



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: **N. D. S.**, nar. X, státní příslušnost X, X,
zastoupeného Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem, Václavské náměstí
808/66, 110 00 Praha 1,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064,
náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 4. 2021, č.j. MV- 19941-8/SO-2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“ nebo „správní orgán I. stupně“), ze dne 3. 11. 2020, č.j. OAM-57470-6/ZM-2020 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), bylo žalobci ve smyslu § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“ nebo „ZPC“), sděleno, že

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nesplňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců.

2. K žalobcovu odvolání byl rozhodnutím žalované ze dne 1. 4. 2021, č.j. MV-19941-8/SO-2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změněn výrok prvoinstančního rozhodnutí tak, že správní řízení o oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele se podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu zastavuje, neboť zaniklo právo, jehož se řízení týká.
3. Žalobce se žalobou ze dne 23. 4. 2021, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou téhož dne, domáhal zrušení napadeného rozhodnutí.
4. Pobyt cizinců v České republice je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení je upraveno správním řádem. Jednotný postup vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě upravuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 (dále jen „Směrnice“).

[III] Žaloba

5. **(Část A. žaloby)** Žalobce byl toho názoru, že napadené rozhodnutí je nesprávné a nezákonné. V první řadě namítal, že k odnětí jednotného povolení může podle čl. 8 Směrnice dojít jedině na základě rozhodnutí coby individuálního správního aktu a nikoliv bez dalšího *ex lege*, jak stanoví národní právní úprava v § 42g odst. 7 ve spojení s § 63 odst. 1 ZPC. Žalobce si byl vědom dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce konformity § 63 odst. 1 ZPC s čl. 8 odst. 1 a 2 Směrnice představované v té době prozatím toliko rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č.j. 4 Azs 275/2019-27. Čtvrtý senát dospěl k závěru, že soulad § 63 odst. 1 ZPC s čl. 8 odst. 1 a 2 Směrnice je natolik zřejmý, že není s ohledem na zásadu *acte clair* třeba pokládat lucemburskému soudu ohledně toho předběžnou otázku. Žalobce však právní názor čtvrtého senátu nesdílel.
6. Žalobce byl v té souvislosti přesvědčen o zjevném rozporu § 42g odst. 7 (ve spojení s § 63 odst. 1 ZPC) s čl. 8 odst. 1 a 2 Směrnice. Nesoulad národní úpravy s právem Evropské unie je přitom dle názoru žalobce zjevný již ze samotné dikce předmětných ustanovení ZPC a Směrnice. Nadto je třeba uvést, že čtvrtý senát vyslovil tento právní názor ve skutkově i právně odlišném případě, neboť v té věci se jednalo o přezkum rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a ZPC, nikoliv o přezkum rozhodnutí o změně zaměstnavatele. Žalobce v té souvislosti citoval § 63 odst. 1 ZPC, resp. čl. 8 odst. 1 a 2 Směrnice (viz níže) a konstatoval, že dřívější právní úprava institut změny zaměstnavatele podřizovala správnímu řízení *stricto sensu*, čímž bylo požadavkům Směrnice učiněno zadost. Stávající úprava naproti tomu změnu zaměstnavatele zcela vyňala z režimu části druhé a třetí správního řádu, když je postavena na konstrukci, že držitel zaměstnanecké karty ministerstvu oznamuje změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 ZPC a vyčkává na sdělení o splnění podmínek pro takovou změnu, což se v aplikační praxi ministerstva odehrává v režimu části čtvrté správního řádu. Stávající právní úprava tak neumožňuje podat proti sdělení ministerstva o nesplnění podmínek žádný opravný prostředek.
7. Dle názoru žalobce lze stávající právní úpravu změny zaměstnavatele ve spojení se zánikem platnosti zaměstnanecké karty *ex lege* považovat z hlediska právní jistoty za velmi nežádoucí

a s trochou nadsázky možno tuto úpravu označit za past, do které se chytí mnohý cizinec, aniž by si vůbec uvědomoval, že mu mělo povolení k pobytu zaniknout. O tom se dozví zpravidla až v okamžiku, kdy na něj příslušný pracovník ministerstva přivolá hlídku cizinecké policie k zahájení úkonů správního řízení o jeho vyhoštění z území členských států Evropské unie. Nevhodnost a nepředvídatelnost právní úpravy by jistě sama o sobě nemohla zpravidla vést k její derogaci (respektive neaplikovatelnosti) ze strany moci soudní. Žalobce je však s ohledem na výše předestřené argumenty přesvědčen o rozporu národní úpravy s právem Evropské unie, kdy tento rozpor nelze dle jeho názoru s ohledem na jednoznačné znění zákona vyřešit eurokonformním výkladem. Žalobce proto krajský soud požádal, aby zvážil možnost položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie dle čl. 267 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie ohledně souladu § 42g odst. 7 ve spojení s § 63 odst. 1 ZPC s čl. 8 odst. 1 a 2 Směrnice, případně ohledně souladu samotného § 63 odst. 1 ZPC s čl. 8 odst. 1 a 2 Směrnice.

8. **(Část B. žaloby)** Žalobce dále namítal, že ve věci nebyl naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. Dle názoru žalobce jednak s ohledem na námitky uvedené pod žalobním bodem A. nezanikla ex lege žalobcova zaměstnanecká karta. K odnětí jednotného povolení může totiž podle čl. 8 Směrnice 2011/98/EU dojít jedině na základě rozhodnutí coby individuálního správního aktu a nikoli bez dalšího ex lege, jak stanoví národní právní úprava v § 42g odst. 7 ve spojení s § 63 odst. 1 ZPC. Zároveň žalobce nesouhlasí s názorem žalované, že v důsledku zániku zaměstnanecké karty ex lege, mělo zaniknout právo, jehož se řízení týkalo. Žalovaná na podporu tohoto závěru odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2018, č.j. 30 A 98/2017-50, který se však týkal typově odlišné věci, a sice prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Dle žalobcova názoru nelze v projednávané věci dospět k závěru o zániku práva při změně zaměstnavatele.
9. **(Část C. žaloby)** Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí je založené na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Krajský soud v Plzni v usnesení ze dne 6. 1. 2021, č.j. 77 A 168/2020-10, dospěl v bodě 12. k závěru, že správní orgán při posuzování splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 8 ZPC nejenže zasahuje do práv a povinností cizince, ale takové posouzení rovněž vyžaduje právní úvahu a může být předmětem sporu. Žalobce se domnívá, že ve věci nebylo bez důvodných pochybností prokázáno naplnění důvodu pro zastavení řízení. Především nebylo prokázáno, že by měla ex lege zaniknout žalobcova zaměstnanecká karta.
10. **(Část D. žaloby)** Žalobce namítá, že v řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, byl zkrácen na svých procesních právech. Žalobci nebylo umožněno se během celého správního řízení k věci vyjádřit a nebyla mu dána možnost seznámit se s podklady před vydáním napadeného rozhodnutí a k těmto se případně vyjádřit, neboť v prvním stupni bylo rozhodnuto sdělením podle části čtvrté správního řádu a v odvolacím řízení bylo bez dalšího rozhodnuto o zastavení řízení.
11. **(Část E. žaloby)** Žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť v jeho důsledku byl připraven o možnost se proti zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu odvolat. Žalobce se domnívá, že žalovaná pochybila, když prvostupňové rozhodnutí změnila tak, že se řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu zastavuje. Řízení může správní orgán zastavit v souladu s § 66 toliko usnesením. Napadené rozhodnutí je však rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí je označeno jako sdělení. Názor žalované, že prvostupňové sdělení je ve skutečnosti usnesením o zastavení řízení podle § 66 odst. 1

písm. f) správního řádu je dle názoru žalobce pouhou domněnkou. Žalovaná nemůže za správní orgán I. stupně domýšlet, jak by býval jinak o žádosti rozhodl, pokud by namísto vydání sdělení postupoval podle části druhé správního řádu. Žalobce neměl možnost během celého řízení proti zastavení řízení jakkoli brojit, neboť se o něm dozvěděl až při oznámení napadeného rozhodnutí.

12. **(Část F. žaloby)** Žalobce dále namítal, že žalovaná pochybila jakožto odvolací správní orgán při přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Žalobce se domnívá, že prvostupňové rozhodnutí nevyhovuje požadavkům, které na obsah a formu rozhodnutí klade správní řád zejména v ustanovení § 67 až 69. V písemném vyhotovení prvostupňového rozhodnutí chybí označení rozhodnutí, případně usnesení.
13. **(Část G. žaloby)** Žalobce konečně namítal, že napadené rozhodnutí je nesprávné, přepjatě formalistické, nepřiměřeně přísné a v neposlední řadě nepřiměřené z hlediska jeho dopadů do soukromého a rodinného života žalobce. Žalovaný ani prvostupňový správní orgán se vůbec nevěnoval posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce vzhledem k důvodům pro jeho vydání. Žalobce považoval za důležité namítat, že napadené rozhodnutí je nepřiměřeně přísné a přepjatě formalistické, když z důvodu, byť jen nepatrného překročení oné šedesátidenní lhůty stanovené v § 63 odst. 1 ZPC dochází k odnětí povolení k pobytu cizinci, který při změně zaměstnavatele v době, která není pro zaměstnance na trhu práce zrovna nejprázlivější, nového zaměstnavatele úspěšně najde, avšak toliko o několik dní překročí lhůtu podle § 63 odst. 1 ZPC. S ohledem na nevhodnou právní úpravu se přitom takový cizinec může ocitnout v ilegaltě dříve, než je o tom vůbec jakkoliv uvědomen příslušným správním orgánem činným v pobytovém správním řízení.

[III] Vyjádření žalované

14. Žalovaná ve vyjádření ze dne 3. 6. 2021 k žalobě zopakovala, že žalobci byla vydána zaměstnanecká karta s platností do 7. 6. 2022. Z dokladů doložených k oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců vyplynulo, že dosavadní pracovněprávní vztah žalobce skončil již dne 21. 7. 2020, tj. 78 dnů před doručení oznámení. Zaměstnanecká karta žalobce proto zanikla uplynutím 60 denní doby podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. ke dni 19. 9. 2020.
15. Skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí byl dle žalované dostatečně popsán v žalobou napadeném rozhodnutí, stejně jako v něm byla vypořádána námitka rozporu národní právní úpravy v § 42g odst. 7 ve spojení s § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s čl. 8 Směrnice.
16. Žalobce namítal, že byl krácen na procesních právech, neboť mu během řízení nebylo umožněno se k věci vyjádřit a seznámit se s podklady. Žalovaná měla za to, že v posuzovaném případě nedošlo k porušení procesních práv žalobce, neboť byl naplněn důvod pro zastavení řízení, tj. procesní formu rozhodnutí, na které se nevztahuje § 36 odst. 3 správního řádu. V podrobnostech bylo odkázáno na str. 6 napadeného rozhodnutí.
17. Ve vztahu k žalobcově námitce, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně neodpovídá požadavkům § 67 až § 69 správního řádu, žalovaná opět odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se podrobně zabývala tím, zda sdělení správního orgánu I. stupně podle § 42g odst. 9 ZPC odpovídá uvedeným zákonným ustanovením. Stran neposuzování přiměřenosti rozhodnutí bylo odkázáno na str. 8 napadeného rozhodnutí, kde byla rovněž tato námitka řádně vypořádána.

18. K námitce, že není dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, žalovaná uvedla, že se ztotožnila se závěrem správního orgánu I. stupně, že zaměstnanecká karta účastníka řízení zanikla podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ze zákona dne 19. 9. 2020 uplynutím 60denní doby od skončení pracovního poměru u dosavadního zaměstnavatele. Zaniklo tedy právo, kterého se oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele týkalo, neboť toto oznámení může učinit pouze osoba, která je držitelem platné zaměstnanecké karty. Oznámení účastníka řízení o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele nebylo správním orgánem I. stupně meritorně posuzováno. Žalovaná proto dospěla k závěru, že byl naplněn důvod pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu a přistoupila ke změně výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž tento postup v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnila.
19. S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaná navrhl, aby soud Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

[IV] Repliká

20. Žalobce v replice ze dne 21. 7. 2021 k vyjádření žalované k žalobě uvedl, že vyjádření žalované nepřináší žádnou relevantní argumentaci, kterou by bylo možné zpochybnit důvodnost podané žaloby. Žalobce byl s ohledem na argumentaci uvedenou v žalobě přesvědčen, že jeho zaměstnanecká karta nezanikla a nebyl tedy dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu. K odnětí jednotného povolení může totiž podle čl. 8 Směrnice 2011/98/EU dojít jedině na základě rozhodnutí coby individuálního správního aktu, nikoli bez dalšího *ex lege*, jak stanoví národní právní úprava v § 42g odst. 7 ve spojení s § 63 odst. 1 ZPC.
21. Zároveň žalobce nesouhlasil s názorem žalované, že v důsledku *ex lege* zániku zaměstnanecké karty mělo zaniknout právo, jehož se řízení týkalo. Zároveň žalobce zopakoval, že napadeným rozhodnutím byla porušena jeho procesní práva, když neměl možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí, ani podat odvolání a vznést argumenty proti zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu.
22. Žalobce byl s ohledem na výše uvedené nadále přesvědčen o důvodnosti své žaloby.

[V] Posouzení věci soudem

23. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
24. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
25. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
26. Při jednání soudu dne 26. 4. 2023 žalobce setrval na námitkách vyjevených v žalobě. Žalovaná se z jednání omluvila.
27. Žaloba není důvodná.
28. Soud připomíná, že žalobci bylo dne 9. 11. 2020 oznámeno sdělení Ministerstva vnitra ze dne 3. 11. 2020, č.j. OAM-57470-6/ZM-2020, o nesplnění podmínek stanovených zákonem

o pobytu cizinců pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty nebo pro jeho zaměstnávání u dalšího zaměstnavatele nebo na další pracovní pozici.

29. Žalobce měl za to, že sdělení Ministerstva je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, proti kterému nebylo možné podat odvolání, a proto podal ke Krajskému soudu v Plzni žalobu proti tomuto rozhodnutí. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 6. 1. 2021, č.j. 77 A 168/2020-10, žalobu odmítl a postoupil ji jakožto odvolání k vyřízení žalované.
30. Žalovaná pak rozhodnutím ze dne 1. 4. 2021, č.j. MV-19941-8/SO-2021, změnila výrok sdělení Ministerstva takto: „*Správní řízení o oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele se zastavuje podle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., neboť zaniklo právo, jehož se řízení týká.*“
31. Ohledně námitek obsažených v části A. žaloby soud uvažil následovně.
32. Námitka není důvodná.
33. Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců platí: „*Změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže. Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. Držitel zaměstnanecké karty, který na území přicestoval na základě vládou schváleného programu, je oprávněn změnit zaměstnavatele nejdříve po uplynutí doby, na kterou byla tato zaměstnanecká karta vydána; to neplatí, pokud dřívější změnu zaměstnavatele umožňují podmínky vládou schváleného programu, na jehož základě držitel zaměstnanecké karty na území přicestoval. Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.*“.
34. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: „*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 nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti.*“.
35. Podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců platí: „*Ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení podle odstavců 7 a 8 sdělí cizinci a budoucímu zaměstnavateli, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být na tomto místě zaměstnáván. Na oznámení, které nesplňuje podmínky uvedené v odstavcích 7 a 8 se hledí, jako by nebylo učiněno. Jestliže v době podle § 63 odst. 1 držitel zaměstnanecké karty doručil ministerstvu více oznámení o změně zaměstnavatele, přihlíží se pouze k poslednímu z nich, na předchozí oznámení se hledí, jako by nebyla učiněna.*“.

36. Podle čl. 8 odst. 1 Směrnice platí: „*V písemném oznámení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení nebo rozhodnutí, kterým se jednotné povolení odnímá na základě požadavků stanovených unijním nebo vnitrostátním právem, je uvedeno odůvodnění.*“.
37. Podle čl. 8 odst. 2 Směrnice platí: „*Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení či o odnětí jednotného povolení je možné podat opravný prostředek v dotčeném členském státě v souladu s vnitrostátním právem. V písemném oznámení podle odstavce 1 je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a lhůta pro toto podání.*“.
38. Krajský soud, podobně jako Nejvyšší správní soud, nepochybuje o konformitě § 63 odst. 1 ZPC s unijní právní úpravou obsaženou ve Směrnici. Jak vyplývá z čl. 8 Směrnice, žádost o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení musí být zamítnuta či jednotné povolení musí být odňato na základě požadavků stanovených unijním či vnitrostátním právem písemným rozhodnutím, které musí být odůvodněno. Problematika přistěhovalců spadá podle čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) do sdílených pravomocí Evropské unie. Členské státy tak mohou v dané oblasti přijímat právně závazné akty v rozsahu neupraveném unijním právem. Směrnice pak stanoví určitý cíl, kterého mají členské státy dosáhnout, přičemž způsob provedení se v konkrétních případech může lišit. Smyslem a cílem Směrnice je zavést jednotný postup vyřizování žádostí a vydávání jednotného povolení pracovníkům ze třetích zemí. Vzhledem k tomu stanoví minimální standard procesních záruk a právo na rovné zacházení. Shodné závěry Nejvyšší správní soud formuloval v rozsudku ze dne 20. 2. 2018, č.j. 9 Azs 311/2017-25, a v rozsudku ze dne 5. 4. 2017, č.j. 6 Azs 60/2017-13 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), kde mj. konstatoval, že „*stanovení podmínek výkonu zaměstnání a podmínek získání pracovního povolení občanů třetích zemí je zásadně věcí vnitrostátní úpravy v souladu s výše citovanou směrnicí. Každý členský stát tedy sám uplatňuje v oblasti zaměstnávání cizinců vlastní právní úpravu.*“
39. Kasační soud vyjevil v rozsudku ze dne 17. 9. 2019, č.j. 4 Azs 275/2019-27, dále toto: „*[11] Ustanovení směrnice nezakazují členským státům přijmout doplňující či rozšiřující právní úpravu. Příkladem lze uvést čl. 5 odst. 3 a 4 či výše zmíněný čl. 8, které se na vnitrostátní právní úpravu přímo odkazují. Stejný závěr plyne také z odůvodnění směrnice, která v bodě 17 stanoví, že „podmínky a kritéria, na základě kterých může být žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení zamítnuta, nebo na jejichž základě může být jednotné povolení odňato, by měly být objektivní a měly by být stanoveny vnitrostátními právními předpisy.“ Nejvyšší správní soud uzavírá, že posuzované ustanovení § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců výše uvedené podmínky bezpochyby splňuje. Námitce stěžovatele, že směrnice neopravňuje členské státy k přijetí vnitrostátní právní úpravy, proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.*
- [12] Z čl. 8 směrnice dále vyplývá, že v případě rozhodování o žádosti o zaměstnaneckou kartu či o jejím odnětí musí být vydáno písemné odůvodněné rozhodnutí, přičemž podmínky pro rozhodování správních orgánů může stanovit jak unijní, tak vnitrostátní právo. Požadavky na kvalitu rozhodnutí správních orgánů o výše zmíněných skutečnostech tak unijní právo klade v situaci, kdy cizinec o zaměstnaneckou kartu žádá, případně pokud správní orgán platnou zaměstnaneckou kartu vydá, ale z určitých důvodů do její platnosti svým rozhodnutím zasahuje. Současně však předmětné ustanovení nevylučuje možnost zániku zaměstnanecké karty ze zákona.*
- (...)

[14] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených skutečností uzavírá, že ustanovení § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není v rozporu s unijní právní úpravou obsaženou ve směrnici. O správnosti tohoto závěru nemá Nejvyšší správní soud žádné pochybnosti, a proto neshledal žádný důvod k podání žádosti Soudnímu dvoru Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce. Dále závěrem konstatuje, že ačkoliv je stěžovatel cizincem, je jeho povinností znát a dodržovat právní předpisy platné v České republice, a to včetně zákona o pobytu cizinců. Nesplní-li tuto povinnost, musí také nést odpovídající důsledky spočívající v zániku oprávnění pobývat na území České republiky.“.

40. Shrnutí (a aplikováno na nyní souzenou věc) – není v rozporu s unijním právem, dojde-li k zániku platnosti zaměstnanecké karty *ex lege* podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dále, ač je prvoinstanční správní akt označen jako sdělení (§ 42g odst. 9 ZPC), ustálila se judikatura správních soudů na výkladu, podle kterého se jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (a § 9 správního řádu) a je proti němu možné bránit se oprávněným prostředkem. Správní orgán totiž musí po oznámení změny zaměstnavatele nebo pracovního zařazení přezkoumat, zda oznamovatel předložil doklad prokazující, že jeho dosavadní pracovněprávní vztah trvá, nebo doklad prokazující, ke kterému dni tento vztah skončil, pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, ze které je patrné, že je uzavřena na pracovní pozici uvedenou v oznámení, která je navíc uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, a prohlášení budoucího zaměstnavatele, že má cizinec odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání (§ 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců), což jistě vyžaduje i právní úvahu a může to být též předmětem sporu. Jedná se tedy o úkon, kterým se zakládají práva, správní orgán při svém rozhodnutí nevychází jen z nesporných podkladů ze své úřední činnosti. Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců proto jednoznačně není pouze úkonem, kterým správní orgán něco osvědčuje.
41. Prvoinstanční rozhodnutí bylo řádně odůvodněno (správní orgán I. stupně se přezkoumatelně zabýval otázkou, zda žalobce splňuje podmínky pro oznámení změny, a dospěl k závěru, že podmínky pro změnu zaměstnavatele nejsou splněny, což rovněž přezkoumatelně vyjevil) a žalobce proti němu brojil oprávněným prostředkem. Nemohlo být tedy řeči o tom, že by nebyly naplněny podmínky čl. 8 Směrnice.
42. Namítá-li žalobce, že stávající právní úprava je z hlediska právní jistoty „velmi nežádoucí a s trochou nadsázky past“, pak soud zcela v souladu s Nejvyšším správním soudem oponuje, že je žalobcovou povinností znát a dodržovat právní předpisy platné v České republice, včetně zákona o pobytu cizinců. Nesplní-li tuto povinnost, pak musí nést odpovídající důsledky spočívající v zániku oprávnění pobývat na území České republiky.
43. Ohledně námitek obsažené v části F. žaloby soud uvažil následovně.
44. Námitka není důvodná.
45. Tu soud primárně konstatuje, že Nejvyšší správní soud vyjevil stran náležitostí žalobního bodu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, mj. toto: „Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 4 Azs 149/2004-52,

zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č.j. 6 A 85/92-5).

Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciacie přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany.

Žalobce je též povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“

46. Žalobcová námitka (v části F žaloby) uvedeným parametrům nedostála. Jediné konkrétní, co žalobce vytkl prvoinstančnímu rozhodnutí, bylo tvrzení, že „v písemném vyhotovení prvostupňového rozhodnutí chybí označení rozhodnutí, případně usnesení.“ Správní orgán I. stupně však zcela v souladu s dikcí § 42g odst. 9 ZPC označil prvoinstanční rozhodnutí jako „Sdělení o nesplnění podmínek“ s datem vyhotovení 3. 11. 2020 a č.j. OAM-57470-6/ZM-2020. Vyšších nároků na označení (specifikaci) rozhodnutí nelze, dle názoru soudu, mít.
47. Žalobce v dalším textu námitky nevytkl prvoinstančnímu rozhodnutí již nic konkrétního a ustal pouze na vágní a stran možného přezkumu nicneříkající formulaci o tom, že „prvostupňové rozhodnutí nevyhovuje požadavkům, které na obsah a formu rozhodnutí klade správní řád zejména v ustanovení § 67 až 69“. Soudy ve správním soudnictví však nejsou povoleny k tomu, aby za žalobce domýšlely, co správním orgánům vytýká. Soud proto obecně konstatuje, že prvoinstanční rozhodnutí obstálo jak z hlediska jeho označení (specifikace), tak z hlediska jeho odůvodnění (viz výše). Bylo z něj patrné, kdo jej vydal i proč, stejně tak nebylo pochyb o adresátovi rozhodnutí (sdělení). A rovněž ohledně možnosti podat opravný prostředek byla žalobcová práva dostatečně ochráněna (viz výše).
48. Ohledně námitek obsažených v části B., C. a E. žaloby soud uvažil následovně.
49. Námitky nejsou důvodné.
50. Žalobce v části C. žaloby zpochybnil dostatečnost zjištěného skutkového stavu.
51. I tu soud nejprve odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58 (viz výše) a konstatuje, že předmětná námitka požadovaným parametrům žalobního bodu nedostála.
52. Správní orgány jednoznačně vyjevily, proč platnost žalobcovy zaměstnanecké karty zanikla ve smyslu § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně k tomu uvedl mj. toto: „Správnímu orgánu je z jeho úřední činnosti známo, že oznamovatel (= žalobce) na území naposled pobýval na základě zaměstnanecké karty, která mu byla vydána s platností do

07.06.2022. Oznamovatel toto oznámení (= oznámení o změně zaměstnavatele ve smyslu § 42g odst. 7 ZPC) doručil správnímu orgánu dne 08.10.2020, dle předloženého dokladu o ukončení dosavadního pracovněprávního vztahu však tento pracovněprávní vztah skončil již ke dni 21.07.2020, tedy 78 dnů před doručením tohoto oznámení. Z výše uvedeného vyplývá, že zaměstnanecká karta oznamovatele již zanikla, neboť tato 60denní doba uplynula již dnem 19.09.2020 (tento den byl posledním dnem platnosti zaměstnanecké karty oznamovatele). Oznamovatel tedy nebyl oprávněn oznámit změnu podle § 42g odst. 7 zák. č. 326/1999 Sb., neboť doba uvedená v § 63 odst. 1 zák. č. 326/1999 Sb. již uplynula.“

53. Žalobce sice tvrdí, že nebylo prokázáno, že by ex lege zanikla platnost žalobcovy zaměstnanecké karty, avšak, a to je pro posouzení námitky zásadní, nikterak nepolemizuje se závěry správních orgánů v tom směru vyjevených. Žalobce nečinil sporným časosledné údaje, zejména ty, podle kterých platnost žalobcovy zaměstnanecké karty ke dni podání oznámení již zanikla, neboť rozhodující šedesátidenní doba uplynula ke dni 19. 9. 2020. Žalobce nevyjevil, v čem nemají správní orgány pravdu, neuvedl, co ještě mělo být zjištěno. Podstatou správní žaloby je polemika se závěry správních orgánů, ty však žalobce svojí argumentační indolencí učinil nespornými. Této části námitky proto nebylo možno přisvědčit.
54. Ohledně dalších tvrzení (části B. a E. žaloby) soud připomíná výrokové části prvoinstančního a napadeného rozhodnutí. Správní orgán I. stupně uvedl následující: „Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (...) sděluje, že: podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona č. 326/1999 Sb. pro zaměstnávání oznamovatele na níže uvedeném pracovním místě u níže uvedeného zaměstnavatele nejsou splněny.“ Žalovaná pak ve výroku uvedla toto: „Výrok sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, č. j. OAM-57470-6/ZM-2020 ze dne 3. 11. 2020 (...) se mění takto: Správní řízení o oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo o zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele se zastavuje podle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., neboť zaniklo právo, jehož se řízení týká.“
55. Vzhledem ke znění první věty § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, podle které (zvýraznění podtržením provedl soud) „Ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení podle odstavců 7 a 8 sdělí cizinci a budoucímu zaměstnavateli, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být na tomto místě zaměstnáván.“, je soud toho názoru, že výrok prvoinstančního rozhodnutí plně odpovídá požadavkům na něj plynoucím z citovaného ustanovení.
56. A protože proti sdělení správního orgánu I. stupně bylo přípustné se odvolat, dopadaly na žalovanou § 90 odst. 1 a 5 správního řádu.
57. Podle § 90 odst. 1 správního řádu platí: „Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brožila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací

správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“.

58. Podle § 90 odst. 5 správního řádu platí: „Neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“.
59. Soud je toho názoru, že v souzené věci žalovaná zvolila nevhodný postup ve smyslu možností, které jí § 90 správního řádu poskytoval.
60. Žalovaná postupovala podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Předpokladem pro takový postup je ovšem to, že by prvoinstanční rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy nebo bylo nesprávné. V dané věci tomu tak ovšem nebylo, naopak. Správní orgán I. stupně ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců zcela správně, na podkladě spolehlivě zjištěného skutkového stavu, sdělil žalobci, zda byly (tímto zákonem) požadované podmínky splněny. A protože správní orgán I. stupně nepochybil, bylo namístě, aby žalovaná postupovala podle § 90 odst. 5 správního řádu, odvolání zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.
61. Za těchto okolností soud přezkoumával, zda tímto dílčím pochybením došlo k zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv (prizmatem žalobních námitek). Dospěl k závěru, že nikoliv.
62. Jak je uvedeno výše, žalobce nečinil sporné časosledné údaje, které stran věci vyjevil správní orgán I. stupně. Z nich soud považuje za rozhodující, že a) žalobce učinil oznámení o změně zaměstnavatele ve smyslu § 42g odst. 7 ZPC dne 8. 10. 2020 (= doručení správnímu orgánu), přičemž ovšem b) dosavadní žalobcův pracovněprávní vztah skončil (dle předloženého dokladu o jeho ukončení) ke dni 21. 7. 2020, tedy 78 dní před doručením předmětného oznámení.
63. Právě uvedené je oporou pro závěr, že správní orgán I. stupně nepochybil, když uzavřel, že žalobcova zaměstnanecká karta zanikla již ke dni 19. 9. 2020, ke kterémuž datu uplynula šedesátidenní doba předvídaná § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Za takových okolností nemohlo to, že žalovaná postupovala podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, namísto jeho § 90 odst. 5, nikterak negativně postihnout žalobcova veřejná subjektivní práva (ve smyslu žalobních tvrzení), byť žalobce nemohl odvoláním napadnout zastavení řízení. Podstata věci totiž nebyla žalobcem zpochybněna, a výsledek řízení tak pro něj nemohl být v žádném případě jiný, než konstatování nesplnění požadovaných podmínek.
64. Stejně soud uvážil stran námitek obsažených v části D. žaloby. Ani ty neshledal důvodné.
65. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu platí: „Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“.
66. Soud je toho názoru, že vzhledem k tomu, že proti sdělení správního orgánu I. stupně bylo přípustné se odvolat a že žalovaná měla správně postupovat podle § 90 odst. 5 správního řádu, dopadala na žalovanou i povinnost podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaná tak neučinila, leč ani v tomto případě nedošlo k zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv. Správní spis totiž obsahoval pouze listiny, které byly správnímu orgánu předloženy žalobcem (ten tedy jejich obsah znal), a listiny s údaji z evidencí vedených správním orgánem (které neměly na výrok rozhodnutí žádný vliv). Za takové situace pak nemohlo dojít

k žádnému krácení žalobcových veřejných subjektivních práv, byť se formálně jednalo o pochybení správního orgánu.

67. Ohledně námitek obsažených v části G. žaloby soud uvážil následovně.
68. Námitky nejsou důvodné.
69. Zákon o pobytu cizinců pro případy sdělení podle jeho § 42g odst. 9 nestanoví podmínku zkoumat (správními orgány) případný dopad tohoto sdělení do soukromého a rodinného života cizince. Nicméně, vzhledem k vázanosti České republiky mezinárodními smlouvami se judikatura správních soudů ustálila na možnosti soudního přezkumu takového dopadu správních rozhodnutí i v případech, kdy zákon o pobytu cizinců takovou povinnost správním orgánům přímo neukládá. Je tomu tak tehdy, kdy by předmětný dopad byl excesivní.
70. Žalobce však v nyní souzené věci ustal na obecné výtce, podle které je *„napadené rozhodnutí nepřiměřeně přísné a přepjatě formalistické, když z důvodu, byť jen nepatrného překročení oné šedesátidenní lhůty stanovené v § 63 odst. 1 ZPC dochází k odnětí povolení k pobytu cizinci.“* Žalobce ani netvrdil, natož aby prokazoval, jaké jeho rodinné a soukromé vazby v ČR budou rozhodnutím nepřiměřeně zasaženy. Soudu (ale ani správním orgánům) nebylo žalobcem sděleno v tomto směru nic, co by mohlo být předmětem přezkumu. Lze sice přitakat tomu, že k překročení šedesátidenní lhůty došlo o relativně krátkou dobu, nicméně k onomu překročení došlo (žalobce to nečiní sporným) a zákon byť i s nepatrným překročením spojuje kategorický závěr. Námitku tak nebylo možno vypořádat jinak, než že je nedůvodná.
71. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního.

[V] Náklady řízení

72. Žalovaný správní orgán, jakožto úspěšný ve věci, by měl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovanému správnímu orgánu však žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

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 26. 4. 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

