v čem mohla zapříčinit nezákonnost prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Žalobkyně taktéž neupřesnila, proč prvostupňové rozhodnutí může mít shodné důsledky jako rozhodnutí ve věci samé. Úkolem soudu není za žalobkyni dohledávat nezákonnosti, neboť by tím vykročil ze své role nestranného rozhodčího sporu, ale přebíral by funkci žalobcovy advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Za těchto okolností soud neshledal procesní námitku důvodnou.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení žádné náklady nevznikly.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí 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 14. května 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu