



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **R. S.**, zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 2. 2017, čj. MV-164282-6/SO-2016, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2019, čj. 48 A 27/2017-26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2019, čj. 48 A 27/2017-26, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (modrá karta) podle § 42i zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Žádost posuzovalo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, které vycházelo mimo jiné z výpisu z centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty. Ve výpisu bylo uvedeno, že dne 3. 3. 2016 bylo požadované pracovní místo z této evidence vyřazeno; ze sdělení Úřadu práce České republiky ze dne 15. 6. 2016 ministerstvo zjistilo, že se tak stalo po telefonické domluvě se zaměstnavatelem. Ministerstvo dne 16. 6. 2016 vyrozumělo žalobce o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dne 1. 8. 2016 se žalobce prostřednictvím zástupce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a dne 11. 8. 2016 se k podkladům vyjádřil tak, že zaměstnavatel volné pracovní místo nezrušil a má stále zájem na tom, aby toto místo obsadil žalobce; své tvrzení však nedoložil. Žalobce také navrhl, aby byl v případě pochybností dotázán zaměstnavatel.

[2] Ministerstvo nepovažovalo takový dotaz za potřebný a rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016 zamítlo žádost žalobce o vydání modré karty podle § 42i odst. 6 písm. c) zákona o pobytu

cizinců, protože požadovaná pracovní pozice byla vyřazena z evidence. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná dne 6. 2. 2017 zamítla ze stejného důvodu. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, o které krajský soud rozhodl tak, že rozhodnutí žalované i rozhodnutí ministerstva zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní odkazuje na dva rozsudky krajského soudu, které se týkají skutkově totožných případů (rozsudek ze dne 24. 9. 2018, čj. 45 A 27/2017-32, a ze dne 9. 12. 2019, čj. 48 A 28/2017-30), a ve kterých krajský soud naopak potvrdil stěžovatelčino zamítnutí žádosti o modrou kartu. V návaznosti na závěry v prve odkazovaném rozsudku stěžovatelka uvádí, že správní orgány nemohou zkoumat a posuzovat důvod, proč bylo místo z evidence vyřazeno. Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením krajského soudu v napadeném rozsudku, že správní orgány byly povinny vést dokazování o sporné otázce, zda bylo pracovní místo vyřazeno z evidence na základě žádosti zaměstnavatele. K tomu stěžovatelka uvádí, že případné nesprávné vyřazení měl zaměstnavatel řešit s úřadem práce či s jemu nadřízeným správním orgánem, kterým je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že by její rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, protože nesplnění podmínek pro vydání modré karty prokázala výpisem z evidence a sdělením úřadu práce.

[4] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Spornou otázkou v této věci je rozsah, ve kterém má Ministerstvo vnitra zjišťovat okolnosti, za nichž bylo poptávané pracovní místo vyřazeno z centrální evidence vedené Ministerstvem práce a sociálních věcí. Jinými slovy jde o to, zda může Ministerstvo vnitra zamítnout žádost o modrou kartu podle § 42i odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 37a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, „jen“ proto, že nabízené pracovní místo bylo z evidence vyškrtáno.

[7] NSS zastává názor, že údaj v evidenci pracovních míst vedené Ministerstvem práce a sociálních věcí je pro Ministerstvo vnitra závazný. Nesouhlasí proto s krajským soudem, že správní orgány byly povinny vést dokazování o otázce, zda zaměstnavatel opravdu zrušil pracovní pozici. Stejně tak NSS nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něž je závěr stěžovatelky o vyřazení příslušné pracovní pozice z evidence nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[8] Právní úprava žádosti o vydání modré karty vychází ze směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci a ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 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.

[9] Obě směrnice ponechávají členským státům široký prostor pro úpravu procesu vedoucího k získání modré karty. Je na členských státech, aby určily, zda mají být žádosti o modrou kartu EU podávány státním příslušníkem třetí země, nebo jeho zaměstnavatelem (čl. 10 odst. 1 směrnice z roku 2009, čl. 4 odst. 1 směrnice z roku 2011). Členské státy mohou před přijetím rozhodnutí o žádosti o modrou kartu posoudit situaci na svém trhu práce a *uplatnit*

své vnitrostátní postupy týkající se požadavků na obsazení volných pracovních míst (čl. 8 odst. 2 směrnice z roku 2009). Poté, co členské státy posoudí žádost, rozhodnou o vydání jednotného povolení (tj. *zelené nebo modré karty*), pokud žadatel splňuje požadavky stanovené v unijním nebo vnitrostátním právu (čl. 4 odst. 2 směrnice z roku 2011).

[10] Česká právní úprava stanovila, že žádost o vydání modré karty podává samotný cizinec, nikoli jeho zaměstnavatel (§ 42i odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Veškerý režim spojený s *centrální evidencí* modrých karet je upraven v § 37a zákona o zaměstnanosti a správa centrální evidence je tu svěřena Ministerstvu práce a sociálních věcí. Naproti tomu všechny postupy spojené s *vydáváním* modrých karet jsou upraveny v zákoně o pobytu cizinců a jsou plně v gesci Ministerstva vnitra (srov. obdobně k režimu zelených karet Steinichová, L. a kol.: Zákon o zaměstnanosti. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2010, k § 37a).

[11] Podle § 42i odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců platí, že *ministerstvo žádost o vydání modré karty zamítne, jestliže se nejedná o zaměstnání na pracovní pozici vyžadující vysokou kvalifikaci, která podle zvláštního právního předpisu může být obsazena cizincem, který není občanem Evropské unie*. Zvláštním právním předpisem je myšlen zákon o zaměstnanosti. Z § 37a odst. 3 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že volným pracovním místem, které může obsadit držitel modré karty, je taková pracovní pozice, která vyžaduje vysokou kvalifikaci a nebyla obsazena do 30 dnů od jejího oznámení úřadu práce (s výjimkou pracovních míst úředníků územních samosprávných celků a služebních míst státních zaměstnanců). Současně je zapotřebí souhlas zaměstnavatele; je-li dán, bude volné pracovní místo zařazeno do evidence. Dále nesmí být naplněna žádná z okolností uvedených v § 37a odst. 6 zákona o zaměstnanosti (*ve znění účinném do 14. 8. 2017; nyní jde o odst. 7*): zejména nelze do evidence zařadit takové pracovní místo, které lze obsadit i jinak.

[12] Formální podmínka, že pracovní pozice musí být vedena v evidenci, aby mohla být obsazena držitelem modré karty, vyplývá především z účelu modré karty. Modrá karta, jakožto jednotné povolení, totiž opravňuje cizince nejen k výkonu zaměstnání po dobu v ní uvedenou, ale také k pobytu na území České republiky. Cizinec, jemuž byla udělena modrá karta, neprokazuje účel svého pobytu povolením k zaměstnání, ale právě jen modrou kartou – to ovšem za podmínky, že se jedná o „*zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zelené karty nebo modré karty*“ [srov. kapitolu A bodu 1.3 písm. a) obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 101/2014 Sb., kterým se novelizuje zákon o pobytu cizinců]. S tím souvisí i to, že do žádosti o vydání modré karty se zapisuje číslo pracovní pozice nabízené v evidenci. Každá žádost (a každá vydaná modrá karta) je totiž tímto způsobem vázána na konkrétní pracovní pozici nabízenou v evidenci. Tím je zajištěna ochrana trhu práce na území Evropské unie a současně se tím reguluje pohyb zaměstnanců z nečlenských států.

[13] Obsah evidence je tak pro rozhodování Ministerstva vnitra klíčový. Za prvé, samo Ministerstvo vnitra neurčuje a určovat nemůže, která pracovní místa budou do evidence zařazena, protože podstatný obsah evidence, tj. seznam nabízených pracovních míst, vzniká v součinnosti jiného ústředního orgánu státní správy – totiž Ministerstva práce a sociálních věcí (resp. jemu podřízených úřadů práce) – se zaměstnavateli. Za druhé, Ministerstvo vnitra dále nemůže ani určovat, zda některé pracovní místo, které bylo do evidence zařazeno, tam bylo zařazeno skutečně po právu, nebo omylem. Je-li místo v evidenci, je z pohledu Ministerstva vnitra splněna zákonná podmínka pro vydání modré karty. Za třetí, s takto omezenými pravomocemi pak konečně Ministerstvo vnitra nemůže a nemá ani zkoumat, zda bylo některé pracovní místo z evidence vyřazeno po právu, nebo omylem. Pro vyřazení pracovního místa z evidence je rozhodná jen úvaha Ministerstva práce a sociálních věcí podle § 37a odst. 6 zákona o zaměstnanosti. K vyřazení může vést i podnět od zaměstnavatele: zákon výslovně nevyklučuje,

aby zaměstnavatel v průběhu času odvolal svůj souhlas se zveřejněním pracovního místa v centrální evidenci (srov. komentář k zákonu o zaměstnanosti citovaný v bodě [10]).

[14] Vedení evidence volných pracovních míst zajišťuje krajská pobočka úřadu práce. Ta předává údaje z ní do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držitelé modré karty, kterou vede Ministerstvo práce a sociálních věcí [§ 8a odst. 1 písm. k), § 37 a § 37a zákona o zaměstnanosti]. Ve vztahu k této evidenci má Ministerstvo vnitra působnost jen v rozsahu uvedeném v § 37a zákona o zaměstnanosti. Souhrnně lze říci, že Ministerstvo vnitra může do evidence vnášet jen některé údaje vyjmenované v zákoně, které se vztahují k řízení ve věci žádosti o vydání modré karty (např. den podání žádosti, den zpětvzetí žádosti, den rozhodnutí o žádosti, den vydání modré karty, den podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele). Ministerstvo naopak nemůže, jak už bylo shora řečeno, vkládat do evidence pracovní místo, které bylo dříve (úřadem práce) vyřazeno, neboť by tím bez zákonné opory zasahovalo do pravomoci jiného správního orgánu. Stejně tak ministerstvo nemůže vyhovět žádosti o vydání modré karty, pokud dříve nabízené pracovní místo už v evidenci není, tj. úředně neexistuje. Pro vydání modré karty je totiž zásadní nikoli samotná vůle zaměstnavatele cizince zaměstnat, nýbrž úřední existence nabízeného pracovního místa (tj. záznam v centrální evidenci opatřený jedinečným číslem).

[15] Z toho vyplývá, že Ministerstvo vnitra nemůže a nemá zjišťovat skutkové okolnosti vyřazení pracovního místa z evidence – už proto, že by to k ničemu nevedlo a nemohlo by to zabránit zamítnutí žádosti. I kdyby totiž Ministerstvo vnitra hypoteticky zjistilo, že zaměstnavatel podle vlastního tvrzení na úřad práce netelefonoval a nepřál si nabízené pracovní místo vyřadit z evidence, nemohlo by samo do centrální evidence nijak zasáhnout ani k tomu přimět jiný správní orgán, který mu není podřízen. Odpovědnost za to, aby evidence byla vedena v souladu se zákonem a současně odrážela vůli zaměstnavatele, leží na úřadu práce, respektive na Ministerstvu práce a sociálních věcí, nikoli na Ministerstvu vnitra.

[16] Ministerstvo vnitra ani stěžovatelka tedy nepochybily při posuzování žádosti o vydání modré karty tím, že vycházely z výpisu z evidence. Z něj bylo patrné, že pracovní pozice byla z evidence vyřazena, což potvrdil i úřad práce. NSS nadto uvádí, že se žalobce prostřednictvím zástupce seznámil s podklady rozhodnutí dne 1. 8. 2016 – a jak vyplývá z jeho vyjádření k podkladům ze dne 11. 8. 2016, nejpozději tímto dnem se od něj zaměstnavatel dozvěděl, že byla pracovní pozice vyřazena z evidence. Do okamžiku vydání rozhodnutí ministerstva dne 27. 9. 2016, respektive do okamžiku vydání rozhodnutí stěžovatelky dne 6. 2. 2017, se však žalobce ani zaměstnavatel nepokusili zjednat nápravu, například novým zápisem pracovní pozice do evidence a následnou změnou obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu.

[17] Žalobce sice navrhoval, aby se ministerstvo obrátilo na zaměstnavatele, takový postup by však nemohl pro věc nic přinést. Zaměstnavatel mohl nanejvýš jen sdělit, že pokládá postup úřadu práce za nesprávný, že ve skutečnosti nechtěl pracovní místo vyřadit a že má stále zájem žalobce zaměstnat – ale na faktu vyřazení pracovního místa z evidence by se tím nic nezměnilo. Opětovně zařadit pracovní místo do evidence by bylo možné jen z iniciativy zaměstnavatele vůči úřadu práce, ta však v této věci nepřišla.

[18] NSS proto nedává za pravdu krajskému soudu, který v bodě 23 svého rozsudku dospěl k tomuto závěru:

„ze žádného ustanovení zákona o pobytu cizinců ani zákona o zaměstnanosti nepochybně, že by vedení pracovní pozice v evidenci Ministerstva práce a sociálních věcí mělo konstitutivní povahu, a bránilo

tak provést důkaz o tom, že k vyřazení pracovní pozice z evidence došlo proti vůli zaměstnavatele, aniž k tomu byly splněny důvody v § 37a odst. 6 zákona o zaměstnanosti. Správní orgány proto byly povinny vést dokazování o sporné otázce a za tímto účelem si vyžádat stanovisko zaměstnavatele“.

Krajský soud tím chtěl vyjádřit, že nepokládá faktický stav evidence za něco, co by bylo pro Ministerstvo vnitra v tomto typu řízení závazné. V tom se s ním ovšem NSS neshoduje, jak výše vysvětlil. Ministerstvo vnitra je povinno respektovat obsah evidence v tom stavu, v jakém jej udržuje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Lze uvažovat nad tím, zda je žádoucí, aby k vyřazení z evidence mohl vést pouhý neformální telefonát zaměstnavatele, který může být později zpochybněn až samotným zaměstnavatelem, nebo úřadem práce. Souhlas zaměstnavatele, který k zařazení do evidence vede, má ale také neformální povahu. Pokud by měly být tyto postupy související s evidencí zformalizovány, musel by to stanovit zákon. Za současného neformálního stavu se mohou zaměstnanec či zaměstnavatel, kteří nesouhlasí s vyřazením pracovního místa z evidence, domáhat nápravy u úřadu práce či Ministerstva práce a sociálních věcí; nemohou však z tohoto důvodu s úspěchem tvrdit nezákonnost rozhodnutí, jímž Ministerstvo vnitra zamítlo zaměstnancovu žádost o vydání modré karty. Ani případné pochybení orgánů na úseku zaměstnanosti nemůže založit Ministerstvu vnitra pravomoci či procesní povinnosti, jimiž ho zákon nevybavil.

[19] NSS tak nepovažuje stěžovatelčin závěr o vyřazení pracovní pozice z evidence za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, ani nesouhlasí s tím, že stěžovatelka porušila § 3 správního řádu. NSS má dále za to, že neprovedení navrženého důkazu bylo dostatečně odůvodněno (v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu).

[20] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi účastníky (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. dubna 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu