



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **T. K. H.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2018, č. j. MV-91485-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 11. 2019, č. j. 57 A 176/2018 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4.114 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 22. 5. 2018, č. j. OAM-15971-10/ZM-2018, zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) správní řízení vedené o žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Dle správního orgánu I. stupně žalobce podal žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn. Dne 7. 5. 2018, kdy žádost podal, již nedisponoval zaměstnaneckou kartou, která zanikla podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ke dni 1. 3. 2018. Podle správního orgánu I. stupně bylo totiž prokázáno, že

žalobce dne 31. 12. 2017 ukončil pracovněprávní vztah ke svému předchozímu zaměstnavateli J. K. a ode dne 1. 1. 2018 uzavřel nový pracovněprávní vztah ke společnosti JKE Tex s. r. o.

[2] Žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 11. 2018, č. j. MV-91485-6/SO-2018, změnila rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že řízení o žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty zastavila podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, tj. z důvodu podání zjevně právně nepřipustné žádosti.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni, který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Podle krajského soudu je ve věci zásadní otázka, zda došlo, či nedošlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi J. K. a společností JKE Tex s. r. o. Jde o předběžnou otázku, na jejímž posouzení závisí další postup správních orgánů.

[5] Správní orgány si o předběžné otázce učinily vlastní úsudek, a to na základě dvou listin – sdělení Úřadu práce ČR, kontaktního pracoviště Cheb, ze dne 16. 2. 2018, které obsahovalo informaci zaměstnavatele J. K. o předčasném ukončení pracovního poměru žalobce, v níž jako důvod uvedl „*FO – J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s. r. o., stejná dílna, stejná práce*“, a sdělení Státního úřadu inspekce práce, oblastního inspektorátu pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 23. 4. 2018 o výsledku kontroly u zaměstnavatelů JKE Tex s. r. o. a J. K., z něhož vyplývá, že žalobce ukončil pracovní poměr k J. K. ke dni 31. 12. 2017 a dne 1. 1. 2018 uzavřel J. K. jakožto jednatel společnosti JKE Tex s. r. o. s žalobcem novou pracovní smlouvu; k přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli však nedošlo.

[6] Krajský soud závěr správních orgánů ohledně otázky přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů nepovažoval za správný. Žalobce v průběhu správního řízení tvrdil, že došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů podnikající fyzické osoby J. K. na společnost JKE Tex s. r. o., a toto tvrzení bylo podpořeno i J. K., který byl současně i jednatelem této společnosti. Podle krajského soudu nebylo možné závěr o přechodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu zvrátit prostým faktem vyplývajícím z informace inspektorátu práce o tom, že dne 31. 12. 2017 byla uzavřena dohoda o skončení pracovního poměru žalobce s J. K. a ode dne 1. 1. 2018 uzavřena pracovní smlouva mezi žalobcem 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 § 338 odst. 2 a 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), k převodu činnosti zaměstnavatele nebo části činnosti zaměstnavatele nebo k převodu úkolů zaměstnavatele anebo jejich části k jinému zaměstnavateli.

[7] Správní orgány proto podle krajského soudu opřely svá rozhodnutí o zastavení řízení o nesprávný závěr. Dopustily se tak vady řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť v takovém případě byly povinny o žádosti žalobce rozhodnout věcně, a nikoli procesně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[8] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

(„s. ř. s.“). V kasační stížnosti zdůraznila, že nadále zastává názor o splnění podmínek pro zastavení správního řízení. Naopak zásadně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se správní orgány měly vyrovnat s existencí § 338 zákoníku práce, resp. že skutečnost, zda došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, byla v řízení předběžnou otázkou ve smyslu § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Správní orgány se podle stěžovatelky otázkou přechodu práv a povinností zabývaly, což je zřejmé ze správního spisu. Navíc sám žalobce jak v žádosti o prominutí zmeškání lhůty k podání žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, tak v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně netvrdil, že k přechodu práv došlo, naopak připustil, že byl povinen do dvou měsíců od skončení jeho pracovního poměru požádat o udělení souhlasu.

[9] Závěry založené na informaci inspektorátu práce jsou pak podle stěžovatelky dostatečné i z hlediska požadavků kladených na správní orgány podle § 3 správního řádu. Krajský soud nespécifikoval, proč by nebylo možno při posouzení sporné otázky vycházet z informace oblastního inspektorátu práce. Sám krajský soud tuto informaci nijak nehodnotil, což zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud ani nekonkretizoval, jakým způsobem měly být skutečnosti vztahující se k přechodu práv a povinností mezi zaměstnavateli více zjišťovány. Pokud žalobce tvrdil, že k uvedenému přechodu práv došlo, bylo na něm, aby svá tvrzení prokázal.

[10] Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatelky také vnitřně rozporný. Krajský soud správním orgánům vytýká, že se nevypořádaly s § 338 zákoníku práce a že z podkladů pro rozhodnutí vyvodily nesprávný závěr. Současně však v bodě 27 (poznámka NSS: správně má stěžovatelka zřejmě na mysli bod 34) odůvodnění rozsudku dovozuje, že bylo povinností stěžovatelky rozhodnout věcně, a nikoli procesně, a následně krajský soud shrnuje, že správní řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, trpí vadou řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s.

[11] Stěžovatelka s ohledem na to navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s názorem krajského soudu a nepovažuje kasační stížnost za důvodnou. Souhlasí se závěrem, že správní orgány nesprávně posoudily doklady obsažené ve spisovém materiálu. Krajský soud naopak dospěl ke správnému závěru, že zde nebyl důvod pro zastavení řízení, ale že žádost měla být meritorně projednána. Žalobce se nadále nemůže ztotožnit s názorem stěžovatelky, že bylo bez dalšího nutné vycházet ze sdělení oblastního inspektorátu práce a jeho závěru, že k přechodu práv a povinností nedošlo, neboť další podklady rozhodnutí svědčí o opaku. Navíc musí rozptýlit domněnky stěžovatelky, že v žádosti o prominutí zmeškání lhůty netvrdil nic o přechodu práv a povinností; naopak zde stále hovořil o tom, že se jedná o stejnou pozici a stejného zaměstnavatele.

[13] Žalobce proto uzavřel, že zde nebyl důvod pro procesní zastavení řízení, ale jeho žádost měla být meritorně projednána, neboť zde došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu. Krajský soud proto posoudil žalobu správně, kasační stížnost je nedůvodná, a žalobce proto navrhl její zamítnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že se otázkou zániku platnosti zaměstnaneckých karet jiných žalobců z důvodu ukončení pracovněprávních vztahů, pro něž byly jejich zaměstnanecké karty vydány, již zabýval v rozsudcích ze dne 29. 7. 2020, č. j. 1 Azs 134/2020 - 32, nebo ze dne 13. 8. 2020, č. j. 7 Azs 42/2020-33. Tyto rozsudky se týkaly různých držitelů zaměstnaneckých karet, avšak ve věcech založených na obdobných, ne-li totožných, skutkových i právních okolnostech (spor o to, zda mezi zaměstnavateli držitelů karet J. K. a společností JKE Tex s. r. o. došlo k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů, nebo k ukončení pracovněprávního vztahu ke dni 31. 12. 2017 a tím i zániku platnosti zaměstnanecké karty ke dni 1. 3. 2018). Soud neshledal důvodu se od závěrů uvedených v předchozích rozsudcích odchýlit, a proto je přebírá i v nyní posuzované věci.

[16] Nejvyšší správní soud ani v tomto případě neshledal namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, proč podle krajského soudu nebylo možno vycházet pouze ze sdělení oblastního inspektorátu práce (bod 33 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 ve smyslu § 338 odst. 2 a 3 zákoníku práce došlo k převodu činnosti zaměstnavatele.

[17] Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný z důvodu 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 rozsudku).

[18] 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.

[19] Je pravdou, že krajský soud v bodu 34 nesprávně konstatuje, že správní orgány měly o žádosti žalobce 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 srozuměna 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, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

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

[21] Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců *[z]měna 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.*

[22] Podle § 63 odst. 1 téhož zákona *[p]latnost 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.*

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

[24] 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.*

[25] V nyní posuzované věci byla žalobci vydána zaměstnanecká karta s dobou platnosti od 5. 9. 2017 do 4. 9. 2019 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 Mánesova 1356/3, Aš. Žalobce podal dne 7. 5. 2018 žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, v níž uvedl, 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 žalobce požádal o prominutí lhůty k podání žádosti, v níž uvedl, že dne 1. 1. 2018 došlo ke změně zaměstnavatele z J. K. na společnost JKE Tex s. r. o., přičemž

žalobce stále pracuje pro stejného zaměstnavatele na stejné pozici. Poté, co byla tato společnost vymazána z obchodního rejstříku, byl žalobce převeden zpět k zaměstnavateli J. K.. Od doby udělení povolení k zaměstnání dodnes žalobce fakticky pracuje u stejného zaměstnavatele na stejné pozici. Žalobce současně uvedl, že si uvědomuje, že měl ve lhůtě 60 dnů podat žádost o souhlas se změnou zaměstnavatele, avšak z důvodu, že došlo ke komplikaci při převodu práv mezi zaměstnavateli J. K. a společností JKE Tex, tuto žádost nepodal včas.

[26] K žádosti žalobce předložil původní pracovní smlouvu ze dne 15. 5. 2017 uzavřenou s J. K., dále dohodu o rozvázání pracovního poměru se společností JKE Tex s. r. o. ze dne 30. 4. 2018 a pracovní smlouvu uzavřenou s J. K. dne 2. 5. 2018. Ve správním spisu je dále založen dokument „Informace o výsledku kontroly“, v němž oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj informuje správní orgán I. stupně, že kontrolou u společnosti JKE Tex s. r. o. a J. K. bylo zjištěno, že žalobce ukončil 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 žalobcem (a dalšími uvedenými cizinci) 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 13. 2. 2018, že ke dni 31. 12. 2017 došlo u žalobce k nenastoupení/ukončení/předčasnému ukončení zaměstnání z důvodu „*FO-J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s. r. o. stejná dílna, stejná práce*“.

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

[28] 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 správním orgánům 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).

[29] 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 žalobce 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 žalobce.

[30] Žalobce v řízení před správními orgány totiž tvrdil, že ukončení pracovního poměru bylo pouze formální a došlo k němu toliko v důsledku přeměny právní formy podnikání J. K. Je pravdou, že to byl také žalobce, kdo v žádosti o prominutí lhůty zmínil, že z důvodů komplikací nedošlo k převodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů mezi zaměstnavateli. Šlo však o zjevně laické vyjádření samotného žalobce, z něhož nelze dovozovat, že uvedená právní skutečnost nenastala. Jak již správně zmínil krajský soud, správní orgány měly k dispozici také vyjádření J. K. o tom, že „*FO-J. K. se změnila ve společnost JKE Tex s. r. o. stejná dílna, stejná práce*“. Rovněž žalobce v obou žádostech ze dne 7. 5. 2018 tvrdil, 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 žalobce a případného přechodu práv a povinností z pracovněprávního vztahu (a vlivu této skutečnosti na platnost zaměstnanecké karty), což však 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 něm je bez jakékoli podrobnější úvahy či poukazu na další podklady uvedeno, že „*k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů nedošlo*“. Soud nemá pochyb o tom, že uvedená informace mohla v řízení o žádosti žalobce sloužit jako jeden z důkazních prostředků. Současně soud nepochybuje ani o tom, že oblastní inspektorát 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 tvrzeními žalobce. Daná právní otázka tak podle soudu dosud nebyla řádně posouzena.

[31] 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.

[32] 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.

[33] 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

právnícká 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).

[34] 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.

[35] 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).

[36] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány dostatečně neobjasnily skutečnosti podstatné pro jejich rozhodnutí. Tvrzení o tom, že žalobce podal žádost v době, kdy k tomu nebyl oprávněn, do řízení vnesly právě správní orgány. Bylo proto na nich, aby shromáždily dostatek podkladů, které 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 žalobce, 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 § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců vůbec aplikovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na shora uvedené k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[38] 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. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které mu 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), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč, kterou je stěžovatelka povinna uhradit žalobci k rukám jeho zástupce ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. září 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu