



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph. D. ve věci

žalobkyně: **M. K.**
st. přísl. A.
bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
Odbor azylové a migrační politiky
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7
pracoviště Tuřanka 1554/115b, 627 00 Brno

o žalobách proti sdělení žalovaného ze dne 21. 6. 2024, č. j. OAM-23610-7/ZM-2024, MV-94313-1/OAM-2024, a proti sdělení žalovaného ze dne 6. 8. 2024, č. j. OAM-38920-8/ZM-2024, MV-114428-1/OAM-2024,

takto:

- I. Žaloba proti sdělení žalovaného ze dne 21. 6. 2024, č. j. OAM-23610-7/ZM-2024, MV-94313-1/OAM-2024, **se zamítá.**
- II. Sdělení žalovaného ze dne 6. 8. 2024, č. j. OAM-38920-8/ZM-2024, MV-114428-1/OAM-2024, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobkyni se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadená rozhodnutí

1. Žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů („zákon o pobytu cizinců“). Získala tak povolení k dlouhodobému pobytu a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána (zaměstnavatel CRS food s.r.o.), a to do 31. 7. 2025. Žalobkyně uzavřela se svým zaměstnavatelem dohodu o ukončení pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024.
2. Žalobkyně následně oznámila dne 16. 4. 2024 žalovanému změnu zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný žalobkyni sdělil dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců sdělením ze dne 21. 6. 2024, č. j. OAM-23610-7/ZM-2024, MV-94313-1/OAM-2024 (dále jen „první napadené rozhodnutí“), že podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro zaměstnání žalobkyně u jiného zaměstnavatele (Teleperformance CZ, a.s.) nejsou splněny. Žalobkyně totiž nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty (2. 1. 2024). Vzhledem k tomu, že žalobkyně rozvázala pracovní poměr s předchozím zaměstnavatelem dohodou (ke dni 19. 2. 2024), nejednalo se o výjimku z povinnosti dodržet tuto šestiměsíční dobu.
3. Žalobkyně následně oznámila dne 20. 6. 2024 žalovanému další změnu zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný žalobkyni sdělil sdělením ze dne 6. 8. 2024, č. j. OAM-38920-8/ZM-2024, MV-114428-1/OAM-2024 (dále jen „druhé napadené rozhodnutí“), že podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro zaměstnání žalobkyně u jiného zaměstnavatele (Česká pošta, s.p.) nejsou splněny. Žalobkyni totiž její zaměstnanecká karta zanikla dne 19. 4. 2024. K zániku zaměstnanecké karty došlo dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uplynutím 60 dnů ode dne, kdy žalobkyni skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána. K tomu došlo v důsledku dohody o rozvázání pracovního poměru žalobkyně s jejím předchozím zaměstnavatelem ke dni 19. 2. 2024 (CRS food s.r.o.).
4. Žalobkyně před správním orgánem uváděla, že pracovní podmínky u předcházejícího zaměstnavatele (CRS food s.r.o.) byly nevyhovující, a že byly dány důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance dle § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Dále uváděla, že předchozí zaměstnavatel ji přiměl k podepsání dohody o ukončení pracovního poměru pod nátlakem, zneužil její slabší pozici. Žalobkyně proto podala k Městskému soudu v Brně dne 26. 3. 2024 žádost o ustanovení bezplatného právního zástupce za účelem podání žaloby o neplatnost ukončení jejího pracovního poměru s předchozím zaměstnavatelem. Argumentovala, že okolnosti jejího případu dovolují, aby změnu zaměstnavatele oznámila před uplynutím šesti měsíců od právní moci její zaměstnanecké karty.
5. Žalovaný k tomu v prvním i druhém napadeném rozhodnutí uvedl, že není ze své pozice příslušný hodnotit, zda byla dohoda o rozvázání pracovního poměru uzavřena

v souladu se zákonem. S odkazem na § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců pak uvedl, že na oznámení žalobkyně se hledí, jako by nebyla učiněna.

6. Proti prvnímu i druhému napadenému rozhodnutí, která jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s.ř.s.“, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 Azs 118/2022-32, bod 14) se žalobkyně brání žalobami. Ty soud spojil usnesením ze dne 28. 1. 2025, č. j. 34 A 21/2024-58, ke společnému projednání, neboť napadená rozhodnutí na sebe navazují.

II. Obsah žalob

7. Žalobkyně v obou žalobách předestřela podobnou argumentaci. Uvedla, že do ČR přijela nejprve na základě dlouhodobého víza za účelem studia, studovala kurz českého jazyka. Poté podala žádost o zaměstnaneckou kartu, která byla vázána na zaměstnání u společnosti CRS food s.r.o., a tuto kartu převzala 4. 12. 2023 (pozn. soudu – jedná se o datum vydání zaměstnanecké karty, tuto kartu žalobkyně převzala 2. 1. 2024).
8. Dále uvedla, že pracovní podmínky u tohoto zaměstnavatele byly v rozporu se zákoníkem práce a odkázala na svůj návrh ze dne 26. 3. 2024, adresovaný Městskému soudu v Brně, na ustanovení právního zástupce podle § 30 občanského soudního řádu, za účelem podání žaloby na určení neplatnosti právního jednání, na vydání dlužné mzdy a případně dalších nároků vůči zaměstnavateli CRS food s.r.o. Žalobkyně předložila též usnesení Městského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2024, č.j. 38 Nc 390/2024-22, jímž z důvodu jazykové bariéry zprostil ustanovení zástupcem žalobkyně JUDr. Jana Žižlavského a ustanovil jí jinou advokátku, Mgr. Michaelu Dumbrovskou, LL.M., a jemu předcházející usnesení téhož soudu ze dne 11. 7. 2024, jímž žalobkyni prvně ustanovil k sepsu žaloby o neplatnosti dohody o ukončení pracovního poměru u CRS food s.r.o. zástupce JUDr. Jana Žižlavského.
9. Žalobkyně uvedla, že dne 19. 2. 2024 jí zaměstnavatel pod nátlakem donutil podepsat dohodu o ukončení pracovního poměru. Žalobkyně však chtěla pracovní poměr ukončit sama, z důvodu nevyplacené mzdy podle § 56 zákoníku práce. S ohledem na znění § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců se proto žalobkyně ocitla v situaci, kdy v důsledku podvodného jednání svého bývalého zaměstnavatele byl pracovní poměr ukončen a oznámení o změně (jiného) zaměstnavatele nemohlo být schváleno. Žalobkyně žalovanému ke svému oznámení o změně zaměstnavatele ze dne 16. 4. 2024, které podala ve lhůtě 60 dní od ukončení pracovního poměru se zaměstnavatelem předchozím (19. 2. 2024), poskytla ke své situaci všechny uvedené informace. Žalovaný je však nezohlednil, v řízení pokračoval a vydal první napadené rozhodnutí. Poté, co žalobkyně našla jiného zaměstnavatele (Česká pošta, s.p.), oznámila žalovanému změnu zaměstnavatele, na což žalovaný reagoval druhým napadeným rozhodnutím.
10. Žalobkyně následně argumentovala, že napadená rozhodnutí lze napadnout žalobou ve správním soudnictví, a že žaloby podala včas. O tom však soud s ohledem na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz dále) neměl pochyb, a proto tuto část žalobní argumentace nerekapituloval.
11. Žalobkyně spatřuje nezákonnost prvního i druhého napadeného rozhodnutí v tom, že žalovaný řízení nepřerušil a žalobkyni neurčil lhůtu pro podání žaloby ve věci neplatnosti ukončení jejího předcházejícího pracovního poměru. Rozhodnutí soudu

v této věci je totiž podle žalobkyně ve vztahu k oznámení o změně zaměstnavatele předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu. Žalovaný měl proto řízení přerušit a posečkat s vydáním rozhodnutí až do vydání rozhodnutí o žalobě na neplatnost dohody o ukončení pracovního poměru.

12. Následně žalobkyně poskytla argumentaci pro svůj názor, že § 57 správního řádu lze aplikovat i na řízení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7, 8, a 9 zákona o pobytu cizinců. Přestože dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, tedy na řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty, nevztahuje část druhá a třetí správního řádu, správní řád je vůči zákonu o pobytu cizinců obecným právním předpisem. A 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 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. Z toho podle žalobkyně plyne, že i když je vyloučeno použití druhé a třetí části a postupuje se pouze podle části první a čtvrté správního řádu, některá výslovně uvedená ustanovení se aplikují obdobně a zbylá přiměřeně.
13. Žalobkyně k tomu odkázala též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č.j. 4 Azs 124/2023-34, podle něhož se na řízení o změně zaměstnavatele aplikuje § 154 správního řádu; aplikují se tedy též ustanovení, na která § 154 správního řádu odkazuje.
14. Žalobkyně má tedy za to, že žalovaný měl s vydáním sdělení o změně zaměstnavatele posečkat nikoli na základě „dobré vůle“, ale na základě přiměřené aplikace ustanovení § 57 odst. 2 spojení s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ze strany správního orgánu nebyla ve věci žádná formální komunikace, například výzva k odstranění vad podání ve smyslu § 37 správního řádu, která se aplikuje právě na základě § 154 správního řádu. Napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgán postupoval v rozporu se správním řádem. Ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu sice používá modální sloveso „může“, dávající prostor pro uvážení. Toto uvážení ale musí být použito v kontextu právního řádu.
15. Podle § 4 odst. 4 správního řádu (ustanovení části první, o jejíž aplikaci na řízení o změně zaměstnavatele není pochyb), správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Aby měl k právní pomoci přístup skutečně každý, i lidé v náročné sociální a ekonomické situaci, kteří si nemohou dovolit zaplatit za právní pomoc, upravuje § 30 občanského soudního řádu možnost bezplatného právního zastoupení pro civilní spory.
16. Žalobkyně podala návrh na určení bezplatného právního zástupce dne 26. 3. 2024 u Městského soudu v Brně, usnesením ze dne 11. 7. 2024 jí bylo vyhověno, nicméně žalovaný jí dne 12. 7. 2024 doručil sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele (první napadené rozhodnutí). V případě cizinců je úzce provázána právní úprava zákona o pobytu cizinců a občanskoprávní úprava aktivity, která je účelem

pobytu na území České republiky. V případě zaměstnanecké karty je to právě ustanovení § 42g a § 63 zákona o pobytu cizinců, ustanovení zákoníku práce o skončení pracovního poměru, a ustanovení občanského zákoníku upravující obecné charakteristiky právního jednání. Cílem žalobkyně v situaci, kdy žádala o bezplatné právní zastoupení, nebylo rozhodnutí o neúčinnosti právního jednání samo o sobě, ale získání autoritativního rozhodnutí o neplatnosti dohody o ukončení pracovního poměru proto, aby mohla oznámit změnu zaměstnavatele, a i nadále pobývat na území České republiky na základě zaměstnanecké karty.

17. Žalobkyně si je vědoma toho, že tímto způsobem nelze přerušovat řízení “na neurčito“, na druhou stranu ale podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu platí, že jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán správního řádu může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí. OAMP jí tedy mohl dát lhůtu k podání žaloby, aby věděla, po jak dlouhou dobu posečká s vydáním sdělení. Žalovaný porušil procesní předpisy, pokud tak nepostupoval. Současně žalobkyně namítla, že žalovaný řádně neposoudil zásah napadeného rozhodnutí do jejího práva na soukromý a rodinný život, neboť pokud by to udělal, došel by k závěru, že je třeba řízení zastavit. Žalobkyně proto navrhla, aby soud první i druhé napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve připomněl, že napadené rozhodnutí nemá konstitutivní účinky. Pouze se jím autoritativně deklaruje, zda byly nebo nebyly splněny podmínky oznámení změny zaměstnavatele stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců.
19. Žalobkyně se o změnu zaměstnavatele neúspěšně pokoušela již dne 5. 3. 2024 (zaměstnavatel DAVID DVORNÍK, IČO 62391461). První napadené rozhodnutí navazuje na druhé oznámení změny zaměstnavatele (zaměstnavatel Teleperformance CZ, a.s.). Poslední oznámení změny zaměstnavatele podala žalobkyně dne 20. 6. 2024 (zaměstnavatel Česká pošta s.p.), na předchozí oznámení se tedy pohlíží vzhledem k § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, jako by nebyla učiněna. Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně dne 4. 9. 2024 podala i žádost o trvalý pobyt z důvodů hodných zvláštního zřetele dle § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a zároveň i žádost o dlouhodobé vízum strpění dle § 33 odst. 1 písm. c) téhož zákona; o těchto žádostech nebylo dosud rozhodnuto.
20. Žalovaný dále uvedl, že zaměstnanecká karta již žalobkyni dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zanikla, a to uplynutím 60 dnů ode dne, kdy žalobkyni skončil pracovněprávní vztah k zaměstnavateli CRS food, s.r.o. (19. 2. 2024), tedy 19. 4. 2024. Podání žaloby na neplatnost dohody o skončení pracovního poměru není důvodem nevydání sdělení o nesplnění podmínek oznámení změny zaměstnavatele. Pokud by tak žalovaný postupoval a řízení by přerušil, dodnes by nebylo skončeno a žalobkyně by nemohla na nové místo u nového zaměstnavatele nastoupit, neboť její zaměstnanecká karta byla spjata s místem výkonu práce u jejího prvního zaměstnavatele CRS food s.r.o. K posouzení platnosti dohody není žalovaný kompetentní a otázky s tím spojené posuzovat nebude.

21. Oznámení žalobkyně v této věci nesplňovalo podmínky uvedené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Povinnosti zde uvedené nejsou oznamovateli změny stanoveny bezúčelně, ale mají svůj zcela stěžejní význam v celém procesu změny zaměstnavatele a dalších změn. Zaměstnanecká karta žalobkyně již zanikla, a navíc napadené oznámení opět podala dříve než po 6 měsících od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty, tj. ode dne 2. 1. 2024, kdy si převzala průkaz povolení k pobytu (nejednalo se o žalobkyni uváděné datum 4. 12. 2023, to byl den zpracování jejích biometrických údajů, kdy žalobkyně převzala pouze potvrzení o splnění podmínek pro držitele zaměstnaneckých karet dle § 44 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Oznámení ze dne 16. 4. 2024 tedy nemohlo mít za následek odvrácení zániku zaměstnanecké karty žalobkyně, ke kterému došlo ze zákona.
22. K požadavku žalobkyně na přerušení řízení z důvodu předběžné otázky žalovaný uvedl, že § 64 správního řádu ukládá správnímu orgánu možnost, nikoliv povinnost řízení přerušit. Především je ale stěžejní, že § 57 a 64 správního řádu vůbec nedopadají na oznámení změny zaměstnavatele. Tato ustanovení jsou zařazena do části druhé správního řádu a tato část se ve smyslu § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na oznámení změny zaměstnavatele a dalších změn nepoužije. Tato ustanovení nejsou ani přiměřeně aplikovatelná prostřednictvím § 154 správního řádu, neboť v tomto výčtu chybí. Právní polemika o použití či nepoužití institutu přerušení řízení na předběžnou otázku je navíc v daném případě irelevantní, neboť žalobkyně předmětné oznámení změny učinila dříve než 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty, a tedy nesplnila podmínku stanovenou v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

IV. Podmínky řízení a jednání před soudem

23. Předně je nutno uvést, že soud měl podmínky řízení v případě obou žalob za splněné. K argumentaci týkající se včasnosti žaloby (týká se žaloby proti prvnímu napadenému rozhodnutí) postačí poukázat na judikaturu správních soudů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2024, č.j. 2 Azs 78/2024-25, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2023, č.j. 43 A 108/2022-47, č. 4495/2023 Sb. NSS), podle níž platí, že pokud ve sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců chybí poučení o možnosti podat opravný prostředek (správní žalobu), prodlužuje se lhůta pro podání žaloby podle § 172 odst. 1 téhož zákona na tři měsíce. První (ani druhé) napadené rozhodnutí neobsahovalo poučení o možnosti podat správní žalobu. Pokud bylo první napadené rozhodnutí žalobkyni dle doručky ve správním spise doručeno dne 12. 7. 2024 a žaloba byla podána 27. 8. 2024, byla podána včas. Žaloba proti druhému napadenému rozhodnutí byla podána tentýž den, tedy rovněž včas.
24. Soud k žádosti žalobkyně nařídil ústní jednání, které se uskutečnilo dne 21. 2. 2025 za přítomnosti žalobkyně, soudem ustanovené tlumočnice a zástupkyně žalovaného.
25. Žalobkyně ve své řeči popsala své kořeny. Je potomkem českých občanů, žila v USA a Kanadě, a nyní žije v České republice. Zde studovala a začala tu pracovat. Uvedla, že se žalovanému snažila svoji situaci s ukončením pracovního poměru popsat, dokládala k tomu listiny. Nevěděla, že se řízení o její žalobě na neplatnost ukončení pracovního poměru u jejího předchozího zaměstnavatele tak protáhne. Poukazovala na to, že žalovaný nedostatečně plnil svoji poučovací povinnost a že pro ni bylo obtížné sehnat právní zastoupení. Podmínky u předchozího zaměstnavatele byly tvrdé, pracovní poměr chtěla ukončit jinak. Pochybení žalovaného ovlivnilo i další řízení ve věci její

- žádosti o udělení trvalého pobytu, mělo závažné dopady na její osobní situaci. Žalobkyně poukázala také na možný rozpor české právní úpravy s unijním právem (směrnice 2011/98/EU), neboť národní právní úprava nemá klást cizincům nepřiměřené překážky proti přístupu na trh práce.
26. Zástupkyně žalované uvedla, že žalobkyni byla prvně vydána zaměstnanecká karta duální, tj. na pracovní pozici, která je součástí centrální evidence volných pracovních míst. Pokud držitel této první zaměstnanecké karty chce změnit zaměstnavatele, může tak učinit až po šesti měsících od nabytí právní moci toho rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty (2. 1. 2024). Žalobkyně tudíž nejdříve mohla zaměstnavatele změnit až k datu 2. 7. 2024. Výjimky z tohoto omezení (§ 52) nebyly v případě žalobkyně dány. Dále zástupkyně žalované uvedla, že žalobkyně oznámila změnu zaměstnavatele již 5. 3. 2024. Při tomto oznámení však neplatnost dohody o ukončení pracovního poměru nezmínila. Jeví se tak poněkud účelovým, pokud to namítá až ve vztahu k dalším oznámením o změně zaměstnavatele.
27. Žalovaný trvá na tom, že v těchto typech „řízení“ nelze § 57 aplikovat, a to i přes existenci § 154 správního řádu. Žalobkyně byla o podmínkách pro změnu zaměstnavatele poučována nad rámec povinností žalovaného (viz zadní strana potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty). Co se týká námítky rozporu s unijním právem, směrnice 2011/98/EU postup při oznámení změny zaměstnavatele neupravuje. To činí až nová směrnice 2024/1233 ze dne 24. 4. 2024, která má uvedenou směrnici nahradit. U nové směrnice však ještě neuplynula transpoziční lhůta, nicméně tato směrnice dokonce připouští, že členské státy mohou požadovat určitou minimální dobu, po kterou cizinec zaměstnavatele měnit nemůže.
28. Zástupkyně žalovaného následně přiblížila pobytovou historii žalobkyně a uvedla, že za délku řízení (na níž si stěžovala) si může trochu sama svým postupem. Dále shrnula, že napadená rozhodnutí byla vydána v souladu se zákonem, neboť žalobkyně nesplnila podmínky pro změnu zaměstnavatele. Doplnila k tomu, že pokud žalobkyně přísluší ke krajanské komunitě, může jí být z důvodů zvláštního zřetele hodných povolen trvalý pobyt. O ten může požádat (stejně jako o jakékoli pobytové oprávnění) na jakémkoli zastupitelském úřadu (nejbližší je v Drážďanech), nemusí se kvůli tomu vracet do Argentiny.
29. Soud následně účastníky řízení informoval, že podle sdělení Městského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2025, které si v této věci vyžádal, byl žalobkyni usnesením tohoto soudu ze dne 2. 12. 2024, č. j. 38 Nc 390/2024-34, ustanoven k sepisu žaloby o neplatnost dohody o ukončení pracovního poměru, případně dalších pracovněprávních nároků proti CRS food, s.r.o., a dále k zastupování žalobkyně v tomto řízení, advokát JUDr. Ing. Jan Kopřiva, Ph.D. Dne 14. 1. 2025 bylo Městskému soudu v Brně doručeno doplnění žaloby zástupcem žalobkyně. Městský soud v Brně sdělil, že řízení je ve své úvodní fázi a dosud nelze ani orientačně sdělit, kdy by mohlo být skončeno.
30. Účastníci neměli další důkazní návrhy. Po závěrečných návrzích soud přerušil jednání a postupoval podle § 49 odst. 12 věta první s.ř.s.

V. Posouzení věci samé

31. Stěžejní žalobní námitka je založena na argumentaci žalobkyně, že žalovaný porušil správní řád, pokud v jejím případě nepřerušil řízení do vyřešení předběžné otázky, zda dohoda o ukončení pracovního poměru žalobkyně u jejího posledního zaměstnavatele (CRS food s.r.o.) byla platná či nikoli.
32. Nejprve bylo nutno se zabývat otázkou aplikace správního řádu v řízení ve věcech pobytu cizinců, jehož se žalobkyně domáhá. Je nutno vyjít z pravidla, že zákon o pobytu cizinců je speciální právní úpravou a správní řád se použije subsidiárně. Správní orgán je proto povinen upřednostnit pravidla obsažená v zákoně o pobytu cizinců a pokud zde taková pravidla nejsou, postupuje podle správního řádu.
33. Podle § 168 zákona o pobytu cizinců se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení, včetně řízení podle § 42g odst. 7 až 11, nevztahují ustanovení částí druhé a třetí správního řádu. Z § 177 odst. 2 správního řádu však vyplývá, že provádí-li správní orgán úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí správního řádu, postupuje obdobně podle části čtvrté. Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č.j. 4 Azs 124/2023-34, účelem tohoto ustanovení je neponechat v procesním vakuu tu správní činnost, která není uskutečňována ve standardním správním řízení, a zajistit alespoň minimální procesní režim a standard ochrany práv dotčených osob. Ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců se proto bude postupovat podle části čtvrté správního řádu. Jak vyložil Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku, jedná se o právní výklad souladný se směrnicí 2011/98/EU, na níž žalobkyně rovněž poukazovala.
34. Část čtvrtá správního řádu je uvozena § 154, v němž je uveden taxativní výčet ustanovení částí druhé a třetí téhož zákona, která se použijí při vydávání tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu obdobně. Přiměřeně se pak použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná. Podle čl. 41 odst. 2 Legislativních pravidel vlády (<http://bit.ly/3CoFe9C>) vyjadřuje použití slov „přiměřeně“ v textu právního předpisu *volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy*. Pokud se tedy žalobkyně domáhá aplikace § 64 ve spojení s § 57 správního řádu, tj. aby bylo řízení ve věci jejích oznámení o změně zaměstnavatele přerušeno za účelem rozhodnutí o předběžné otázce, takový postup, resp. jeho přiměřené použití, nelze obecně vyloučit. Měl by však být přizpůsoben konkrétnímu správnímu postupu, zejména pak jeho povaze a účelu.
35. „Řízení“ o změně zaměstnanecké karty je úzce spjato se zaměstnáním na konkrétní pracovní pozici a je vázáno na striktní zákonné lhůty a vymezeno požadavky, které musí cizinec správnímu orgánu doložit; jedná se mj. o doklad prokazující, že dosavadní pracovněprávní vztah skončil, pracovní smlouvu a prohlášení budoucího zaměstnavatele, že cizinec má odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání. V tiskopise oznámení je cizinec povinen stanovit přesné datum, ke kterému se má změna uskutečnit, přičemž tak musí učinit nejméně 30 dnů před takovou změnou. Na vydání sdělení („rozhodnutí“), kterým žalovaný autoritativně určí, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, má pak žalovaný 30 dnů (§ 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců).
36. Z nastaveného postupu při změně zaměstnavatele je zřejmé, že aplikace institutů časově odkládajících vydání sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, by mohla vyvolat značnou právní nejistotu. Pokud cizinec oznámí změnu zaměstnavatele a

předloží k tomu požadované doklady, je zřejmý jeho úmysl zpravidla v relativně krátké době nastoupit na novou pracovní pozici. Pokud dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední povolený pracovněprávní vztah, a „řízení“ ve věci oznámení změny zaměstnavatele není v této lhůtě skončeno s kladným výsledkem, tj. potvrzením žalovaného, že pro takovou změnu byly splněny podmínky, cizinec se vystavuje nebezpečí nelegálního zaměstnání (a s tím spojené absence pobytového oprávnění). Je proto žádoucí, aby ve věci oznámení změny zaměstnavatele bylo rozhodnuto co nejdříve. S tímto požadavkem je proto třeba přistupovat k přiměřené aplikaci § 57 správního řádu.

37. Otázka, zda, kdy a na základě jaké právní skutečnosti skončil pracovněprávní vztah cizince, je při aplikaci § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců otázkou předběžnou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 Azs 164/2020-41, a ze dne 18. 12. 2024, č. j. 2 Azs 190/2024-31). Bez jejího řešení zpravidla není možné rozhodnout o nesplnění podmínek stanovených v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců na podkladě argumentace, která se od této rozhodné právní skutečnosti odvíjí.
38. Podle § 57 správního řádu má správní orgán v případě existence předběžné otázky, tj. takové otázky, na jejímž řešení závisí vydání rozhodnutí, v podstatě dvě možnosti. Buď vyčká, až předběžnou otázku vyřeší k tomu příslušný orgán (a k takovému postupu dá buď podnět sám nebo k němu vyzve účastníka řízení či jinou osobu), *nebo si o této otázce učiní úsudek sám*. V případě možnosti druhé je správní orgán limitován pouze tím, že si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. Je na úvaze správního orgánu, jaký z uvedených postupů (na základě vyhodnocení právních a skutkových okolností věci – zejména účelu řízení, hospodárnosti) zvolí. Řešení předběžné otázky (pokud se o takovou otázku skutečně jedná) však nemůže zcela pominout.
39. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobkyně žalovanému doložila, že se před civilním soudem snaží domoci závěru o neplatnosti dohody o ukončení pracovního poměru se zaměstnavatelem CRS food, s.r.o., a že k tomu učinila u příslušného civilního soudu potřebné úkony. Jak bylo současně ověřeno, řízení před civilním soudem v této věci nadále probíhá. Žalovaný však tyto skutečnosti nezohlednil s tím, že k posouzení otázky platnosti ukončení pracovního poměru není kompetentní a na dohodu o ukončení pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024 bez dalšího nahlížel jako na dohodu platnou. Takový postup je vadný již z toho důvodu, že žalovaný se ani nepokusil zamyslet nad tím, zda otázka platnosti ukončení pracovního poměru není pro jeho postup ve vztahu k oznámení žalobkyně o změně zaměstnavatele podstatná. Jinými slovy, zda vůbec je či není na místě postup podle § 57 správního řádu, který žalobkyně požadovala. V tomto ohledu trpí první i druhé napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
40. Soud má však za to, že pro účely vypořádání žalobní argumentace a hospodárnosti dalšího řízení tuto úvahu může (částečně místo žalovaného) učinit.
41. V případě prvního napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že ani případné rozhodnutí civilního soudu o vytyčené otázce, tj. zda dohoda o ukončení pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024 u předchozího zaměstnavatele žalobkyně byla uzavřena platně či nikoliv, by nemohlo ovlivnit jeho zákonnost, a to z následujících důvodů.

42. Podle § 71 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce („zákoník práce“), se při neplatné dohodě o rozvázání pracovního poměru postupuje při posuzování práva zaměstnance na náhradu ušlé mzdy nebo platu obdobně jako při neplatné výpovědi dané zaměstnanci zaměstnavatelem (§ 69). Podle § 69 odst. 1 zákoníku práce platí, že pokud dal zaměstnavatel zaměstnanci neplatnou výpověď a oznámil-li zaměstnanec zaměstnavateli bez zbytečného odkladu písemně, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, jeho pracovní poměr trvá i nadále a zaměstnavatel je povinen poskytnout mu náhradu mzdy nebo platu. Podle § 69 odst. 3 písm. a) zákoníku práce však pokud zaměstnanec při neplatném rozvázání pracovního poměru neoznámí, že trvá na tom, aby ho zaměstnavatel dále zaměstnával, *platí*, pokud se se zaměstnavatelem nedohodne písemně na jiném dnu skončení, *že jeho pracovní poměr skončil dohodou*, a to (v případě neplatné výpovědi), *uplynutím výpovědní doby*. Výpovědní doba činí podle § 51 zákoníku práce nejméně 2 měsíce a začíná prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po doručení výpovědi a končí uplynutím posledního dne příslušného kalendářního měsíce.
43. Žalobkyně netvrdila, že by na zaměstnání u předchozího zaměstnavatele i nadále trvala, naopak, stěžovala si na špatné pracovní podmínky a zaměstnavatele chtěla změnit. V takovém případě však zákoník práce omezuje délku trvání pracovního poměru u neplatné dohody na výpovědní dobu. Pokud by tedy dohoda mezi žalobkyní a jejím předchozím zaměstnavatelem ze dne 19. 2. 2024 byla neplatná, podle § 69 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 51 zákoníku práce by její pracovní poměr u tohoto zaměstnavatele skončil *nejpozději dnem 30. 4. 2024*.
44. První napadené rozhodnutí bylo vydáno na podkladě zjištění, že žalobkyně při oznámení změny zaměstnavatele nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. V případě neplatnosti dohody o ukončení pracovního poměru by však dle platného práva došlo k ukončení pracovního poměru již nejpozději ke dni 30. 4. 2024. Představa žalobkyně, že by její pracovní poměr u původního zaměstnavatele i nadále trval a ona pak mohla postupovat podle § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce, tj. okamžitě zrušit pracovní poměr, není reálná jednoduše z toho důvodu, že pokud pracovní poměr skončil, nelze jej opakovaně zrušit. Současně je zřejmé, že pokud by žalovaný vyčkával na rozhodnutí příslušného soudu o této otázce, změna zaměstnavatele požadovaná v oznámení ze dne 16. 4. 2024 by již stejně neodpovídala záměrům žalobkyně, která dne 20. 6. 2024 oznámila další změnu zaměstnavatele.
45. Ve vztahu k prvnímu napadenému rozhodnutí je tedy třeba uvést, že pochybení žalovaného nemělo vliv na zákonnost přijatých závěrů. I pokud by bylo zjištěno, že dohoda o ukončení pracovního poměru ze dne 19. 2. 2024 byla neplatná, žalovaný by mohl vydat první napadené rozhodnutí se stejným závěrem, tj. že žalobkyně nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. Otázka platnosti ukončení pracovního poměru tedy nebyla pro účely vydání prvního napadeného rozhodnutí otázkou předběžnou.
46. V případě druhého napadeného rozhodnutí je však situace jiná. Druhé napadené rozhodnutí bylo vydáno z důvodu, že zaměstnanecká karta žalobkyni zanikla dne 19. 4. 2024, uplynutím 60 dnů ode dne, kdy žalobkyni skončil poslední pracovněprávní vztah na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána. Pokud by tedy v případě neplatnosti dohody ze dne 19. 2. 2024 byl na místě závěr, že k ukončení pracovního poměru došlo nejpozději ke dni 30. 4. 2024, oznámení žalobkyně ze dne 20.

6. 2024 by bylo učiněno ještě v době platnosti zaměstnanecké karty. Žalovaný by v takové situaci nemohl vydat nesouhlas se změnou zaměstnavatele z důvodu, že zaměstnanecká karta zanikla. Jinými slovy, případný závěr o neplatnosti dohody o ukončení pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024 by bránil vydání druhého napadeného rozhodnutí s odůvodněním, které žalovaný přijal.
47. Z uvedeného lze uzavřít, že otázka platnosti dohody o ukončení pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024 byla ve vztahu k oznámení změny zaměstnavatele, kterou žalobkyně oznámila dne 20. 6. 2024, a k němuž žalobkyně požadovala nastoupit dle podkladů ve správním spisu dne 20. 7. 2024 (tj. v souladu s požadavkem § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců až po uplynutí 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty), otázkou předběžnou, bez jejíhož řešení nemohl správní orgán rozhodnout.
48. Správní orgán nemůže ve věci závisující na předběžné otázce rozhodnout způsobem, že existenci předběžné otázky ignoruje. Takový postup je vadný, neboť jej přiměřená aplikace § 57 správního řádu neumožňuje. Žalovaný pochybil, pokud se jakkoli nevypořádal s otázkou platnosti ukončení pracovního poměru mezi žalobkyní a zaměstnavatelem CRS food, s. r. o. Jednalo se totiž o otázku soukromoprávní povahy, která byla ve vztahu k druhému rozhodnutí žalovaného otázkou předběžnou a žalovaný měl přiměřeně aplikovat § 57 správního řádu.
49. V takové situaci měl žalovaný učinit úvahu o tom, zda vyčká na řešení této otázky v běžícím řízení před Městským soudem v Brně (a řízení do té doby podle § 64 správního řádu přeruší), či zda si o této otázce učiní podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu úsudek sám. Nutno ovšem zdůraznit, že jakkoli je s ohledem na povahu postupu při oznámení změny zaměstnanecké karty velmi žádoucí postup druhý, žalovaný jej obhájí pouze za situace, kdy se dostatečně kvalifikovaně vypořádá po stránce skutkové i právní se spornou otázkou platnosti ukončení pracovního poměru žalobkyně ke dni 19. 2. 2024.
50. Co se týká námítky žalobkyně, že žalovaný neposoudil zásah napadených rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, k tomu je nutno uvést, že podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců posuzuje správní orgán přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona pouze v případech, kdy to zákon výslovně stanoví. A sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců mezi tyto případy nepatří. Jakkoli nelze vyloučit, že by k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (tj. k nepřiměřenému zásahu do soukromého či rodinného života cizince) mohlo výjimečně dojít i v případě rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců, kde to zákonodárce výslovně nepředvídal (a tudíž posouzení přiměřenosti nepožadoval), tvrzení žalobkyně ani skutkové okolnosti nyní řešených věcí nenaznačují, že by tomu tak v případě prvního či druhého rozhodnutí být mělo; žalovanému proto nelze důvodně vytýkat výslovné neřešení této otázky.
51. K námitce nedodržení poučovací povinnosti soud uvádí, že formulář oznámení o změně zaměstnavatele, který je založen ve správních spisech, obsahuje mj. informace o podmínkách, za nichž je možné podle české právní úpravy zaměstnavatele změnit. Soud si je vědom toho, že se jedná o právní úpravu nepřehlednou a (zvláště pro cizince) složitou. Žalobkyně si však i přes stesky na obtíže se sháněním právní pomoci dokázala tuto pomoc obstarat a podala v obou případech perfektní (projednatelné) žaloby.

VI. Závěr a náhrada nákladů řízení

52. Krajský soud dospěl k závěru, že první napadené rozhodnutí i přes svou dílčí nepřezkoumatelnost ob stojí. Otázka platnosti ukončení pracovního poměru žalobkyně ke dni 19. 2. 2024 s jejím předchozím zaměstnavatelem CRS food, s.r.o. nebyla ve vztahu k tomuto rozhodnutí otázkou předběžnou. Její řešení by totiž nemohlo ovlivnit závěr prvního napadeného rozhodnutí, tj. že žalobkyně nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. Žalobu proti prvnímu napadenému rozhodnutí proto soud jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
53. Ve vztahu k druhému napadenému rozhodnutí však otázka platnosti ukončení uvedeného pracovního poměru předběžnou otázkou byla a žalovaný měl přiměřeně postupovat podle § 57 správního řádu. Protože tak neučinil, zatížil svůj postup vadou, která mohla zákonnost druhého napadeného rozhodnutí ovlivnit. Soud proto druhé napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) ve spojení s § 78 odst. 1 s.ř.s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
54. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s.ř.s. Žalobkyně měla v jedné věci úspěch a ve druhé úspěch neměla. V první věci proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že žalobkyně náhradu nákladů řízení nepožadovala, soud jí je ve vztahu k druhé věci nepřiznal.
55. Co se týká žalované, ta ve vztahu k druhé věci nemá na náhradu nákladů řízení právo a ve vztahu k věci první jí náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení jí tudíž přiznána nebyla (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014–47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení 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 dne 21. února 2025

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v.r.
samosoudkyně