



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobce: **Q. B. T.**, narozený dne X,
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Svátkem,
sídlem Na Pankráci 1618/30, 140 00 Praha 4,

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky,**
sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7,

o žalobě proti sdělení žalovaného ze dne 6. 1. 2023, č. j. OAM-82441-6/ZM-2022,

takto:

- I. Sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 6. 1. 2023, č. j. OAM-82441-6/ZM-2022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení sdělení žalovaného ze dne 6. 1. 2023, č. j. OAM-82441-6/ZM-2022, jímž bylo sděleno podle § 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“), že nebyly splněny podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro zaměstnání žalobce u zaměstnavatele Thi Binh Trinh, IČO: 04549767, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

sídlem V Hliníku 991/1, Zábřeh (dále jen „nový zaměstnavatel“), na pracovním místě – druh práce (CZ-ISCO) „Prodáváči smíšeného zboží (52231), místo výkonu práce Dolní Čermná 233, Dolní Čermná, číslo volného pracovního místa 26 389 500 774“. Žalobce se současně v žalobě domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobce nejprve uvedl, že k oznámení o změně zaměstnavatele doložil všechny náležitosti podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Jako doklad prokazující, že jeho dosavadní pracovněprávní vztah trvá nebo doklad prokazující, ke kterému dni tento vztah skončil, doložil pracovní smlouvu uzavřenou se zaměstnavatelem Thi Nam Nguyen, IČO: 87528827, sídlem Jana Herbena 1024, Žatec (dále jen „původní zaměstnavatel“) i dodatek k této pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022, kterým byl pracovní poměr prodloužen do 30. 11. 2022. Žalobce konstatoval, že jeho zaměstnanecká karta je platná do 23. 7. 2023. S odkazem na doloženou pracovní smlouvu a její dodatek nesouhlasil se závěrem žalovaného, že pracovněprávní vztah žalobce skončil ke dni 1. 9. 2022, tedy 89 dnů před doručením oznámení o změně zaměstnavatele. Žalobce zdůraznil, že dodatek o prodloužení pracovní smlouvy je ze dne 8. 11. 2022 a pracovní smlouva byla uzavřena ode dne 1. 9. 2020 na dva roky. Žalobce uvedl, že ačkoli dle § 34 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), musí být pracovní smlouva uzavřena písemně, je evidentní, že žalobce pokračoval ve výkonu zaměstnání u původního zaměstnavatele i po 1. 9. 2022. Žalobce zastával s odkazem na § 20 zákoníku práce názor, že pokračoval ve výkonu závislé práce i po 1. 9. 2020 (žalobce měl pravděpodobně na mysli 1. 9. 2022, pozn. soudu) a jeho zaměstnanecká karta je platná do 23. 7. 2023. Původní zaměstnavatel tedy eventuálně porušil § 34 odst. 2 zákoníku práce, neboť se žalobcem dodatek podepsal později, než došlo k nástupu do práce. Žalobce zdůraznil, že to nicméně neznamená, že ústní dohoda o prodloužení této pracovní smlouvy, která následně byla materializována doloženým písemným dodatkem později, byla neplatná a že k prodloužení pracovněprávního vztahu nedošlo.
3. Žalobce spatřoval nezákonnost postupu žalovaného i v tom, že s ohledem na znění § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na oznámení změny zaměstnavatele a dalších změn nevztahují ustanovení části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Proto se § 51 a násl. tohoto zákona upravující dokazování ve správním řízení na toto řízení nevztahuje. Žalobce zastával názor, že žalovaný měl primárně vycházet z jím doložených dokladů, nikoliv k nim provádět další dokazování. Pokud již tak žalovaný přesto učinil (dotazem na úřad práce či založením listiny pořízené na základě dotazu od úřadu práce) měl s tímto dokladem žalobce seznámit a umožnit mu se k němu vyjádřit. Žalobce považoval postup žalovaného za nezákonný a vysovil názor, že jím byl zkrácen na právu podle § 36 odst. 3 správního řádu.

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že dne 1. 12. 2022, tedy krátce po doručení oznámení žalobce o změně zaměstnavatele, obdržel od Úřadu práce České republiky – krajské pobočky Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) kopii sdělení původního zaměstnavatele o předčasném ukončení zaměstnání žalobce u něj. Z tohoto sdělení vyplynulo, že žalobcův pracovní poměr u původního zaměstnavatele skončil ke dni 1. 9. 2022, neboť žalobce pracoval na jiném místě. Žalovaný proto vycházel z toho, že žalobce měl u původního zaměstnavatele uzavřen pracovní poměr na dobu neurčitou, neboť Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

při prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty byla doložena pracovní smlouva ze dne 1. 9. 2020 a dodatek ze dne 1. 3. 2021, přičemž podle těchto dokumentů byl pracovní poměr uzavřen na dobu neurčitou, a platnost zaměstnanecké karty tak mohla být prodloužena o dva roky. Žalovaný pokračoval, že skončení pracovního poměru ke dni 1. 9. 2022 dále jednoznačně vyplynulo z hlášení původního zaměstnavatele žalobce, který tuto skutečnost oznámil úřadu práce na předepsaném formuláři, přičemž podpis odpovídá skutečnému podpisu zaměstnavatele, který má žalovaný k dispozici a je součástí Informačního systému cizinců podle § 158 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný zastával názor, že oznámení o předčasném ukončení zaměstnání ze dne 10. 11. 2022 působí naprosto důvěryhodně. Oproti tomu dodatek k pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022 působí ryze účelově, zejména když původní zaměstnavatel o dva dny později sám oznámil ukončení pracovního poměru žalobce a podpis na dodatku k pracovní smlouvě neodpovídá jeho podpisu uloženému v Informačním systému cizinců. Žalovaný dále upozornil na to, že pracovní smlouva či dodatek k ní není sám o sobě dokladem o skončení či trvání dosavadního pracovněprávního vztahu. Uzavřený dodatek k pracovní smlouvě nesvědčí o tom, zda pracovní poměr trvá, nebo ne, a proto nefiguruje v příkladném výčtu dokladů prokazujících trvání nebo skončení dosavadního pracovněprávního vztahu, který se nachází v samotném tiskopisu oznámení. Nicméně v případě žalobce je zřejmé, že dodatek k pracovní smlouvě byl výsledkem snahy žalobce napravit to, že neoznámil změnu zaměstnavatele v době podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

5. Žalovaný připomněl, že vycházel ze skutečností známých mu z úřední činnosti a posuzoval doklady předložené k oznámení o změně zaměstnavatele. Zdůraznil, že žádné dokazování neprováděl, ale i pokud by tak činil, tak platí, že při postupu podle čtvrté části správního řádu použije správní orgán přiměřeně i další ustanovení správního řádu. Žalovaný zastával názor, že ze zaslaného oznámení o skončení zaměstnání, které získal v rámci úřední činnosti, jednoznačně plyne, že žalobce ukončil pracovní poměr u původního zaměstnavatele ke dni 1. 9. 2022. Žalovaný pak na základě předložených dokladů a údajů známých z úřední činnosti posuzoval, zda jsou splněny podmínky stanovené zákonem pro změnu zaměstnavatele a dospěl k závěru, že nikoli. Podle názoru žalovaného za situace, kdy podle oznámení původního zaměstnavatele pracovní poměr žalobce skončil ke dni 1. 9. 2022, je dodatek k pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022 zcela bezpředmětný, neboť pracovní poměr již skončil. Žalovaný proto dospěl k závěru, že oznámení o změně zaměstnavatele bylo učiněno až po uplynutí 60 dnů od skončení posledního pracovněprávního vztahu žalobce, a tedy nebyla splněna minimálně jedna z podmínek podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný uzavřel, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

6. Žalobce v replice považoval za zavádějící tvrzení žalovaného, že jím doložená pracovní smlouva a její dodatek nejsou dokladem prokazujícím trvání pracovněprávního poměru. Žalobce citoval § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců s tím, že toto ustanovení samo o sobě nespecifikuje, jaký doklad by měl být k prokázání trvání pracovněprávního vztahu doložen, přičemž pracovní smlouva a její dodatek takovým dokladem může být. Argumentaci žalovaného a odkaz na předepsaný tiskopis žádosti nepovažoval žalobce za relevantní, neboť je bez zákonného podkladu a není v souladu s dikcí citovaného ustanovení. Žalobce rovněž nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že neprováděl žádné dokazování ve věci, neboť sám žalovaný ve vyjádření popsal, že srovnával náhledem podpisy na jednotlivých dokumentech a vycházel ze sdělení úřadu práce, které žalobce do spisu nezakládal. Žalobce pokračoval, že žalovaný následně tyto listiny podle vlastního uvážení hodnotil a dospěl pro žalobce Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k negativním závěrům. Žalobce namítl, že bez ohledu na dikci § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nelze bez dalšího říci, že celé řízení visí v právním vzduchoprázdnu a že není třeba účastníka o ničem vyrozumívát a dát mu možnost k podkladům se vyjádřit. Základní zásady správního řízení vyjádřené v části první správního řádu se zcela jistě vztahují i na ohlášení změny zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Žalobce pokračoval, že pokud žalovaný dospěl k závěru, že podpisy na dodatku neodpovídají podpisu zaměstnavatele, měl následně zahájit řízení o zrušení zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 37 odst. 1 písm. d) téhož zákona, přičemž v takovém řízení by byla zajištěna práva a oprávněné zájmy žalobce a bylo by mu umožněno se k předmětu řízení vyjádřit a uplatnit důkazní návrhy. Žalobce dále namítl, že sdělení úřadu práce nemůže být rozhodujícím listinným dokladem o tom, že pracovní právní poměr cizince trvá nebo skončil, neboť obecně pracovní právní poměr končí výpovědí ve smyslu § 50 zákoníku práce. Žalobce uvedl, že od zaměstnavatele žádnou písemnou výpověď neobdržel, neměl se tedy jak bránit ani případně žalobou na neplatnost výpovědi. Pokud by byly přijaty závěry žalovaného, pak by platnost zaměstnanecké karty končila prostým oznámením ukončení zaměstnávání úřadu práce, což nelze akceptovat mj. i proto, že by pak zaměstnavatel mohl platnost zaměstnanecké karty kdykoliv ukončit, a to i zcela nepravdivým oznámením či oznámením zaslaným administrativním nedopatřením, přičemž cizinec by se takovému postupu nemohl nijak bránit. Žalobce proto setrval na svém stanovisku, že žalovaný jej zkrátil na právech s tím, že důsledky vydání nezákonného napadeného sdělení vedly k ukončení pobytového oprávnění žalobce na území České republiky, přičemž žalobce již nemá možnost nové oznámení o změně zaměstnavatele podat, neboť jeho pracovní právní poměr dle doložených dokladů u původního zaměstnavatele skončil v listopadu 2022.

Posouzení věci soudem

7. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalobce a žalovaný nesdělili soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byli ve výzvě výslovně poučeni, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
8. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
9. Podle názoru soudu je zapotřebí se před samotným posouzením žalobních námitek zabývat tím, zda je napadené sdělení o nesplnění podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců pro změnu zaměstnavatele vydané podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. K této otázce se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41, v němž uvedl, že sdělením podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je autoritativně postaveno najisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

§ 42g odst. 7 a 8 téhož zákona. Obsah sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců 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). To je významné nejen pro účely samotného výkonu zaměstnání na nově oznámené pozici, nýbrž i z hlediska případného zániku platnosti zaměstnanecké karty podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgán sdělením podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců 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. a zasahuje do právní sféry cizince, neboť přestože účinky týkající se oznámení nastávají ze zákona, sdělení žalobce závazně určuje, které účinky předvídané zákonem o pobytu cizinců mají nastat. Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že i pokud by sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců nebylo rozhodnutím ve smyslu správního řádu, může se stále jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Vyloučení použití části druhé a třetí správního řádu na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců totiž nemá vliv na povahu přezkoumávaného aktu z hlediska s. ř. s. S ohledem na tyto judikатурní závěry soud konstatuje, že napadené sdělení je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

10. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
11. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 28. 11. 2022 oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, z něhož vyplynulo, že žalobce bude zaměstnán u nového zaměstnavatele coby prodáváč smíšeného zboží, přičemž změna se měla uskutečnit ke dni 1. 12. 2022. Žalobce k oznámení přiložil pracovní smlouvu u původního zaměstnavatele na pracovním místě – druh práce „Manikéři a pedikéři (51422)“, místo výkonu práce Obránců míru 166, Žatec. Dnem nástupu do práce byl 1. 9. 2020 a pracovní poměr byl sjednán na dobu dvou let. Žalobce rovněž k oznámení doložil dodatek k pracovní smlouvě u původního zaměstnavatele, podle něhož byl mj. pracovní poměr nově sjednán do 30. 11. 2022. Žalobce dále doložil svůj cestovní pas a pracovní smlouvu u nového zaměstnavatele ze dne 19. 11. 2022. Součástí správního spisu je rovněž výpis z Registru ekonomických subjektů nového zaměstnavatele a lustrace žalobce, z níž vyplývá, že zaměstnanecká karta žalobce byla platná od 24. 7. 2021 do 23. 7. 2023. Žalovaný do správního spisu rovněž založil od úřadu práce obdržené Sdělení o ukončení zaměstnání, vyslání, vnitropodnikového převedení cizince ze dne 10. 11. 2022, kterým původní zaměstnavatel oznámil úřadu práce, že žalobce pracuje na jiném místě. Žalovaný následně vydal napadené sdělení.
12. Podle § 42g odst. 7 věty první zákona o pobytu cizinců platí, že 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. Podle § 42g odst. 7 věty poslední zákona o pobytu cizinců platí, že držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.
13. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

14. Podle § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců se odstavec 1 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.
15. Podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců změnu platí, že 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 držiteli zaměstnanecké karty v rozsahu tiskopisu a přesné datum, ke kterému změna nastane. Dále je povinen k oznámení předložit doklad prokazující, že jeho dosavadní pracovní právní 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 držiteli 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.
16. Podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců platí, že 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.
17. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, § 42g odst. 7 až 11 (zvýraznění doplněno soudem, pozn. soudu), § 49, 50, 52, 117, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.
18. Podle § 177 odst. 1 správního řádu platí, že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.
19. Podle § 177 odst. 2 správního řádu platí, že v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.
20. Podle § 154 správního řádu platí, že 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

21. Podle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
22. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného sdělení. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „[z] odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní věci“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Podle názoru soudu je rovněž třeba zohlednit, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů rozhodnutí či pro jeho nesrozumitelnost skutečně toto rozhodnutí nelze meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
23. Soud upozorňuje na to, že i sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců musí být přezkoumatelné. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, a z judikatury Soudního dvora Evropské unie (např. rozsudek velkého senátu ze dne 4. 6. 2006, C-1212/04, Adeneler a další, body 108-111), totiž vyplývá, že pro moc soudní platí povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie, v daném případě zejména v souladu s pravidly stanovenými ve směrnici 2011/98/EU. Článek 8 odst. 1 této směrnice stanoví, že 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. Preambule této směrnice 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, a to včetně podmínky dodržovat zásadu upřednostňování pracovníků Unie, jak vyplývá zejména z příslušných ustanovení aktů o přistoupení z roku 2003 a z roku 2005. Rozhodnutí o zamítnutí nebo odnětí jednotného povolení by měla být řádně odůvodněna. S ohledem na skutečnost, že vnitrostátní soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu aplikovaného sekundárního práva Evropské unie tak, aby dosáhly výsledku jím zamýšleného, je nutné zohlednit výše citované znění směrnice 2011/98/EU a trvat na tom, že na sdělení o nesplnění podmínek ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců musí být kladený určité nároky co do jeho odůvodnění. V odůvodnění musí být vyjádřen právní

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Jestliže správní orgán těmto požadavkům nevyhoví, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

24. Jak již bylo uvedeno výše, žalobce k oznámení o změně zaměstnavatele přiložil mj. pracovní smlouvu u původního zaměstnavatele včetně dodatku ze dne 8. 11. 2022 a pracovní smlouvu u nového zaměstnavatele. Žalobce tedy splnil náležitosti oznámení podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Ačkoli soud při posuzování přezkoumatelnosti napadeného sdělení nehodnotí obsah a pravdivost dodatku k pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022, je nutno zdůraznit, že tento dodatek by mohl být důkazem prokazujícím, že pracovní poměr žalobce u původního zaměstnavatele mohl trvat i po 1. 9. 2022. Pokud by pracovní poměr žalobce u původního zaměstnavatele trval i po tomto datu, oznámil by žalobce změnu zaměstnavatele ve lhůtě 60 dnů od skončení pracovního poměru u původního zaměstnavatele podle § 63 zákona o pobytu cizinců. V takovém případě by byl chybný závěr žalovaného, že žalobcův pracovní poměr u původního zaměstnavatele skončil ke dni 1. 9. 2022, tedy 89 dnů před doručením oznámení o změně zaměstnavatele. Ze správního spisu i odůvodnění napadeného sdělení nicméně podle názoru soudu jednoznačně vyplývá, že žalovaný vycházel výlučně ze sdělení úřadu práce, podle něhož pracovní poměr žalobce u původního zaměstnavatele skončil ke dni 1. 9. 2022, aniž by se jakkoli zabýval žalobcem předloženými důkazy, zejména dodatkem k pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022. Žalovaný tedy bez jakéhokoli odůvodnění upřednostnil sdělení od úřadu práce před podklady (důkazy) předloženými žalobcem. V napadeném sdělení absentuje jakákoli zmínka o žalobcem předložených důkazech, a není tak zřejmé, jak žalovaný zohlednil zejména dodatek k pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022 a zda jej vůbec vzal v úvahu při hodnocení věci.
25. Tento nedostatek žalovaný nemohl napravit v řízení před soudem ve vyjádření k žalobě, v němž uvedl, že uzavřený dodatek k pracovní smlouvě působí ryze účelově a podpis původního zaměstnavatele žalobce neodpovídá jeho podpisu, který je uložen v Informačním systému cizinců. Soud zdůrazňuje, že nepřehlédl, že po formální i obsahové stránce oznámení původního zaměstnavatele vůči úřadu práce vzbuzuje určité pochybnosti o jeho věrohodnosti. Jako důvod předčasného ukončení zaměstnání je v tomto oznámení zaškrtnutím příslušné rubriky uveden „jiný“ důvod, s následným komentářem: „*pracuje jiný, není vyznámo kde*“. Takové sdělení nenasvědčuje tomu, že pracovní poměr byl řádně ukončen některým ze způsobů upravených zákoníkem práce; je současně zřejmé, že se nejednalo o výpověď nebo dohodu z důvodů uvedených v § 52 písm. a) – e) zákoníku práce ani o okamžité zrušení podle § 56 zákoníku práce, jak plyne ze zbylých nezaškrtnutých kolonek o důvodech „*nenastoupení / předčasného ukončení zaměstnání*“ sdělení o ukončení zaměstnání ze dne 10. 11. 2022. V upřednostnění tvrzení původního zaměstnavatele o ukončení pracovního poměru žalobce v oznámení ze dne 10. 11. 2022, aniž by žalovaný v odůvodnění napadeného sdělení předestřel jakékoli úvahy týkající se dodatku k pracovní smlouvě ze dne 8. 11. 2022, soud shledává nepřezkoumatelnost napadeného sdělení pro nedostatek důvodů. K této vadě obsažené v § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s byl soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, neboť soudu nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů znemožňuje přezkoumat napadené sdělení v mezích žalobních bodů.
26. Soud dále shledal důvodnou námitku žalobce týkající se toho, že mu žalovaný neumožnil seznámit se s podklady, které si před vydáním napadeného sdělení opatřil.
27. V projednávané věci není mezi stranami sporu o tom, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Povahou sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. V rozsudcích ze dne 27. 7. 2022, č. j. 2 Azs 133/2022-22, a ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022-25, dospěl Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k závěru, že do 1. 8. 2021 bylo sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců nejen rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale i rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Po novele zákona o pobytu cizinců účinné od 2. 8. 2021 zákonodárce rozšířil výčet řízení podle zákona o pobytu cizinců, jež se odehrávají mimo režim části druhé a třetí správního řádu. Nově mezi tato řízení patří také úkony vydané podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, tedy i sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 9 tohoto zákona. Sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydaná k oznámením podaným od 2. 8. 2021 již nelze považovat za rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Nejvyšší správní soud zároveň uvedl, že se sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydává i podle nové úpravy v „řízení“, byť v určitém ohledu se zvláštními pravidly, která stanoví nové znění § 168 odst. 1 téhož zákona, neboť samotné toto ustanovení pojem „řízení“ užívá v souvislosti s § 42g odst. 7 až 11 uvedeného zákona. Nejedná se však o správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu, nepoužijí se tedy ani příslušná ustanovení o rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu), opravných prostředcích, včetně odvolání a řízení o něm (§ 81 a násl. správního řádu). Na řízení o změně zaměstnanecké karty se tak v souladu s § 177 odst. 2 správního řádu uplatní část čtvrtá tohoto zákona.

28. S ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit tvrzení žalobce, že byl zkrácen na právu podle § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný nebyl tímto ustanovením, podle něhož má správní orgán povinnost dát účastníkům před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přímo vázán.
29. Soud však upozorňuje na závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2023, č. j. 43 A 90/2022-79, který uvedl, že skutečnost, že se při vyřizování oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele neaplikují přímo ustanovení správního řádu o správním řízení v části druhé a třetí správního řádu, nicméně neznamená, že by si žalovaný mohl počínat svévolně. Žalovaný se v první řadě musí řídit zásadou legality, zákazu diskriminace a musí respektovat základní principy právního státu a právo žadatele na spravedlivý proces. Podle § 177 odst. 1 správního řádu se totiž základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 téhož zákona použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zákon o pobytu cizinců přitom vlastní zásady neobsahuje. Na sdělení o nesplnění podmínek podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců se tak vztahují základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu. Uvedený závěr má oporu i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž platí, že i v případech ustanovení části druhé či třetí správního řádu, na které se § 154 téhož zákona výslovně neodkazuje, je správní orgán povinen postupovat v souladu se zásadami, jejichž projevem jsou ustanovení části druhé a třetí správního řádu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34). Správní orgán má tedy dbát o to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu). Přitom má šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu). Dotčeným osobám má podle možností vycházet vstříc, neboť veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu). V návaznosti na to by měl umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy a, je-li to potřebné, měl by jim poskytnout též přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech a případně je s dostatečným předstihem uvědomit o úkonu, který učiní (§ 4 odst. 1 až 4 správního řádu). Výše citované obecné zásady se pak projevují v konkrétních pravidlech, například v § 36 odst. 3 správního řádu.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

30. Ve výše zmíněném rozsudku č. j. 43 A 90/2022-79 Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že je kromě základních zásad potřeba přiměřeně aplikovat i některá ustanovení části druhé a třetí správního řádu, ačkoliv jejich přímé použití zákon o pobytu cizinců vylučuje.
31. Soud připomíná, že žalobce podal oznámení o změně zaměstnavatele na předepsaném tiskopisu se všemi zákonnými náležitostmi, včetně zákonem vyžadovaných dokladů. Sdělení o nesplnění podmínek se přitom opírá o podklady, které do správního spisu zařadil sám žalovaný, tj. zejména o sdělení o ukončení zaměstnání ze dne 10. 11. 2022, kterým původní zaměstnavatel oznámil úřadu práce skončení pracovního poměru žalobce ke dni 1. 9. 2022. Žalovaný z uvedeného sdělení o ukončení zaměstnání dovodil, že žalobci v souladu s § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zanikla zaměstnanecká karta ke dni 31. 10. 2022, a to aniž by žalobce se sdělením o ukončení zaměstnání seznámil. Žalobce se o těchto podkladech dozvěděl až z napadeného sdělení a neměl možnost na ně před vydáním pro něj nepříznivého sdělení žádným způsobem reagovat. Podle názoru soudu bylo za dané situace nepřipustné, aby žalovaný upřednostnil tvrzení zaměstnavatele, učiněné vůči jinému správnímu orgánu, které si žalovaný opatřil do správního spisu vlastní úřední činností, aniž by dal žalobci možnost vyjádřit se k rozporu jeho a zaměstnavatelova tvrzení. Za této situace je sdělení o nesplnění podmínek pro žalobce překvapivým rozhodnutím, opřeným o podklady, o jejichž zařazení do správního spisu se žalobce dozvěděl až ze samotného sdělení a neměl možnost na ně před vydáním pro něj nepříznivého rozhodnutí jakkoliv reagovat. Zároveň nelze přehlédnout důsledky, které napadené sdělení pro žalobce mělo, neboť žalovaný jím autoritativně postavil najisto, že oznámení žalobce nesplňuje zákonné požadavky, což mělo vliv na platnost zaměstnanecké karty. Ke dni 31. 10. 2022 tedy došlo k zániku platnosti zaměstnanecké karty žalobce, která by jinak byla platná do 23. 7. 2023, aniž to žalobce mohl jakkoliv ovlivnit a ačkoliv mohl být i v dobré víře, že splňuje všechny předepsané podmínky a všechny náležitosti oznámení splnil.
32. S ohledem na skutečnost, že napadené sdělení mělo zásadní důsledky na pobytové oprávnění žalobce, měl mu žalovaný umožnit seznámit se s doplněnými podklady v souladu se základními zásadami ochrany práv a dobré správy tak, aby bylo žalobci v maximální možné míře zaručeno právo na spravedlivý proces. Výše uvedený postup žalovaného nelze označit za souladný se základními zásadami správního řízení. Žalovaný v projednávané věci nedostál povinnosti ochrany práv žalobce, základním zásadám činnosti správních orgánů a požadavkům plynoucím z práv žalobce na spravedlivý proces. Soud dále podotýká, že není podstatná otázka, zda podklady doplněné do správního spisu sloužily jako důkazy, či nikoli, a zda žalovaný prováděl dokazování. Žalovaný byl povinen umožnit žalobci seznámit se se všemi zařazenými podklady do správního spisu, které žalobci nebyly známy a z nichž dovodil závěr o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Jelikož žalovaný neumožnil žalobci v rozporu se základními zásadami správního řízení seznámit se a vyjádřit k doplněným podkladům, porušil žalovaný podstatně ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, v čemž soud spatřuje vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
33. S ohledem na zjištěné vady napadeného sdělení se soud nezabýval již žalobními námitkami směřujícími do právního posouzení věci, neboť by to bylo předčasné. Soud totiž nemůže předjímat, k jakým skutkovým zjištěním žalovaný v dalším řízení dospěje.
34. Soud k návrhu žalovaného podle § 52 odst. 1 s. ř. s. pro nadbytečnost neprovedl dokazování Informací z Informačního systému cizinců ze dne 15. 2. 2023 stran údajů v průkazu o povolení k pobytu původního zaměstnavatele žalobce, neboť bylo povinností žalovaného, aby se přezkoumatelným způsobem v napadeném sdělení vypořádal se žalobcem předloženými Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

doklady. Nedostatky odůvodnění napadeného sdělení se žalovaný nemůže snažit odstranit až v soudním řízení správním. Takový postup by totiž byl v rozporu s povahou a účelem soudního řízení správního, které je řízením přezkumným, jehož předmětem je správní řízení, z něhož vzešlo napadené sdělení.

35. Soud tedy uzavírá, že shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného výrokem I. rozsudku podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. pro vady řízení zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu. V dalším řízení žalovaný především dá možnost žalobci, aby se vyjádřil k podkladům zařazeným do správního spisu z úřední činnosti žalovaného. Žalovaný se rovněž řádně vyjádří k žalobcem doloženým dokladům, zejména k dodatku k pracovní smlouvě. Následně opětovně posoudí splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele.
36. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud výrokem II. rozsudku podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 13 200 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku 3 000 Kč, z částky 9 300 Kč za tři úkony právní služby právního zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a) AT; podání žaloby a repliky – 2 x § 11 odst. 1 písm. d) AT] a z částky 900 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu].

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). Připadne-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 s. ř. s. 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.

Ústí nad Labem 3. dubna 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.