



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Lenkou Loudovou ve věci

žalobce: **V. K.**, narozený dne X
státní příslušnost Ukrajina

zastoupený advokátem Mgr. Pavolem Kehlem
sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra České republiky**, Odbor azylové a migrační
politiky
sídlem Nad Štolou 4, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2023, č. j. OAM-39519-5/ZM-2023

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení sdělení o nesplnění podmínek ze dne 1. 8. 2023, č. j. OAM-39519-5/ZM-2023 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo sděleno, že podmínky stanovené v § 42a odst. 7, 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), pro zaměstnání oznamovatele nejsou splněny, neboť oznámení bylo podáno až v době, kdy zaměstnanecká karta zanikla.

II. Žalobní body

2. Žalobce namítal, že sdělení ze dne 1. 8. 2023 je ve skutečnosti rozhodnutím, neboť tímto se (minimálně) prohlašuje to, že žalobce nemá právo výkonu k zaměstnání pro nového zaměstnavatele a navíc má za důsledek zánik dříve udělené zaměstnanecké karty (ke dni 30. 5. 2023). Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2022, č. j. 2 Azs 133/2022-22.
3. Je-li podle tohoto rozsudku sdělení žalovaného rozhodnutím ve smyslu ust. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), musí mu předcházet správní řízení. Tato skutečnost vyplývá již z podstaty věci, tedy že rozhodování o právech anebo povinnostech je možné toliko na základě řádně vedeného správního řízení dle části druhé správního řádu. Jednou z těchto povinností je povinnost vyzvat účastníka řízení k odstranění vad žádosti ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu. K tomuto však nedošlo, čímž byl žalobce zkrácen na svém procesní právu. Zároveň byl žalobce zkrácen na svém právu seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu.
4. Žalovaný své rozhodnutí opřel o závěr, že podané oznámení o změně zaměstnavatele bylo opožděné. Účastníku zaniklo jeho předchozí zaměstnání dne 31. 3. 2023. Účastník byl oprávněn změnu zaměstnavatele provést ve lhůtě dle § 42g odst. 7, resp. ve lhůtě dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán uzavřel, že účastník měl povinnost tuto změnu oznámit nejpozději dne 30. 5. 2023, nicméně žalobce změnu zaměstnavatele oznámil dne 31. 5. 2023, tedy v den, kdy již zanikla platnost jeho zaměstnanecké karty. Důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí tedy byla toliko opožděnost předmětného podání.
5. Žalovaný shrnul, že dle § 603 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), je doba takové určení času, úsek času, který omezuje existenci práva nebo povinnosti. Naproti tomu lhůta je určení času - časový úsek - stanovený nebo určený k uplatnění práva. Dle názoru správního orgánu ust. § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců spojuje s uplynutím 60 dnů následujících po skončení pracovněprávního vztahu zánik zaměstnanecké karty. Oněch 60 dnů je časovým úsekem, nejedná se o lhůtu, ale o dobu. Pravidla dle § 40 odst. 1 písm. c) a d) správního řádu dopadají na počítání lhůt, nikoliv dob. I když oznámení bylo předáno k poštovní přepravě dne 29. 5. 2023, doručeno správnímu orgánu bylo teprve dne 31. 5. 2023, tedy po uplynutí této doby.
6. Správní orgán porušil zásadu legitimního očekávání ve smyslu ust. § 2 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti žalobce odkázal na rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 10. 2018, MV-92950-9/SO-2018, ve kterém Komise shrnuje v obdobné věci, že jde o lhůtu podle správního řádu.
7. Žalovaný v odůvodnění uvádí, že zákon o pobytu cizinců žádnou lhůtu pro podání žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele neupravuje. Žalobce je naopak toho názoru, že tato úprava je v § 63 odst. 1 citovaného zákona. Zákon lhůtu pro podání žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele upravuje, kdy tuto váže právě na 60denní ochrannou lhůtu po ukončení předchozího pracovněprávního vztahu. Jinými slovy ustanovení § 63 odst. 1 citovaného zákona zakládá lhůtu pro podání žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele tím způsobem, že hodlá-li si žadatel zaměstnaneckou kartu zachovat, je

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

povinen podat předmětnou žádost nejpozději 60. den po ukončení pracovního poměru. Je sice pravdou, že lhůta není tímto ustanovením upravena výslovně, přesto však z logického výkladu těchto ustanovení vyplývá. Argumentace správního orgánu je nesprávná, neboť lhůta v případě žadatele skutečně existuje.

8. Účastník řízení přitom nenamítá nic proti argumentaci správního orgánu, pokud jde o odůvodnění vztahující se k výkladu pojmu „lhůta“ a „doba“. Je logické, že mezi tyto termíny nelze klást rovnítko a lze se ztotožnit se závěry správního orgánu, byť tyto byly analogicky odvozovány z občanského zákoníku. Přesto se neztotožňuje se závěrem, že by zákon o pobytu cizinců žádnou lhůtu pro podání žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele (pro případ ukončení pracovního poměru) neupravoval.
9. Podle ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu je lhůta zachována i v případě, je-li žádost podána poslední den u držitele poštovní licence. Žalobce svou žádost učinil dne 29. 5. 2023. Správní orgán porušil toto ustanovení, když uzavřel, že žalobcem podané oznámení o změně zaměstnavatele bylo podáno opožděně. Výklad správního orgánu je tak nezákonný, přehnaně formalistický a materiálně nespravedlivý. Pokud snad lhůta k podání žádosti o udělení souhlasu o změnu zaměstnavatele v případě ukončení předchozího zaměstnání nevyplývá na první pohled, z logiky ustanovení § 63 zákona o pobytu cizinců plyne, že posledním možným dnem podání žádosti o udělení souhlasu je 60. den ode dne ukončení pracovního poměru. Opačný výklad by navíc zakládal právní nejistotu mezi žadateli o udělení pobytových oprávnění před správním orgánem. Obecně platí, že skončí-li platnost povolení k dlouhodobému pobytu v den pracovního klidu, je žadatel o jeho prodloužení oprávněn takovouto žádost podat i v následující pracovní den. Uvedené rovněž platí i pro obdobné žádosti (žádost o dlouhodobý pobyt, žádost o změnu účelu povolení k dlouhodobému pobytu, žádost o zaměstnaneckou kartu, atd.). Není žádoucí, aby situace velmi podobná byla řešena rozdílným způsobem, a to i proto, že zaměstnanecká karta je také typem dlouhodobého pobytu.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalobce byl držitelem zaměstnanecké karty, která mu byla vydána z důvodu uvedeného v § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, tedy pro zaměstnávání na volné pracovní pozici, která je součástí centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Zaměstnanecká karta mu byla naposled prodloužena pro zaměstnávání na pracovním místě u společnosti X. Pracovní poměr k této společnosti žalobci skončil dnem 31. 3. 2023.
11. Účinky oznámení změny zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo pracovní pozice nastávají přímo ze zákona a mohou nastávat až v okamžiku, kdy je takové oznámení doručeno žalovanému, nikoliv dříve. Dle § 37 odst. 6 správního řádu totiž platí, že podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný, a je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo. Z toho plyne, že oznámení o změně zaměstnavatele může být považováno za učiněné až okamžikem, kdy je doručeno žalovanému jako správnímu orgánu věcně příslušnému k jeho přijetí ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
12. Z § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců plyne, že zaměstnanecká karta zaniká uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) téhož zákona na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

uvedených v § 42g odst. 7 až 10 téhož zákona. Výjimku z tohoto pravidla pak představuje situace, kdy cizinec před uplynutím této doby učiní oznámení podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (§ 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Ustanovení § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, výslovně hovoří o tom, že „*cizinec před uplynutím doby uvedené v odstavci 1 učiní oznámení podle § 42g odst. 7*“. Z toho plyne, že oznámení změny zaměstnavatele musí být žalovanému doručeno před uplynutím 60denní doby, aby mohlo vyvolávat účinky předvídané v tomto ustanovení, a navíc musí jít o oznámení, které splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, jinak by totiž nemohlo být považováno za učiněné a nebylo by možné k němu přihlížet (§ 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců).

13. Tedy již z formulace § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že oznámení o změně zaměstnavatele musí být žalovanému doručeno před uplynutím doby uvedené v § 63 odst. 1 téhož zákona. Jde-li o časový úsek uvedený v § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ten zcela zjevně není lhůtou, ale skutečně dobou. Uplynutím 60. dne totiž bez dalšího zaniká právo, přesněji zaniká platnost zaměstnanecké karty, tedy individuálního oprávnění cizince pobývat na území České republiky a vykonávat práci na pracovní pozici, pro kterou byla zaměstnanecká karta vydána nebo pro kterou bylo tomuto cizinci vydáno povolení k zaměstnání. Skutečnost, že lze zánik zaměstnanecké karty za podmínek uvedených v § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odvrátit, z doby uvedené v § 63 odst. 1 téhož zákona stěží učiní lhůtu. Doba uvedená v § 63 odst. 1 totiž není stanovena pro provedení nějakého úkonu, naopak je stanovena pro zánik práva v důsledku plynutí času. V případě žalobce 60. den následující po skončení dosavadního pracovního poměru připadl na den 30. 5. 2023. Nejpozději v tento den měl žalobce správnímu orgánu doručit oznámení o změně zaměstnavatele, které splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Protože tak neučinil, půlnocí tohoto dne mu zaměstnanecká karta zanikla. Oznámení žalobce o změně zaměstnavatele, které až dne 29. 5. 2023 odeslal poštou, mohlo vyvolávat účinky až ode dne 31. 5. 2023, kdy bylo žalovanému doručeno. To však již bylo v době, kdy mu zaměstnanecká karta zanikla. Tedy nebyla naplněna dispozice § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, když žalobce neučinil oznámení o změně zaměstnavatele v době, jejímž uplynutím zaniká zaměstnanecká karta podle odstavce 1. Již prostým jazykovým výkladem § 63 zákona o pobytu cizinců nelze dospět k jinému závěru, než že oznámení změny zaměstnavatele pro to, aby vyvolalo účinky předvídané v § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, musí být Ministerstvu vnitra doručeno nejpozději v 60. den následující po skončení stávajícího pracovního vztahu držitele zaměstnanecké karty. Teprve v okamžiku svého doručení Ministerstvu vnitra totiž může vyvolávat účinky, včetně účinku předvídaného v § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tedy pouze v případě, že oznámení změny zaměstnavatele bylo Ministerstvu vnitra doručeno a splňuje podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců pro oznámení změny zaměstnavatele, je způsobilé odvrátit zánik zaměstnanecké karty, který nastává uplynutím šedesátého dne následujícího po skončení dosavadního pracovního vztahu držitele zaměstnanecké karty.
14. Mimo to by žalovaný rád poukázal na to, že správní řád, na nějž se odkazuje žalobce, upravuje pouze procesní lhůty, tedy lhůty určené k provádění úkonů ve správním řízení (např. lhůty po podání odvolání, lhůty určené správním orgánem usnesením podle § 39 správního řádu apod.) Neupravuje hmotněprávní lhůty, tedy například lhůty pro podání žádostí či jiných návrhů, kterými se správní řízení teprve zahajuje. Tyto lhůty jsou upraveny ve zvláštních zákonech, tedy například i v zákoně o pobytu cizinců (např. § 47 odst. 1). Jinými slovy správní řád neupravuje pravidla pro běh a zachování hmotněprávních lhůt, ani pro běh zákonem stanovených dob. Není nic proti ničemu, pokud žalovaný za této situace

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

poněkud nadbytečně odkázal na pravidla běhu dob zakotvená v občanském zákoníku. Jestliže totiž jeden právní předpis určitý pojem či právní skutečnost nedefinuje a definuje ji či jinak ji vymezuje jiný právní předpis, nota bene tak obecné povahy jako je občanský zákoník, je třeba z takového vymezení vycházet. V tomto případě se navíc jedná o vymezení obecné právní skutečnosti, kterou je běh času.

15. Časový úsek uvedený v § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců tedy není procesní lhůtou, na kterou by se měl vztahovat § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, ale je dobou, jejímž uplynutím zaniká právo, přesněji tedy právo cizince pobývat dlouhodobě na území. Oznámení změny zaměstnavatele lze žalovanému doručit jakýmkoliv způsobem stanoveným v § 37 odst. 4 správního řádu. Bylo na žalobci, jaký způsob zvolí, aby oznámení žalovanému doručil v 60 denní době následující po skončení jeho dosavadního pracovněprávního vztahu. Pokud žalobce podal zásilku obsahující oznámení o změně zaměstnavatele k poštovní přepravě až 59. den, nemůže automaticky předpokládat, že ji pošta do druhého dne žalovanému doručí. Žalobce mohl též doručit oznámení změny zaměstnavatele elektronicky do datové schránky žalovaného. Žalovaný připomíná, že zřízení datové schránky je otázkou jedné návštěvy na poště. Tedy namísto odesílání poštovní zásilky, která by nemusela dojít svého cíle včas, si žalobce mohl založit datovou schránku a své podání učinit jejím prostřednictvím. V takovém případě by žalobcovo oznámení skutečně bylo dodáno do datové schránky žalovaného ještě v den odeslání.
16. Konečně žalobce namítá porušení zásady legitimního očekávání, a to s ohledem na rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 10. 2018, sp. zn. MV-92950-9/SO-2018, poukazuje pouze na jedno z rozhodnutí, které bylo výsledkem dříve rozšířené praxe Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Nicméně již v té době z iniciativy žalovaného došlo ke sjednocení rozhodování Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců tak, že následně již komise svůj právní názor uvedený v žalobcem citovaném rozhodnutí přehodnotila a ve věci oznámení změny zaměstnavatele již dospěla ke stejnému závěru, který žalovaný prezentoval výše. Na důkaz této změny v postupu žalovaný přiložil jedno z pozdějších rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (ze dne 2. 6. 2021, sp. zn. MV-57661-4/SO-2021) ve věci oznámení změny zaměstnavatele a doby podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které bylo přijato ještě podle dřívější právní úpravy, to jest podle právní úpravy účinné do 1. 8. 2021. Žalovaný se tedy v dané věci nezpronevěřil ani zásadě legitimního očekávání, neboť případ, na který poukazuje žalobce, byl následnou rozhodovací praxí již dávno překonán. Navíc i v době svého vzniku se jednalo o ojedinělé rozhodnutí.
17. Na oznámení změny zaměstnavatele se nevztahuje druhá a třetí část správního řádu. Do části druhé správního řádu je přitom zařazeno právě ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, a tudíž žalovaný nebyl povinen před vydáním sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele dát žalobci možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání tohoto sdělení. Navíc by takový krok nebyl příliš smysluplný, neboť jediným podkladem pro vydání sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je pouze oznámení samotné, jehož obsah byl žalobci znám. Žalovaný tedy nebyl k postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu povinen.

IV. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

18. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu žalobcem uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

19. K povaze sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele soud konstatuje, že s účinností od 2. 8. 2021 zákonodárce rozšířil výčet řízení dle zákona o pobytu cizinců, jež se odehrávají mimo režim části druhé a třetí správního řádu. Nově mezi tato „řízení“ patří také úkony vydané dle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, tedy i sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydaná v „řízeních“ zahájených od 2. 8. 2021 tak již nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2022, č. j. 2 Azs 133/2022-22). Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců tedy není formálně rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu.
20. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2023, č. j. 9 Azs 177/2023-25, s odkazem na rozšířený senát a jeho usnesení ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS, uvedl, že správní řád v části čtvrté upravuje obecný procesní režim pro vydávání a také případnou nápravu (změnu nebo zrušení) takových úkonů správních orgánů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy; těmito úkony se však nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohláší, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá. Dle důvodové zprávy ke správnímu řádu jinými úkony správních orgánů jsou úkony, s jejichž pomocí vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy a přitom přímo nezasahují do ničích práv. Stejný názor zastává i doktrína. Typicky by úkony dle části čtvrté správního řádu neměly zasahovat do ničích práv (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 191). Má jít o úkony s nižší intenzitou právních účinků než správní rozhodnutí, protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti určené osoby ani se jimi neprohláší, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 825). Jde často o pomocné či podpůrné formy činnosti, které nemají přímé, resp. tak zásadní právní účinky jako správní rozhodnutí (Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 768). Nicméně Vedral připouští, že by účinky těchto úkonů mohly výjimečně spočívat ve vzniku, změně nebo zániku práv a povinností (Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1219).
21. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Azs 177/2023-25 dále shrnul, že: „Sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení závazně předurčuje, jaké účinky ze zákona o pobytu cizinců nastanou, tj. zda cizinec může oprávněně pobývat na území a vykonávat zaměstnání na oznámené pozici (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), nebo zda se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno (§ 42g odst. 9 téhož zákona). Za předpokladu, že oznámení splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 až 10 uvedeného zákona, vzniká oprávnění přímo ze zákona (ex lege), a to ode dne uvedeného v oznámení. Zákon o pobytu cizinců tak nepodmiňuje právo vykonávat zaměstnání na oznámené pracovní pozici sdělením ministerstva o splnění podmínek (usnesení NSS č. 8 Azs 56/2021-41).“
22. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále rozvedl, že vydávání sdělení je postupem správního orgánu v oblasti vrchnostenské správy (§ 1 odst. 1 správního řádu). Jde tak o uplatnění státní moci, které není bez právního základu možné (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Dle § 158 odst. 1 správního řádu se ustanovení části čtvrté

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části. Dle § 177 odst. 2 správního řádu v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté. Takovými úkony jsou mimo jiné právě „rozhodnutí“, na jejichž vydávání se nevztahují části druhá a třetí správního řádu (Staša, J. § 177. In: Kopecký, M.; Staša, J. a kol. Správní řád. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2022). Část čtvrtá správního řádu tedy představuje zbytkovou úpravu veřejnoprávních činností správních orgánů, na které se nevztahují ostatní části správního řádu (Vedral 2012, s. 1219). Není-li jiné úpravy, má se v právním státě, kterým Česká republika je, aplikovat na vrchnostenské úkony správních orgánů alespoň stručná část čtvrtá správního řádu.

23. Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců deklaruje, že konkrétní osoba má či nemá práva nebo povinnosti. Nicméně s ohledem na vyloučení části druhé a třetí správního řádu (§ 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která sdělení nepovažuje za rozhodnutí dle správního řádu, je sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců úkonem, na který se aplikuje část čtvrtá správního řádu.
24. Zároveň je však toto sdělení způsobilé k přezkumu v rámci správního soudnictví, neboť autoritativně určuje, 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 cizinec na tomto místě zaměstnáván. Sdělení je tak z materiálního hlediska rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Sdělení zasahuje do právní sféry cizince, neboť přestože účinky týkající se oznámení nastávají ze zákona, sdělení žalovaného závazně určuje, které účinky předvídané zákonem o pobytu cizinců mají nastat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34).
25. Meritem sporu uplatněným v prvním žalobním bodu je otázka, zda žalobce tím, že podal oznámení o změně zaměstnavatele dne 29. 5. 2023 prostřednictvím poštovní přepravy, které bylo doručeno žalovanému dne 31. 5. 2023, postupoval v souladu s ust. § 63 odst. 1, 3 zákona o pobytu cizinců a tuto žádost podal včas.
26. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *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.*
27. Podle § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *odstavec 1 se nepoužije, jestliže cizinec před uplynutím doby uvedené v odstavci 1 učiní oznámení podle § 42g odst. 7 nebo podá žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem.*
28. Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců *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 týchž 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

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.

29. Podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců oznámení podle odstavce 7 se podává na k tomu určeném úředním tiskopisu, kde je cizinec povinen uvést jméno, příjmení, datum narození, státní příslušnost, požadovanou změnu, název budoucího zaměstnavatele, telefonní číslo na budoucího zaměstnavatele, informace, zda jsou dosavadní a budoucí zaměstnavatelé účastníky vládou schváleného programu, údaje k nové volné pracovní pozici vedené podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty v rozsahu tiskopisu a přesné datum, ke kterému změna nastane. Dále je povinen k oznámení předložit 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 v oznámení uvedenou pracovní pozici, která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelé zaměstnanecké karty, a prohlášení budoucího zaměstnavatele, že má cizinec odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání podle odstavce 2 písm. c). Pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí musí splňovat podmínky uvedené v odstavci 2; to neplatí, jedná-li se o oznámení změny zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele.
30. Podle § 37 odst. 5 právního řádu podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo.
31. V daném případě strany nespouj, že žalobci skončil pracovní poměr u společnosti X dne 31. 3. 2023. Platnost zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, pokud by nebyla dotčena změnou, by zanikla v úterý dne 30. 5. 2023. Dále strany nespouj, že oznámení o změně zaměstnavatele žalobce podal k poštovní přepravě dne 29. 5. 2023, ani že oznámení bylo doručeno žalovanému dne 31. 5. 2023.
32. Soud má za to, že je nutno přisvědčit žalovanému, že oněch 60 dní je dobou, nikoliv lhůtou. Zákon jasně uvádí, že jde o dobu (podle § 63 odst. 3: „odstavec 1 se nepoužije, jestliže cizinec před uplynutím doby uvedené v odstavci 1 učiní oznámení podle § 42g odst. 7...“, § 42g odst. 7 věta poslední: „Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.“
33. Zákonodárce tedy výslovně stanovil, že časový údaj 60 dnů uvedený v § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je dobou. Nejedná se proto o lhůtu ve smyslu § 40 správního řádu, nýbrž je to pevně stanovená doba, její konec se odvíjí od konce skončení posledního pracovněprávního vztahu. V průběhu této doby pak cizinec, změnil-li zaměstnavatele, je povinen změnu oznámit ministerstvu ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, aby mu zaměstnanecká karta z tohoto důvodu nezankla. Pokud jde o časový rámec, který má cizinec k provedení tohoto úkonu, tento lze označit za lhůtu, neboť lhůta představuje časové období, v rámci něhož je možné uplatnit nějaké právo. Vyplývá z předpisu hmotněprávního, aby podání odvrátilo zánik zaměstnanecké karty, musí se dostat správnímu orgánu nejpozději 60. den ode dne, kdy skončil poslední pracovněprávní vztah. Žalovaný při jednání

soudu poukázal také na znění § 47 odst. 12 zákona o pobytu cizinců, kdy zákonodárce stanovil výslovně, že lhůta k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo k prodloužení doby jeho platnosti je zachována též, je-li poslední den lhůty podána na poštu. V případě oznámení o změně zaměstnavatele zákonodárce k takové výslovné úpravě nepřistoupil.

34. Správní řízení v dané věci inicioval žalobce oznámením ministerstvu změny zaměstnavatele. Jeho podání je ve smyslu § 37 odst. 5 správního řádu učiněno dnem, kdy správnímu orgánu došlo. Před tím, než bylo ministerstvu oznámení žalobce doručeno, nevedlo ministerstvo se žalobcem řízení ohledně předmětné žádosti o změnu zaměstnavatele. Žalobce tak měl oznámit změnu zaměstnavatele ministerstvu tak, aby se oznámení dostalo nejpozději dne 30. 5. 2023 do jeho dispozice.
35. K obdobným právním závěrům ohledně posuzování včasnosti žádosti o změnu zaměstnavatele dospěl Městský soud v Praze také v rozsudku ze dne 20. 7. 2023, č. j. 3 A 104/2021-42, a ze dne 3. 8. 2022, č. j. 18 A 112/2021-40.
36. Žalobce dále namítal, že měl být vyzván k odstranění vad žádosti a měla mu být dána možnost se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí.
37. Podle § 154 správního řádu *jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*
38. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu *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.*
39. Podle § 37 odst. 3 správního řádu *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*
40. Podle § 45 odst. 2 správního řádu *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).*
41. Pokud bylo namítáno, že žalobce zkrácen na svém právu seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, tuto námitku soud neshledal důvodnou, neboť § 36 správního řádu chybí ve výčtu ustanovení, které se užijí při postupu správních orgánů podle části čtvrté správního řádu (srovnej § 154 správního řádu).
42. K povinnosti vyzývat k odstranění vad žádosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34, který konstatoval, že ačkoliv se v řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty postupuje přednostně podle procesních ustanovení obsažených zejména v § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců. Na uvedené řízení s ohledem na § 177 odst. 2 ve spojení s § 154 správního řádu použijí obdobně i některá ustanovení části druhé a třetí správního řádu, mezi kterými je výslovně uveden i § 37. Tedy pokud oznámení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o

pobytu cizinců obsahuje odstranitelné vady, je správní orgán povinen dle § 154 ve spojení s § 37 odst. 3 správního řádu držitele zaměstnanecké karty k odstranění těchto vad vyzvat.

43. V projednávaném případě však žádost žalobce byla podána pozdě, nebyl zde tedy prostor pro odstraňování případných obsahových vad žádosti, tato námitka nemůže být důvodná. Pokud se žalobce v žalobě domáhal postupu odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu, pak toto ustanovení vzhledem ke znění § 154 správního řádu není možné aplikovat vůbec.
44. V projednávané věci nebyla porušena ani zásada legitimního očekávání. Tato zásada je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu, podle které správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
45. Otázkou správní praxe zakládající legitimní očekávání se zabýval rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, kdy uzavřel, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).*“ Obdobně rozhodl také Ústavní soud např. v nález ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.
46. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, č. j. 1 Afs 306/2021-35 správní praxe, kterou by mohlo být založeno legitimní očekávání, není absolutně nepřekonatelná, nýbrž ji lze měnit. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86). Zásada legitimního očekávání je také omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejm. zásadou legality (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233).
47. Legitimní očekávání pak nezakládá postup správních orgánů, který není v souladu se zákonem, jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS: „*Účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.*“
48. Legitimní očekávání tak účastníka řízení není bezbřehé a správní orgán svou praxi může změnit. Důraz na nároky kladené na změnu již existující správní praxe se odvíjí od její

ustálenosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233).

49. V projednávané věci žalobce poukázal na jediné rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 2. 10. 2018, v rámci provedeního dokazování pak bylo zjištěno, že komise svůj náhled na posouzení rozhodné právní otázky změnila (viz její rozhodnutí ze dne 2. 6. 2021). Nelze tedy uzavřít, že zásada legitimního očekávání byla porušena.
50. Byť soud vnímá nežádoucí nejistotu ohledně data doručení žádosti o změnu zaměstnavatele, pokud je zasílána poštou, neboť opožděnost podání má závažné důsledky v postavení cizince, má za to, že současná právní úprava jiný výklad neumožňuje, zároveň mají cizinci k dispozici i jiné formy doručení, které zajistí, aby jejich žádosti byly doručeny správnímu orgánu včas.
51. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
52. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci neměl úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. února 2024

JUDr. Lenka Loudová v. r.

samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. S.

