



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **H. T. N.**, zastoupená Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v zadržení průkazu o povolení k pobytu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2023, č. j. 5 A 39/2023-78,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o právní otázku, zda Policie České republiky může nezákonně zasáhnout do práv cizince tím, že zadrží jeho průkaz o povolení k pobytu při hraniční kontrole podle § 117 odst. 1 písm. d) a § 167 odst. 1 písm. m) 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“), vychází-li při tom z údaje o neplatnosti tohoto dokladu v informačním systému cizinců. Podle § 158 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je to totiž Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), kdo vkládá tento údaj do informačního systému cizinců a komu v této souvislosti náleží posoudit, zda cizinci zaniklo jeho povolení k pobytu, ať už na základě rozhodnutí nebo přímo ze zákona. Právě jemu by byl přičitatelný případný nezákonný zásah spočívající v tom, že je v informačním systému cizinců veden nesprávný údaj.

[2] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se dne 25. 8. 2023 při hraniční kontrole po příletu na Letiště Václava Havla Praha prokázala cestovním pasem Vietnamské socialistické republiky a předložila průkaz o povolení k pobytu č. 001331936, druh povolení: zaměstnanecká karta, s údajem o platnosti do 16. 10. 2024. Žalovaná lustrací v dostupných

evidencích a následným telefonickým ověřením na pracovišti odboru azylové a migrační politiky ministerstva zjistila, že povolení k pobytu zaniklo ke dni 30. 5. 2023 a předložený průkaz o povolení k pobytu byl zneplatněn dne 15. 6. 2023. Stěžovatelce proto odepřela vstup na území České republiky, neboť neměla platné povolení k pobytu, a vydala jí o tom potvrzení v anglickém jazyce (*Refusal of Entry at the Border*) č. j. CPR-31407-2/ČJ-2023-930533. Následně jí žalovaná zadržela průkaz o povolení k pobytu a vydala jí potvrzení o zadržení dokladu č. j. CPR-31402-1/ČJ-2023-930533. Uvedla v něm, že platnost zadrženého průkazu skončila podle § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu.

[3] Stěžovatelka nadále považovala průkaz o povolení k pobytu za platný a v jeho zadržení spatřovala nezákonný zásah, proti němuž se bránila žalobou. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) její žalobu podanou dne 6. 9. 2023 napadeným rozsudkem zamítl. Na základě provedeného dokazování zjistil, že průkaz o povolení k pobytu byl v době, kdy byla provedena hraniční kontrola, evidován v informačním systému cizinců i v Schengenském informačním systému jako neplatný z důvodu předčasného skončení pracovněprávního vztahu stěžovatelky ke dni 31. 3. 2023. Zaměstnavatel stěžovatelky, obchodní společnost Velká Hvězda s.r.o., tuto skutečnost oznámil dne 1. 4. 2023 příslušné krajské pobočce Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“), která o ní dne 28. 4. 2023 vyrozuměla ministerstvo. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zanikla platnost zaměstnanecké karty marným uplynutím 60 dnů od skončení pracovněprávního vztahu stěžovatelky, tedy uplynutím dne 30. 5. 2023, což mělo podle § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců za následek, že zanikla i platnost dokladu vydaného k zaměstnanecké kartě.

[4] Původně stěžovatelka v žalobě namítala, že si není vědoma rozhodnutí, kterým by jí bylo zrušeno povolení k pobytu. Teprve v řízení o žalobě vyšlo najevo, že platnost zaměstnanecké karty zanikla ze zákona z důvodu předčasného skončení pracovněprávního vztahu. Stěžovatelka v návaznosti na toto zjištění tvrdila, že její pracovní poměr neskončil. Městský soud však konstatoval, že povinnost zaměstnavatele písemně informovat úřad práce o předčasném skončení pracovního poměru je povinností informační, nikoli dokladovou. Oznámení je podkladem pro závěr o předčasném skončení pracovního poměru k určitému datu, od něhož ministerstvo počítá lhůtu 60 dnů, ve které cizinec může oznámit změnu v údajích zaměstnanecké karty. Marným uplynutím této lhůty platnost zaměstnanecké karty zanikla.

[5] Po doplnění dokazování o podkladové listiny, na jejichž základě byl údaj o zneplatnění průkazu o povolení k pobytu do informačního systému cizinců vložen, dospěl městský soud k závěru, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud do evidence zanesly informace získané při plnění vzájemné informační povinnosti stanovené úřadům a zaměstnavatelům při dohledu nad zaměstnáváním cizinců na území České republiky. Otázka, zda byl pracovní poměr stěžovatelky skončen v souladu s hmotným právem, nespadá do rozsahu přezkumu zákonnosti postupu žalované, nýbrž stěžovatelka může ve věci podat civilní žalobu. Podle městského soudu postup žalované při zadržení průkazu o povolení k pobytu nebyl nezákonný. Za situace, kdy skutkový stav existující v době tvrzeného zásahu trval i v době vydání napadeného rozsudku a údaje v informačních

pokračování

systémech žalované zůstaly nezměněny, nebyla žalovaná ani v době vydání napadeného rozsudku povinna vydat stěžovatelce zadržený průkaz o povolení k pobytu.

[6] Pro úplnost se dodává, že dne 8. 9. 2023 byla žalované doručena žádost stěžovatelky o nové posouzení důvodu odepření jejího vstupu na území České republiky podle § 180e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Tato žádost byla postoupena ministerstvu jako příslušnému správnímu orgánu podle § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které přípisem ze dne 12. 10. 2023, č. j. MV-163415-2/OAM-2023, vyrozumělo stěžovatelku o tom, že vůči ní uplatněné odepření vstupu bylo provedeno v souladu s § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jakož i čl. 14 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. b) a přílohou V Schengenského hraničního kodexu. Zrušení povolení k pobytu shledalo ministerstvo mimo působnost přezkumu podle § 180e zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelku zároveň upozornilo, že rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu jsou podle § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyloučena ze soudního přezkumu.

II. Kasační stížnost

[7] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] V posuzované věci podle stěžovatelky nebyly splněny podmínky zániku platnosti zaměstnanecké karty ve smyslu § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť její zaměstnanecký vztah v době tvrzeného zásahu trval a trvá i v současnosti. V právním státě není možné, aby byl zadržen platný průkaz o povolení k pobytu a odepřen vstup na území pouze na základě sdělení zaměstnavatele, o kterém stěžovatelka vůbec nevěděla. Skončení pracovněprávního vztahu musí být prokázáno (např. výpovědí s doručenkou). V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 22. 10. 2020, č. j. 7 Azs 62/2020-36, a rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 12. 2019, č. j. 57 A 137/2018-44, a ze dne 12. 1. 2021, č. j. 57 A 90/2020-53.

[9] V potvrzení o zadržení průkazu o povolení k pobytu ze dne 25. 8. 2023 bylo uvedeno, že platnost dokladu skončila nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. Teprve v řízení před městským soudem (při posledním ústním jednání) začala žalovaná tvrdit, že zaměstnanecká karta zanikla ze zákona následkem zániku zaměstnaneckého vztahu, což je také důvod, pro který stěžovatelka nemohla na toto tvrzení reagovat již v žalobě. Bylo povinností správních orgánů, aby shromáždily dostatek podkladů pro jimi tvrzený důvod zániku zaměstnanecké karty. Stěžovatelka spatřuje nezákonnost zásahu žalované již v tom, že v potvrzení o zadržení dokladu je uveden nesprávný důvod jeho zadržení.

[10] Konečně stěžovatelka namítá rozpor § 63 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje zánik platnosti zaměstnanecké karty ze zákona, s čl. 8 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 2011/98/EU“), podle něhož může být jednotné povolení odňato pouze na základě rozhodnutí. Nesouhlasí s právním názorem vysloveným v rozsudku NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 4 Azs 275/2019-27, že soulad obou ustanovení je zřejmý. Stávající právní úprava neumožňuje jakkoli se bránit proti zániku zaměstnanecké karty a jejím důsledkem je nutnost podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proti zadržení průkazu k pobytu. Nejvyšší správní soud by měl předložit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „SD EU“), která by se týkala souladu obou ustanovení.

III. Vyjádření žalované a replika k němu

[11] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s odůvodněním napadeného rozsudku. Po shrnutí skutkového stavu, v němž byl spatřován stěžovatelkou tvrzený zásah, uvedla, že její postup byl v souladu s § 163 zákona o pobytu cizinců. Toto zákonné ustanovení jí neukládá povinnost prověřovat postup ministerstva ve věci povolení k pobytu cizince.

[12] V replice stěžovatelka setrvala na své argumentaci. Rozumí stanovisku žalované, že pochybilo hlavně ministerstvo, což je také důvod, pro který sama poukázala na nedostatky současné právní úpravy. Nic to však nemění na povinnosti žalované přezkoumat správnost údajů o zániku platnosti povolení k pobytu zanesených ministerstvem do informačního systému cizinců, aby o nich nebylo rozumných pochybností. Opačný výklad by znamenal, že se cizinec o údajném zániku povolení k pobytu nemá šanci dozvědět dříve než při odepření vstupu během hraniční kontroly.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Následně kasační soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka se žalobou domáhala ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v zadržení jejího průkazu o povolení k pobytu. Tvrdí, že v informačním systému cizinců byl evidován nesprávný údaj o neplatnosti zadrženého průkazu, neboť její pracovněprávní vztah neskončil a nadále trvá, a stejně tak je platná i její zaměstnanecká karta. V kasační stížnosti proto namítá nesprávné právní posouzení věci městským soudem.

IV.a Rozhodná zákonná úprava

pokračování

[16] Úvodem svého posouzení Nejvyšší správní soud shrnuje zákonnou úpravu vztahující se k zániku průkazu o povolení k pobytu a oprávnění k jeho zadržení. Ustanovení § 167 odst. 1 písm. m) ve spojení s § 163 odst. 1 písm. r) zákona o pobytu cizinců umožňuje žalované „zadržet doklad, jehož platnost skončila podle § 87z, 87aa nebo 117f“. Učiní-li tak, „o zadržení dokladu vydá cizinci potvrzení“. Na takto vymezené oprávnění navazuje § 117 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle něhož „[p]olicie zadrží při hraniční kontrole nebo pobytové kontrole doklad vydaný podle tohoto zákona, který je neplatný, nebo doklad opravňující cizince ke vstupu na území, který je pozměněný nebo padělaný“. Zadržení neplatného dokladu nicméně není svěřeno jen žalované. Při plnění úkolů podle zákona o pobytu cizinců jej může zadržet také ministerstvo [§ 117 odst. 3, § 165a písm. g)].

[17] Z napadeného rozsudku se podává, že stěžovatelka byla držitelkou zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců. Jde o druh povolení k dlouhodobému pobytu, který opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla za splnění dalších zákonných podmínek oznámena. Kromě toho byla stěžovatelka držitelkou průkazu o povolení k pobytu podle § 117a zákona o pobytu cizinců, který byl dokladem o její zaměstnanecké kartě.

[18] Ministerstvo podle § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců „v rámci své působnosti ve věcech vstupu a pobytu cizinců na území a jejich vycestování z tohoto území rozhoduje o vydání zaměstnanecké karty [...], o prodloužení nebo zrušení její platnosti, posuzuje shodu oznámené změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty se zákonem“. Právě ministerstvo vydává také průkaz o povolení k pobytu, byť příslušné oprávnění není v zákoně o pobytu cizinců stanoveno výslovně. Toto oprávnění má základ v několika ustanoveních, která ho předpokládají. Týká se to především oprávnění ministerstva pořídit biometrické údaje cizince a jeho podpis, určený k dalšímu digitálnímu zpracování za účelem vydání průkazu [§ 117a odst. 4, § 165 písm. g)], oprávnění vyznačit v průkazu některé údaje (§ 117b) a oprávnění vydávat průkazy o povolení k pobytu bez nosiče dat s biometrickými údaji (§ 117g odst. 1).

[19] Platnost průkazu o povolení k pobytu může ministerstvo podle § 117f odst. 2 zákona o pobytu cizinců zrušit, nejde však o jediný důvod jejího zániku. Jiným důvodem může být některá ze zákonem stanovených právních skutečností, mezi které § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců zařazuje také „nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu nebo zánik jeho platnosti“. V dřívějším znění, účinném do 30. 6. 2023, toto ustanovení spojovalo skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu výslovně jen s nabytím právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu, nicméně ani tehdy nemohl tento doklad zůstat v platnosti, pozbylo-li platnosti samotné povolení k pobytu. Odporovalo by totiž účelu průkazu o povolení k pobytu, měl-li by nadále doklášat platnost povolení, které zaniklo. Ve shodě s městským soudem lze odkázat na právní názor vyslovený v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 6. 2018, č. j. 15 A 119/2016-44, podle něhož „průkaz o povolení k pobytu je pouhým dokladem o existenci takového povolení, který ovšem nemůže samostatně existovat bez tohoto povolení. Pokud tedy bylo povolení žalobkyně k trvalému pobytu pravomocně zrušeno, logicky musela v ten stejný okamžik skončit i platnost průkazu o povolení k pobytu, neboť není možné, aby nadále existoval (resp. byl platný) průkaz o něčem, co bylo pravomocně zrušeno“ (bod 17 cit. rozsudku).

Teprve novelou provedenou zákonem č. 173/2023 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2023, byl tento následek vyjádřen i v citovaném ustanovení.

[20] O zánik platnosti povolení k pobytu ze zákona jde i u zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který nastává „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“. Zjednodušeně řečeno, skončil-li cizinci, jemuž byla vydána zaměstnanecká karta, pracovněprávní vztah a neoznámil-li cizinec ministerstvu ve lhůtě 60 dnů změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele, jeho zaměstnanecká karta zanikla přímo ze zákona.

[21] Skončení pracovněprávního vztahu upravuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Zpravidla půjde o následek právního jednání některého z účastníků pracovněprávních vztahů (např. výpověď). Zákoník práce zároveň stanoví postup, kterým se zaměstnavatel i zaměstnanec mohou domoci soudní ochrany, budou-li považovat takovéto právní jednání za neplatné. Zaměstnavatel má podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, povinnost „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 týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, i důvod ukončení zaměstnání“. Tuto skutečnost je pak krajská pobočka úřadu práce podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců povinna neprodleně písemně oznámit ministerstvu.

[22] Údaje o platnosti průkazu o povolení k pobytu jsou vedeny v informačním systému cizinců. Podle § 158 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žalovaná „při výkonu působnosti podle tohoto zákona provozuje informační systém cizinců, jehož je správcem“. Tento informační systém obsahuje některé identifikační údaje o cizincích a dále, jak vyplývá z jeho písmene d), se v něm vedou „údaje o dni, měsíci a roku vydání víza nebo dokladu podle tohoto zákona, jeho číslu, druhu a době platnosti“ (bod 1.), „údaje o zrušení, zániku nebo skončení platnosti víza nebo dokladu vydaného podle tohoto zákona, včetně uvedení jeho druhu a čísla, a důvodu zrušení, zániku nebo skončení platnosti“ (bod 5.) a „údaje o zaměstnavateli, pracovním zařazení a místě výkonu práce držitele zaměstnanecké karty nebo modré karty“ (bod 16.).

[23] Zanikla-li platnost průkazu o povolení k pobytu jako následek skončení pracovněprávního vztahu, ministerstvo o této skutečnosti nevydává rozhodnutí, rozhodné údaje ale vloží do informačního systému cizinců. Podle § 165 písm. o) zákona o pobytu cizinců je v rámci své působnosti „oprávněno do informačního systému podle § 158 odst. 1 vkládat údaje a v rozsahu nezbytném pro plnění úkolů podle tohoto zákona využívat údaje vedené v informačních systémech podle § 158“. Ustanovení § 158 odst. 7 zákona o pobytu cizinců toto jeho oprávnění upřesňuje v tom smyslu, že ministerstvo je „oprávněno v rámci své působnosti stanovené tímto zákonem vkládat do informačního systému cizinců podle odstavce

pokračování

1 údaje získané v rámci plnění úkolů ministerstva a údaje z informačních systémů podle odstavců 1 a 4 využívat pro svou činnost; za údaje vložené do informačního systému cizinců ministerstvem podle odstavce 1 odpovídá ministerstvo“. Údaj o neplatném dokladu o povolení k pobytu se vkládá také do Schengenského informačního systému [čl. 38 odst. 2 písm. l) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1862 ze dne 28. 11. 2018 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému (SIS) v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech, o změně a o zrušení rozhodnutí Rady 2007/533/SVV a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1986/2006 a rozhodnutí Komise 2010/261/EU].

[24] Shrnutí rozhodné zákonné úpravy je třeba zakončit poukazem na to, že informační systém cizinců je agendovým informačním systémem ve smyslu § 2 písm. f) zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaná byla při zadržení průkazu o povolení k pobytu stěžovatelky oprávněna využít údaje o jeho platnosti právě z tohoto informačního systému. Podle § 5 odst. 2 věty první zákona o základních registrech „[o]rgán veřejné moci využívá údaje vedené v základním registru nebo údaje vedené v agendovém informačním systému, které nejsou ve tvaru předcházejícím současný stav, aniž by ověřoval jejich správnost“.

IV.b Zákonnost postupu žalované spočívajícího v zadržení průkazu o povolení k pobytu

[25] Nejvyšší správní soud vyšel z obsahu správního a soudního spisu, jemuž odpovídá výše uvedené shrnutí okolností věci. Využila-li žalovaná při zadržení průkazu o povolení k pobytu stěžovatelky údaj o jeho neplatnosti z informačního systému cizinců, podle § 5 odst. 2 zákona o základních registrech nebyla oprávněna ověřovat jeho správnost, což by v průběhu hraniční kontroly ani nebylo dost dobře možné. To neznamena, že uvedený údaj nemůže být nesprávný, je to však ministerstvo, a nikoli žalovaná, kdo jej vkládá do informačního systému cizinců a podle § 158 odst. 7 zákona o pobytu cizinců odpovídá za jeho správnost. Právě ministerstvo může zapsáním nesprávného údaje do informačního systému cizinců nezákonně zasáhnout do veřejných subjektivních práv cizince, o jehož údaje jde.

[26] V posuzované věci je proto třeba rozlišovat dvě oprávnění: oprávnění žalované zadržet průkaz o povolení k pobytu z důvodů jeho neplatnosti a oprávnění ministerstva vkládat do informačního systému cizinců údaje týkající se zániku platnosti tohoto průkazu, ať už tento zánik nastal následkem rozhodnutí, nebo jiné právní skutečnosti.

[27] Podle § 117 odst. 1 písm. d), § 163 odst. 1 písm. r) a § 167 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců byla žalovaná při hraniční kontrole oprávněna zadržet stěžovatelce průkaz o povolení k pobytu, byla-li splněna podmínka jeho neplatnosti. Z úředního záznamu ze dne 25. 8. 2023, č. j. CPR-31407-2/ČJ-2023-930533, se podává, že žalovaná zadržela průkaz o povolení k pobytu poté, co jeho neplatnost zjistila v informačním systému cizinců. Podle evidence trvale nebo dlouhodobě usídlených cizinců (CIS TDU) platnost pobytového oprávnění stěžovatelky skončila dne 30. 5. 2023. V evidenci ztracených a zcizených dokladů (CIS ZZD) je zase údaj o neplatnosti průkazu o povolení k pobytu z důvodu zániku zaměstnanecké karty. Tento doklad byl zneplatněn dne 15. 6. 2023. Nadto byl jako neplatný

evidován také v Schengenském informačním systému. Takto zjištěné informace si žalovaná telefonicky ověřila na pracovišti odboru azylové a migrační politiky ministerstva.

[28] Vedle toho je ministerstvo oprávněno vkládat údaje do informačního systému cizinců podle § 158 odst. 7 a § 165 písm. o) zákona o pobytu cizinců. Jak již bylo uvedeno výše, z napadeného rozsudku vyplývá, že zaměstnavatel stěžovatelky oznámil zánik pracovního poměru příslušné krajské pobočce úřadu práce. Ta o něm následně vyrozuměla ministerstvo, které z této informace dále vycházelo a po uplynutí lhůty 60 dnů vyznačilo v informačním systému cizinců zánik platnosti povolení k pobytu podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, jakož i zánik platnosti průkazu o povolení k pobytu podle § 117f odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

[29] Stejně jako nelze zaměňovat uvedená oprávnění žalované a ministerstva, nelze zaměňovat ani zásahy, jichž se mohl vůči stěžovatce dopustit každý z těchto správních orgánů. Zatímco žalovaná mohla nezákonně zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky zadržením průkazu o povolení k pobytu, který je podle informačního systému cizinců platný, ministerstvo mohlo takto zasáhnout tím, že by do informačního systému cizinců zapsalo nebo v něm vedlo nesprávný údaj o zániku platnosti průkazu o povolení k pobytu. Soudní ochrany před každým z těchto zásahů je třeba se domáhat samostatně. Žaloba musí vždy směřovat vůči tomu správnímu orgánu, který je původcem zásahu.

[30] Spatřuje-li stěžovatelka nezákonný zásah žalované v nesprávném posouzení skončení pracovněprávního vztahu, resp. v nesprávném posouzení, zda její zaměstnanecká karta zanikla, přehlíží, že provedení takového posouzení bylo povinností ministerstva, které údaj o zániku průkazu o povolení k pobytu vložilo do informačního systému cizinců. Nelze přisvědčit ani námitce, že městský soud měl žalobě vyhovět, nedoložila-li žalovaná v řízení o žalobě rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu. Žalovaná nebyla oprávněna ověřovat údaj o neplatnosti průkazu o povolení k pobytu, natožpak získávat jakékoli podklady k samotnému zániku platnosti zaměstnanecké karty stěžovatelky. Otázky týkající se platnosti zaměstnanecké karty spadají do působnosti ministerstva a samotné nemohou být důvodem nezákonnosti vytýkaného postupu žalované. Jak vyplývá z § 165 písm. n) zákona o pobytu cizinců, ministerstvo posuzuje shodu oznámené změny zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty se zákonem.

[31] Na těchto závěrech nemění nic ani napadený rozsudek, který se na podkladu žaloby na ochranu před zásahem spočívajícím v zadržení průkazu o povolení k pobytu zabýval také postupem ministerstva při ověřování zániku pracovněprávního vztahu stěžovatelky a v tomto ohledu provedl některé důkazy (např. sdělení o ukončení zaměstnání, vyslání, vnitropodnikového převedení cizince, včetně průvodky elektronického podání, učiněného dne 1. 3. 2023). Takovéto dokazování by mohlo mít význam, přezkoumával-li by městský soud právě postup ministerstva. Žalovaná byla nicméně vázána údajem o zániku platnosti průkazu o povolení k pobytu v informačním systému cizinců až do jeho případné změny a byla povinna tento průkaz zadržet. Teprve nové vložení údaje o platnosti tohoto průkazu, ať již provedené na základě rozhodnutí soudu, nebo z jiného důvodu, by znamenalo, že další zadržování dokladu by bylo nezákonné.

pokračování

[32] Za této situace nebyl dán prostor pro položení stěžovatelkou formulované předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (viz bod 10 tohoto rozsudku). Rozhodnutí ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zadržení průkazu k povolení pobytu nezáviselo na vyřešení stěžovatelkou tvrzeného rozporu důvodu zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 zákona o pobytu cizinců s čl. 8 směrnice 2011/98/EU, a tudíž pro ně nebylo nezbytné ani rozhodnutí o takovéto předběžné otázce (srov. rozsudek SD EU ze dne 26. 3. 2020, *Miasto Łowicz*, C-558/18 a C-563/18, bod 44, a v něm citovaná judikatura). Z hlediska postupu žalované bylo rozhodné pouze to, že ministerstvo zánik platnosti průkazu o povolení k pobytu vyznačilo v informačním systému cizinců.

IV.c Postup soudu z hlediska případných vad řízení vztahujících se k vymezení zásahu a jeho původce

[33] Nejvyšší správní soud se nakonec zabýval i tím, zda řízení před městským soudem není zatíženo vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by měla za následek odeprání přístupu k soudu, jde-li o případný přezkum postupu ministerstva již v tomto řízení, a k níž by musel přihlédnout i nad rámec důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). V této souvislosti si byl vědom toho, že otázka, jakým způsobem se lze domáhat soudní ochrany při zadržení průkazu o povolení k pobytu z důvodu zániku jeho platnosti, je-li údaj o zániku platnosti veden v informačním systému cizinců, nebyla v jeho judikatuře doposud řešena.

[34] Při rozhodování o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je správní soud vázán tím, jakým způsobem žalobce vymezil nezákonný zásah. Tento závěr vyplývá z § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož musí žaloba obsahovat označení zásahu, před kterým se žalobce ochrany domáhá. Vymezení zásahu je nezbytnou náležitostí takové žaloby, jejíž nedostatek může vést až k jejímu odmítnutí podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jeho prostřednictvím žalobce v hrubých obrysech vytyčí mantinely nezbytného zjišťování skutkového stavu a jeho právního posouzení.

[35] Dále platí, že „[ř]ízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se (rovněž s přihlédnutím k výrokovým modalitám meritorního rozhodnutí soudu) svou povahou spíše blíží nalézacímu civilnímu řízení soudnímu o negatorní (zápůrčí) žalobě nežli přezkumnému řízení o žalobě proti rozhodnutí, které může v důvodných případech vyústit leda v kasaci rozhodnutí, deklaraci jeho nicotnosti nebo moderaci uložené pokuty. Je proto nabíledni, že aby soudy ve správním soudnictví mohly prostřednictvím rozhodování o zásahových žalobách adresátům veřejné správy poskytovat ochranu jejich veřejných subjektivních práv skutečně efektivně, nesmí ve jménu vlastní vázanosti žalobním vymezením zásahu aplikovat při interpretaci žaloby slepý textualistický přístup bez přihlédnutí ke kontextu té které žaloby jakožto významového (být zpravidla strukturovaného) celku. Opačný přístup by totiž nezřídka mohl vést k přemíře formalizace tohoto žalobního typu a v konečném důsledku tedy i k iluzornosti jím poskytované soudní ochrany“ (rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2020, č. j. 2 Afs 187/2019-49, bod 21).

[36] Jakkoli je to tedy žalobce, kdo je povinen vymezit v žalobě tvrzený nezákonný zásah, před nímž se domáhá soudní ochrany, při posouzení toho, co stěžovatel navrhuje, soud musí zohlednit obsah zásahové žaloby jako celek, a nikoli vyjít jen ze žalobního návrhu formulovaného žalobcem.

[37] Jde-li o označení původce zásahu, Nejvyšší správní soud vykládá § 83 s. ř. s. tak, že „soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS). Samotné nesprávné označení žalovaného tedy nemůže bez dalšího předurčit neúspěch žaloby, na straně druhé však dokládá význam žalobcem podaného popisu jednání, v němž je nezákonný zásah správního orgánu spatřován. Právě popis nezákonného zásahu totiž představuje východisko pro správné určení žalovaného. Pro poskytnutí soudní ochrany je podstatné, aby bylo „označeno a najisto postaveno jednání veřejné správy, které je předmětem žaloby jednotlivce (jeho obsah, rozsah, důsledky aj.), a teprve sekundárně to, který její ‚úd‘ je za takové jednání odpovědný“ (srov. bod 28 cit. usnesení).

[38] V žalobě stěžovatelka jednoznačně vymezila, v čem spatřuje tvrzený zásah do svých práv, a správně označila také původce tohoto zákazu. Z potvrzení o zadržení dokladu, které vydala žalovaná, se stěžovatelka dozvěděla, že důvodem zániku platnosti povolení k pobytu bylo nabytí právní moci rozhodnutí o jeho zrušení, o žádném takovém rozhodnutí ale nevěděla. Její žaloba proto směřovala výlučně proti postupu žalované spočívajícímu v zadržení průkazu o povolení k pobytu, neboť stěžovatelka předpokládala, že její povolení k pobytu je stále platné, a tedy, že pro postup žalované neexistoval žádný podklad. Za situace, kdy nezákonnost spatřovala v nesprávném posouzení platnosti průkazu přímo žalovanou, dával takovýto procesní postup smysl. Tvrzený zásah, jak byl vymezen žalobou, ani to, který správní orgán měl být jeho původcem, nevyžadoval provedení žádného upřesnění.

[39] Žalovaná teprve ve svém vyjádření k žalobě ze dne 21. 9. 2023, k němuž připojila kopie listin ze správního spisu, uvedla, že údaje o neplatnosti průkazu o povolení k pobytu i neplatnosti zaměstnanecké karty zjistila z informačního systému cizinců. To potvrdil i přípis ministerstva ze dne 12. 10. 2023, kterým byla stěžovatelka vyrozuměna o výsledku nového posouzení důvodů odeprání vstupu cizince na území. Protože uvedené údaje vkládá do informačního systému cizinců ministerstvo, žalovaná nebyla schopna se vyjádřit k samotnému zneplatnění zaměstnanecké karty a procesu, který mu předcházel. Skutečný důvod zániku platnosti zaměstnanecké karty, tedy, že zanikla ze zákona uplynutím zákonem stanovené lhůty po skončení dřívějšího pracovněprávního vztahu, vyplynul až z vyjádření ministerstva ze dnů 23. 11. 2023 a 14. 12. 2023. Následkem zániku platnosti zaměstnanecké karty byl i zánik platnosti průkazu o povolení k pobytu.

[40] Stěžovatelka se o skutečném důvodu zániku platnosti zaměstnanecké karty dozvěděla prostřednictvím svého zástupce nejpozději na ústním jednání konaném dne 20. 12. 2023, na němž byl vyhlášen napadený rozsudek. Nejpozději k tomuto dni mohla také vědět, že žalovaná postupovala na základě údajů v informačním systému cizinců, včetně údaje o zániku platnosti průkazu o povolení k pobytu, který podle § 5 odst. 2 zákona o základních registrech nebyla oprávněna ověřovat. Spatřovala-li stěžovatelka zásah právě v nesprávnosti tohoto údaje vloženého ministerstvem, měla možnost domáhat se ochrany před takto

pokračování

vymezeným zásahem novou žalobou. Městský soud ale neměl povinnost ji o tom poučit. Nešlo by o poučení o procesních právech a povinnostech v řízení, nýbrž přímo o pomoc s formulací nové zásahové žaloby (nebo změnou dosavadní žaloby), v důsledku čehož by městský soud přestal vůči účastníkům řízení postupovat nestranně.

[41] Uvedla-li žalovaná v potvrzení o zadržení dokladu, že důvodem skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu bylo „*nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu*“ podle § 117f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jde pouze o nesprávný odkaz na znění tohoto ustanovení účinné do 30. 6. 2023, tj. znění, které bylo k okamžiku, kdy byl zadržen tento průkaz, neúčinné. Tehdejší znění sice jako důvod skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu výslovně nezmiňovalo zánik platnosti tohoto povolení, jak již ale bylo uvedeno, s touto skutečností byl z povahy věci spojen stejný následek. Povinnost žalované zabývat se splněním podmínek zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nelze dovozovat z toho, že teprve v řízení o žalobě byla odstraněna dílčí nejasnost vyplývající z nesprávně ocitovaného znění příslušného zákonného ustanovení v potvrzení o zadržení dokladu. Důsledkem této vady mohlo být určité oddálení okamžiku, kdy byla stěžovatelka plně seznámena se skutkovým stavem věci, nikoli však povinnost městského soudu zabývat se skutečnostmi, které pro posouzení důvodnosti žaloby nebyly rozhodné.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v postupu městského soudu neshledal vadu řízení, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost.

IV.d Ostatní námitky

[43] Namítá-li stěžovatelka s odkazem na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. vady řízení zpochybňující „*skutkovou podstatu, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel*“, tento důvod kasační stížnosti by mohla namítat jen v případě, brojila-li by proti rozhodnutí soudu vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. V posuzované věci ovšem žaloba směřuje proti tvrzenému nezákonnému zásahu žalované ve smyslu § 82 s. ř. s., a tudíž uvedený důvod kasační stížnosti nepřichází v úvahu.

V. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační námitky neodůvodňují závěr o nezákonnosti stěžovatelkou vytýkaného zásahu žalované, a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. září 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu