



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **P. T. P.**, zastoupená 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. 11. 2018, č. j. MV-91484-6/SO-2018, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2019, č. j. 57 A 177/2018 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** nahradit žalobkyni náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **3 400 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty (dále jen „zaměstnanecká karta“) na pozici šička u zaměstnavatele J. K. s platností od 28. 12. 2016 do 27. 12. 2018. Dne 7. 5. 2018 požádala o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele a zároveň požádala o prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti.

[2] V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) změněno

usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 23. 5. 2018, č. j. OAM-15974-10/ZM-2018, tak, že správní řízení o žádosti žalobkyně o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty se podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavuje, neboť byla podána žádost zjevně právně nepřipustná. Žalobkyně podala žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele v době, kdy již nebyla držitelkou zaměstnanecké karty. Platnost zaměstnanecké karty totiž skončila uplynutím 60 dnů ode dne, kdy jí skončil poslední pracovněprávní vztah, pro který byla zaměstnanecká karta vydána, tj. platnost zaměstnanecké karty skončila dne 1. 3. 2018.

[3] Zároveň žalovaná svým rozhodnutím ze dne 12. 11. 2018, č. j. MV-91484-5/SO-2018, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra ze dne 23. 5. 2018, č. j. OAM-15974-9/ZM-2018, jímž nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o prominutí zmeškání lhůty pro podání žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele, neboť nebyly naplněny podmínky podle § 41 odst. 1 správního řádu.

[4] V záhlaví označeným rozsudkem Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) zrušil napadené rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu bylo v řízení o žádosti žalobkyně předběžnou otázkou, zda došlo, či nedošlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi panem J. K. a společností JKE Tex s. r. o. Správní orgány si v případě žalobkyně učinily o předběžné otázce vlastní úsudek, jelikož o ní neexistovalo rozhodnutí příslušného orgánu. Shledala-li žalovaná, že k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby J. K. na společnost JKE Tex s. r. o. nedošlo, pouze na podkladě listiny vyhotovené Oblastním inspektorátem práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, označené jako Informace o výsledku kontroly ze dne 23. 4. 2018, č. j. 7778/6.72/18-1 (dále jen „Informace o výsledku kontroly“), a sdělení zaměstnavatele, není její úsudek dostačující. Předběžná otázka je otázkou soukromého práva, při jejímž posouzení byly správní orgány povinny vypořádat se s kogentním § 338 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“). Žalobkyně i její zaměstnavatel, pan J. K., který byl následně také jednatelem společnosti JKE Tex s. r. o., uvedli, že došlo k přechodu práv a povinností zaměstnavatele, obsahem závazku je i po změně stejná práce na stejné dílně. Tato tvrzení nelze zvrátit pouze tím, že dne 31. 12. 2017 byla uzavřena dohoda o skončení pracovního poměru žalobkyně s panem J. K. a ode dne 1. 1. 2018 pak byla uzavřena pracovní smlouva mezi žalobkyní a společností JKE Tex s. r. o. Z prostého uzavření těchto smluv podle krajského soudu nevyplývá nic o tom, zda došlo, či nedošlo ve smyslu § 338 zákoníku práce k přechodu práv a povinností zaměstnavatele. Správní orgány proto nesprávně zastavily řízení o žádosti žalobkyně, neboť byly povinny ji věcně posoudit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti v záhlaví označenému rozsudku krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[6] Stěžovatelka namítá, že zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), nedovoľoval žalobkyni podat žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, jelikož to je umožněno pouze držiteli zaměstnanecké karty. Žalobkyně však v době podání žádosti tuto podmínku nesplňovala. K zániku platnosti její zaměstnanecké karty došlo podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců dne 1. 3. 2018. Správní orgány se podle stěžovatelky otázkou přechodu práv a povinností zaměstnavatele dostatečně zabývaly, jelikož podaly podnět orgánu inspekce práce k prověření, zda k přechodu práv a povinností zaměstnavatele došlo, či nikoliv. Závěr, že k přechodu práv a povinností zaměstnavatele nedošlo, jak je uvedeno v informacích o výsledku kontroly, odpovídá požadavkům § 3 správního řádu. Orgán inspekce práce je oprávněn kontrolovat dodržování povinností v pracovněprávních vztazích a jeho závěry není žalovaná povinna zkoumat. Sama žalobkyně při podání žádosti netvrdila, že k přechodu práv a povinností došlo; naopak uvedla, že do dvou měsíců od skončení pracovního poměru byla povinna požádat o udělení souhlasu.

[7] Stěžovatelka je dále toho názoru, že bylo na žalobkyni, aby v případě nesouhlasu se stanoviskem orgánu inspekce práce prokázala opak. Krajský soud podle stěžovatelky nezhodnotil stanovisko orgánu inspekce práce a nikterak nekonkretizoval, jakým způsobem by skutečnosti ohledně přechodu práv a povinností zaměstnavatele měly být zjišťovány, pročez je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[8] Napadený rozsudek podle stěžovatelky trpí rozporností, jelikož na jedné straně správními orgány vytyká, že se nevypořádaly s § 338 zákoníku práce, a na druhé straně dovozuje, že stěžovatelka měla žádost žalobkyně posoudit věcně, nikoliv řízení zastavit.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Z materiálního hlediska došlo k přechodu práv a povinností a jeho formální provedení jí nelze klást k tíži. Při výkladu projevené vůle se přihlédne k právnímu jednání, které předcházelo a následovalo, a k tomu, jaký význam mu strany přikládají. Použije se výklad pro zaměstnance nejpriznivější, přičemž neplatnost právního jednání nemůže být kladena zaměstnanci k tíži, nezpůsobil-li ji výlučně sám. V tomto smyslu měla být posouzena předběžná otázka. K přechodu práv a povinností zaměstnavatele ve vztahu k žalobkyni došlo a její zaměstnanecká karta nezanikla. Správními orgány přitom byl znám úmysl zaměstnavatele žalobkyně toliko změnit formu svého podnikání při zachování jeho kontinuity. Postup správních orgánů byl proto přepjatě formalistický.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatelku jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že se obdobnou otázkou týkající se téhož zaměstnavatele pana J. K. a společnosti JKE Tex s. r. o. zabýval ve věci jiného cizince již v rozsudku ze dne 13. 8. 2020, č. j. 7 Azs 42/2020 - 33, přičemž neshledal důvod se od tam uvedených právních závěrů odchýlit.

[14] Rozsudek krajského soudu namítanou nepřezkoumatelností netrpí. Z jeho odůvodnění je zřejmé, proč podle krajského soudu nebylo možno vycházet pouze ze sdělení Oblastního inspektorátu práce (srov. bod 28 rozsudku). Podle krajského soudu nelze toliko na základě skutečnosti, že došlo k dohodě o skončení pracovního poměru s fyzickou osobou a k uzavření nové pracovní smlouvy se společností JKE Tex s. r. o., uzavřít, zda došlo k převodu činnosti zaměstnavatele.

[15] Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný kvůli konstatování, že správní orgány opřely důvod pro zastavení řízení o nesprávný závěr, což podle krajského soudu způsobilo vadu řízení ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s (srov. body 34 a 35 napadeného rozsudku).

[16] Samotný § 78 odst. 1 s. ř. s. blíže nerozvádí, co znamená pojem „vady řízení“ – jejich podrobnější kategorizaci však lze nalézt v § 76 odst. 1 s. ř. s. Krajským soudem vytýkaná pochybení lze bezpochyby zařadit pod vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se správní orgán dopustí vady řízení, pokud skutkový stav, který vzal za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Právě nedostatečnou oporu ve správním spisu pro závěr týkající se přechodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu krajský soud stěžovatelce vytkl a pro tuto vadu také její rozhodnutí zrušil.

[17] Je pravdou, že krajský soud v bodu 34 nesprávně konstatuje, že správní orgány měly o žádosti žalobkyně rozhodnout „*věcně a nikoli procesně*“. S ohledem na to, že ve správním spisu prozatím absentuje dostatečný podklad pro jednoznačný závěr ohledně naplnění, resp. nenaplnění podmínek pro zastavení řízení (viz dále), je posledně zmiňované konstatování krajského soudu předčasné. Podle Nejvyššího správního soudu však tato skutečnost nemá vliv na srozumitelnost rozsudku krajského soudu. Z obsahu kasační stížnosti ostatně plyne, že stěžovatelka je obeznámena s důvody, pro které krajský soud žalobě vyhověl a její rozhodnutí zrušil. Její nesouhlas se závěry krajského soudu nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, či ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožnil rovněž s právním posouzením věci ze strany krajského soudu, byť je jeho závěry třeba dílčím způsobem korigovat.

[19] Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců změna zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty podléhá předchozímu souhlasu ministerstva. Ministerstvo udělí na žádost držitele zaměstnanecké karty souhlas se změnou zaměstnavatele nebo pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty, pokud jsou splněny podmínky uvedené v odstavci 2 a nenastal-li některý z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f), a v § 46 odst. 6 písm. d). K žádosti o udělení souhlasu je cizinec povinen předložit náležitosti uvedené v § 42h odst. 1 písm. c) a e) a dále doklad o tom, že trvá pracovní právní vztah cizince splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle tohoto odstavce nebo odstavce 8, nebo o tom, že tento pracovní právní vztah skončil před dobou kratší než 60 dnů, a dále náležitost uvedenou v § 42h odst. 1 písm. d), pokud je k výkonu požadovaného zaměstnání nutná jiná odborná způsobilost nebo pokud doklad, kterým odbornou způsobilost prokázal při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl platnosti.

[20] Podle § 63 odst. 1 téhož zákona platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovní právní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle § 42g odst. 7 nebo 8; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti.

[21] Podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu správní orgán zastaví řízení o žádosti, jestliže byla podána žádost zjevně právně nepřipustná.

[22] Podle § 338 odst. 1 a 2 zákoníku práce může k přechodu práv a povinností z pracovních vztahů dojít jen v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem. 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 pracovních 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.

[23] V nyní posuzované věci byla žalobkyni vydána zaměstnanecká karta s dobou platnosti do 27. 12. 2018 na pracovní místo uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty pod č. 7 092 390 711 pro zaměstnavatele J. K. s místem výkonu práce Aš. Žalobkyně podala dne 7. 5. 2018 žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, v níž uvedla, že společnost JKE Tex s. r. o. musela svou činnost v důsledku výmazu z obchodního rejstříku ukončit, s tím, že J. K. svou činnost dále provozuje opět jako fyzická osoba se všemi zaměstnanci. Téhož dne žalobkyně požádala o prominutí lhůty k podání žádosti, v níž uvedla, že dne 1. 1. 2018 došlo ke změně zaměstnavatele z J. K. na společnost JKE Tex s. r. o., přičemž žalobkyně stále pracuje pro stejného zaměstnavatele na stejné pozici. Poté, co byla společnost JKE Tex s. r. o. vymazána z obchodního rejstříku, byla žalobkyně převedena zpět k zaměstnavateli J. K. Dále zdůraznila, že od doby udělení povolení k zaměstnání dodnes fakticky pořád pracuje u stejného zaměstnavatele na stejné pozici. K žádosti předložila pracovní smlouvu uzavřenou s J. K. dne 2. 5. 2018 a dohodu o rozvázání pracovního poměru se společností

JKE Tex s. r. o. ze dne 30. 4. 2018. Ve správním spisu je dále založen dokument Informace o výsledku kontroly ze dne 23. 4. 2018, v němž oblastní inspektorát práce informuje správní orgán I. stupně, že kontrolou u společnosti JKE Tex s. r. o. a osoby J. K. bylo zjištěno, že žalobkyně ukončila k 31. 12. 2017 pracovní poměr u zaměstnavatele J. K. (dohodou o skončení pracovního poměru). Od 1. 1. 2018 tento zaměstnavatel nezaměstnával žádné zaměstnance. Od 1. 1. 2018 uzavřela tato osoba jako jednatel společnosti JKE Tex s. r. o. s žalobkyní novou pracovní smlouvu. K přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby na společnost JKE Tex s. r. o. podle oblastního inspektorátu práce nedošlo. Dále je ve spise založen dokument obsahující sdělení J. K. Úřadu práce ze dne 16. 2. 2018, že ke dni 31. 12. 2017 došlo u žalobkyně k ukončení zaměstnání z důvodu „*FO-J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s. r. o. stejná dílna, stejná práce*“.

[24] Správní orgán I. stupně řízení o žádosti zastavil, neboť podle něj žalobkyni zanikla platnost zaměstnanecké karty uplynutím šedesáti dnů následujících po dni, ke kterému byl ukončen pracovněprávní vztah, pro který byla její zaměstnanecká karta vydána, tedy k 1. 3. 2018. Podala-li žalobkyně žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele dne 7. 5. 2018, učinila tak v době, kdy již nebyla držitelem zaměstnanecké karty, a žádost tak nebyla oprávněna vůbec podat. Stěžovatelka aprobovala skutkové závěry správního orgánu I. stupně, změnila toliko důvod pro zastavení řízení (dle jejího názoru se jednalo o zjevně právně nepřipustnou žádost).

[25] Podle § 3 správního řádu, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Zásada materiální pravdy vyjádřená v citovaném ustanovení správního řádu správními orgány ukládá činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu. Je-li skutkový stav nejasný nebo mezerovitý, musí se správní orgán postarat o odstranění nejasností a mezer dokazováním. Správní orgány hodnotí podklady, zejména důkazy, podle své úvahy. Pečlivě přitom musí přihlídnout ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu).

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí s obecnými východisky týkajícími se objasňování skutkového stavu správním orgánem, která vyplývají ze stěžovatelkou citované judikatury tohoto soudu (např. rozsudky ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 - 27, či ze dne 30. 5. 2018, č. j. 10 Azs 301/2016 - 44). Vyšetřovací povinnost správních orgánů skutečně není bezbřehá, zvláště pak v řízeních, která jsou zahajována na žádost účastníka řízení. Stěžovatelka nicméně pomíjí, že v nyní souzené věci to byly právě správní orgány, kdo do řízení vnesl závěr, že platnost zaměstnanecké karty žalobkyně zanikla předčasně ke dni 1. 3. 2018 (z důvodu uvedeného v § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Bylo proto jejich povinností v řízení shromáždit a provést důkazy v takovém rozsahu a obsahu, které by takový závěr odůvodňovaly. Současně bylo povinností správních orgánů přihlídnout ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, a řádně se vypořádat též s tvrzeními žalobkyně, kterými zpochybňovala jejich závěry. Těmito svým povinnostem při zjišťování skutkového stavu však správní orgány nedostály.

[27] Žalobkyně již v řízení před správními orgány tvrdila, že ukončení pracovního poměru bylo pouze formální a došlo k němu toliko v důsledku přeměny právní formy podnikání J. K. Je pravdou, že to byla sama žalobkyně, kdo v žádosti o prominutí lhůty zmínil, že z důvodů komplikací nedošlo k převodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi zaměstnavateli. Ze zjevně laického vyjádření samotné žalobkyně však nelze dovozovat, že uvedená právní skutečnost nenastala. Jak již správně zmínil krajský soud, správní orgány měly k dispozici vyjádření J. K. o tom, že „*FO*“ J. K. se změnila ve společnost *JKE Tex s.r.o. stejná dílna, stejná práce*“. Rovněž žalobkyně v obou žádostech ze dne 7. 5. 2018 tvrdila, že od doby vydání zaměstnanecké karty pracuje stále na stejné pozici pro téhož zaměstnavatele. Toto tvrzení mělo správní orgány vést k podrobnějším úvahám ohledně otázky ukončení pracovního poměru žalobkyně a případného přechodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu (a vlivu této skutečnosti na platnost zaměstnanecké karty), což však tyto neučinily. Nejvyšší správní soud se s krajským soudem shoduje též v tom, že pro správné posouzení této otázky nejsou dostačující zjištění vyplývající z informace oblastního inspektorátu práce. V tomto dokumentu je bez jakékoli podrobnější úvahy či poukazu na další podklady uvedeno, že „*k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů nedošlo*“. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že uvedená informace mohla v řízení o žádosti žalobkyně sloužit jako jeden z důkazních prostředků. Spor není ani o to, že oblastní inspektorát práce je orgánem příslušným k provádění kontrol na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek (srov. § 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce). Uvedená informace však sama o sobě neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr přijatý správními orgány, a to tím spíše, byla-li by konfrontována s dalšími podklady, které jsou součástí správního spisu, a s vyjádřeními žalobkyně. Předmětná právní otázka tak podle soudu dosud nebyla řádně posouzena.

[28] Stěžovatelce lze přisvědčit, že posouzení otázky, zda došlo k převodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu ve smyslu § 338 zákoníku práce, není *stricto sensu* předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu.

[29] Podle tohoto ustanovení platí, že 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.

[30] K přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů dochází podle § 338 odst. 2 zákoníku práce vždy, byl-li učiněn právní úkon (smlouva) nebo nastala-li jiná právní skutečnost, s nimiž je (podle zákona) spojen převod činnosti nebo části činnosti nebo úkolů anebo části úkolů k jinému zaměstnavateli, vše za předpokladu, že přejímající fyzická nebo právnická osoba je způsobilá jako zaměstnavatel pokračovat v plnění úkolů nebo činností dosavadního zaměstnavatele nebo v činnosti obdobného druhu, aniž by bylo významné, jaký je právní důvod převodu, zda jím dochází také k převodu vlastnických práv a zda dosavadní zaměstnavatel ztratil schopnost být zaměstnavatelem; ve větě druhé tohoto

ustanovení se pak příkladmo uvádí, co se v souvislosti s přechodem práv a povinností z pracovněprávních vztahů považuje za úkoly nebo činnosti zaměstnavatele. Jsou-li splněny všechny předpoklady vyžadované zákoníkem práce nebo zvláštními právními předpisy, souhlas tím dotčených zaměstnanců dosavadního (stávajícího) zaměstnavatele se nevyžaduje a práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přecházejí na přejímajícího zaměstnavatele, i kdyby s tím tito zaměstnanci nesouhlasili. V případě, že jsou splněny výše uvedené předpoklady přechodu práv a povinností, dochází k automatickému (*ex lege*) přechodu všech práv a povinností z pracovněprávních vztahů dotčených zaměstnanců (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3046/2013, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2019, č. j. 3 Ads 328/2017 - 54).

[31] Jak vyplývá ze shora uvedeného, při splnění zákonem předpokládaných podmínek dochází k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů přímo ze zákona, a nikoli na základě rozhodnutí správního orgánu. Zákon ani nepředpokládá, že by bylo povinností správního orgánu vydat alespoň deklaratorní rozhodnutí týkající se přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů. Není-li zde orgán, který by měl o této otázce autoritativně rozhodovat, nemůže být naplněna ani hypotéza § 57 správního řádu, a nemůže tedy jít o předběžnou otázku ve smyslu tohoto ustanovení. Tento závěr je však pro danou věc nepodstatný, neboť nic nemění na tom, že otázka, zda došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, je právní otázkou, jejíž posouzení mohly, resp. musely učinit v nyní posuzované věci za účelem vydání rozhodnutí ve věci samy správní orgány (pokud samozřejmě považovaly posouzení této otázky za zásadní pro vydání rozhodnutí, tedy pro zastavení řízení o žádosti). Povinností správních orgánů pak bylo za účelem posouzení této otázky obstarat dostatek podkladů.

[32] Nejvyšší správní soud opakuje, že k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů dochází *ex lege*, při splnění zákonem předvídaných podmínek. Záleží na tom, na základě jaké právní skutečnosti k přechodu práv a povinností dochází, přičemž zákon nestanoví, že takovou skutečností může být jen a pouze koupě závodu. Jak uvedl Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. 21 Cdo 4030/2009, „*přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů tedy nastává nejen při prodeji podniku nebo jeho části (§ 480 a § 487 obchodního zákoníku), při nájmu podniku nebo jeho části (ustanovení § 488e odst. 2 a § 488i obchodního zákoníku), při prodeji podniku ve veřejné dražbě (ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů) nebo v jiných případech stanovených zvláštními zákony, ale i tehdy, byly-li splněny předpoklady uvedené v ustanovení § 338 odst. 2 zákoníku práce*“. Pro uplatnění pravidel přechodu práv a povinností tedy postačí pouhé převedení části činností či úkolů zaměstnavatele na jiného způsobilého zaměstnavatele, ať už je jeho právní základ jakýkoliv (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 21 Cdo 753/2013).

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány dostatečně neobjasnily skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci. Dílčí závěr o tom, že žalobkyně podala žádost v době, kdy k tomu nebyla oprávněna, do řízení vnesly právě správní orgány (nikoli, zcela logicky, žalobkyně). Bylo proto na nich, aby shromáždily dostatek podkladů, který by jejich závěr odůvodnily. Jediným takovým podkladem je informace oblastního inspektorátu práce, která však, jak již bylo shora uvedeno, je zcela nedostatečná, neboť obsahuje pouze jedno nijak neodůvodněné a důkazně nepodložené konstatování. Budou-li chtít správní orgány

na svém závěru setrvat, budou muset obstatat takovou sadu důkazů, která jejich právní závěry dostatečně podepře. Přisvědčí-li naopak argumentaci žalobkyně, že v posuzované věci došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů ve smyslu § 338 odst. 2 zákoníku práce, posoudí, zda lze na takovou situaci institut žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců vůbec aplikovat. Jak již Nejvyšší správní soud v bodě 30 shrnul charakteristiku přechodu práv a povinností zaměstnavatele podle § 338 zákoníku práce, nejedná se o právní skutečnost, která by závisela na vůli zaměstnanců dosavadního (stávajícího) zaměstnavatele; naopak, souhlas zaměstnanců se nevyžaduje. Práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přecházejí na přejímajícího zaměstnavatele, i kdyby s tím zaměstnanci nesouhlasili.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] S poukazem na shora uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[35] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Advokát není plátcem daně z přidané hodnoty. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 3 400 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. září 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu