



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobkyně: **L. T. H.,**
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem, sídlem Opletalova
25, Praha 1

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** sídlem náměstí
Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2018, č.j. MV-91483-6/SO-2018

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2018, č.j. MV-91483-6/SO-2018, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna uhradit žalobci náklady řízení ve výši 16 342 Kč ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 14. 12. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou dne 18. 12. 2018, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2018, č.j. MV-91483-6/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo k odvolání žalobkyně změněno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvoinstanční orgán*“ či „*správní orgán I. stupně*“), ze dne 23. 5. 2018, č.j. OAM-15983-10/ZM-2018 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty, a to tak, že řízení o předmětné žádosti se zastavuje dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

II.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že zásadním způsobem nesouhlasí s argumentací žalované, jíž odůvodňuje zastavení řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Dle názoru žalobkyně žalovaná naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobkyně nepřiléhavým způsobem aplikovala zákonná ustanovení a dopustila se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem a zatížila tak své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
3. Žalobkyně dále uvedla, že namítá, že řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele nemělo vůbec být procesně zastaveno, ale správní orgán měl rozhodnout meritorně. A i v případě, že by správní orgán chtěl rozhodovat procesně, nemělo být rozhodnuto podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, ale dle speciálního ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), a to konkrétně dle § 169r odst. 1 písm. c). Žalobkyně tedy namítá, že prvoinstanční orgán naprosto pochybil, když správní řízení o její žádosti zastavil místo toho, aby vydal meritorní rozhodnutí, a žalovaná se následně dopustila stejného pochybení, když tento postup svým rozhodnutím aprobovala. Žalobkyně v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č.j. 4 As 11/2012: „...*správní orgán prvního stupně nebyl oprávněn postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.“ ... Na podporu tohoto závěru lze poukázat na § 9 správního řádu, který jako primární účel správního řízení deklaruje vydání meritorního správního rozhodnutí, tedy „rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“ (srov. SKULOVA, S. a kol. Správní právo procesní. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 197). Podmínkou vydání takového rozhodnutí je přitom věcné posouzení žádosti účastníka. Zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti v tomto smyslu představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat...“ Dále žalobkyně poukazuje na rozhodovací praxi samotné žalované, kdy tato např. v rozhodnutí č.j. MV-92398-4/SO-2016 ze dne 8. 7. 2016 doslova uvádí následující: „V daném případě nebylo možné posoudit žádost jako zjevně právně nepřijatelnou. V případě zjevně právně nepřijatelné žádosti správní orgán žádost neprojednává, neprovádí žádné dokazování ani*

zjišťování dalších podkladů pro rozhodnutí, ale rovnou vydá na základě § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb. usnesení o zastavení. Za zjevně právně nepřipustnou lze považovat pouze takovou žádost, u níž je již na první pohled zřejmé, že jí nelze vyhovět. Nepřipustnost musí být patrná již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování.“ Žalobkyně má za to, že v jejím případě se nejednalo o výjimku z restriktivního postojе k výkladu § 66 správního řádu, kdy je nutno zastavit řízení o žádosti se změnou zaměstnavatele. Jelikož dle názoru žalobkyně oprávnění k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty nikdy nezaniklo, není tedy možnost zastavit řízení o povolení se změnou z důvodu nepřipustnosti. Navíc v situaci, kdy o tomto zániku nebylo rozhodováno meritorně a žalobkyně tedy neměla možnost využít svých procesních práv a bránit se proti takovému rozhodnutí o zániku, které považuje za nezákonné a nesprávné. A v poslední řadě k námitce nezákonného zastavení řízení žalobkyně dodává, že kdyby tedy mělo dojít k procesnímu zastavení jejího řízení o žádosti se změnou zaměstnavatele, mělo k takovému zastavení dojít dle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jelikož toto ustanovení je speciální k ustanovením ve správním řádu. Napadaný postup prvoinstančního orgánu, kdy tento řízení o žádosti žalobkyně zastavil, je pak v rozporu s výše uvedenou judikaturou, resp. rozhodovací praxí žalované a též v rozporu s uvedenými zákonnými ustanoveními, tedy § 9 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Žalovaná se pak následně dopustila shodných nezákonností, pokud tento postup bez dalšího aprobovala.

4. Žalobkyně dále uvedla, že napadané rozhodnutí shledává v naprostém rozporu se smyslem a účelem zákona a v souvislosti s tímto vznáší námitku přepjatého formalismu. Celé řízení pojednává o tom, že žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele byla zastavena z důvodu její nepřipustnosti, ovšem jak již uvádí žalobkyně výše, nikdy v první řadě nemělo dojít k onomu zániku zaměstnanecké karty. Správní orgán uvádí, že k zániku došlo v souladu s § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, dle kterého *platnost zaměstnanecké karty zaniká 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...* K tomuto zániku však z faktického hlediska nikdy nemělo dojít a nedošlo. Jak již uvedla žalobkyně ve svém odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí, v jejím případě nedošlo k změně pracovní pozice, ale pouze došlo k přeměně právní formy zaměstnavatele, a to takové, že se z podnikající fyzické osoby pana J. K., IČ:..... na obchodní společnost s názvem JKE Tex s.r.o., IČ: 26374935. Takováto přeměna z osoby samostatně výdělečně činné na společnost s ručením omezením je v praxi zcela běžnou záležitostí a jedná se fakticky o převod závodu na jinou právnickou osobu. Převod závodu se řídí zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), konkrétně § 2175 až § 2183 občanského zákoníku. Přímо v § 2175 odst. 2 občanský zákoník říká, že *koupě se závodu považuje za převod činnosti zaměstnavatele*, přičemž pro koupi závodu není stanovena speciální forma smlouvy (písemná), a tudíž je forma ponechána na vůli stran převodu v souladu s § 559 občanského zákoníku, postačující je i ústní ujednání. A i v případě, že by se v rámci převodu závodu jednalo i o převod nemovitosti, pro kterou je zapotřebí písemné smlouvy, dá se považovat převod dalších práv a povinností za převod části závodu, jenž zákon umožňuje. O totožný postup se jednalo v situaci, kdy Krajský soud v Plzni zrušil společnost a opětovně byla převedena veškerá práva a povinnosti na OSVČ J. K. Z ustanovení občanského zákoníku zcela jednoznačně vyplývá, že se mohlo jednat a jednalo o převod činnosti zaměstnavatele (přechod práv a povinností z podnikající fyzické osoby na právnickou osobu), a k tomuto převodu se váží i pracovní smlouvy zaměstnanců, respektive, aby se na ně tento převod nevztahoval, musel by být pracovněprávní vztah výslovně z převodu vyloučen. Současně přechod práv a povinností

se týká i všech zaměstnanců OSVČ, kdy je zde pouze oznamovací povinnost. K rozvázání pracovního poměru a následnému uzavření nové pracovní smlouvy došlo jen na základě doporučení z Úřadu práce. V situaci, kdy se žalobkyně jednalo o stejnou náplň práce, stejnou pracovní pozici, místo výkonu práce a dokonce i stejného zaměstnavatele pouze v jiné právní formě, nedá se považovat zaměstnanecká karta za zaniklou. Současně formální chyba zaměstnavatele při převodu svého závodu, předmětu, tedy své činnosti zaměstnavatele, kdy zaměstnavatel formálně pochybil v postupu převádění své podnikatelské činnosti, nemůže jít tato skutečnost k tíži žalobkyně, jelikož by v podstatě byla dvojnásobně sankcionována za pochybení, které ani nevzniklo na její straně, a zásah takové rázu, jako je zánik pobytového oprávnění, je zcela nepřiměřený (nutnost přiměřeného rozhodnutí vyplývá též z § 2 odst. 4 správního řádu). Žalobkyně má za to, že je zcela jasné, za jakým účelem jednal zaměstnavatel, což vyplývá i ze sdělení Úřadu práce České republiky, kontaktní pracoviště Cheb ze dne 16. 2. 2018, ve kterém uvádí, že „FO – J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s.r. o., stejná dílna, stejná práce“. V souladu se základními zásadami, jimiž se řídí soukromé právo, a také s § 555 a § 556 občanského zákoníku by se mělo právní jednání posuzovat podle svého obsahu a úmyslu jednajícího, tudíž z veškerého jednání zaměstnavatele lze jasně usoudit, že došlo k převodu práv a povinností, tedy i zaměstnaneckého aparátu a tedy nelze považovat zaměstnaneckou kartu žalobkyně za zaniklou. Žalovaná nepřihlédla ke všemu výše uvedenému a nezhodnotila veškeré skutečnosti vycházející ze spisového materiálu správního orgánu, dopustila se svým postupem nejen přejatého formalismu, ale také opominula řídit se zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Žalobkyně k námitce přejatého formalismu dále doplňuje, že přepjatý formalismus je však konstantně judikaturou označován za zcela nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického právního státu. Upřednostňování formalistického přístupu na úkor přístupu materiálního, resp. skutečně zjištěného stavu věci označil za nezákonné opakovaně i Ústavní soud. Z obecného hlediska je namíste připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp.zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp.zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19). Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje orgány veřejné správy či obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité.

5. Žalobkyně dále namítala, že správní orgán svým postupem zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností a je zcela jednoznačně v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalovaná naprosto rezignovala na odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby splňovalo zákonné podmínky. Správní orgán vyvodil závěr, že na obchodní společnost nepřesla práva a povinnosti fyzické podnikající osoby pouze a jenom na základě zprávy o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj, ve které konstatoval, že k přechodu práv a povinností nedošlo. Rozhodnutí se neopírá o žádný odkaz na zákonné ustanovení ani o vlastní úvahu správního orgánu, která by vedla k tomuto závěru. Je naprosto nežádoucí, aby v situaci, kdy zaniká žalobkyni pobytové oprávnění, ještě za tak specifické situace, v otázce přechodu práv a povinností z jednoho subjektu na druhý, správní orgány obou stupňů se odkázaly na jedno výše zmíněné stanovisko. Záležitost přechodu práv a povinností z jedné osoby na druhou je otázkou civilního práva [viz bod b) této žaloby] a konstatování jednou větou, že k tomuto nedošlo a ještě jiným správním orgán nelze považovat za dostačující (k tomuto navrhuje žalobkyně provedení důkazu spisovým materiálem). Otázka, zdali v tomto konkrétním případě došlo či nedošlo k onomu přechodu, je přeci jen delikátnější právní problematika, ještě v případě pojí-li se k tomu další záležitost jako zánik oprávnění k pobytu, a absence úvahy žalované v rozmezí zákonných ustanovení je naprosto nedostačující. Toto shledává žalobkyně za zcela zásadní pochybení správního orgánu, kdy žalovaná jednala v rozporu s § 3 správního řádu a výše zmíněným § 68 odst. 3 téhož zákona. Žalobkyně má za to, že žalovaná výše uvedeným postupem zatížila své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností, a proto navrhuje, aby soud rozhodl tak, jak je uvedeno v petitu žaloby.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

6. Žalovaná navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí, tudíž nebude ve stanovisku k žalobě podrobně rozváděn. Pokud jde o samotné vyjádření k žalobě, žalovaná především plně odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí a ve zbylém uvádí následující. Žalobkyně ve své žalobě namítá, že její řízení o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty nemělo být procesně zastaveno, ale správní orgán I. stupně měl rozhodnout meritorně, přičemž žalovaná se následně dopustila stejného pochybení, když tento postup aprobovala. Navíc, žalovaná dle žalobkyně postupovala v rozporu se svou rozhodovací praxí, přičemž žalobkyně poukazuje na rozhodnutí č.j. MV- 92398-4/SO-2016 ze dne 8. 7. 2016. K uvedenému žalovaná odkazuje na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, který stanoví, že *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná*. Ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu pak stanoví, že *žádost nesmí být zjevně právně nepřipustná. Takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví (§ 66). Usnesení se oznamuje účastníkům, kteří byli o zahájení řízení uvědoměni*. Usnesení o zastavení řízení podle výše citovaného § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu je rozhodnutím, kterým se správní řízení o žádosti končí bez meritorního projednávání a meritorního rozhodnutí v případě, kdy správní orgán zjistí žádost zjevně právně nepřipustnou. Zjevná právní nepřipustnost žádosti je v projednávaném případě dána tím, že žalobkyně podala takovou žádost, kterou jí zákon o pobytu cizinců podat neumožňuje. Zákon o pobytu cizinců umožňuje podat žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele pouze cizinci, který je držitelem zaměstnanecké karty. Jak však spisový materiál prokazuje, žalobkyně v době podání žádosti tuto podmínku nesplňovala. Správní orgán I. stupně si byl vědom této skutečnosti ze své úřední činnosti, a proto mohl po prostudování žádosti samotné konstatovat, že je zjevně právně nepřipustná a řízení o

žádosti účastnice řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavit. Namítanou chybnou aplikaci § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, že žalovaná nebyla oprávněna řízení o žádosti žalobkyně zastavit z důvodu, že tato podala žádost zjevně právně nepřipustnou, přičemž dané ustanovení nelze s odkazem na rozhodovací praxi žalované (žalobkyně zmiňuje rozhodnutí žalované č.j. MV-92398-4/SO-2016) užít, jelikož zjevná právní nepřipustnost žádosti nebyla patrna již z ní samotné, nýbrž až z dalšího dokazování a zjišťování, žalovaná musí odmítnout. Žalovaná dospěla k závěru, že je žádost zjevně právně nepřipustná, na základě tiskopisu žádosti, náležitostí žádosti, skutečností známých správnímu orgánu I. stupně z jeho úřední činnosti, které jsou součástí spisového materiálu, a výpisu z Informačního systému cizinců. K tomuto žalovaná konstatuje, že z žádosti samotné vyplývá, že žalobkyně pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, přičemž důvodem podání žádosti je změna zaměstnavatele. Z náležitostí žádosti je zřejmé, že žalobkyně od 1. 1. 2018 pracovala pro jiného zaměstnavatele, než ke kterému jí byla vydána zaměstnanecká karta, tedy k ukončení pracovního poměru u zaměstnavatele, ke kterému jí byla tato karta vydána, muselo dojít nejpozději dne 31. 12. 2017. Tato úvaha byla potvrzena skutečnostmi známými správnímu orgánu I. stupně z jeho úřední činnosti, a to sdělením Úřadu práce České republiky ze dne 16. 2. 2018 a sdělením Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 23. 4. 2018. Zákon o pobytu cizinců pak stanoví, že zaměstnanecká karta je vázána na konkrétní pracovní pozici, u konkrétního zaměstnavatele, přičemž k zániku její platnosti s ohledem na § 63 odst. 1 citovaného zákona dojde uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončí pracovní poměr, ke kterému mu byla zaměstnanecká karta vydána. Zároveň z konstrukce zákona o pobytu cizinců a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 435/2004 Sb.“), vyplývá, že pokud by žalobkyně vykonávala závislou činnost pro zaměstnavatele, ke kterému by jí nebyla vydána zaměstnanecká karta, dopouštěla by se nelegální práce. Z žádosti, včetně jejích náležitostí, a podkladů známých správnímu orgánu I. stupně z jeho úřední činnosti, vyplývá, že žalobkyně žádala o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty ve chvíli, kdy k tomuto již nebyla oprávněna, jelikož již nebyla držitelkou platné zaměstnanecké karty, protože tato pozbyla platnosti. Zde žalovaná doplňuje, že veškeré náležitosti žádosti jsou součástí žádosti samotné, a to s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 21. 9. 2017, č.j. 59 A 45/2017-46 či Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2017, č.j. 61 A 30/2016-97. Přestože výše uvedené skutečnosti lze z žádosti, náležitostí žádosti a informací známých správnímu orgánu I. stupně z jeho úřední činnosti, s ohledem na zákon o pobytu cizinců, dovodit, správní orgán I. stupně postupoval v souladu se základními zásadami správního řízení, především s důrazem na § 3 správního řádu, opatřil výpis z Informačního systému cizinců, aby byl zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a založil do spisu sdělení Úřadu práce České republiky ze dne 16. 2. 2018 a sdělení Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 23. 4. 2018. Z dat pořízení těchto podkladů je zřejmé, že nebyly pořízeny v rámci správního řízení, kterým žalobkyně žádala o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Informace získané z těchto podkladů nejsou novými skutečnostmi, ale pouze ověřují údaje uvedené v žádosti žalobkyně a ověřují její pobytový status, s kterým tato do řízení o žádosti vstupuje. Navíc, správní orgán I. stupně na základě uvedených podkladů potvrdil již známé skutečnosti, vyplývající z žádosti samé. Žalovaná zastává názor, že ačkoli správní orgán I. stupně do spisového materiálu vložil určité podklady, stále lze žádost žalobkyně shledat jako zjevně právně nepřipustnou, neboť této nešlo s ohledem na zákon o pobytu cizinců

vyhovět, jelikož právní úprava toto neumožňuje, kdy § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců striktně stanoví, že požádat o souhlas se změnou zaměstnavatele může pouze držitel zaměstnanecké karty. V této souvislosti žalovaná odkazuje na Komentáře správního řádu JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D., druhé vydání, ve kterém se na str. 483 uvádí: „*Smyslem ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu je to, aby se takovou žádostí, u které je okamžitě po seznámení se s jejím obsahem zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné (a odporující § 6 odst. 2 správního řádu) a výsledek řízení by byl stejný. Musí jít přitom právě jen o nepřípustnost právní, tzn. musí existovat ustanovení právního předpisu, které brání žádosti vyhovět.*“ V projednávaném případě je oním ustanovením § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které v první větě stanoví, že požádat o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele smí držitel zaměstnanecké karty. K namítanému rozporu v rozhodovací praxi žalovaná uvádí, že žalobkyně poukazuje na jedno konkrétní rozhodnutí žalované, přičemž toto nelze považovat za ustálenou rozhodovací praxi. Navíc, správní orgány jsou povinny při svém rozhodování vždy hodnotit konkrétní skutkové okolnosti případu. Stejný závěr též vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č.j. 1 Azs 13/2018-33, který konstatuje, že „*je nezbytné vycházet z individuálních poměrů každého případu a je nutné přihlídnout k jednotlivým okolnostem a skutečnostem*“. Žalovaná neshledává svůj postup v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

7. K námitce žalobkyně, že v případě, kdy by o její žádosti bylo vydáno procesní rozhodnutí, měl být aplikován § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 31. 7. 2018, žalovaná uvedla, že citované ustanovení lze použít v případě, kdy žadatel *podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn*. Je tedy konkrétně vymezeno, v jakých případech lze uvedené ustanovení aplikovat, tedy v případě dvou taxativně uvedených pobytových statusů, dlouhodobého a trvalého. V projednávaném případě však žalobkyně nežádala o pobytový status, ale o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, a proto nebylo možné řízení o žádosti zastavit podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
8. Žalovaná též nesouhlasila s námitkou přepjatého formalismu, kdy dle žalobkyně nemělo dojít k zániku platnosti její zaměstnanecké karty, neboť nedošlo ke změně její pracovní pozice, pouze došlo k přeměně právní formy zaměstnavatele. K tomuto dodává, že se v posuzovaném případě jednalo o převod činnosti zaměstnavatele (přechod práv a povinností z podnikající fyzické osoby na právnickou osobu) a k tomuto převodu se váží i pracovní smlouvy zaměstnanců. Rozvázání pracovního poměru a uzavření nové pracovní smlouvy pak bylo dle žalobkyně učiněno na základě doporučení příslušného úřadu práce. Žalobkyně tvrdí, že její zaměstnaneckou kartu nelze považovat za zaniklou. Dále namítá, že formální pochybení zaměstnavatele při převodu jeho podnikatelské činnosti nemůže jít k její tíži, jelikož by za toto pochybení byla dvojnásobně trestána. Dodává, že zánik jejího pobytového oprávnění jako následek pochybení jejího zaměstnavatele je nepřiměřeným, přičemž přiměřenost vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu. K uvedenému žalovaná konstatuje, že jak správní orgán I. stupně, tak žalovaná postupovaly v souladu se zákonem o pobytu cizinců a zákonem č. 435/2004 Sb., přičemž byla-li v průběhu řízení o žádosti prokázána skutečnost, že žalobkyně podala svou žádost v době, kdy k tomuto nebyla oprávněna, nelze postup správních orgánů hodnotit jako přehnaný formalismus, ale je nutné jej vnímat jako interpretaci příslušných právních předpisů. Žalovaná se zde odkazuje na závěr Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, č.j. 2 Azs 180/2018-51, který uvádí, že pokud by žalobkyně „*(...) chtěla brojit proti přepjatému formalismu způsobujícímu*

porušení jejích ústavně zaručených práv, musela by napadat ústavní konformitu dotčených ustanovení zákona. Stěžovatelka tak ovšem sama nečinila.“.

9. Žalovaná dále uvedla, že žalobkyně též namítá porušení § 68 odst. 3 správního řádu spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, která dle jejích slov zcela rezignovala na odůvodnění svého rozhodnutí v části týkající se přechodu práv a povinností z fyzické osoby podnikající na právnickou osobu, ale pouze vyvodila závěr ze zprávy o kontrole Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj jakožto jediného podkladu, přestože záležitost přechodu práv a povinností z jedné osoby na druhou je otázkou civilního práva. Tímto postupem porušila § 3 správního řádu. K uvedenému žalovaná konstatuje, že Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj jakožto jeden z oblastních inspektorátů práce je v souladu se zákonem č. 251/2005 Sb. o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, oprávněn kontrolovat dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích. Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj tak byl kompetentní konstatovat, zda došlo k přechodu práv a kompetencí z pracovněprávních vztahů mezi podnikající osobou J. K. a společností JKE Tex s.r.o. Žalovaná zastává názor, že nebyla povinna zkoumat, z jakých tvrzení výše uvedený kontrolní orgán vycházel, a postup, kdy přijala jeho tvrzení, považuje za zcela legitimní. Navíc, žalobkyně netvrdila, ani nepředložila v souladu s § 52 správního řádu žádné důkazy, které by zakládaly důvodnou pochybnost o správnosti sdělení Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj.
10. Závěrem svého vyjádření žalovaná shrnula, že v daném případě byly splněny veškeré podmínky pro zastavení správního řízení, že napadená rozhodnutí byla vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou v souladu s platnými právními předpisy. Je rovněž toho názoru, že z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.

IV.

Vyjádření účastníků při jednání

11. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

V.

Posouzení věci soudem

12. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
13. Předmětem sporu mezi účastníky řízení bylo, zda došlo či nedošlo „*k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi panem J. K. a společností JKE Tex s.r.o.*“
14. Správní orgány při svém závěru o tom, že k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů nedošlo, vycházely z obsahu dvou listin.
15. Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, učinily správní orgány na základě těchto dvou listin následující zjištění a závěr: „*Správní orgán I. stupně do spisového materiálu doložil sdělení Úřadu práce České republiky, Kontaktního pracoviště Cheb, ze dne 16. 2. 2018,*

obsahující sdělení zaměstnavatele J. K. o předčasném ukončení pracovního poměru účastnice řízení, kdy jako důvod uvedl „FO – J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s.r.o., stejná dílna, stejná práce“. Dále správní orgán I. stupně obdržel od Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj sdělení ze dne 23. 4. 2018, obsahující informace o výsledku kontroly u zaměstnavatelů JKE Tex s.r.o. a J. K., kdy z tohoto vyplývá, že účastnice řízení ukončila ke dni 31. 12. 2017 pracovní poměr u zaměstnavatele Jaroslav Kolmschlag dohodou o skončení pracovního poměru, přičemž od 1. 1. 2018 zaměstnavatel J. K. nezaměstnával žádné zaměstnance. Od 1. 1. 2018 uzavřel J. K. jakožto jednatel společnosti JKE Tex s.r.o. s účastnicí řízení pracovní smlouvu. K přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby, J. K. na společnost JKE Tex s.r.o. nedošlo.“

16. *Žalovaná pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 5 znovu potvrdila, že: „Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 31. 12. 2017 byl účastnici řízení ukončen pracovní poměr na pracovní pozici, na kterou jí byla vydána zaměstnanecká karta, a to zrušením pracovního poměru dohodou u zaměstnavatele J. K. Dne 1. 1. 2018 uzavřela účastnice řízení pracovní smlouvu se zaměstnavatelem JKE Tex s.r.o., jejímž jednatelem je J. K.“*
17. *V předmětném řízení byla otázka, zda došlo či nedošlo „k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi panem J. K. a společností JKE Tex s.r.o.“, předběžnou otázkou ve smyslu ustanovení § 57 správního řádu.*
18. *V souladu s ustanovením § 57 odst. 1 správního řádu, jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*
19. *Podle ustanovení § 57 odst. 2 a 3 správního řádu pak probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat. Rozhodnutím příslušného orgánu o předběžné otázce, které je pravomocné, popřípadě předběžně vykonatelné, je správní orgán vázán.*
20. *Správní orgány, při neexistenci rozhodnutí příslušného orgánu o předběžné otázce, zvolily postup podle ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, tj. učinily si o předběžné otázce úsudek vlastní.*
21. *Závěr správních orgánů o tom, že „k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby, J. K. na společnost JKE Tex s.r.o. nedošlo“, učiněný pouze na podkladě zmíněných dvou listin, však není správný.*
22. *Předběžná otázka byla otázkou soukromého práva. Při jejím řešení byly správní orgány povinny se vypořádat s existencí kogentního ustanovení zákoníku práce, a to ustanovení § 338.*
23. *Podle § 338 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, dochází-li k převodu činnosti*

zaměstnavatele nebo části činnosti zaměstnavatele nebo k převodu úkolů zaměstnavatele anebo jejich části k jinému zaměstnavateli, přecházejí práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů v plném rozsahu na přejímajícího zaměstnavatele; práva a povinnosti z kolektivní smlouvy přecházejí na přejímajícího zaměstnavatele na dobu účinnosti kolektivní smlouvy, nejdéle však do konce následujícího kalendářního roku.

24. V souladu s ustanovením § 338 odst. 3 zákoníku práce za úkoly nebo činnost zaměstnavatele se pro tyto účely považují zejména úkoly související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobná činnost podle zvláštních právních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Za přejímajícího zaměstnavatele se bez ohledu na právní důvod převodu a na to, zda dochází k převodu vlastnických práv, považuje právnická nebo fyzická osoba, která je způsobilá jako zaměstnavatel pokračovat v plnění úkolů nebo činností dosavadního zaměstnavatele nebo v činnosti obdobného druhu.
25. V průběhu správního řízení zde bylo tvrzení žalobkyně o tom, že došlo „*k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby, J. K. na společnost JKE Tex s.r.o.*“. Toto tvrzení bylo podpořeno i tvrzením druhého účastníka smluvního vztahu, resp. pana J. K., který byl současně i jednatelem společnosti JKE Tex s.r.o. Ten v první z uvedených listin sdělil, že „*FO – J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s.r.o., stejná dílna, stejná práce*“. Obě tato tvrzení tak nesvědčí pro jiný závěr, než že k „*k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby, J. K. na společnost JKE Tex s.r.o.*“ došlo.
26. Tento závěr není možné zvrátit prostým faktem vyplývajícím ze druhé z uvedených listin o tom, že dne 31. 12. 2017 byla uzavřena dohoda o skončení pracovního poměru žalobkyně s panem J. K. a ode dne 1. 1. 2018 uzavřena pracovní smlouva mezi žalobkyní a společností JKE Tex s.r.o. Je tomu tak proto, že z prostého uzavření těchto smluv nevyplývá nic o tom, zda došlo či nedošlo, ve smyslu ustanovení 338 odst. 2 a 3 zákoníku práce, „*k převodu činnosti zaměstnavatele nebo části činnosti zaměstnavatele nebo k převodu úkolů zaměstnavatele anebo jejich části k jinému zaměstnavateli*“ z pana J. K. na společnost JKE Tex s.r.o.
27. Správní orgány opřely svůj závěr o existenci důvodu pro zastavení řízení o nesprávný závěr. Dopustili se tím porušení procesního ustanovení, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť v takovém případě byly povinny o žádosti žalobkyně rozhodnout věcně a nikoli procesně.

VI.

Rozhodnutí soudu

28. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VII.

Náklady řízení

29. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplacených soudních poplatcích za

žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku v celkové výši 4.000 Kč a v odměně advokáta za 3 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) a jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, když advokát převzal a připravil zastoupení žalobce, jménem žalobce podal žalobu a účastnil se jednání před soudem. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu činí sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3.100 Kč. Za tři úkony právní služby tak žalobci náleží částka ve výši 9 300 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč, tj. za tři úkony na částku ve výši 900 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 2 142 Kč. Náklady řízení tedy včetně DPH činí částku ve výši 16 342 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 5. listopad 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu