ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. K. N.,** zast. JUDr. Bc. Marcelou Oškrdovou, advokátkou se sídlem Národní 416/37, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2022, č. j. MV-138888-8/SO-2022, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2023, č. j. 114 A 9/2022-31,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2023, č. j. 114 A 9/2022-31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 19. 10. 2022, č. j. MV-138888-8/SO-2022, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 9. 6. 2022. Tímto usnesením bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce podal žádost v době, kdy k tomu již nebyl oprávněn (zaměstnanecká karta pozbyla platnosti před podáním žádosti).

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl, zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel z § 60 odst. 1 a 3 zákona

o pobytu cizinců, podle něhož platnost zaměstnanecké karty zaniká uplynutím 60 dnů od skončení pracovněprávního vztahu, ledaže cizinec učiní před uplynutím této lhůty oznámení o změně zaměstnavatele. Krajský soud dovodil, že je třeba aplikovat § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění před novelou provedenou zákonem č. 274/2021 Sb. Toto časové znění uvedeného ustanovení explicitně nevylučuje užití částí druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), na postup podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců. Na posuzování oznámení o změně zaměstnavatele se tak vztahuje § 154 správního řádu, který odkazuje na přiměřené použití ustanovení částí druhé a třetí správního řádu, včetně § 41 upravujícího prominutí zmeškání úkonu.

[3] Žalobce učinil po ukončení pracovněprávního vztahu, k jehož výkonu se vztahovala zaměstnanecká karta, tři podání, kterými ministerstvu oznámil změnu zaměstnavatele. Krajský soud se zabýval především oznámením ze dne 24. 7. 2020, neboť dospěl k závěru, že žalobce tímto podáním zahájil řízení, které nebylo řádně ukončeno. Ministerstvo reagovalo na žádost žalobce ze dne 24. 7. 2020 o změnu zaměstnavatele sdělením ze dne 24. 8. 2020 o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Na to reagoval žalobce dvěma podáními ze dne 9. 9. 2020. V prvním podání uvedl, že jej ministerstvo mělo vyzvat k odstranění vad oznámení, a proto považuje sdělení ze dne 24. 8. 2020 za takovou výzvu a dokládá chybějící listiny. K tomuto podání krajský soud uvedl, že na oznámení o změně zaměstnavatele nedopadá § 37 odst. 3 správního řádu, tedy je nesprávný úsudek žalobce, že jej ministerstvo mělo vyzvat k odstranění vad oznámení. Na první podání ze dne 9. 9. 2020 tedy nelze hledět jako na odstranění vad oznámení ze dne 24. 7. 2020 v návaznosti na sdělení ministerstva ze dne 24. 8. 2020. Druhým podáním ze dne 9. 9. 2020 požádal žalobce o prominutí zmeškání úkonu a s touto žádostí spojil zmeškaný úkon, jímž je podání oznámení o změně zaměstnavatele. Krajský soud ve vztahu k tomuto druhému podání ze dne 9. 9. 2020 uvedl, že jelikož v dané době ještě nebyla sjednocena judikatura týkající se možnosti procesní obrany proti sdělení ministerstva, že oznámení o změně zaměstnavatele nesplňuje stanovené požadavky, nelze klást žalobci takový způsob obrany k tíži. Na žádost žalobce o prominutí zmeškání úkonu sice ministerstvo reagovalo přípisem ze dne 8. 10. 2020, ovšem nerozhodlo o ní způsobem předvídaným správním řádem, neboť vycházelo z chybného předpokladu, že § 41 správního řádu není na danou věc použitelný. Ministerstvo mělo o této žádosti rozhodnout usnesením a vypořádat se v něm s tím, zda byly splněny podmínky pro prominutí zmeškání úkonu. Podle krajského soudu měla žalovaná jako předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu posoudit, zda byly dány důvody pro prominutí zmeškání úkonu podle § 41 správního řádu. Bez vyřešení této otázky nebylo možné dospět k závěru, zda zaměstnanecká karta skutečně pozbyla platnosti před podáním žádosti o prodloužení její doby platnosti, a tudíž ani zastavit řízení podle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále též „stěžovatelka") kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Namítla, že krajský soud vybočil z mezí § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobce v žalobě toliko tvrdil, že nebylo dosud ukončeno „řízení" o oznámení

o změně zaměstnavatele podané dne 24. 7. 2020, ale již nebrojil proti způsobu, jakým byla vyřízena jeho žádost ze dne 9. 9. 2020 o prominutí zmeškání úkonu. Oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 24. 7. 2020 bylo řádně vyřízeno sdělením o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Stěžovatelka dále podotkla, že řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty je samostatným řízením a není závislé na řízení o oznámení změny zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Tyto závěry podpořila stěžovatelka odkazem na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2020, č. j. 17 A 102/2020-51. Pokud tedy žalobce nesouhlasil s výsledkem vyřízení svého oznámení podaného dne 24. 7. 2020, měl proti němu brojit přímo žalobou, nikoli až v souvislosti s žádostí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.

[5] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s výkladem § 63 zákona o pobytu cizinců podaným krajským soudem. Oproti krajskému soudu má za to, že se jedná o kogentní ustanovení, kdy po uplynutí 60denní doby dojde k prekluzi práva cizince pobývat na území České republiky na základě zaměstnanecké karty. Pokud by měl správní orgán tuto lhůtu prominout, znamenalo by to, že se bude muset na zaměstnaneckou kartu zpětně hledět jako na platnou, což je dle stěžovatelky nesprávný výklad. Stěžovatelka je proto toho názoru, že ministerstvo se správně nezabývalo tím, zda byly v daném případě naplněny podmínky § 41 odst. 2 a 4 správního řádu. Ustanovení § 41 správního řádu dopadá na procesní úkony v rámci již zahájeného správního řízení, v daném případě ovšem oznámení změny zaměstnavatele nevyvolalo zahájení správního řízení.

[6] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud nevybočil z mezí § 75 odst. 2 s. ř. s. Je toho názoru, že neukončení řízení o změně zaměstnavatele bylo hlavní námitkou, kterou proti rozhodnutí stěžovatelky v žalobě vznesl. Žalobce se rovněž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že s ohledem na § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nemohla zaměstnanecká karta pozbýt platnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání potřebné k výkonu advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem krátce shrnuje, že krajský soud přezkoumával to, jakým způsobem byla vyřízena žalobcova žádost ze dne 9. 9. 2020 o prominutí zmeškání

úkonu. Na tomto základě následně rozhodnutí stěžovatelky zrušil. Stěžovatelka proti tomu namítá, že krajský soud vybočil z mezí žalobcem uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval otázkou, zda žalobce uplatnil žalobní bod, který odpovídá důvodu, pro který krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatelky, popř. zda bylo povinností krajského soudu se daným aspektem případu zabývat z úřední povinnosti.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. je přísně ovládáno dispoziční zásadou (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, č. 2/2004 Sb. NSS). To se projevuje mimo jiné tím, že soud je povinen (a současně oprávněn) přezkoumat napadené rozhodnutí zásadně jen v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž žalobce vymezuje „program" projednání věci soudem (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS).

[12] K požadavkům na formulaci žalobního bodu se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 488/2005 Sb. NSS. Z žalobního bodu musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Toto ustanovení žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. *„Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých' nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jedině tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.*"

[13] Lze jistě přisvědčit žalobci, který ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že minimálně jeden z hlavních žalobních bodů, které vymezil v žalobě, se týkal neukončení vyřizování druhého oznámení o změně zaměstnavatele (tj. oznámení ze dne 24. 7. 2020). Toto obecné tvrzení nicméně nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat samo o sobě za žalobní bod, neboť z něj není zřejmé, které konkrétní okolnosti žalobce napadá a v čem konkrétně spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Je proto třeba přihlédnout k tomu, ze kterých konkrétních skutečností, které byly v žalobě uvedeny, vyvodil žalobce závěr o neukončení vyřizování oznámení. Teprve souhrn výše zmíněného obecného závěru žalobce s konkrétními skutečnostmi, z nichž tento závěr vyplývá, představuje žalobní bod, jímž byl krajský soud povinen se zabývat a vypořádat jej.

[14] Žalobce v žalobě v této souvislosti uvedl: „*Vzhledem ke skutečnosti, že MV ČR, OAMP nezaslal žalobci výzvu k odstranění vad, ale namísto toho přistoupil k zaslání sdělení o nesplnění podmínek, považoval žalobce toto sdělení za výzvu k odstranění vad podání a dne 14. 9. 2022 zaslal správnímu orgánu originály všech listin, přičemž v průvodním dopise objasnil, že toto podání činí k výzvě správního orgánu nazvané „sdělení o nesplnění podmínek“. Doposud nedošlo k rozhodnutí věci a k vydání souhlasu či nesouhlasu se změnou zaměstnavatele.*“ (poznámka NSS: zvýraznění a podtržení textu učinil sám žalobce). Citovaná část žaloby navazuje na argumentaci žalobce, jenž z § 37 správního řádu dovodil, že ministerstvo bylo povinno jej nejprve vyzvat k odstranění vad oznámení, nikoliv rovnou zaslat sdělení o tom, že podané oznámení nesplňovalo všechny stanovené náležitosti. V následujícím odstavci žaloby se uvádí: „*Z tohoto důvodu považuje žalobce rozhodnutí o zastavení řízení za předčasné, když správní orgán I. stupně doposud neukončil řízení o druhém, ani o třetím oznámení změny zaměstnavatele.*“

[15] Z výše uvedeného, včetně celého kontextu žaloby, je zcela zřejmé, na základě jakých okolností měl žalobce za to, že vyřizování druhého oznámení o změně zaměstnavatele nebylo ukončeno, a tedy rozhodnutí stěžovatelky je předčasné. Žalobce svoji argumentaci odvíjí výlučně od toho, že jej mělo ministerstvo v návaznosti na oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 24. 7. 2020 nejprve vyzvat k odstranění vad oznámení; bez toho nemohly nastoupit účinky předvídané v § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, podle nějž se na oznámení, které nesplňuje stanovené požadavky, hledí, jako by nebylo učiněno. Žalobcovo podání ze dne 9. 9. 2020 označené jako „Předložení originálů listin k výzvě správního orgánu“ směřovalo k odstranění vad oznámení ze dne 24. 7. 2020 v návaznosti na výzvu (v materiálním slova smyslu) ministerstva ze dne 24. 8. 2020. Tato procesní linie nebyla dle žalobce ukončena. Této argumentaci ovšem krajský soud nepřisvědčil (odst. 25 odůvodnění rozsudku).

[16] Žaloba (a ani odvolání proti usnesení ministerstva) neobsahuje argumentaci, která by byla založena na tom, že žalobce dne 9. 9. 2020 učinil ještě jedno podání, jímž požádal o prominutí zmeškání úkonu a s nímž spojil podání nového oznámení o změně zaměstnavatele. Jakkoliv podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu souvisí se způsobem vyřízení v pořadí druhého oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 24. 7. 2020, je s tímto úkonem spojeno podání zcela nového (procesně samostatného) oznámení, což ostatně vyplývá bez jakýchkoliv pochybností i z obsahu tohoto žalobcova podání. Toto oznámení

tak již bylo třetím v pořadí. Žalobce sice v žalobě namítá, že nebylo řádně vyřízeno ani třetí oznámení, ovšem vyplývá z ní současně, že třetím oznámením žalobce rozumí až oznámení ze dne 14. 12. 2021 (správně 2020) podané současně s žádostí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Logicky pak žalobce ani nenapadl způsob, jímž bylo toto druhé podání ze dne 9. 9. 2020 vyřízeno. Je proto nutné dojít k závěru, že způsob vyřízení žádosti o prominutí zmeškání úkonu ze dne 9. 9. 2020 žalobce v žalobě nijak nerozporoval, tj. neformuloval v tomto směru žalobní bod.

[17] Jak vyplývá z výše shrnutých judikatorních východisek, krajský soud nemůže pod obecný právní rámec vymezený žalobcem v žalobě, podle nějž nebylo ukončeno vyřizování oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 24. 7. 2020, subsumovat jakoukoliv okolnost ze správního spisu, kterou považuje ve vztahu k tomuto závěru za důležitou. Krajský soud nicméně takto postupoval, v důsledku čehož posuzoval zákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatelky z hlediska, které nebylo v žalobě řádně vymezeno, tedy vykročil z mezí žalobních bodů.

[18] Nejvyšší správní soud doplňuje, že krajský soud nebyl oprávněn přihlédnout k jím zjištěné nezákonnosti rozhodnutí stěžovatelky ani z úřední povinnosti. Nejedná se o vadu řízení, která by krajskému soudu bránila přezkoumat rozhodnutí stěžovatelky v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, a ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110), ani o žádnou další výjimku z dispoziční zásady, kterou Nejvyšší správní soud dovodil ve své judikatuře.

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud přezkoumal rozhodnutí stěžovatelky v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. nad rámec uplatněných žalobních bodů a zrušil jej z důvodu, k němuž nebyl povinen (tedy ani oprávněn) přihlédnout. Tím zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, a ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 67/2012-48). Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je tedy naplněn.

[20] Další námitkou stěžovatelka napadá správnost právního názoru krajského soudu, jenž byl důvodem pro zrušení jejího rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že krajský soud nebyl oprávněn se danou otázkou vůbec zabývat, učinil tak výlučně nad rámec žalobních bodů, bylo by nadbytečné posuzovat zákonnost jeho závěrů. Nejvyšší správní soud se proto zbývající námitkou věcně nezabýval.

[21] Závěrem Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že krajský soud zatížil řízení vadou, neboť rozsudek ze dne 21. 2. 2022 vyhlásil bez jednání zveřejněním tzv. zkráceného znění rozsudku na úřední desce dne 24. 2. 2023. V tzv. zkráceném znění rozsudku je uvedeno, že neobsahuje odůvodnění podle § 49 odst. 12 s. ř. s. Takový způsob vyhlášení rozsudku je ovšem v rozporu s čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky (viz nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18). Závěry Ústavního soudu uvedené v tomto nálezu se vztahují na vyhlašování rozsudků soudů všech stupňů projednávajících věci správního soudnictví (viz rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2019, č. j. 3 Azs 201/2018-35). Zmíněná vada řízení před krajským soudem nicméně neměla vliv na zákonnost jeho rozsudku, a proto nepředstavuje důvod pro jeho zrušení (viz rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2020,

č. j. 10 Azs 194/2020-43, ze dne 18. 12. 2020, č. j. 5 Ads 83/2020-23, a ze dne 9. 5. 2022, č. j. 3 Azs 227/2020-38). V dalším řízení bude nicméně krajský soud postupovat v souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 38/18 a vyhlásí rozsudek veřejně.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. listopadu 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu