ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **N. B. H.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2020, čj. MV-74442-4/SO-2020, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 1. 2021, čj. 57 A 90/2020-53,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 6. 4. 2020, čj. OAM-5976-10/DP-2020, zastavilo řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem bylo, že žalobce podal žádost na území ČR, ač k tomu nebyl oprávněn. Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce žalobou. Namítl, že správní orgány své závěry založily nesprávně na odkazu na jiné probíhající řízení (o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty). Pokud měly za to, že dané řízení mohlo mít dopad na posouzení

žádosti v této věci, měly k jeho výsledku přistupovat jako k předběžné otázce a postupovat podle § 57 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a přerušit řízení. Úvahy správních orgánů týkající se nemožnosti podat žádost o dlouhodobý pobyt na základě překlenovacího štítku označil za liché. Tento štítek byl žalobci udělen oprávněně v řízení o prodloužení zaměstnanecké karty. K zániku zaměstnanecké karty nedošlo a dané řízení dosud nebylo meritorně skončeno, protože probíhá soudní řízení, v němž byl žalobě přiznán odkladný účinek. Správní orgány ani neposoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí, resp. nedostatečně zohlednily žalobcovu argumentaci a skutečnou situaci na zastupitelském úřadu v Hanoji.

[3] Krajský soud v Plzni shora označeným rozsudkem rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že v poměrech této věci by mohlo být řízení zastaveno, pokud by stěžovatel podal na území ČR žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, přestože v době podání žádosti na území nepobýval na základě víza k pobytu nad 90 dnů nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem. Správní orgány si proto jako předběžnou otázku musely posoudit, zda ke dni 11. 3. 2020, kdy žalobce podal žádost, již zanikla jeho zaměstnanecká karta. Jejich závěr, učiněný na základě dvou listin (sdělení zaměstnavatele a usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení řízení o žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty), není správný. Pro vyřešení otázky, zda a kdy zaměstnanecká karta zanikla, bylo v prvé řadě nutné zjistit, zda a kdy z hlediska soukromého práva zanikl pracovní poměr žalobce, a dále z hlediska veřejného práva, zda po skončení pracovněprávního vztahu žalobce podal žádost o udělení souhlasu podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Ze správních rozhodnutí neplyne, jaký způsob zániku pracovněprávního vztahu měly správní orgány za zjištěný. Omezily se pouze na konstatování jeho zániku ke dni 25. 6. 2019, což ve spisu nemá oporu. Závěr, podle kterého žalobce podal žádost na území v době, kdy k tomu nebyl oprávněn, proto neobstojí, přičemž krajský soud v návaznosti na to považoval za nadbytečné zabývat se dalšími žalobními námitkami.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Má za to, že § 63 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 7. 2019, nestanoví ve vztahu ke konci posledního pracovněprávního vztahu cizince žádné další skutečnosti, které by měl správní orgán posuzovat (např. důvod či okolnosti skončení). Poslední pracovněprávní vztah žalobce, ke kterému byl udělen souhlas se změnou zaměstnavatele, prokazatelně skončil. To prokazatelně plyne ze sdělení zaměstnavatele zaslaného Úřadu práce, které bylo řádně vyplněno. Sdělení obsahuje údaje týkající se žalobce i důvod „*předčasného ukončení zaměstnání*“. Správní orgán není povinný ani příslušný tyto skutečnosti dále posuzovat, neboť se jedná o vztah zaměstnance a zaměstnavatele. Podstatné je jen to, zda vztah skončil, nebo stále trvá. Pokud se zaměstnavatel rozhodl vztah ukončit, a to i např. na základě nepravomocného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, bylo to jen jeho rozhodnutí. Naopak tvrzení žalobce nejsou nijak podložena (např. vyjádřením zaměstnavatele, doklady o jednání s ním či jinými doklady).

[5] Žalobce se po skončení pracovněprávního vztahu neobrátil na soud a po správních orgánech nelze požadovat, aby posuzovaly okolnosti či důvody skončení pracovního poměru. Pro závěr o skončení pracovněprávního vztahu svědčí i to, že zaměstnavatel s odstupem řady měsíců od sdělení adresovaného Úřadu práce potvrdil jeho ukončení, byť žalobce v odvolání tvrdil, že měl zaměstnavatel zájem o jeho další zaměstnávání. Žalobci nezanikla zaměstnanecká karta pravomocným zamítavým rozhodnutím správního orgánu I. stupně, ale ze zákona, tj. uplynutím 60 dnů od skončení pracovněprávního vztahu. Správní orgány nenesou odpovědnost za zánik pracovněprávního vztahu, který zaměstnavatel potvrdil dvěma sděleními.

[6] Pokud měl žalobce za to, že pracovněprávní vztah trvá, resp. je „přerušen“, jak tvrdil, měl možnost kdykoliv po doručení zamítavého rozhodnutí informovat zaměstnavatele o tom, že rozhodnutí není pravomocné, případně, že bylo stěžovatelkou zrušeno. To ale neučinil, neboť zaměstnavatel téměř měsíc po vydání rozhodnutí potvrdil, že vztah skončil. Stěžovatelka tak podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců neměla prostor rozhodnout jinak, než řízení zastavit (k tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36). Krajským soudem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2020, čj. 7 Azs 62/2020-36, na věc není přiléhavý, neboť se nejednalo o převod práv a povinností z pracovněprávního vztahu. Na skončení pracovněprávního vztahu nic nemění ani skutečnost, že u krajského soudu bylo souběžně vedeno řízení sp. zn. 77 A 49/2020, ve kterém soud žalobě přiznal odkladný účinek. Žalobce ve lhůtě 60 dnů od skončení pracovněprávního vztahu nepodal žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019. Podle § 63 zákona o pobytu cizinců tak došlo k zániku zaměstnanecké karty, a to ke dni 25. 8. 2019. Správní orgán I. stupně do spisu založil podklady, ze kterých prokazatelně vyplývalo skončení pracovněprávního vztahu, potažmo zánik zaměstnanecké karty.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Nesouhlasí s tvrzením, podle kterého nedoložil do řízení důkazy na podporu svých tvrzení, že byl pracovněprávní vztah fakticky jen přerušen z důvodu, aby se on či zaměstnavatel nedopouštěli nelegální práce. Žalobce doložil jak prohlášení zaměstnavatele, tak smlouvu o budoucí pracovní smlouvě. Plně se ztotožňuje s tím, jak věc posoudil krajský soud.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Z hlediska relevantní právní úpravy, kterou již zrekapituloval v napadeném rozsudku krajský soud, lze pouze ve stručnosti shrnout, že podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců se řízení usnesením zastaví, *jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.* Podat žádost na území je oprávněn mj. cizinec *v průběhu pobytu na území na vízum k*

pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem (§ 42a odst. 6 věty první téhož zákona). Takovým povolením k dlouhodobému pobytu je i zaměstnanecká karta (§ 42g odst. 1 téhož zákona), jejímž držitelem byl (přinejmenším v minulosti) i žalobce. Mezi účastníky však bylo sporné, zda byl žalobce držitelem zaměstnanecké karty při podání žádosti, a tedy, zda byl v souladu s výše citovanou právní úpravou oprávněn podat žádost na území ČR. K zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců dochází *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 (*zvýraznění doplnil NSS).

[11] Správní orgány vyšly z toho, že pracovní poměr žalobce zanikl dne 25. 6. 2019 a platnost zaměstnanecké karty proto zanikla v souladu s § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nejpozději uplynutím 60 dnů od tohoto data, tedy dne 25. 8. 2019. Jak konstatoval již krajský soud v napadeném rozsudku, učinily tak na základě dvou listin. První z nich je rozhodnutí vydané v řízení o žádosti žalobce o prodloužení zaměstnanecké karty, kterou správní orgán I. stupně nejprve rozhodnutím ze dne 14. 6. 2019 zamítl. Toto rozhodnutí ale stěžovatelka na základě odvolání žalobce zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Ten následně obdržel sdělení žalobcova zaměstnavatele ze dne 27. 6. 2019 (druhá listina, z níž správní orgány nyní vyšly), podle kterého pracovní poměr zanikl ke dni 25. 6. 2019 „*na základě rozhodnutí MV o neprodloužení pobytu*“. Správní orgán I. stupně poté usnesením ze dne 16. 12. 2019 řízení zastavil z důvodu, že zaniklo právo, kterého se řízení týká – zanikl žalobcův pracovní poměr, ke kterému se zaměstnanecká karta vztahovala, a žalobce ve lhůtě 60 dnů nepožádal o souhlas se změnou zaměstnavatele.

[12] Nosný závěr napadeného rozsudku lze shrnout tak, že závěr o zániku zaměstnanecké karty (a od toho odvozený závěr o neoprávněném podání žádosti na území ČR) je možno učinit teprve tehdy, pokud je prokázáno, zda a kdy skončil poslední pracovněprávní vztah některým ze způsobů upravených v § 48 odst. 1 nebo 3 zákoníku práce, neboť se jedná o předběžnou otázku rozhodnou pro posouzení této věci, od které se odvíjí určení okamžiku, kdy zanikla zaměstnanecká karta a zda žalobce pobýval v době podání žádosti oprávněně na území ČR. Podle krajského soudu obsah ani jedné ze dvou výše uvedených listin nepředstavuje dostatečnou oporu pro zjištění, zda a na základě jaké konkrétní skutečnosti zanikl pracovněprávní vztah právě dne 25. 6. 2019, jak uzavřely správní orgány. Nelze tudíž ani učinit závěr, že žalobcova zaměstnanecká karta zanikla uplynutím 60 dnů ke dni 25. 8. 2019 a že z tohoto důvodu nebyl oprávněn podat dne 11. 3. 2020 na území ČR žádost o povolení k dlouhodobému pobytu.

[13] Předpokladem důvodnosti kasační stížnosti proto bylo, aby stěžovatelka dokázala zpochybnit právě tento nosný závěr a přesvědčila soud, že její závěr o skončení pracovněprávního vztahu ke dni 25. 6. 2019 má oporu ve shromážděných podkladech (tj. že opačný závěr krajského soudu, podle kterého tomu tak není, je nesprávný). Tomuto požadavku ale nedostála. Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že požadavek na bližší zjištění skutkového stavu plynoucí z napadeného rozsudku nelze i s ohledem na okolnosti dané věci vnímat jako přehnaně přísný či formalistický, neboť bez přesnějšího objasnění těchto základních skutkových okolností (skončení posledního pracovněprávního

vztahu a od něj odvozeného zániku platnosti zaměstnanecké karty) nelze posoudit, zda byl žalobce oprávněn žádost na území ČR podat či nikoli. Stěžovatelka v kasační stížnosti sice vznesla celou řadu dílčích námitek, ale ty se do značné míry míjí s uvedeným jádrem či výchozím bodem napadeného rozsudku, a proto nejsou způsobilé jej zpochybnit.

[14] Důvodná předně nemohou být její tvrzení poukazující na to, že sdělení zaměstnavatele mělo všechny formální náležitosti. Podstatou napadeného rozsudku totiž není závěr, podle kterého by tomu tak nebylo. Totéž platí pro argumentaci, podle které správní orgány nebyly oprávněny posuzovat či prošetřovat důvod a okolnosti zániku pracovněprávního vztahu. To po stěžovatelce nepožadoval ani krajský soud. Na podstatu napadeného rozsudku pak nereaguje ani argumentace poukazující na svobodnou vůli zaměstnavatele a jeho rozhodnutí „*ukončit pracovněprávní vztah s účastníkem řízení, a to i např. na základě nepravomocného rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“. Krajský soud totiž správně poukázal na to, že ze správního spisu není vůbec zřejmé, jakým způsobem podle § 48 zákoníku práce byl pracovněprávní vztah skončen – není proto vůbec zřejmé, zda se jednalo o skončení „*rozhodnutím zaměstnavatele*“, tedy nejspíš výpovědí, jak poukazuje nyní stěžovatelka v kasační stížnosti, nebo se jednalo o skončení v důsledku skutečností vymezených v § 48 odst. 3 zákoníku práce, čemuž by znění daného sdělení zaměstnavatele (hovořící o skončení „*na základě rozhodnutí MV o neprodloužení pobytu“)* spíše nasvědčovalo. Správní spis nicméně neobsahuje žádnou oporu pro určení data zániku právě ke dni 25. 6. 2019, které uvedl zaměstnavatel ve sdělení, a správní orgány z něj bez dalšího vyšly. Tato argumentace tak pouze podporuje závěr krajského soudu, podle kterého není zřejmé, zda, kdy a z jakého důvodu pracovněprávní vztah zanikl, neboť z kasační argumentace plyne, že tuto skutečnost doposud nemá ujasněnou ani sama stěžovatelka. Z požadavku na dostatečnost podkladů týkajících se skončení pracovněprávního vztahu neplyne, že by snad stěžovatelka měla namísto soudu rozhodujícího v občanskoprávním sporu posuzovat zákonnost tohoto skončení, proti čemuž se nyní v kasační stížnosti opakovaně bezdůvodně vymezuje. Požadavek krajského soudu na prokázání zániku pracovněprávního vztahu nelze směšovat s posuzováním zákonnosti jeho skončení, jak činí stěžovatelka v kasační stížnosti.

[15] Krajský soud v napadeném rozsudku dále učinil závěr, podle kterého bylo povinností správních orgánů, aby prokázaly skončení pracovněprávního vztahu, neboť tuto skutečnost do řízení vnesly ony a postavily na ní svá rozhodnutí. Jestliže stěžovatelka nyní poukazuje na to, že žalobce neoznačil důkazy na podporu svého tvrzení, že pracovněprávní vztah nezanikl, opět tím nijak nevyvrací správnost závěru krajského soudu a nepředkládá žádnou argumentaci, kterou by zpochybnila daný závěr, podle kterého to byla naopak ona, koho tížilo břemeno důkazní k prokázání zániku pracovněprávního vztahu. Totéž platí obdobně pro její tvrzení, že skončení pracovněprávního vztahu nezpochybnil ani samotný zaměstnavatel. Ani toto tvrzení totiž nijak relevantně nezpochybňuje správnost závěru krajského soudu. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou zpochybňující aplikovatelnost krajským soudem odkazovaného rozsudku sp. zn. 7 Azs 62/2020. Krajský soud totiž vyšel pouze a jen z jeho dílčího závěru, podle kterého jsou správní orgány i v řízení zahajovaném na žádost povinny prokazovat některé skutečnosti, které do řízení samy vnesly (např. zánik zaměstnanecké karty). Na přenositelnosti tohoto obecného východiska nemohou nic změnit ani některé dílčí skutkové odlišnosti obou věcí (např. zda i zde došlo k převodu práv a povinností

z pracovněprávních vztahů mezi různými zaměstnavateli či to, v kolika sděleních zaměstnavatel uvedl, že pracovněprávní vztah zanikl apod.).

[16] Obdobně nemá z hlediska důvodnosti kasační stížnosti význam argumentace poukazující na to, že zaměstnavatel informaci o skončení pracovněprávního vztahu uvedl ve dvou sděleních, a ani argumentace týkající se otázky, zda zaměstnanecká karta zanikla zamítavým rozhodnutím správního orgánu I. stupně nebo ze zákona plynutím času po skončení pracovněprávního vztahu. Ani tyto námitky totiž neposkytují odpověď na ústřední otázku nyní posuzované věci, tedy z jakých listin založených ve správním spisu plyne prokazatelně závěr správních orgánů, že došlo ke skončení pracovněprávního vztahu a že se tak stalo právě 25. 6. 2019. Stejně tak pro posouzení věci nemá význam stěžovatelkou odkazovaný rozsudek sp. zn. 7 Azs 99/2016, ze kterého cituje, že správní orgán nedisponuje při splnění zákonných podmínek uvážením, zda řízení zastavit. To ani krajský soud v napadeném rozsudku nijak nezpochybnil. Podstata napadeného rozsudku, jak již bylo opakovaně uvedeno, spočívá v tom, že podle krajského soudu správní orgány nemají dostatečně spisově podloženo splnění zákonných podmínek pro zastavení řízení, nikoliv v tom, zda při jejich splnění disponují z hlediska zastavení řízení správním uvážením.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Nejvyšší správní soud přiznal úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v podobě odměny jeho zástupce. Odměna mu náleží za jeden úkon právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Konkrétně se jedná o vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za které náleží odměna v sazbě 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Pokud jde o náhradu hotových výdajů zástupce, ta je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Zástupce žalobce je plátcem DPH, náklady je proto třeba zvýšit o částku odpovídající této dani ve výši 21 %. Stěžovatelka je proto povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení celkem ve výši 4 114 Kč.

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

V Brně 13. prosince 2022

Milan Podhrázký

pokračování

předseda senátu