

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Y. M. K.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2017, čj. MV-122797-4/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2018, čj. 11 A 222/2017-47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč do rukou jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Žalobci byla rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 14. 6. 2016 zrušena platnost povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty (původně vydané na období 1. 8. 2015 – 31. 7. 2017) podle § 46e odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Jeho odvolání proti tomuto rozhodnutí pak zamítla žalovaná dne 30. 10. 2017. Důvodem bylo to, že žalobcův pracovní poměr u společnosti Siemens, s. r. o., skončil na jeho žádost podle § 51 zákoníku práce, a to dnem 29. 2. 2016. Současně žalobce nepožádal před změnou pracovního poměru o souhlas se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, které městský soud vyhověl. V rozsudku ze dne 7. 6. 2018, jímž zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, dospěl k závěru, že v řízení byl nedostatečně zjištěn skutkový stav – konkrétně se

ministerstvo nijak nezabývalo žádostí ze dne 16. 2. 2016. V ní žalobce žádal „*o urychlení procesu, protože na začátku března mi začíná nová smlouva*“ a připojil opis pracovní smlouvy, podle níž měl od 1. 3. 2016 nastoupit do pracovního poměru u společnosti JNJ Global Business Services, s. r. o. Ačkoli žalobce žádal ministerstvo o urychlení procesu v souvislosti se získáním nového pracovního místa, ministerstvo nevěnovalo tomuto podání žádnou pozornost, nevyzvalo žalobce k jeho upřesnění ani nezhodnotilo význam tohoto podání pro věc nyní projednávanou; to pokládal městský soud za pochybení. Ostatní žalobní námitky (které se týkaly tříměsíční ochranné lhůty podle zmíněného § 42g odst. 7 a přiměřenosti dopadů přezkoumávaného rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života) hodnotil městský soud jako nedůvodné.

[3] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, posléze doplněnou replikou. Podle jejího přesvědčení bylo v řízení dostatečně prokázáno, že žalobcův pracovní poměr u společnosti Siemens skončil; nezbylo tedy než zahájit řízení o zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobcova žádost ze dne 16. 2. 2016 není pro věc podstatná: důležité je pouze to, že žalobce nepožádal o souhlas se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Nedostatečná pečlivost při vedení řízení může být správním orgánům vyčítána tím méně, že žalobce se před vydáním rozhodnutí v prvním stupni mohl k celé věci vyjádřit, této možnosti však nevyužil. I kdyby byl žalobce vyzván k objasnění smyslu své žádosti ze dne 16. 2. 2016, nemělo by to žádný vliv na závěr, podle nějž je nutno zrušit zaměstnaneckou kartu. Žalobce totiž, ač měl možná v úmyslu pracovat pro jiného zaměstnavatele, nepožádal o souhlas s takovým svým záměrem. Ostatně i kdyby žalobcova žádost zahájila řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, nic to nemění na tom, že žádný souhlas vydán nebyl.

[4] Žalobce ve svém vyjádření – stejně jako v žalobě – vytkl správním orgánům, že se jej nepokusily kontaktovat nebo jej předvolat k výslechu. Žádost ze dne 16. 2. 2016 může být totiž podle obsahu považována za žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele. Žalobce nadále nesouhlasil s tím, jak městský soud zhodnotil jeho námitku týkající se přiměřenosti dopadů rozhodnutí.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Ministerstvo v této věci postupovalo podle § 46e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění do 14. 8. 2017. Pro věc nyní projednávanou je důležitá část věty před středníkem (*ministerstvo zruší platnost zaměstnanecké karty z důvodů uvedených v § 37 a dále, jestliže pracovní poměr cizince skončil*).

[7] V průběhu žalobního řízení se strany vyjadřovaly i k části věty za středníkem, která se týká jednak rozvázání pracovního poměru z organizačních důvodů či ze zdravotních důvodů na straně zaměstnance, případně též okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnancem, jednak ochranné tříměsíční lhůty, která se uplatní v těchto speciálních případech skončení pracovního poměru. Žalobní námitku, která argumentovala existencí ochranné lhůty i u žalobce, však městský soud shledal nedůvodnou, a kasační stížnost tedy proti ní nemíří. Tato otázka proto není předmětem kasačního řízení.

pokračování

[8] To platí i o otázce přiměřenosti dopadů rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života. Posouzení této otázky ve správním řízení nebylo důvodem, pro který bylo stěžovatelčino rozhodnutí zrušeno, a tedy ani důvodem, pro který stěžovatelka podala kasační stížnost. Rozsah kasačního přezkumu přitom nemůže být rozšiřován na základě výhrad toho z účastníků, jemuž je rozsudek soudu prvního stupně ku prospěchu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 Ads 270/2014-31).

[9] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že skončení žalobcova pracovního poměru u společnosti Siemens k 29. 2. 2016 bylo doloženo a je nesporné. Městský soud nevytkl ministerstvu ani to, že zahájilo řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty – to byla naopak logická reakce na informaci o skončení pracovního poměru. Jednak však zákon nepředepisuje, že by toto řízení muselo být zahájeno ihned nebo v nějaké určité lhůtě po získání této informace, jednak ani po zahájení řízení nebránilo ministerstvu nic v tom (a naopak to bylo žádoucí), aby věnovalo pozornost žádosti z 16. 2. 2016 a v řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty nevydávalo rozhodnutí dříve, než si ujasní obsah a důsledky této žádosti. Nemůže tak obstát stěžovatelčino tvrzení, podle nějž žalobcova žádost z 16. 2. 2016 není pro věc podstatná, neboť důležité je pouze to, že žalobce nepožádal o souhlas se změnou zaměstnavatele. Jádro argumentace městského soudu (s nímž se NSS ztotožňuje) totiž spočívá právě v tom, že žádost z 16. 2. 2016 *mohla* být žádostí o souhlas se změnou zaměstnavatele.

[10] Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění do 14. 8. 2017 podléhá změna zaměstnavatele *předchozímu souhlasu ministerstva. Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty se změnou souhlas, pokud jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 2* (jde o místo obsaditelné cizincem; cizinec bude pracovat alespoň 15 hodin týdně a alespoň za minimální mzdu; a cizinec má potřebnou odbornou způsobilost) *a neexistují-li důvody uvedené v § 56* (tj. důvody neudělení dlouhodobého víza). *K žádosti o udělení souhlasu se změnou je cizinec povinen předložit náležitost podle § 42h odst. 1 písm. c)* (tj. pracovní smlouvu) *a dále náležitost podle § 42h odst. 1 písm. d)* (tj. doklad o odborné způsobilosti).

[11] Aby žádost o změnu zaměstnavatele uspěla, nemusí být nutně splnění všech těchto podmínek doloženo již při samotném jejím podání. I v řízení ve věci zaměstnanecké karty se uplatní § 37 odst. 3 správního řádu, který ukládá správnímu orgánu, aby pomohl podateli odstranit nedostatky, kterými jeho podání trpí, nebo ho vyzval k jejich odstranění a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu. Je pravda, že žalobcova žádost z 16. 2. 2016 je velmi laická, není ani nijak nadepsána a i její „petit" je neurčitý. Žalobce k ní ale připojil pracovní smlouvu účinnou od 1. 3. 2016, žádost byla podána dva týdny před skončením jeho dosavadního pracovního poměru a byl z ní jednoznačně patrný jak žalobcův úmysl nastoupit do jiné práce, tak jeho obava, že se včas nepodaří zařídit formální náležitosti k tomu nezbytné. To mělo ministerstvo vést k úvaze, že by se mohlo jednat právě o žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele.

[12] Jediným způsobem, jak si zjednat jistotu o obsahu žádosti, bylo vyzvat žalobce k odstranění nedostatků žádosti (resp. k objasnění jejího obsahu) – případně si ji s ohledem na věcný a časový kontext vyložit bez dalšího jako žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele a o takové žádosti dále vést řízení nebo na ni jinak zareagovat v souladu se

správním řádem (i pokud je podání neprojednatelné, věc se musí odložit usnesením a podatel o tom musí být informován, viz § 43 správního řádu). Z ničeho neplyne, že by tato žádost musela být úspěšná (k takovému závěru ani rozsudek městského soudu nemířil) – ale současně není patrné, proč by musela být (automaticky a na první pohled) neúspěšná. Především není možné, aby podání, které bylo adresováno zjevně věcně příslušnému správnímu orgánu a které se přes své nedostatky zřetelně týkalo možností dalšího žalobcova zaměstnávání, bylo ponecháno bez jakékoli reakce ve vztahu k souběžně probíhajícímu řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty.

[13] Lze tedy shrnout, že řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty zahájeno být mohlo, ale nemělo být ukončeno bez vyřešení související otázky – totiž zda žalobce nepodal před ukončením pracovního poměru žádost o změnu zaměstnavatele, která by mohla ovlivnit výsledek tohoto řízení. Podle § 8 odst. 1 správního řádu dbají správní orgány vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Toto ustanovení se vztahuje zejména k postupům probíhajícím u různých orgánů, tím spíš se ale uplatní v situaci, kdy otázku zrušení platnosti zaměstnanecké karty řešil tentýž orgán, jemuž byla adresována věcně související žádost.

[14] Stěžovatelka trvá na tom, že žalobce žádnou žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele nepodal; tento závěr ale není na ničem založen. Možná že skutečně o takovou žádost nešlo a šlo o žádost jinou: to bylo ale možné zjistit jen řádným procesním postupem popsaným shora, který stěžovatelka nepoužila. Nelze bez dalšího přijmout, že žalobce svou žádostí z 16. 2. 2016 nezamýšlel dosáhnout žádných procesních důsledků. Je také možné, že své podání neučinil ani řádně, ani včas. Aby však bezprostředně časově navazující zrušení platnosti zaměstnanecké karty nebylo zatíženo pochybnostmi o tom, zda byly v řízení posouzeny všechny podstatné skutkové okolnosti, měly se správní orgány výslovně vyjádřit i k žádosti z 16. 2. 2016.

[15] Soud souhlasí s tím, že žalobce byl v řízení na prvním stupni pasivní a nevyužil ani možnosti seznámit se s podklady či se k věci vyjádřit. Protože ale podal žádost z 16. 2. 2016, mohlo jej k pasivitě vést přesvědčení, že se správní orgán souběžně zabývá možností jeho dalšího pracovního uplatnění u společnosti JNJ Global Business Services, a že v řízení ve věci zrušení platnosti zaměstnanecké karty tedy není nutné reagovat. Znovu je třeba zopakovat, že ani městský soud, ani NSS nijak nepředjímají, že žalobci mělo být vyhověno, a už vůbec ne, že jeho zaměstnávání po 1. 3. 2016 bylo legální. Těmito otázkami se soudy nyní nezabývaly ani zabývat nemohly. Pouze je třeba trvat na tom, že řízení nemohlo probíhat tak, jako by žádost z 16. 2. 2016 vůbec nebyla podána.

[16] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka je povinna zaplatit úspěšnému žalobci na nákladech řízení částku 4 114 Kč, odpovídající odměně za jeden úkon právní služby [3 100 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu] a s ním spojené paušální náhradě hotových výdajů [300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Žalobcův zástupce je plátcem DPH, proto soud odměnu zvýšil o částku 714 Kč odpovídající dani

pokračování

v sazbě 21 %, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tak náklady řízení činí 4 114 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu