



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **F. R.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2022, č. j. OAM-65119-5/ZM-2022, č. j. MV-172309-1/OAM-2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2023, č. j. 43 A 90/2022-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) sdělil žalobkyni, že nesplnila podmínky pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 a 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Změnu zaměstnavatele totiž neoznámila nejmeně 30 dnů před touto změnou. Zároveň nebyla pracovní smlouva uzavřena na volné pracovní místo uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (dále jen „centrální evidence“). Pracovní místo uvedené žalobkyní má totiž mít podle centrální evidence místo výkonu práce v Ústí nad Labem, dle pracovní smlouvy má však žalobkyně práci vykonávat nejen v Ústí nad Labem, ale také v Děčíně.

II.

[2] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že povinností žalovaného bylo žalobkyni ještě před vydáním napadeného rozhodnutí vyrozumět o nedostacích jejího oznámení a dát jí možnost je odstranit, aby bylo v maximální možné míře zaručeno její právo na spravedlivý proces. Připomněl, že právní úprava je v této věci velmi tvrdá a nekompromisní, neboť je nastavena tak, že dává oznamovateli v podstatě jen jednu možnost k odstranění nedostatků, které brání úspěšnému vyřízení žádost. Tato úprava také podle krajského soudu klade zvýšené nároky na postup žalovaného, který má povinnost vyjevit oznamovateli, pokud možno ihned, nejpozději ve sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, veškeré nedostatky oznámení, které jsou *prima facie* z oznámení i příloh patrné. Těmto nárokům žalovaný nedostál, protože ve sdělení ze dne 14. 9. 2022 žalobkyni upozornil pouze na jeden z více nedostatků, a tím jí *de facto* zabránil či podstatně ztížil možnost úspěšného vyřízení jejího druhého oznámení (nyní projednávaného – pozn. soudu). Podle krajského soudu tak žalovaný svým postupem nedostál povinnosti ochrany práva žalobkyně na spravedlivý proces. S ohledem na předchozí pochybení bylo jeho povinností žalobkyni vyrozumět o nedostacích jejího oznámení a dát jí možnost je odstranit, a to ještě před vydáním sdělení, resp. napadeného rozhodnutí.

[4] Krajský soud dále nesouhlasil s žalovaným v tom, že změna zaměstnavatele podle zákona o pobytu cizinců není rozhodnutím o změně jednotného povolení ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011, o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98/EU“), a to proto, že změnou zaměstnavatele je dotčena samotná zaměstnanecká karta. Krajský soud však nedal žalobkyni za pravdu v tom, že žalovaný pochybil, když se nezabýval přiměřeností dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Poukázal na to, že stěžovatelka v průběhu správního řízení nepřiměřenost nenamítala.

III.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil poměr obecné právní úpravy zakotvené ve správním řádu a právní úpravy zvláštní obsažené v zákoně o pobytu cizinců. Krajský soud při svých úvahách o použití základních zásad činnosti správních orgánů ze strany stěžovatele, zejména pak zásady poučovací a zásady vstřícnosti, upozadil jinou zásadu, a to tu, že podle správního řádu a pravidel v něm uvedených lze postupovat pouze tehdy, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak. Stěžovatel má přitom za to, že použití obecné zásady nesmí vést ve svém důsledku k popření pravidel stanovených zvláštním zákonem, přičemž právě tímto směrem se podle názoru stěžovatele krajský soud v napadeném rozsudku vydal.

pokračování

[7] Stěžovatel dále poukazuje na to, že krajský soud dovodil nesprávnost postupu stěžovatele již ze způsobu vyřizování dřívějšího oznámení o změně zaměstnavatele žalobkyně ze dne 15. 8. 2022. Nesouhlasí s tím, že pokud v předchozím sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele neidentifikoval všechny náležitosti či podmínky, které toto oznámení změny zaměstnavatele nesplňovalo, měl před vydáním sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele v současném řízení, žalobkyni o těchto nedostatcích poučit. Má za to, že by v rámci rovného postupu musel každého oznamovatele před vydáním sdělení poučit o tom, že nesplňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele. Stěžovatel trvá na tom, že v případě oznámení změny zaměstnavatele nemůže poučovací povinnost spočívat v odstraňování nedostatků tohoto oznámení, tedy fakticky v postup stěžovatele podle § 37 odstavec 3 správního řádu, tedy k odstraňování vad podání. Ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců podle názoru stěžovatele použití obecné úpravy správního řádu o odstraňování vad či nedostatků podání vylučuje. Platí, že k oznámení změny zaměstnavatele, které nesplňuje podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců v § 42g odst. 7 a 8, se ve smyslu § 42g odst. 9 téhož zákona nepřihlíží. Stěžovatel tak nemůže vyzývat či upozorňovat oznamovatele k odstranění nedostatků podání, které zvláštní zákon (zákon o pobytu cizinců) již považuje za neučiněné. Poučovací povinnost v rozsahu požadovaném krajským soudem je podle stěžovatele vyloučena zvláštní právní úpravou obsaženou právě v tomto zvláštním zákoně. V souvislosti se zásadou vstřícnosti dále uvádí, v čem vychází držitelům zaměstnaneckých karet vstříc (tiskopisy v šesti dvojjazyčných verzích obsahující rozsáhlé hmotněprávní poučení). Stěžovatel tedy má za to, že jeho postup odpovídá základním zásadám činnosti správních orgánů.

[8] Nedostatky, o nichž měla být žalobkyně podle krajského soudu poučena, spočívaly v tom, že její oznámení nesplňovalo podmínky stanovené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Nejednalo se tedy o nedostatky, které by byly odstranitelné, ale o nesplnění podmínek stanovených zákonem. Žalobkyně oznámení o změně zaměstnavatele doručila do datové schránky stěžovatele až dne 20. 9. 2023, ačkoliv oznamovala, že změna zaměstnavatele nastala již ke dni 1. 9. 2022 a podle zákona byla povinna oznámit změnu zaměstnavatele nejméně 30 dnů přede dnem, od kterého požaduje, aby oznamovaná změna nastala. Dalším nedostatkem bylo, že pracovní smlouva žalobkyně byla uzavřena pro výkon práce na jiném místě a na jiné pracovní pozici, než na jaké byla uvedena u volné pracovní pozice v centrální evidenci označené stěžovatelkou. Skutečnost, že pracovní smlouva není uzavřena pro výkon práce na pracovní pozici, která je součástí centrální evidence volných pracovních míst, není nedostatkem oznámení. Svědčí naopak o tom, že oznámení žalobkyně nesplňuje podmínku stanovenou zákonem. Podle stěžovatele se nejedná o odstraňování nedostatků či upozorňování na nedostatky oznámení, ale o to, jak zpětně naplnit podmínky pro oznámení změny zaměstnavatele stanovené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

[9] Stěžovatel konečně vyjadřuje nesouhlas s tím, že by závěry krajského soudu podporovala právní úprava EU. Při ohlášení změny zaměstnavatele nedochází ke změně jednotného povolení. Změna zaměstnavatele či pracovního zařazení podle zákona o pobytu cizinců se nijak nedotýká povolení k pobytu (samotné zaměstnanecké karty), a tedy nemůže být nikdy rozhodnutím o změně podle směrnice 2011/98/EU. Změnou zaměstnavatele totiž není nijak dotčena zaměstnanecká karta. Stěžovatel má za to, že

současná podoba směrnice 2011/98/EU otázku změny zaměstnavatele podle stěžovatele neřeší a je na vnitrostátním zákonodárci, jak tuto otázku upraví.

IV.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že na formalizovaný postup stěžovatele navazující na podání oznámení o změně zaměstnavatele je třeba v souladu s § 177 odst. 1 správního řádu v plném rozsahu dopadají základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v části první správního řádu. V souladu s § 158 odst. 1 správního řádu je třeba obdobně na jeho postup aplikovat i ustanovení části čtvrté správního řádu a ve spojení s § 154 správního řádu také některá ustanovení části druhé a třetí správního řádu, mimo jiné i jeho § 37, upravující rovněž náležitosti podání a postup správního orgánu směřující k poskytnutí součinnosti podateli při odstranění vad jeho podání.

[11] Dále žalobkyně přdestírá svůj výklad § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců a dochází k závěru, že cílem formulace „*bledí se jakoby nebylo učiněno*“ použité v daném ustanovení je pouze upřesnit, jaké důsledky jsou spojeny s negativním vyřízením podaného oznámení o změně zaměstnavatele, nikoliv upravit postup správního orgánu navazující na podané oznámení. Poukazuje na závažné důsledky sdělení stěžovatele o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, jimiž jsou zánik platnosti pobytového oprávnění, související zánik oprávnění k výkonu zaměstnání a konsekventně i stanovení lhůty k vycestování z území České republiky. Vzhledem k tomu by měl stěžovatel poskytovat alespoň minimální formu součinnosti, směřující k odstranění vad podaného oznámení o změně zaměstnavatele.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud pro přehlednost nejprve rekapituluje podstatné skutkové okolnosti případu. Žalobkyně pobývala na území České republiky na základě zaměstnanecké karty a dne 12. 8. 2022 podala první oznámení o změně zaměstnavatele ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Ve formuláři uvedla, že změna zaměstnavatele má nastat ke dni 1. 9. 2022, což doložila pracovní smlouvou s datem nástupu do zaměstnání k uvedenému dni. Dosavadní pracovní poměr žalobkyně ukončila dohodou ze dne 10. 7. 2022 ke dni 31. 7. 2022. Ve sdělení ze dne 14. 9. 2022, č. j. OAM-60639-4/ZM-2022, MV-159874-1/OAM-2022, stěžovatel uvedl, že žalobkyně nesplnila podmínky pro změnu zaměstnavatele, protože označené pracovní místo vedené v centrální evidenci již bylo obsazeno.

[15] Žalobkyně proto dne 20. 9. 2022 znovu oznámila změnu zaměstnavatele a oproti předchozímu oznámení pouze změnila číselné označení pracovního místa v centrální evidenci. Stěžovatel dne 7. 10. 2022 vydal napadené rozhodnutí, resp. sdělení, podle kterého žalobkyně nesplnila podmínky pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, neboť změnu zaměstnavatele neoznámila nejméně 30 dnů před

pokračování

takovou změnou. Do nového zaměstnání totiž měla nastoupit dne 1. 9. 2022, tudíž bylo třeba, aby oznámení doručila nejpozději ke 2. 8. 2022, což však neučinila. Současně stěžovatel shledal, že přiložená pracovní smlouva nebyla uzavřena na volné pracovní místo uvedené v centrální evidenci. Pracovní místo uvedené žalobkyní v oznámení mělo totiž podle centrální evidence místo výkonu práce v Ústí nad Labem, dle pracovní smlouvy však žalobkyně měla práci vykonávat nejen v Ústí nad Labem, ale také v Děčíně. Oběma uvedenými nedostatky přitom trpělo již první oznámení žalobkyně. Stěžovatel je však ve sdělení o nesplnění podmínek ze dne 14. 9. 2022 nezmiňuje, byť byly z prvního oznámení žalobkyně a k němu připojených dokladů patrné.

[16] Krajský soud tak stěžovateli vytkl, že žalobkyni upozornil pouze na jeden nedostatek jejího podání a tím jí *de facto* zabránil či podstatně ztížil možnost úspěšného vyřízení jejího druhého oznámení. Podle krajského soudu bylo za daných okolností a s ohledem na předchozí pochybení stěžovatele jeho povinností vyrozumět žalobkyni o nedostatcích oznámení, které jí byly později vytýkány, ještě před vydáním napadeného rozhodnutí (sdělení ze dne 7. 10. 2022), a tím jí dát možnost, jak tyto vytýkané nedostatky odstranit. Stěžovatel je však názoru, že tuto povinnost neměl a že se v projednávaném případě nejedná o odstranitelné nedostatky oznámení, nýbrž o znaky toho, že žalobkyně nesplňuje podmínky stanovené zákonem.

[17] Podstatou kasační stížnosti je tedy nesouhlas stěžovatele s požadavkem, aby vyzýval či jiným vhodným způsobem upozorňoval cizince k odstranění nedostatků oznámení o změně zaměstnavatele, na které se dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců hledí, jako by nebylo učiněno. Jinak řečeno, sporné je, zda stěžovatel byl povinen žalobkyni vyzvat k odstranění nedostatků jejího oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 20. 9. 2022.

[18] Obdobnou otázkou se přitom Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34, publ. pod č. 4529/2023 Sb. NSS. Konkrétně se jednalo o případ, v němž držitel zaměstnanecké karty doručil stěžovateli oznámení o změně zaměstnavatele až po předpokládaném datu nástupu do nového zaměstnání a nepřiložil k němu pracovní smlouvu, ze které by bylo patrné, že byla uzavřena na pracovní pozici vedenou v centrální evidenci uvedenou v oznámení. Nyní posuzovaný případ je s tím řešeným ve zmíněném rozsudku skutkově i právně srovnatelný.

[19] K obsahově obdobné kasační argumentaci, jakou nyní uplatňuje stěžovatel, Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-34 uvedl, že „*v případě, kdy je takto závažně zasahováno do právní sféry cizince, nelze připustit, aby mu byla zcela odebrána možnost uplatňovat svá procesní práva, respektive aby neměl jakoukoli možnost napravit případnou chybu či omyl při podání oznámení. Pokud žalovaný rozhoduje o splnění či nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, je povinen postupovat v souladu se zásadou součinnosti, která se konkrétně projevuje v § 37 odst. 3 správního řádu. Jestliže oznámení o změně zaměstnavatele neobsahuje veškeré náležitosti předpokládané zákonem nebo trpí-li jinými odstranitelnými vadami, je žalovaný povinen oznamovateli 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 oznamovatele. Pokud žalovaný oznamovatele nevyzve*

k odstranění nedostatků podání, nemůže zároveň objektivně posoudit, zda oznamovatel splnil podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, jelikož nedisponuje potřebnými informacemi, na základě kterých by mohl ověřit, že podmínky nejsou oznamovatelem splněny. V případě takového postupu navíc založí žalovaný u držitele zaměstnanecké karty očekávání, že jeho oznámení obsahuje všechny předepsané náležitosti a netrpí jinými vadami bránícími jeho projednání.“ (důraz přidán soudem)

[20] Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod se od závěrů uvedených v rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-34 v nyní projednávaném případě odchýlit. Na rozdíl od stěžovatele považuje nedostatky, kterými trpělo oznámení žalobkyně, za potenciálně odstranitelné, neboť jak uvádí sám stěžovatel v kasační stížnosti, jde o vady doložené pracovní smlouvy, která je projevem autonomní vůle dvou subjektů. Opomíná však, že tato vůle může být dohodou těchto subjektů změněna, což je ostatně výslovně ujednáno v bodu 7.2. doložené pracovní smlouvy.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout i to, že nedostatky nyní projednávaného oznámení, které stěžovatel v napadeném rozhodnutí žalobkyni vytýká, trpělo již její první oznámení ze dne 12. 8. 2022. Stěžovateli přitom nic nebránilo vyjavit žalobkyni všechny zjištěné nedostatky tohoto prvního oznámení již v jeho prvním sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele ze dne 14. 9. 2022. Skutečnost, že tak stěžovatel neučinil, přitom lze vnímat jako zmaření šance žalobkyně na podání oznámení, které by podmínky splňovalo. Tím, že žalobkyni vytkl pouze jeden z nedostatků, kterými její oznámení trpělo, ji totiž implicitně uvedl v omyl, že jinak je její oznámení bezvadné a podmínky pro změnu zaměstnavatele splňuje. Žalobkyně proto z vlastní iniciativy nečinila žádné kroky (kromě nápravy vytknuté vady), kterými by mohla zabránit následnému druhému sdělení o nesplnění podmínek. Tento postup stěžovatele je tedy v jasném rozporu se zásadou vstřícnosti, jak ostatně správně dovodil také krajský soud v napadeném rozsudku. Kasační námitky, v nichž stěžovatel nesouhlasí s tím, že byl povinen v prvním sdělení o nesplnění podmínek žalobkyni poučit o všech nedostacích, kterými její oznámení trpělo, tudíž Nejvyšší správní soud neshledává důvodnými. Naopak považuje za významné pochybení stěžovatele, že tak neučinil.

[22] Nejvyšší správní soud připomíná, že hodnocení, že nebyly splněny podmínky pro změnu zaměstnavatele, nelze učinit, neobsahuje-li oznámení veškeré náležitosti předpokládané zákonem nebo trpí-li jinými odstranitelnými vadami. Toto hodnocení proto nelze předsunout před povinnost vyplývající pro stěžovatele z § 37 odst. 3 správního řádu, tedy výzvu/pomoc k odstranění nedostatků podání. Do té doby nemůže stěžovatel objektivně posoudit, zda oznamovatel splnil podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele (viz výše citovaný rozsudek č. j. 4 Azs 124/2023-34, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2024, č. j. 7 Azs 19/2024-19).

[23] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že sdělení podle § 42g odst. 9 může v konečném důsledku významně zasáhnout do práv držitele zaměstnanecké karty, neboť je jím autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení tedy 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

pokračování

zákona o pobytu cizinců), nebo zda se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno (§ 42g odst. 9 téhož zákona). To je pak 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.

[24] Podle posledně uvedeného ustanovení totiž 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 mu byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10 téhož zákona. Výjimku z tohoto pravidla pak představuje mj. situace, kdy cizinec před uplynutím této doby učiní oznámení o změně zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (viz § 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Pokud by se však na toto oznámení hledělo, jako by nebylo učiněno ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, a stěžovatel by tuto skutečnost cizinci sdělil až ke konci doby podle § 63 odst. 1 téhož zákona, ve které mohl cizinec učinit nové oznámení, mohlo by dojít k zániku platnosti zaměstnanecké karty, aniž by to cizinec byl schopen jakkoliv ovlivnit, byť mohl být v dobré víře o tom, že splňuje všechny předepsané podmínky. Sdělení stěžovatele tak i v tomto ohledu významně ovlivňuje následný osud platnosti zaměstnanecké karty cizince (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41).

[25] Na povinnost k učinění výzvy k odstranění nedostatků podání vyplývající z § 37 odst. 3 správního řádu přitom nemá vliv ani to, zda má sdělení stěžovatele podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců deklaratorní povahu. Správní řád neomezuje povinnost vyplývající z § 37 odst. 3 pouze na řízení, jejichž výstupem je konstitutivní rozhodnutí. Ostatně v opakovaně citovaném rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-24, Nejvyšší správní soud učinil své závěry při vědomí toho, že „žalovaný 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.“ Zdůraznil přitom závažnost právních následků daného úkonu stěžovatele, tedy že „[s]dělení 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. Pokud žalovaný rozhodne o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, nebude cizinec oprávněn nastoupit na oznamované pracovní místo a zároveň nebude oprávněn pracovat ani u jiného zaměstnavatele. Cizinec sice může podat nové oznámení o změně zaměstnavatele, ale vzhledem k tomu, že žalovaný je povinen rozhodnout o splnění či nesplnění podmínek ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení oznámení (přičemž tato lhůta v některých případech není dodržena), bude mít cizinec prakticky jedinou možnost toto oznámení učinit, než mu uplyne šedesátidenní lhůta pro zánik platnosti zaměstnanecké karty. Nadto pokud by oznamoval změnu týkající se stejného pracovního místa, nejspíše by nestihl podat oznámení 30 dnů před takovou změnou. Stejně tak by byla případná chyba v oznámení pro osud pobytového oprávnění cizince fatální v případě, kdy by se mu podařilo příslušné pracovní místo získat (a změnu oznámit) až po třiceti dnech od zániku předchozího pracovního poměru – v takovém případě by sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele cizinec obdržel až v době zániku

oprávnění k pobytu dle zaměstnanecké karty. Sdělení o nesplnění podmínek tak může případně vést až k zániku platnosti zaměstnanecké karty, v důsledku čehož ztratí cizinec oprávnění k výkonu zaměstnání a k pobytu na území České republiky.“

[26] Krajský soud přitom v odstavcích 31. až 33. napadeného rozsudku dospěl k obdobným závěrům, byť časově rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 124/2023-34 předcházel. I krajský soud přitom poukázal na to, že ve věci aplikovaná právní úprava dává oznamovateli v podstatě jen jednu možnost, jak odstranit nedostatky, které brání úspěšnému vyřízení oznámení. Poukázal přitom na to, že v projednávaném případě sice jde k tíži žalobkyně, že první oznámení podala až dne 15. 8. 2022, tedy méně než stanovených 30 dní před nástupem do nového zaměstnání, a druhé oznámení dokonce až po ujednaném nástupu do nového zaměstnání, avšak i kdyby podala první oznámení včas, tedy do 2. 8. 2022, tak by s ohledem na způsob vyřízení první žádosti měla jen jednu možnost, aby po sdělení žalovaného o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele podala nové oznámení. Krajský soud tím zcela trefně ilustroval časovou tíseň, v níž se držitel zaměstnanecké karty hodlající změnit zaměstnavatele nachází. Z toho vyplývá, že stěžovatel svým postupem může podstatně ovlivnit, jaké účinky předpokládané zákonem o pobytu cizinců nastanou a zda bude oznamovatel moci v průběhu řízení o změně zaměstnavatele řádně uplatnit svá procesní práva.

[27] Tedy závěry krajského soudu o tom, že stěžovatel byl povinen vyzvat žalobkyni k odstranění nedostatků jejího oznámení, jsou v souladu s pozdějšími závěry obsaženými v rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-34. Rozdíl lze shledat toliko v tom, že krajský soud stěžovateli vytkl, že žalobkyni o nedostacích oznámení nepoučil v prvním sdělení, zatímco Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku tuto povinnost dovozuje pro všechny případy, kdy oznámení o změně zaměstnavatele neobsahuje veškeré náležitosti předpokládané zákonem nebo trpí-li jinými odstranitelnými vadami. Krajský soud tedy v tomto ohledu dospěl ke správným závěrům a kasační námitky, kterými proti nim stěžovatel brojí, jsou nedůvodné.

[28] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v názoru, že se základní zásady činnosti správních orgánů uplatní pouze tehdy, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak. Tento závěr platí pouze pro ostatní ustanovení správního řádu, nikoliv však pro § 2 až 8 správního řádu, neboť podle § 177 odst. 1 téhož zákona, *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*. Krajský soud tedy při aplikaci těchto zásad na projednávaný případ nepochybil a správně poukázal na to, že stěžovatel nedostal zásadě poučovací ani zásadě vstřícnosti (§ 4 správního řádu). Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí, že nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že zásadě vstřícnosti dostal tím, že oznamovatelům poskytuje tiskopisy v několika dvojjazyčných verzích, ani že poučovací zásada je vyloučena zvláštní právní úpravou obsaženou v zákoně o pobytu cizinců, neboť z tohoto zákona nic takového nevyplývá.

[29] V souvislosti se stížnostní argumentací brojící proti tomu, že postup nastíněný krajským soudem je v rozporu s unijní úpravou, je třeba připomenout, že smyslem a účelem směrnice 2011/98/EU je zavést jednotný postup vyřizování žádostí a vydávání jednotného povolení pracovníkům ze třetích zemí a za tímto účelem zavádí určitý

pokračování

minimální standard procesních záruk a právo na rovné zacházení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 4 Azs 275/2019-27).

[30] Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2011/98/EU, *žádost o vydání, změnu či obnovení jednotného povolení se podává v rámci jednotného postupu vyřizování žádostí. Členské státy určí, zda má žádost o jednotné povolení podat státní příslušník třetí země, nebo jeho zaměstnavatel. Členské státy se rovněž mohou rozhodnout přijímat žádosti od obou. Má-li žádost podat státní příslušník třetí země, umožní mu členské státy podat žádost ze třetí země nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právní předpisy, na území členského státu, na němž státní příslušník třetí země oprávněně pobývá.* Současně podle čl. 5 odst. 4 téže směrnice „*v případě, že informace nebo dokumenty připojené k žádosti nejsou podle kritérií stanovených ve vnitrostátním právu úplné, příslušný orgán písemně vyrozumí žadatele o tom, že jsou požadovány dodatečné informace nebo dokumenty, přičemž stanoví přiměřenou lhůtu pro jejich předložení. Lhůta uvedená v odstavci 2 se pozastaví do doby, než příslušný orgán nebo jiné dotčené orgány obdrží požadované dodatečné informace. Pokud dodatečné informace nebo dokumenty nejsou v této lhůtě poskytnuty, může příslušný orgán žádost zamítnout.*“

[31] Institut zaměstnanecké karty představuje transpozici směrnice 2011/98/EU v zákoně o pobytu cizinců, a proto jsou správní orgány a soudy při výkladu vnitrostátní úpravy řízení o změně zaměstnanecké karty obsažené v zákoně o pobytu cizinců povinny postupovat eurokonformně, tj. vykládat a aplikovat vnitrostátní právo v souladu s textem a účelem směrnice upravující danou materii (obdobně např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78, a ze dne 15. 6. 2016, č. j. 9 Azs 95/2016-29, publ. pod č. 3448/2016 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom již v opakovaně zmiňovaném rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-34 dovedl, že změna zaměstnavatele představuje změnu zaměstnanecké karty ve smyslu směrnice 2011/98/EU, jelikož změnou zaměstnavatele dochází ke změně oprávnění, která cizinci vyplývají ze zaměstnanecké karty. Skutečnost, že směrnice otázku změny zaměstnavatele neupravuje, znamená, že je na členských státech, jakým způsobem tuto otázku upraví. Je však třeba trvat na tom, aby zavedená vnitrozemská úprava odpovídala minimálním standardům stanoveným směrnicí pro změnu jednotného povolení. Oznámení o změně zaměstnavatele tak představuje změnu jednotného povolení ve smyslu směrnice 2011/98/EU. Opačný stěžovatelův názor proto Nejvyšší správní soud nesdílí.

[32] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že nelze považovat za správný stěžovatelův postup spočívající ve vydání napadeného rozhodnutí, aniž by žalobkyni vyzval k odstranění nedostatků jejího oznámení. Jeho povinností naopak bylo tak učinit již v prvním sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, neboť již tehdy mu byly všechny tyto nedostatky známy. Pokud tak neučinil, měl žalobkyni vyzvat k nápravě po podání jejího druhého oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 20. 9. 2022. Postup stěžovatele byl v rozporu nejen s vnitrostátními procesními ustanoveními, ale také s unijní úpravou. Toto pochybení mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud tedy dospěl ke správným právním závěrům a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

[33] Kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[35] Žalobkyni jako v řízení o kasační stížnosti úspěšnému účastníkovi náleží náhrada nákladů řízení ve výši 4.114 Kč. Tyto náklady sestávají z odměny za zastoupení advokátem za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. S tím souvisí též náhrada hotových výdajů za tento úkon v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v rozsahu 300 Kč. Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty. O částku této daně v rozsahu 714 Kč (21 % z 3.400 Kč) se tudíž zvyšuje odměna a náhrada hotových výdajů zástupce žalobkyně. Celkovou částku ve výši 4.114 Kč je stěžovatel povinen uhradit k rukám zástupce žalobkyně v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. července 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu