



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., v právní věci

žalobce: **S. K.**
st. příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupen advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou,
sídlem Milady Horákové 13, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti sdělení žalovaného ze dne 14. 2. 2023, č. j. OAM-06287-7/ZM-2023

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce jakožto držitel zaměstnanecké karty ohlásil žalovanému dne 25. 1. 2023 změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („ZPC“). Žalovaný na toto oznámení dne 14. 2. 2023

reagoval sdělením o nesplnění podmínek, č. j. OAM-06287-7/ZM-2023. Předložená pracovní smlouva totiž obsahovala jiné místo výkonu práce, než které bylo uvedeno u ohlášeného pracovního místa v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty („EVPM“). Předložená pracovní smlouva tak podle žalovaného nebyla uzavřena na žádné pracovní místo z EVPM, a oznámení proto nesplnilo podmínky stanovené v § 42g odst. 8 ZPC.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobce namítal, že jak napadené sdělení, tak předchozí sdělení žalovaného ze dne 9. 12. 2022, č. j. OAM-83274-4/ZM-2022, bylo vydáno na základě nezákonného postupu, kterým byla porušena procesní práva žalobce.
3. Napadené i jemu předcházející sdělení o nesplnění podmínek neobsahovalo řádné poučení o právu žalobce podat odvolání. Sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je přitom rozhodnutím ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Je tak proti němu možné podat odvolání, k jehož projednání je příslušná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.
4. Pokud má žalovaný za to, že žalobce nesplnil podmínky dle § 42g odst. 8 ZPC, měl jej podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění vad podání.
5. Žalobce byl také zkrácen na právu zaručeném v § 36 odst. 3 správního řádu, neboť nebyl vyzván, aby se vyjádřil k podkladům pro vydání rozhodnutí. Sdělení o nesplnění podmínek je přitom meritorním rozhodnutím ve věci.
6. Žalobce rovněž nesouhlasí se závěrem, že je-li v pracovní smlouvě uvedeno jiné místo výkonu práce, není předložená pracovní smlouva uzavřena na volné pracovní místo, které bylo součástí EVPM. Místo výkonu práce uvedené v EVPM je pravidelným pracovištěm, z něž začínají cesty zaměstnance za účelem výkonu práce. Ovšem s ohledem na charakter druhu práce může být místo sjednáno širěji, a za pravidelné pracoviště se poté považuje obec, ve které nejčastěji cesty za účelem výkonu práce začínají. Tyto cesty pak mohou dle pracovní smlouvy vést po celé České republice.
7. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud sdělení žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný konstatoval, že s účinností od 2. 8. 2021 se na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 ZPC nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Napadené sdělení tak formálně není rozhodnutím.
9. Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu se použije pouze tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Sdělení žalovaného o splnění či nesplnění podmínek změny zaměstnavatele je limitováno 30denní lhůtou, kterou by nebylo možno v případě výzvy dodržet. Použití obecné právní úpravy je navíc vyloučeno § 42g odst. 9, podle něž se na podání, které nesplňuje podmínky, hledí, jako by nebylo učiněno. V možnostech žalovaného je tak pouze poučit žalobce před podáním oznámení o změně zaměstnavatele, což činí prostřednictvím předepsaného tiskopisu obsahujícího rozsáhlé poučení o hmotném právu i ryze praktických otázkách.

10. Vzhledem k tomu, že se na oznámení změny zaměstnavatele nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, nepoužije se ani ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Jediným podkladem pro vydání sdělení o nenaplnění podmínek je navíc oznámení samotné, jehož obsah je žalobci znám; vyjadřovat se k podkladům by proto nebylo příliš smysluplné.
11. Sdělení o nesplnění podmínek není meritorním rozhodnutím, nýbrž deklaratorním rozhodnutím, na které nedopadá část druhá a třetí správního řádu. Tudíž proti němu nelze podat ani odvolání ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.
12. Místo výkonu práce je definičním znakem volného pracovního místa a žalobce byl již v tiskopisu oznámení o změně zaměstnavatele upozorněn, že místo výkonu práce ve smlouvě musí odpovídat místu výkonu uvedenému v EVPM. Tento požadavek není bezúčelný, neboť výkon závislé práce na jiném místě, než pro které byla zaměstnanecká karta vydána, je výkonem nelegální práce. Mezi místem výkonu práce ve smlouvě a v EVPM je však zcela zásadní rozpor, a žalobce tak podmínky pro změnu zaměstnavatele nenaplnil. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

13. Žalobce v žalobě označil jako osobu zúčastněnou na řízení korporaci ASEK, s. r. o., IČ 25503065, se sídlem Příkop 843/4, 602 00 Brno, přičemž neuvedl žádné důvody, proč by korporace osobou zúčastněnou na řízení měla být. Soud k tomu uvádí, že podle § 34 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Napadeným sdělením bylo žalobci pouze deklaratorně sděleno, že jeho oznámení o změně zaměstnavatele nesplnilo zákonné podmínky. Toto sdělení se uvedené korporace nijak přímo nedotýká, nestanoví, nemění ani neruší žádná její práva či povinnosti. Sdělení žalovaného tak na právní sféru této korporace může mít vliv toliko nepřímý, což ovšem k získání statusu osoby zúčastněné na řízení nepostačuje. Soud proto s korporací ASEK, s. r. o. jako s osobou zúčastněnou na řízení nejednal.
14. Žaloba **není** důvodná.
15. Podle § 42g odst. 7 ZPC 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.
16. Podle § 42g odst. 8 ZPC platí, že oznámení podle odstavce 7 se podává na k tomu určeném úředním tiskopisu, kde je cizinec povinen uvést údaje k nové volné pracovní pozici vedené podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty v rozsahu tiskopisu. Dále je povinen k oznámení předložit pracovní smlouvu, 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.
17. Podle § 42g odst. 9 ZPC 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.

18. Podle § 168 odst. 1 ZPC se ustanovení částí druhé a třetí správního řádu nevztahují na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 ZPC.
19. Podle § 177 odst. 2 správního řádu se 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, 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.
21. 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.
22. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
23. Sdělením o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 ZPC. Obsah sdělení závazně předurčuje, jaké účinky ze ZPC nastanou, tj. zda cizinec bude oprávněn pobývat na území a vykonávat zaměstnání na oznámené pozici, nebo zda se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno. Za předpokladu, že oznámení splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 až 10 ZPC, vzniká oprávnění přímo *ex lege*, a to ode dne uvedeného v oznámení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2023, č. j. 9 Azs 177/2023-25).
24. Sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele tedy pouze deklaruje, že konkrétní osoba má či nemá práva nebo povinnosti. Jedná se tak o specifický úkon, který zákonodárce zařadil pod výčet řízení v § 168 odst. 1 ZPC. S účinností od 2. 8. 2021 byly tedy úkony vydané podle § 42g odst. 7 až 11 ZPC zařazeny mezi řízení, jež se odehrávají mimo režim části druhé a třetí správního řádu. Na sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele se proto s ohledem na § 177 odst. 2 správního řádu neaplikuje část druhá a třetí, nýbrž část čtvrtá správního řádu. Část druhá a třetí není z aplikace vyloučena zcela, vzhledem k § 154 správního řádu se i na řízení podle části čtvrté užijí obdobně některá jejich ustanovení. Vyloučena jsou ovšem příslušná ustanovení o rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu), i opravných prostředcích, včetně odvolání a řízení o něm (§ 81 a násl. správního řádu). Nadále však sdělení zůstává rozhodnutím podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, („s. ř. s.“) a lze se proti němu bránit přímo správní žalobou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022-25).
25. Proti sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele proto nebylo přípustné podat odvolání a poučení, které žalovaný uvedl v závěru svého sdělení ze dne 14. 2. 2023, bylo správné. Součástí poučení bylo i uvedení příslušné právní úpravy, a to včetně skutečnosti, že je sdělení vydáváno podle části čtvrté správního řádu a že se na něj nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu.
26. Ačkoliv se v řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty postupuje přednostně podle procesních ustanovení obsažených zejména v § 42g odst. 7 až 11 ZPC,

Shodu s prvopisem potvrzuje K. P.

s ohledem na § 154 správního řádu se použijí také některá ustanovení části druhé a třetí, mezi kterými je výslovně uveden i § 37 správního řádu. Ustanovení § 42g odst. 9 ZPC totiž upravuje toliko účinky, které nastanou ze zákona, jestliže podmínky pro změnu zaměstnavatele nebudou splněny. Neobsahuje podrobnou procesní úpravu, jak mají správní orgány postupovat při posuzování, zda oznámení splňuje či nesplňuje podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, která by vylučovala subsidiární použití správního řádu jako celku. Užití § 37 odst. 3 správního řádu je navíc projevem zásady součinnosti, takže by podle tohoto ustanovení musely správní orgány postupovat i v případě, kdyby nebylo výslovně zmíněno v § 154 správního řádu. Jestliže tedy oznámení o změně zaměstnavatele neobsahuje veškeré náležitosti předpokládané zákonem nebo trpí-li jinými odstranitelnými vadami, je žalovaný povinen žalobci pomoci nedostatky odstranit, případně ho vyzvat k jejich odstranění a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Účinky neučinění podání nastanou až po marném uplynutí této lhůty. V opačném případě by došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů, a tím k popření procesních práv žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34).

27. K postupu podle § 37 odst. 3 správního řádu by měl tedy žalovaný přistoupit, pokud nemá podání zákonem stanovené náležitosti nebo trpí jinými vadami (např. nesrozumitelnost, neurčitost), a to i v případě úkonů podle části čtvrté správního řádu. Výzva k odstranění vad podání slouží k odstranění nejen vad způsobených neznalostí zákonných náležitostí podání, ale například i vad způsobených administrativním nedopatřením či přehlédnutím. V tomto případě se však podle soudu o vadné podání nejednalo. Oznámení o změně zaměstnavatele obsahovalo všechny náležitosti, žalobce také přiložil všechny požadované dokumenty. Není možné zaměňovat vady podání na straně jedné a nenaplnění zákonných podmínek pro to, aby bylo možno podání věcně vyhovět, na straně druhé. K odstranění nedostatků podání za účelem vydání kladného rozhodnutí ve věci výzva neslouží. Žalovaný proto nepochybil, pokud v této věci nepostupoval podle § 37 odst. 3 správního řádu.
28. Žalobce dále namítal, že se uplatní také § 36 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení je součástí části druhé tohoto zákona, avšak na rozdíl od § 37 není uvedeno ve výčtu ustanovení v § 154 správního řádu. Obecně sice platí, že se i při úkonech podle části čtvrté použijí základní zásady, a přiměřeně také další ustanovení správního řádu. Užití dalších ustanovení je však třeba posuzovat v každém případě individuálně. V této věci žalovaný podle soudu nebyl povinen postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu, tj. dát žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán rozhodoval pouze na základě oznámení a podkladů, jenž mu předložil sám žalobce, a tyto porovnal s volným pracovním místem v EVPM, o které se žalobce ucházel. Žalovaný tedy veškeré podklady pro vydání rozhodnutí znal a vyzývat žalobce k seznámení s podklady by bylo nadbytečné a neúčelné.
29. Podle § 37 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vede krajská pobočka Úřadu práce evidenci volných pracovních míst, která obsahuje identifikační údaje zaměstnavatele, základní charakteristiku pracovního místa, to je určení druhu práce a místa výkonu práce, předpoklady a požadavky stanovené pro zastávání pracovního místa, základní informace o pracovních a mzdových podmínkách a informaci, zda se jedná o pracovní místo vyhrazené nebo vhodné pro osobu se zdravotním postižením. Dále evidence obsahuje informaci o tom, zda jde o zaměstnání na dobu neurčitou nebo určitou a jeho předpokládanou délku. Evidence může dále obsahovat zejména informace o možnostech ubytování, dojíždění do zaměstnání a další informace, které zaměstnavatel požaduje zveřejnit.

30. Z ustanovení § 37 a § 37a zákona o zaměstnanosti vyplývá, že zaměstnavatel, který hodlá uzavřít pracovní smlouvu s příslušníkem třetí země, je povinen nejprve pracovní místo nabídnout na trhu práce prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce České republiky. Pro účely evidence volných pracovních míst zaměstnavatel uvede k nabízenému pracovnímu místu údaje stanovené v § 37 zákona o zaměstnanosti, tzv. charakteristiku pracovního místa. Pokud není o takové místo v době 30 dnů projevem zájem a neobsadí je uchazeč z České republiky či Evropské unie a pokud s tím zaměstnavatel souhlasí, lze místo zaevidovat v EVPM a nabídnout je cizinci ze třetí země. Evidenci a v ní obsaženou charakteristiku pracovních míst nemohou správní orgány měnit. Nabídka pracovního místa po dobu 30 dnů prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce České republiky (výjimečně po dobu zkrácenou na 10 dnů) představuje tzv. test trhu práce, který musí bez dalšího řádně proběhnout, aby mohlo být místo následně obsazeno cizincem ze třetí země. Požadavek na řádně proběhlý test trhu práce je současně zajištěn tím, že pracovní místo bude cizincem ze třetí země obsazeno za totožných podmínek a při dodržení totožných požadavků na konkrétní pracovní místo obsažených v evidenci jako u uchazečů z České republiky a Evropské unie, kteří mají při obsazování pracovních míst před uchazeči ze třetích zemí přednost.
31. Účelem zákona je zejména uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů ČR žijících na našem území. Zaměstnávání cizinců má sloužit k „dokrytí“ potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství jako celku (ne nezbytně však zájem jednotlivých zaměstnavatelů) vyžaduje. Proto je zaměstnávání cizinců podrobeno přísné regulaci jak z hledisek strukturálních, tak z hledisek prostorových. Smyslem a účelem regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26).
32. Základní charakteristiku pracovního místa pro účel EVPM tvoří údaje o druhu práce a místu výkonu práce, předpoklady a požadavky stanovené pro zastávání pracovního místa, základní informace o pracovních a mzdových podmínkách a informace, zda se jedná o pracovní místo vyhrazené nebo vhodné pro osobu se zdravotním postižením. Vedle toho informace vymezené až ve druhé větě § 37 zákona o zaměstnanosti za základní označeny nejsou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2021, č. j. 6 Azs 127/2021-38).
33. Pokud se neshoda v údajích týká vedlejších charakteristik pracovního místa, nepostačuje tento rozdíl bez dalšího k negativnímu závěru žalovaného. Naproti tomu při posuzování naplnění podmínek, které představují základní charakteristiku pracovního místa, tj. včetně požadovaného místa výkonu práce, jsou správní orgány údaji uvedenými v EVPM vázány (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2024, č. j. 6 Azs 248/2023-24). V projednávané věci bylo v EVPM evidováno volné pracovní místo č. 26728700753 s místem výkonu práce Příkop 843/4, 602 00 Brno. Žalobce však ke svému oznámení předložil pracovní smlouvu, kde je místo práce specifikováno jako „Česká republika“. Žalobce tudíž nenaplnil zákonné podmínky, neboť neuzavřel pracovní smlouvu na volné pracovní místo vedené v EVPM. Opačný závěr by jednoduše umožňoval obcházet test trhu práce obsažený v § 37 a § 37a zákona o zaměstnanosti. Žalovaný tak postupoval v souladu se zákonem, pokud vydal nesouhlasné sdělení ve věci.

34. Soud si je vědom, že žalobce v žalobě namítal nezákonnost a nesprávný postup žalovaného také ve věci předchozího sdělení o nesplnění podmínek ze dne 1. 12. 2022. Zmíněné sdělení však nebylo předmětem tohoto řízení a soud tak nebyl oprávněn k posouzení jeho zákonnosti ani procesních postupů žalovaného. Pro posouzení této věci bylo navíc zmíněné sdělení i jemu předcházející oznámení o změně zaměstnavatele zcela irelevantní. Tím spíše pak v situaci, kdy se podle § 42g odst. 9 ZPC přihlíží pouze k poslednímu doručenému oznámení a na předchozí se hledí, jako by nebyla učiněna.

V. Závěr a náklady řízení

35. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
36. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 12. června 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu