



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera, a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **S. M.**, narozený X,
státní příslušnost Gruzie,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem,
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1,

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 10. 2. 2023, č. j. OAM-6955-7/ZM-2023,

takto:

- I. Sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 10. 2. 2023, č. j. OAM-6955-7/ZM-2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 16 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ve znění jejího doplnění podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení sdělení žalovaného ze dne 10. 2. 2023, č. j. OAM-6955-7/ZM-2023, jímž bylo žalobci podle § 42g odst. 9 zák. 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“) sděleno, že nebyly splněny podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro jeho zaměstnávání u Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zaměstnavatele LUXES s.r.o., IČO: 24788384, sídlem K Lindě 701/5, 190 15 Praha, na pracovním místě – druh práce (CZ-ISCO) „Dělníci v oblasti výstavby a údržby budov (93130), místo výkonu práce v okrese Chomutov, číslo volného pracovního místa 18 962 500 707“ (dále jen „sdělení“). Nesplnění podmínek spočívalo ve skutečnosti, že uvedený zaměstnavatel byl agenturou práce a současně žalobce do tiskopisu oznámení změn uvedl číselné označení volného pracovního místa obsaditelného držiteli zaměstnanecké karty, které však nebylo volné.

Žaloba

2. Žalobce nejprve uvedl, že oznámení o změně zaměstnavatele učinil prostřednictvím svého zmocněnce na předepsaném tiskopisu a připojil k němu všechny náležitosti podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Přílohy oznámení, zejména doložená smlouva o smlouvě budoucí však vyvolávala důvodné pochybnosti o tom, co chtěly smluvní strany vyjádřit, neboť ačkoliv byla v preambuli výše uvedené smlouvy jako zaměstnavatel uvedena společnost LUXES s. r. o., která je agenturou práce, v podpisové části bylo připojeno razítko společnosti LUXES EU s. r. o., IČ: 07638311, která naopak agenturou práce není a disponuje v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet volným pracovním místem č. 19 190 420 734 na tutéž pracovní pozici s tímž rozsahem pracovního úvazku, obdobným cenovým rozpětím a tímž místem výkonu práce. Dodal, že tedy došlo k záměně čísla volného pracovního místa a lidské chybě při podání oznámení o změně zaměstnavatele, přičemž toto pochybení představovalo odstranitelnou vadu podání, která mohla být na výzvu správního orgánu obratem odstraněna.
3. Konstatoval, že ačkoliv se dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na postup správního orgánu upravený v § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, nepoužijí ustanovení části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) o správním řízení, musí mít tento postup svůj zákonný rámec, v jehož mezích se má správní orgán aplikující právo pohybovat, a to v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí). Dodal, že podle § 154 správního řádu správní orgán při vydávání sdělení postupuje obdobně podle § 37 správního řádu, který nejen vymezuje, co je třeba rozumět podáním, ale rovněž popisuje následky učinění vadného podání v podobě povinnosti správního orgánu poskytnout podateli součinnost k odstranění vad jeho podání. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26, z něhož lze dle žalobce dovodit obecnou povinnost správního orgánu umožnit podateli před vydáním sdělení podle části čtvrté správního řádu odstranit vady či nedostatky jeho podání. Taktéž poukázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2023, č. j. 43 A 90/2022-79, v němž tento soud dovodil povinnost žalovaného poskytnout oznamovateli náležitou součinnost a pomoci mu odstranit nedostatky jeho oznámení o změně zaměstnavatele v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.
4. Žalobce dále namítal, že jej žalovaný v rozporu s čl. 8 odst. 2 směrnice 2011/98/EU v napadeném sdělení nepoučil o přípustnosti opravného prostředku, lhůtě k jeho podání a orgánu u něhož se opravný prostředek podává. Naopak ve sdělení bylo zdůrazněno, že se proti němu nelze odvolat a nebyly uvedeny žádné informace o možnostech obrany. Absence poučení o opravném prostředku měla dle žalobce za následek nezákonnost napadeného sdělení. K tomu žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 Azs 118/2022-32, dle kterého lze správní žalobu považovat za opravný prostředek ve smyslu směrnice 2011/98/EU.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

5. Dle žalobce žalovaný rovněž postupoval v rozporu se zásadou přiměřenosti ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu a nezohlednil dopad sdělení do práva žalobce na respektování jeho soukromého a rodinného života chráněného čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce měl za to, že si žalovaný k posouzení přiměřenosti napadeného sdělení neopatřil dostatek podkladů a nezabýval se relevantními okolnostmi soukromého a rodinného života žalobce, tedy nedostatečně zjistil skutkový stav.
6. Závěrem žalobce konstatoval, že výše uvedené vady činí napadené sdělení nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že oznámení žalobce o změně zaměstnavatele nebylo nijak vnitřně rozporné ani nesrozumitelné a nevyvolávalo pochybnosti o tom, o jakou změnu žalobce usiloval. Dle žalovaného je obtížné si povšimnout, že bylo k podpisu jednatele společnosti LUXES s. r. o. připojeno razítko společnosti LUXES EU s. r. o., jelikož název obou společností je téměř totožný a je shodné i jejich sídlo. Dodal, že i pokud by si tohoto povšiml, musel by to s ohledem na ostatní skutečnosti považovat za zjevný omyl v použití nesprávného razítka. Tvrzení o nejednoznačnosti a nesrozumitelnosti oznámení je snadnou zpětně změnit obsah tohoto oznámení tak, aby vyhovovalo podmínkám stanoveným zákonem o pobytu cizinců.
8. Konstatoval, že oznámení žalobce netrpělo žádnými vadami, které by bylo ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu třeba odstraňovat. Podání žalobce bylo srozumitelné a bylo z něj patrné čeho se žalobce domáhá. Jediným jeho nedostatkem bylo to, že nesplňovalo podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Dodal, že budoucím zaměstnavatelem žalobce měla být agentura práce, pracovní místo, jehož číselné označení do tiskopisu oznámení žalobce uvedl, není volné a ani mzda uvedená ve smlouvě o budoucí pracovní smlouvě nedosahovala již v době sepsání této smlouvy ani výše základní sazby minimální mzdy, jak vyžaduje § 42g odst. 8 ve spojení s odst. 2 písm. b) téhož ustanovení zákona o pobytu cizinců. Postup podle § 37 odst. 3 správního řádu by přicházel v úvahu jen tehdy, kdyby oznámení o změně zaměstnavatele neobsahovalo některou z náležitostí podání, nebo pokud by bylo skutečně nesrozumitelné a nebylo z něj patrné, o co žalobce usiluje. Dle žalovaného § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vylučuje použití obecné úpravy správního řádu o odstraňování vad podání. Skutečnost, že nebyl předložen některý ze zákonem stanovených dokladů, nebo není splněna některá z podmínek uvedených v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, je žalovanému zřejmá již při doručení oznámení, a tedy již v tento okamžik je postaveno na jisto, zda oznámení učiněné je nebo není. Konstatoval, že považuje-li se oznámení za neučiněné, nemá žádných právních následků a nemůže tak žalovanému, jaksi dodatečně, vzniknout povinnost vyzvat cizince k odstranění vad oznámení dle § 154 ve spojení s § 37 odst. 3 správního řádu. Na podporu své argumentace odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2022, č. j. 3 A 106/2020-30, ze dne 27. 6. 2022, č. j. 18 A 93/2021, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2023, č. j. 29 A 9/2022-58. K poukazu žalobce na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2023, č. j. 43 A 90/2022-79, podotkl, že tento rozsudek napadl kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.
9. Žalovaný dále uvedl, že směrnice 2011/98/EU otázku změny zaměstnavatele nijak neřeší, a pokud se v ní hovoří o změně, pak jediná v souvislosti se změnou jednotného povolení k pobytu. Změna zaměstnavatele či pracovního zařazení podle zákona o pobytu cizinců tím, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

že se nedotýká povolení k pobytu (zaměstnanecké karty), nemůže být nikdy rozhodnutím o změně podle směrnice č. 2011/98/EU a ani jím nemá být. Změnou zaměstnavatele totiž není nikterak dotčena zaměstnanecká karta, jejímž držitelem oznamovatel je.

10. V souvislosti s námitkou nepoučení o možnosti podat opravný prostředek upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022-25. Žalobcem citovanou pasáž z rozsudku ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 Azs 118/2022-32, považoval za vytrženou z kontextu, neboť měl za to, že Nejvyšší správní soud se nijak nezabýval otázkou, zda změna zaměstnavatele je změnou jednotného povolení dle směrnice 2011/98/EU. Dle názoru žalovaného nebyl povinen poučovat žalobce o možnosti podat proti sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele žalobu, jelikož poučovací povinnost se v tomto směru týká pouze řádných opravných prostředků.
11. K námitce nepřiměřenosti napadeného sdělení do soukromého a rodinného života žalobce žalovaný uvedl, že přiměřenost ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců se posuzuje pouze v případě vydání rozhodnutí ve věci, a navíc pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. Zdůraznil, že pro posouzení přiměřenosti dopadu rozhodnutí v případě oznámení změny zaměstnavatele není prostor a odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2023, č. j. 43 A 90/2022-79.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

12. Žalobce v replice vyjádřil nesouhlas s argumentací žalovaného a setrval na svém stanovisku, dle kterého v řízení o podaném oznámení o změně zaměstnavatele je třeba § 37 odst. 3 správního řádu v zájmu ochrany práv adresáta veřejné správy aplikovat. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 Azs 118/2022-32, zopakoval, že správní žalobu lze považovat za opravný prostředek ve smyslu čl. 8 odst. 2 směrnice 2011/98/EU. Žalobce dále argumentaci žalovaného k § 174a zákona o pobytu cizinců označil za překonanou ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, neboť podle ní je zásah do základního práva na respektování soukromého a rodinného života třeba posuzovat v každém jednotlivém případě bez ohledu na to, zda tak zákon o pobytu cizinců správnímu orgánu tuto povinnost stanoví, či nikoliv, jelikož tato povinnost vyplývá žalovanému z přímo aplikovatelného čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Posouzení věci soudem

13. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty od doručení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů 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.
14. Před samotným posouzením žalobních námitek se soud zabýval tím, zda je napadené sdělení o nesplnění podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců pro změnu zaměstnavatele Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 § 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 judikaturní závěry soud konstatuje, že napadené sdělení je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

15. 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.
16. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobce podal dne 26. 1. 2023 oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, z něhož vyplynulo, že žalobce bude zaměstnán u nového zaměstnavatele společnosti LUXES s. r. o., IČO: 24788384, na pracovním místě – druh práce dělníci v oblasti výstavby a údržby budov, místo výkonu práce Račetice, okres Chomutov, číslo volného pracovního místa 18 962 500 707. Žalobce rovněž k oznámení doložil smlouvu o smlouvě budoucí, dohodu o rozvázání pracovního poměru u dosavadního zaměstnavatele, svůj cestovní pas a plnou moc zmocněnce žalobce. Žalovaný do správního spisu dále založil stav volného pracovního místa č. 18 962 500 707, výpis z Úřadu práce, dle kterého je společnost LUXES s. r. o. agenturou práce, výpis z obchodního rejstříku společnosti LUXES s. r. o. a lustraci žalobce. Žalovaný následně vydal napadené sdělení. Součástí správního spisu je rovněž podnět k přezkumnému řízení a čestné prohlášení M. B., zaměstnankyně společnosti LUXES EU s. r. o. a LUXES s. r. o., dle něhož při sestavení oznámení o změně zaměstnavatele a smlouvy o smlouvě budoucí došlo z její strany k administrativnímu pochybení, když žalobce měl být zaměstnán u zaměstnavatele LUXES EU s.r.o.
17. Podle § 42g odst. 7 věty první zákona o pobytu cizinců změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

18. Podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil pracovní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti.
19. 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.
20. Podle § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců změnu se oznámení podle odstavce 7 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 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.
21. Podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců sdělí ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení podle odstavců 7 a 8 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.
22. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců 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, § 49, 50, 52, 117, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.
23. Podle § 177 odst. 1 správního řádu se 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.
24. 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.
25. Podle § 154 správního řádu jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

26. 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.
27. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se 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.
28. 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 výši“ (k tomu srov. 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).
29. 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-2012/04, 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. Preamble 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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 kladeny určité nároky co do jeho odůvodnění. V odůvodnění musí být vyjádřen právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Jestliže správní orgán těmto požadavkům nevyhoví, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Těmto požadavkům na odůvodnění rozhodnutí žalovaný v projednávané věci podle názoru zdejšího soudu dostal, neboť v napadeném rozhodnutí srozumitelně popsal, z jakých skutkových a právních okolností vycházel, jakými úvahami byl při svém rozhodování veden a co jej vedlo k vydání napadeného sdělení. Soud proto dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je odůvodněno dostatečně a plně v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, tedy je přezkoumatelné.

30. Ve vztahu ke směrnici 2011/98/EU soud konstatuje, že změna zaměstnavatele představuje změnu jednotného povolení ve smyslu směrnice 2011/98/EU. Změnou zaměstnavatele dochází ke změně oprávnění, která stěžovateli vyplývají ze zaměstnanecké karty. Je sice pravdou, že směrnice otázku změny zaměstnavatele neupravuje, a je tak na členských státech, jakým způsobem tuto otázku upraví. Pokud ovšem (jako v případě České republiky) změnu zaměstnavatele umožní, musí procedura týkající se této změny odpovídat minimálním standardům stanoveným směrnicí pro změnu jednotného povolení. K takovému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34, v němž vyslovil, že *„smyslem a účelem směrnice 2011/98/EU je zavést jednotný postup vyřizování žádostí a vydávání jednotného povolení pracovníkům ze třetích zemí. Vzhledem k tomu stanoví minimální standard procesních záruk a právo na rovné zacházení (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 4 Azs 275/2019 27). 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 NSS 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, č. 3448/2016 Sb. NSS). Je nepochybné, že čl. 5 odst. 4 směrnice 2011/98/EU stanovuje procesní pravidla pro postup posuzování žádostí o jednotné povolení ve smyslu čl. 5 preambule směrnice. Tento postup by měl být podle požadavků směrnice transparentní, spravedlivý a měl by dotyčným osobám nabízet odpovídající právní jistotu. Ve vnitrostátní úpravě se tímto postupem rozumí řízení o vydání, změně či prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Správní orgány a soudy mají proto v řízeních o zaměstnanecké kartě povinnost postupovat nejen podle procesních ustanovení obsažených v zákoně o pobytu cizinců, ale také podle procesních pravidel zakotvených ve směrnici 2011/98/EU. Jedním z těchto procesních ustanovení je již zmiňovaný čl. 5 odst. 4 směrnice 2011/98/EU, který předpokládá, že jestliže žádost neobsahuje všechny předepsané náležitosti, je příslušný orgán povinen vyrozumět o tom žadatele a stanovit mu přiměřenou lhůtu k doplnění.“*
31. Soud se dále zabýval námitkou neposkytnutí nezbytné součinnosti k odstranění vad podání. V této souvislosti soud předně považuje za důležité zdůraznit, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců může v konečném důsledku vyvolávat závažné právní následky, které mohou intenzivně zasáhnout do práv držitele zaměstnanecké karty. Tímto sdělením žalovaný 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 tedy Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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. Ačkoli cizinec může podat nové oznámení o změně zaměstnavatele, je žalovaný povinen rozhodnout o splnění či nesplnění podmínek ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení oznámení, v důsledku čehož 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 4 Azs 124/2023-34, či ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41).

32. Otázkou aplikace § 37 odst. 3 správního řádu v případě žádosti o změnu zaměstnavatele, tedy povinností správního orgánu pomoci oznamovateli odstranit nedostatky nebo vady jeho oznámení se zabýval Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku č. j. 4 Azs 124/2023-34, ve kterém 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.“ (zvýraznění doplněno soudem, pozn. soudu).
33. Soud připomíná, že dle oznámení držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, měl být žalobce zaměstnán u nového zaměstnavatele společnosti LUXES s. r. o., na pracovním místě dělníci v oblasti výstavby a údržby budov, místo výkonu práce Račetice, okres Chomutov, číslo volného pracovního místa 18 962 500 707. Jednou z příloh k oznámení byla i smlouva o smlouvě budoucí na volné pracovní místo číslo 18 962 500 707, ve které byla jako zaměstnavatel označena společnost LUXES s. r. o. Na smlouvě v podpisové části však byl uveden otisk razítka společnosti LUXES EU s. r. o.
34. Výše uvedená smlouva je dle soudu nesrozumitelná a nejasná, neboť jako zaměstnavatel je v ní uvedena společnost LUXES s. r. o., avšak v podpisové části se nachází otisk razítka společnosti LUXES EU s. r. o., a to zvláště za situace, kdy otisk razítka je připojen k podpisu zaměstnance nikoli zaměstnavatele. Byť samotný rozdíl v názvech společností je nepatrný, tak skutečnost, že otisk razítka je připojen k podpisu zaměstnance, je na první pohled natolik zarážející, že si poté již nelze nevšimnout, že otisk razítka patří jiné společnosti, než je

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

uvedena v záhlaví smlouvy. Předložení výše uvedené smlouvy dle názoru soudu představovalo odstranitelnou vadu oznámení žalobce.

35. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, pokud žalobce nevyzval k odstranění nejasností v předložené smlouvě o smlouvě budoucí tak, aby bylo patrné, se kterou společností byla tato smlouva uzavřena a nestanovil mu přiměřenou lhůtu k odstranění těchto nedostatků. Žalovaný tímto podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, v čemž soud spatřuje vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
36. K otázce poučení o opravném prostředku soud uvádí, že správní žalobu proti sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je třeba považovat za opravný prostředek podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2011/98/EU, neboť proti sdělení nelze podat odvolání. Žalovaný je tedy povinen žadatele ve sdělení poučit, že má možnost podat žalobu ke správnímu soudu, a uvést i lhůtu pro její podání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2024, č. j. 2 Azs 78/2024-25). V projednávané věci však chybějící poučení o opravném prostředku nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobce i přes jeho absenci podal žalobu v zákonem stanovené lhůtě.
37. Nad rámec výše uvedeného považuje soud za účelné vyjádřit se rovněž k námitce, že žalovaný nezkoumal přiměřenost dopadů sdělení do soukromého a rodinného života žalobce. Ačkoliv si je soud vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž je třeba zkoumat přiměřenost rozhodnutí z hlediska hodnocení dopadů na práva podle čl. 8 Úmluvy v řízeních o žádostech cizinců o udělení povolení k pobytu i v případech, kdy to zákon o pobytu cizinců výslovně nestanoví, je soud toho názoru, že v projednávané věci není aplikace tohoto pravidla na místě.
38. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, č. j. 7 Azs 360/2018-39, plyne, že *„za určitých podmínek je namístě přistoupit k posouzení dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života, i pokud to zákon o pobytu cizinců výslovně nevyžaduje, a to zejména tehdy, namítá-li cizinec nepřiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života ve správním řízení“*. Z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyplývá povinnost posoudit možný dopad do práva jednotlivce, jestliže hájitelným způsobem tvrdí, že existují důvody se domnívat, že toto právo bude porušeno. Žalovaný tak má povinnost zabývat se přiměřeností zásahu svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince i v těch případech, kdy to zákon sice výslovně nepředpokládá, ale cizinec v tomto směru vznesl konkrétní námitku (k tom srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2019, č. j. 10 Azs 262/2019-31). K nastíněné situaci však v daném případě nedošlo. V řízení o změně zaměstnanecké karty není totiž prostor k vznesení takových skutečností.
39. Nejvyšší správní soud současně judikoval, že *„vždy je nutno posuzovat okolnosti konkrétního případu, zde především účel pobytového oprávnění. Pokud stěžovatelka v daném případě prokazatelně nesplňuje účel pobytu, nemůže spoléhat na institut soukromého a rodinného života. V daném případě stěžovatelka účel pobytu neplnila, prodloužení jejího pobytového oprávnění pouze z důvodů soukromého a rodinného života by vedlo ke zcela absurdnímu důsledku. Zákonné podmínky pro prodloužení pobytového oprávnění založené na účelu pobytu – výkonu podnikatelské činnosti – by byly zcela liché, resp. k prodloužení pobytového oprávnění by postačovalo bez dalšího zohlednění soukromého a rodinného života; takový postup zákon zcela jistě neumožňuje a ani nezamýšlí.“*
40. Soud proto dospěl k závěru, že pokud oznamovatel nesplní zákonné podmínky pro změnu zaměstnanecké karty, nelze jen na základě případného zásahu do práva na soukromý Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

a rodinný život oznámení změny zaměstnanecké karty vyhovět. Pokud by totiž (zcela hypoteticky) byly shledány okolnosti, které by svědčily ve prospěch nepřiměřenosti, pak by musel správní orgán paradoxně sdělit, že sice cizinec nesplňuje zákonné podmínky pro změnu zaměstnanecké karty, ale z důvodu zásahu do soukromého a rodinného života jsou podmínky pro změnu zaměstnanecké karty splněny.

41. Soud tedy uzavírá, že shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí výrokem I. podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro vadu řízení zrušil. Tato vada řízení umožnila soudu rozhodnout bez jednání, ačkoli žalobce konání ústního jednání požadoval. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
42. 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 nahradit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku účelně vynaložené náklady řízení o žalobě v celkové výši 16 342 Kč. Tyto účelně vynaložené náklady v daném případě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku 3 000 Kč a za úspěšný návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 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 AT] a z částky 2 142 Kč představující 21% DPH, kterou je právní zástupce žalobkyně podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

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, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 24. července 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Mgr. Václav Trajer v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.