



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudcem Mgr. Alexandrem Kryslem ve věci

žalobce: **O. D.**
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Janem Klikem, Ph.D., sídlem
Karlovarská 87/130, Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2024, č.j. OAM-31761-7/ZM-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2024, č.j. OAM-31761-7/ZM-2024, se **z r u š u**
j e a v ě c se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobci náklady řízení ve výši 13 200 Kč ve lhůtě 1
měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Jana
Klika, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou ze dne 9. 7. 2024 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2024, č.j. OAM-31761-7/ZM-2024, o tom, že nejsou splněny podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), pro zaměstnávání žalobce na pracovním místě č. 29358180730, druh práce: 7115, tesaři a stavební truhláři, u zaměstnavatele J. F. IČO X., sídlem N., okr. P. – j.

II.

Žaloba

2. Žalobce uvedl, že je držitelem zaměstnanecké karty, která mu byla udělena z důvodu uvedeného v § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Dne 23. 5. 2024 podal žalovanému oznámení o změně zaměstnavatele ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (dále též jen „*oznámení*“), když do nového zaměstnání měl nastoupit podle doložené pracovní smlouvy dne 23. 6. 2024. Dne 18. 6. 2024 bylo žalobci doručeno od žalovaného Sdělení o nesplnění podmínek stanovených zákonem pro změnu zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty (dále též jen „*sdělení*“). Vzhledem k tomu, že žalobce ukončil svůj předchozí pracovní poměr ve zkušební době dne 8. 4. 2024, tak platnost jeho zaměstnanecké karty podle § 63 zákona o pobytu cizinců zanikla uplynutím dne 7. 6. 2024. Tento úkon žalovaného, když věcně posuzuje splnění či nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele žalobce jako držitele zaměstnanecké karty, je v souladu s příslušnou judikaturou (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2021, č.j. 8 Azs 56/2021-41; rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 Azs 156/2021-28 a další) rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s.ř.s.*“), a je tedy proti němu možno brojit správní žalobou. Negativním posouzením oznámení žalobce došlo k závažnému zásahu do jeho práv a osobního života spočívajícím zejména v odnětí možnosti vykonávat konkrétní zaměstnání, v pozbytí platnosti zaměstnanecké karty, ve ztrátě pobytového oprávnění na území České republiky po uplynutí stanovené lhůty. Žalobce napadá správnost a zákonnost předmětného úkonu žalovaného žalobou, neboť tvrdí, že byl na svých právech zkrácen tímto úkonem, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti, s následujícím odůvodněním (žalobními body).
3. Žalobce dále konstatoval, že mu žalovaný vytýká, že nepředložil žádný doklad, že má požadovanou odbornou způsobilost k výkonu zaměstnání – pracovní pozice, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva se zaměstnavatelem. Na tuto pracovní pozici, která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, je kladen požadavek, aby uchazeč měl střední odborné vzdělání, tedy byl vyučen. Žalobce touto kvalifikací disponuje a v době podání oznámení disponoval, viz Kvalifikační osvědčení v oboru tesařství, truhlářství, z domovského státu s překladem do češtiny. Dále i zaměstnavatel poskytl žalobci Prohlášení o tom, že žalobce splňuje kvalifikační předpoklady na danou pozici. Žalobce má za to, že pokud chyběl ke kompletaci oznámení pouze tento jeden doklad (doklad o odborné způsobilosti), tak i v souladu s § 4 odst. 1, 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) nic správnímu orgánu nebránilo vyzvat žalobce, i neformálně např. telefonicky či jinak, že doložení tohoto dokladu je nutnou podmínkou pro příp. kladné sdělení o naplnění podmínek. Tato případná výzva byla zcela na místě, a to právě v souladu s povinností správního orgánu poskytnout žadateli přiměřené poučení a vycházet mu vstříc, tím spíše, že se jedná o cizince, jehož komunikační schopnost v českém jazyce je nižší. Pokud je

napadený úkon správního orgánu považován za rozhodnutí, tak výzva k doplnění oznámení, analogicky jako při podání žádosti, je povinností správního orgánu. Navíc při osobním podání oznámení o změně zaměstnavatele na pracovišti MV OAMP v Plzni a kontrole jeho úplnosti a dodaných příloh přijímací úředníci žalovaného na tomto pracovišti bylo žalobci sděleno, že je v pořádku a úplné, a bylo přijato ke zpracování.

4. Žalobce dále uvedl, že žalovaný vytýká žalobci, že není v souladu označení druhu práce uvedené v centrální evidenci pracovních míst – tesař a stavební truhlář, kdežto v pracovní smlouvě je sice správně uvedeno číselné označení pracovního místa 29358180730, avšak popis pracovního místa zde je podlahář/truhlář. Odhlédne-li se od toho, že se v obou případech jedná o profesi truhláře, tak jde o pochybení zaměstnavatele při sepsu pracovní smlouvy, ale pochybení formální a spíše o chybu v psaní, které opět bylo možno ihned napravit. Zaměstnavatel dosud neměl žádných zkušeností se zaměstnáváním cizinců, držitelů zaměstnaneckých karet. Navíc kvalifikace žalobce přesně odpovídá právě označení druhu práce spojené s pracovním místem, na které měl žalobce nastoupit – tesařství, truhlářství, viz Kvalifikační osvědčení. Žalobce je schopen vykonávat práci u zaměstnavatele, je i jazykově vybaven, v České republice trvale žije od r. 2017 a složil příslušnou zkoušku a získal Osvědčení o znalosti českého jazyka. Napadený úkon se v tomto bodě a v tomto ohledu vyznačuje přepjatým formalismem, opět bylo možno ihned k výzvě žalovaného chybu v psaní na pracovní smlouvě opravit, aby oznámení žalobce vyhovělo všem formálním požadavkům, přičemž tento postup správního orgánu je zcela obvyklý a standardní např. při podávání pobytových žádostí, když správní orgán v případě nekompletnosti žádostí či absence některých příloh běžně účastníky řízení vyzývá, aby nedostatky odstranili a potřebné přílohy doložili. Sdělení neobsahuje poučení oznamovatele o možnosti podat opravný prostředek, resp. pouze konstatování, že se nelze proti němu odvolat.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě, v části uvozené slovy „IIa. Nedoložení odborné způsobilosti a rozpor mezi EVPM a pracovní smlouvou“, žalovaný uvedl, že žalobce svým oznámením ze dne 23. 5. 2024 požadoval změnu zaměstnavatele na pracovní pozici v evidenci volných pracovních pozic pro držitele zaměstnaneckých karet (dále též jen „EVPM“) číslo 29358180730, u zaměstnavatele J. F. měl vykonávat druh práce Tesaře a stavebního truhláře (7115) s místem výkonu práce okres P.-j. Oznámení žalobce vykazuje hned několik nepřekonatelných nedostatků, které možná na první pohled pro neznalého dané problematiky vypadají jako nepatrné rozdíly, ovšem ve skutečnosti v kontextu zákona o pobytu cizinců a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), se jedná o důvody ke sdělení o nesplnění podmínek takové změny zaměstnavatele. Zaprvé místo 29358180730 je v EVPM jednoznačně určeno na pozici Tesaři a stavební truhláři v CZ-ISCO uvedené pod kódem 7115, nikoliv tak pro pozici vyznačenou v pracovní smlouvě, kde je výslovně uvedeno Podlahář/truhlář, který má nejen v CZ-ISCO jiné kódové označení, a to sice 71221, a to proto, že podlahář má přeci jenom jinou pracovní náplň než klasický Tesař a stavební truhlář. Nutno podotknout, že i samotný zaměstnavatel žalobce, tedy pan F. J., podniká v oboru jako OSVČ a zcela ne náhodou uvedl do pracovní smlouvy název pracovní pozice, kterou by žalobce u něj zastával, tedy podlahář/truhlář. Jedná se tak opravdu o jiný druh práce, který neodpovídá stavu v EVPM. Zadruhé je v EVPM u dané pracovní pozice jednoznačně

vyznačen požadavek zaměstnavatele na minimální stupeň vzdělání, a to sice střední odborné (vyučení), avšak žalobce žádný výuční list či jiný doklad o vyučení či maturitě v daném oboru Tesař a stavební truhlář nepředložil a ani jeho budoucí zaměstnavatel mu nevystavil prohlášení o splnění podmínky odborné způsobilosti, neboť tuto možnost § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců také nabízí.

6. Byť se postup žalovaného či požadavek zdá být příliš tvrdý, pak není rozhodně nezákonný a ministerstvo vnitra nemohlo ani postupovat nijak jinak, a to ani vzhledem k časovým souvislostem. Vždyť žalobce své oznámení učinil až dne 23. 5. 2024, ovšem dle přiloženého Potvrzení o zaměstnání od svého původního zaměstnavatele firmy Faurecia Plzeň s.r.o., kde působil jako montážní dělník výrobků z textílů a kůže, vyplývá, že tento pracovní poměr trval od 5. 2. 2024 do 8. 4. 2024. Jelikož podle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovněprávní vztah, pracovní vztah u Faurecia Plzeň skončil dne 8. 4. 2024 a zaměstnanecká karta žalobci zanikla dne 7. 6. 2024. I kdyby žalovaný přistoupil na zaslání výzvy k odstranění vad, což neumožňuje ani zákon o pobytu cizinců, zákon o zaměstnanosti a ani správní řád, pak v případě doručování poštou nikdy není záruka, že by nakonec žalobce takovou výzvu skutečně obdržel (adresát nemusí přebírat poštu, nemusí se zdržovat na dané adrese, popřípadě ani pracovník pošty nemusí doručení úplně tak zvládnout, navíc je zde institut tzv. fikce doručení, kdy je sice zásilka formálně dle správního řádu doručena, ovšem fakticky ji adresát nikdy neobdržel a tudíž nečetl). Též těžko v dané věci soudit, jak by žalobce s takovou výzvou naložil, neboť z žaloby vyplývá, že jeho komunikační schopnost v českém jazyce je nižší. Žalobce by musel do 7. 6. 2024 odstranit rozpor mezi pracovní smlouvou a stavem v EVPM, nejspíše dodáním nové pracovní smlouvy se svým budoucím zaměstnavatelem a dále by musel dodat výuční list či alespoň ono Prohlášení zaměstnavatele o splnění jeho vlastní podmínky na vzdělání svého zaměstnance, který by u něj působil na pracovní pozici Tesař a stavební truhlář. Také je poněkud naivní představa, že by hned v den podání vadného oznámení někdo volal zaměstnavateli či vytvářel výzvu k odstranění těchto vad. To je poněkud mimo realitu, neboť při počtu podání a dalších úředních úkonů na přepážkách oddělení pobytu cizinců je to zcela nemožné, proto také ona lhůta na vyřízení oznámení v podobě 30 dnů. I vzhledem k výše uvedenému považuje žalobce (správně: žalovaný, pozn. soudu) zaslání takové nadbytečné výzvy za nereálné a je jen dosti nepředstavitelné, že by nějakým zázračným způsobem došlo k odstranění či napravení vad oznámení změny zaměstnavatele. Žalobce měl danou věc řešit především daleko dříve, když svůj pracovní poměr u Faurecia Plzeň ukončil již dne 8. 4. 2024, měl také lépe prostudovat webové stránky ministerstva vnitra, tiskopis formuláře apod., kde se i dvojjazyčně nachází dostatek relevantních informací, tak aby se předešlo takovéto zajisté pro žalobce nežádoucí situaci. Stejně tak, pokud není schopen zvládnout podat oznámení změny zaměstnavatele, si mohl vzít zplnomocněného zástupce či advokáta, který by za něj takové bezvadné oznámení podal a zaměstnanecká karta by mu zajisté nezanikla. Nelze přeci své vlastní chybové jednání vyplývající z neznalosti zákona jaksi přehazovat na stranu žalovaného. Mimo jiné i právě proto, že v praxi docházelo k výše popsáním komplikacím, se zavedl institut oznámení změny zaměstnavatele a zasílání sdělení o nesplnění podmínek a upravil se i § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení dle § 42g odst. 7 až 11 [zákona o pobytu cizinců], neboť při takovém množství podání není možné dodržovat v těchto případech nerealistické používání

příslušných ustanovení správního řádu vztahujících se na rozhodnutí, tak jak si představují některé správní soudy, a to ani za použití § 154 správního řádu.

7. V části vyjádření uvozené slovy „*IIb. Sdělení vs. Rozhodnutí*“ žalovaný uvedl, že připomíná, že ve smyslu § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že ustanovení části druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 [zákona o pobytu cizinců], tedy právě na oznámení změny zaměstnavatele a dalších změn. Toto vynětí oznámení z působnosti části II. a III. správního řádu bylo provedeno zákonem č. 261/2021 Sb. s účinností od 2. 8. 2021. Městský soud v Praze v usnesení č.j. 17 A 102/2020-51 posuzoval sdělení o nesplnění podmínek ze dne 24. 7. 2020 a Krajský soud v Brně v usnesení č.j. 31 A 15/2021-42 zase sdělení o nesplnění podmínek ze dne 20. 10. 2020. Sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele byla soudy posuzována dle zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021, kdy v případě oznámení změny nebylo výslovně vyloučeno použití části druhé a třetí správního řádu. Závěry obou usnesení soudů tak na případ žalobce nedopadají a žalobce se mylí, pokud se domnívá, že žalovaný měl v jeho případě postupovat podle správního řádu, resp. jeho části druhé. Žalovaný přitom nepochybně, že sdělení o splnění či nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je materiálně rozhodnutím, ovšem formálně s ohledem na výslovné vyloučení části druhé správního řádu jím není. Nejvyšší správní soud již dříve ostatně dospěl k závěru, že v případě sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele se jedná o deklaratorní rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s. (například v usnesení ze dne 17. 9. 2021, č.j. 8 Azs 56/2021-41).
8. V části vyjádření uvozené slovy „*IIc. Poučovací povinnost, § 45 odst. 2 (37 odst. 3) správního řádu*“ žalovaný stran námitek týkajících se poučovací povinnosti a výzvy k odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu uvedl, že dle správního řádu a pravidel v něm uvedených lze postupovat pouze tehdy, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Jinými slovy podle správního řádu lze postupovat pouze tam, kde zvláštní zákon neobsahuje jiné úpravy. Pokud by žalovaný přistoupil na použití § 45 odst. 2 či § 37 odst. 3 správního řádu, tedy povinnosti vyzvat v určité lhůtě k odstranění „*nedostatků*“ podání (žádosti), včetně poučení, jaké následky bude mít včasné neodstranění těchto „*nedostatků*“, musel by počítat s délkou doručování takové výzvy žalobci, tento navíc nemá zřízenou datovou schránku, která by doručování alespoň částečně mohla urychlit. Každopádně snaha žalobce o dodržení 30denní lhůty uvedené v § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, tedy lhůty, kterou má ministerstvo na sdělení o splnění, či nesplnění podmínek změny zaměstnavatele, by tímto postupem nutně nemohla být než neúspěšná. Žalovaný je toho názoru, že v případě oznámení změny zaměstnavatele nemůže poučovací povinnost spočívat v odstraňování „*nedostatků*“ tohoto oznámení. Přesněji, poučovací povinnost a povinnost vycházet dotčeným osobám vstříc nemůže rezultovat v případě oznámení změny zaměstnavatele a dalších změn v postup žalovaného podle § 37 odst. 3 správního řádu, tedy k odstraňování vad podání, popřípadě dle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti. Obecně totiž platí, že správního řádu včetně jeho části první se použije jen tehdy, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu). Základní zásady postupu správních orgánů se mohou v postupu správních orgánů zrcadlit jenom do té míry a v té podobě, v jaké je jim to umožněno zvláštní právní úpravou, v tomto případě úpravou oznámení změny zaměstnavatele v zákoně o pobytu cizinců.
9. Ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců podle názoru žalovaného vylučuje použití obecné úpravy správního řádu o odstraňování vad či nedostatků podání. Dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců platí, že na oznámení, které nesplňuje podmínky uvedené

v odstavcích 7 a 8 se hledí, jako by nebylo učiněno. Jestliže je tedy ministerstvu vnitra doručeno oznámení změny zaměstnavatele, které nesplňuje podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců v § 42g odstavec 7 a 8, pak se k takovému oznámení ve smyslu § 42g odst. 9 téhož zákona nepřihlíží. Žalovaný připomíná, že podmínky pro změnu zaměstnavatele jsou formulovány velmi explicitně, a tak již v okamžiku doručení oznámení je zřejmé, zda tyto podmínky splněny jsou nebo naopak nejsou. Žalovaný tak nemůže vyzývat či upozorňovat podatele k odstranění „nedostatků“ podání, které zvláštní zákon (zákon o pobytu cizinců) již považuje za neučiněné. Jinými slovy, považuje-li se podání za neučiněné, nemá žádných právních následků a nemůže tak žalovanému, jaksi dodatečně, vzniknout povinnost vyzvat oznamovatele k odstranění vad oznámení dle § 154 ve spojení s § 37 odst. 3 správního řádu či poučovat jej o tom, jak jiné „nedostatky“ oznámení zhojit.

10. Žalovaný připomíná, že na obdobném principu je založen také institut nepřijatelnosti žádosti o vydání nebo prodloužení doby platnosti a doby pobytu na dlouhodobé vízum v § 169h odst. 2 a 5 zákona o pobytu cizinců. Zde rovněž v případě, že k žádosti o udělení nebo prodloužení doby platnosti dlouhodobého víza nejsou předloženy její zákonné náležitosti nebo není uhrazen správní poplatek za přijetí žádosti, případně není pro podání takové žádosti užito předepsaného tiskopisu, platí, že se na takovou žádost pohlíží jako by nebyla podána (§ 169h odst. 5 věta druhá zákona o pobytu cizinců). Koncept nepřijatelnosti žádosti výstižně shrnul Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 1. 2023, č.j. 14 A 98/2022-49: *„S ohledem na důvody nepřijatelnosti dle § 169h lze shrnout, že se jedná o nesplnění takových náležitostí žádosti, na jejichž splnění je třeba v zásadě bezpodmínečně trvat, neboť bez nich žádost nelze projednat. Zákon u těchto náležitostí nutí žadatele ke zvýšené aktivitě a pozornosti. Žadatel se tedy dle soudu nemůže spoléhat na to, že bude správním orgánem vyzván k odstranění (taxativně vyjmenovaných) vad žádosti, jak to předpokládá obecná právní úprava ve správním řádu, neboť se jedná o vady, které způsobí, že řízení vůbec není zahájeno. Stanovením odchylného režimu dle soudu zákonodárce sledoval záměr, aby byla žádost správnímu orgánu doručena v takové podobě, aby na jejím základě mohlo být zahájeno řízení a věc mohla být co nejrychleji meritorně rozhodnuta.“* Žalovaný pouze podotýká, že institut nepřijatelnosti žádosti se týká i žádosti o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na dlouhodobé vízum, tedy žádosti, která se podává na území žalovanému a pro jejíž podání je stanovena lhůta. Optikou žalobce by tedy i držitelům dlouhodobých víz, jejichž žádost o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na toto vízum byla vyhodnocena jako nepřijatelná, bylo zřejmě odepíráno právo na spravedlivý proces, protože žadatele žalovaný nikterak neupozornil na „nedostatky“ jejich žádosti. Navíc v důsledku uplynutí lhůty pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti tohoto dlouhodobého víza by druhý pokus o podání takové žádosti musel být nutně neúspěšný, neboť řízení o nové již „přijatelné“ žádosti by nutně bylo zastaveno dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Koncept oznámení změny zaměstnavatele je v případě nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele koncipován obdobně jako nepřijatelnost žádosti o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na dlouhodobé vízum, kdy důsledkem je v obou případech „pozbytí“ dosavadního pobytového oprávnění. V podstatě ke stejnému závěru dospěl, byť v jiné věci, též Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 4. 2022, č.j. 3 A 106/2020-30, kde uvedl: *„Ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců in fine, podle kterého se nepřihlíží k oznámení, které nesplňuje zákonné podmínky, je zvláštní právní úpravou ve vztahu k ust. § 37 správního řádu. Z toho důvodu žalovaný neporušil žádnou procesní povinnost, jestliže žalobce nevyzval k odstranění vad oznámení a jeho postup byl v souladu se zákonem.“* Podobně též v rozsudku ze dne 27. 6. 2022, č.j. 18 A 93/2021-51.

11. Uplatnění poučovací povinnosti v tom rozsahu a v té podobě, ve které ji na žalovaném vyžaduje žalobce, není dle žalovaného možná, neboť je vyloučena v této podobě zvláštní právní úpravou zákona o pobytu cizinců. Pro úplnost žalovaný sděluje, že správní řád v § 4 zakotvuje poučovací povinnost pouze, pokud jde o procesní práva a procesní povinnosti jakožto procesní právní předpis. Ostatně na tom se shoduje odborná literatura i judikatura. Komentář ke správnímu řádu například k zásadě poučovací uvádí následující: „*Poučovací povinnost správních orgánů by se v zásadě neměla rozšiřovat na poučování o otázkách hmotného práva ... Správní řád nebrání správním orgánům poučovat dotčené osoby i o těchto otázkách jdoucích za hranice poučení o procesních právech a povinnostech, s čímž je ale spojeno riziko odpovědnosti za nesprávný úřední postup (pro případ, že v těchto otázkách poučí dotčenou osobu vadně) a jednak riziko nerovného přístupu k dotčeným osobám a z toho plynoucími důsledky (to pro případ, že by tímto způsobem poučili jen některou nebo některé dotčené osoby).*“ (JUDr. Josef Vedral, Ph.D.; Správní řád – komentář – II. aktualizované vydání: Polygon, 2012, str. 119) Rovněž Nejvyšší správní soud se, pokud jde o § 4 odst. 2 správního řádu, vyslovil v tomto smyslu, že poučovací povinnost se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, neboť to vyplývá z povahy správního řádu jako procesního právního předpisu (rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č.j. 1 As 51/2010-214).
12. Dále žalovaný uvedl, že jde-li o zásadu vstřícnosti, tedy povinnosti vycházet dle možnosti dotčeným osobám vstříc, pak možnosti žalovaného jsou v případě oznámení změny zaměstnavatele poměrně značně omezeny samotnou konstrukcí institutu oznámení změny zaměstnavatele. Jak již bylo uvedeno, k oznámení, které nesplňuje podmínky zákona, se nepřihlíží. Pokud má za této situace žalovaný vycházet dotčeným osobám vstříc, pak tuto vstřícnost musí nutně směřovat před okamžik doručení oznámení změny zaměstnavatele. Jde-li o zásadu poučovací a aby dle možností vycházel držitelům zaměstnaneckých karet vstříc, používá žalovaný tiskopis oznámení změny zaměstnavatele a dalších změn, který obsahuje rozsáhlé poučení o hmotném právu, jakož i o některých ryze praktických otázkách souvisejících s oznámením změny zaměstnavatele (například je v něm oznamovatel upozorňován, že pracovní smlouva musí být podepsána oběma stranami, uvádí příkladem, jakými doklady lze prokázat trvání nebo naopak skončení pracovněprávního vztahu, v tiskopisu jsou uvedeny všechny zákonné podmínky pro změnu zaměstnavatele apod.). S ohledem na celkový koncept oznámení změny zaměstnavatele je toto v podstatě jediný možný způsob, jak adresáty právní normy, tedy držitele zaměstnanecké karty, poučit nejen o jejich procesních povinnostech, ale rovněž o hmotném právu tak, aby nebylo poskytováno vadné poučení a toto poučení měl držitel zaměstnanecké karty k dispozici předtím, než změnu zaměstnavatele oznámí. Mimo to tiskopisy jsou v provedení nejen v jazyce českém, ale existují v šesti dvojjazyčných verzích. Toto je již samo o sobě projevem vstřícnosti žalovaného vůči všem osobám, které si přejí změnit zaměstnavatele.
13. Žalovaný má tedy za to, že jeho postup v případě oznámení změny zaměstnavatele žalobce ze dne 28. 7. 2023 odpovídal nejenom zákonným podmínkám zákona o pobytu cizinců, ale i základním zásadám činnosti správních orgánů. Díky tomu, že se podle zákona k oznámení, které nesplňuje podmínky stanovené zákonem, nepřihlíží, je v jeho možnostech pouze poučovat držitele zaměstnaneckých karet o procesním a hmotném právu přímo v tiskopise oznámení změny zaměstnavatele, který jsou povinni pro tyto účely použít. Jak již bylo uvedeno, tiskopisy jsou dostupné v několika dvojjazyčných verzích, tedy většina cizinců je schopná si toto poučení o hmotném a procesním právu přeložit v jazyce, kterému rozumí. Žalobce ostatně sám použil česko-anglickou verzi tiskopisu, stejně tak se mohl

podívat na webové stránky ministerstva vnitra, které obsahují další informace o oznámení změny zaměstnavatele: <https://frs.gov.cz/typy-viz-a-pobytu/obcane-tretich-zemi/dlouhodobě-pobyty/zamestnanecka-karta/zamestnanecka-karta-zmena-zamestnani/>.

14. Žalovaný dále uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č.j. 4 Azs 124/2023-34, nemá absolutně žádný vztah k otázce řešené v této věci, tedy otázce, zda zanikl pracovní poměr žalobce u firmy ČSAD LOGISTIK Ostrava a pak i jeho ZK dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nicméně i tak by podmínka, kterou dále oznámení změny zaměstnavatele žalobce nesplňovalo, nebyla jakoukoliv výzvou odstranitelná. Skutečnost, že žalobce ukončil pracovní poměr u ČSAD LOGISTIK Ostrava a.s., není vadou oznámení, kterou by bylo možno odstranit či jinak zhojit. Tedy ani ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č.j. 4 Azs 124/2023-34, v případě žalobce nebylo „*na co vyzývat*“. Byť to nesouvisí s věcí žalobce, dovoluje si žalovaný s politováním konstatovat, že závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 9. 2023, č.j. 4 Azs 124/2023-34, jsou přinejmenším nešťastné a není je možno v praxi aplikovat. Byť to tedy nesouvisí s případem žalobce, nicméně žalobce tento rozsudek zmiňuje, měl by žalovaný zřejmě nastínit, proč závěry Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku považuje za nešťastné.
15. Zákon o pobytu cizinců dává držiteli zaměstnanecké karty možnost změnit zaměstnavatele, pracovní zařazení nebo se nechat zaměstnat ještě na jiné pracovní pozici. Hlavní předpokladem takovéto změny je skutečnost, že nové pracovní místo, na němž hodlá být držitel zaměstnanecké karty zaměstnán, je také součástí centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Existuje-li taková pracovní pozice, pak musí držitel zaměstnanecké karty tuto skutečnost žalovanému oznámit, aby pro něj mohl tuto pozici v souladu s § 37a odst. 5 zákona o zaměstnanosti „*rezervovat*“ či vyhradit, aby bylo zřejmé, že je oprávněn na této pracovní pozici vykonávat práci. Zákon o pobytu cizinců nekoncipuje možnost změny zaměstnavatele a dalších změn jako absolutní, stanoví v tomto směru několik explicitních omezení: Budoucím zaměstnavatelem nesmí být agentura práce, změnit zaměstnavatele až na výjimky nelze v době 6 měsíců od získání zaměstnanecké karty a změnu zaměstnavatele může ohlásit jen držitel platné zaměstnanecké karty. Současně zákon o pobytu cizinců stanoví, jaké dokumenty mají být k oznámení předloženy. Jedná se o pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o těchto smlouvách budoucí, aby bylo postaveno na jisto, že budoucí zaměstnavatel má skutečně zájem cizince na volném pracovním místě zaměstnávat, a také jeho prohlášení, že má odbornou způsobilost k výkonu takového povolání, je-li samozřejmě takové způsobilosti k výkonu zaměstnání třeba. Protože změnu zaměstnavatele může ohlásit pouze cizinec, který je držitelem platné zaměstnanecké karty, musí být postaveno na jisto, že tato karta nezanikla (§ 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a proto je povinen k oznámení předložit doklad o tom, že jeho dosavadní pracovněprávní vztah trvá nebo že skončil a kdy. Tato informace totiž nemusí být správnímu orgánu známa z jeho úřední činnosti. Jsou-li tyto předpoklady splněny, je žalovaný povinen osvědčit sdělením, že tyto podmínky jsou splněny. Sdělení o splnění podmínek přitom zasílá jak oznamovateli změny, tak i jeho budoucímu zaměstnavateli. Nejsou-li tyto podmínky splněny, i tuto skutečnost má povinnost žalovaný budoucímu zaměstnavateli i oznamovateli sdělit.
16. To, zda se k doručenému oznámení přihlíží nebo ne, pak závisí na tom, zda jsou naplněny shora uvedené předpoklady, tedy podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu

cizinců, které žalovaný shora shrnul. Neodvisí od toho, zda žalovaný sdělil budoucímu zaměstnavateli a cizinci, zda byly tyto podmínky splněny nebo ne. Rozhodující tedy není to, kdy správní orgán vydá sdělení o splnění či nesplnění podmínek podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, ale to, že oznámení podmínky stanovené zákonem splňuje. Z pochopitelných důvodů není prakticky možné přímo v okamžik doručení oznámení oznamovateli a jeho budoucímu zaměstnavateli sdělit, zda tyto podmínky byly splněny nebo ne.

17. Oprávnění být zaměstnáván na oznámeném pracovním místě podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců nevzniká doručením sdělení žalovaného o splnění podmínek, ale už tím, že tyto podmínky oznámení splňuje, a vzniká ke dni, který si oznamovatel v oznámení sám uvedl. Ustanovení § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců totiž vymezuje zaměstnaneckou kartu jako povolení k pobytu a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, která byla oznámena za plnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců, a to ode dne uvedeného v oznámení. Podmínkou uvedenou v § 42g odst. 9 [zákona o pobytu cizinců] je přitom skutečnost, že se na oznámení hledí jako na učiněné, nikoliv to, že žalovaný do 30 dnů zašle oznamovateli a jeho budoucímu zaměstnavateli sdělení o splnění či nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Podmínkou výkonu závislé práce na oznamované pracovní pozici totiž zjevně nemůže být sdělení žalovaného o tom, že podmínky uvedené v § 42g odst. 7 či 8 zákona o pobytu cizinců nebyly splněny.
18. Sdělení o splnění či nesplnění podmínek podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je tedy projevem snahy zákonodárce o nastolení právní jistoty na straně zaměstnavatele i cizince (oznamovatele), tedy jistoty, že zaměstnavatel může cizince zaměstnávat a tento pro něj může závislou práci vykonávat. V případě, že by takovéto sdělení neexistovalo a později by se ukázalo, že podmínky zákona nebyly splněny, rezultovalo by to minimálně v situaci, kdy by musel být pracovněprávní vztah ukončen z důvodu výkonu nelegální práce. Nemluvě o možném postihu za výkon takové práce a umožnění jeho výkonu. Na straně cizince by byl navíc naplněn důvod pro zrušení či neprodloužení zaměstnanecké karty dle § 46e odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 6 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Ostatně toto je také důvod, proč zákon požaduje, aby toto sdělení bylo doručeno nejen podateli (oznamovateli), ale také jeho budoucímu zaměstnavateli.
19. Zřejmě i z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 17. 9. 2021, č.j. 8 Azs 56/2021-41, uvedl: „Z citovaného § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že cizinec je oprávněn přechodně pobývat na území po dobu delší než 3 měsíce a vykonávat zaměstnání na pracovní pozici, kterou stěžovateli oznámil podle § 42g odst. 7 téhož zákona, za předpokladu, že oznámení splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců. V takovém případě oprávnění vzniká přímo ze zákona (ex lege), a to ode dne uvedeného v oznámení. Zákon o pobytu cizinců tak nepodmiňuje právo vykonávat zaměstnání na oznámené pracovní pozici sdělením stěžovatele o splnění podmínek. Pakliže oznámení cizince podmínky nesplňuje, pak se na takové oznámení ze zákona hledí, jako by nebylo učiněno (§ 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců). Účinky tak zde rovněž nastávají ex lege.“
20. Za této situace, pokud sdělení o splnění či nesplnění podmínek je rozhodnutím, pak může být pouze rozhodnutím deklaratorním. Jestliže by žalovaný měl rozhodovat meritorně, tedy založit oznamovateli právo změnit zaměstnavatele, pak by nutně zákon o pobytu cizinců v § 42g odst. 9 nemohl stanovit, že se na oznámení, které nesplňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7, 8 téhož zákona, hledí jako by nebylo učiněno. Zákon o pobytu cizinců sám stanoví, že se k tomuto podání (oznámení změny) nepřihlíží, jestliže nesplňuje

podmínky uvedené v § 42g odst. 7, 8 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tedy nemá, o čem rozhodovat nebo vést řízení, když mu zákon o pobytu cizinců stanoví, kdy má k oznámení přihlížet a kdy ne. Může tedy pouze konstatovat autoritativně, zda podmínky zákona byly nebo nebyly splněny. Přitom platí, že není-li oznámení učiněno, jako by nebylo. Přesněji, oznamovatelem nemá očekávaný důsledek, a to možnost vykonávat závislou práci u zaměstnavatele, které do oznámení uvedl. Žalovaný tedy nemůže zpětně rozhodovat o tom, že se na oznámení pohlíží jako na učiněné nebo na neučiněné.

21. Žalovaný musí zopakovat, že obdobně je koncipován institut oznámení změn zaměstnavatele nebo pracovní pozice u modrých karet (§ 42i odst. 9 zákona o pobytu cizinců). V případě modrých karet však není upravena povinnost sdělovat splnění či nesplnění podmínek stanovených zákonem pro takové oznámení cizinci ani jeho budoucímu zaměstnavateli, takže reálně toto nesplnění rezultuje ve zrušení modré karty a zaměstnavatel i cizinec se vystavují nebezpečí postihu za výkon a umožnění výkonu nelegální práce. Taková situace by ohledem na množství změn u držitelů zaměstnaneckých karet byla vskutku nežádoucí.
22. Z tohoto důvodu žalovaný oznamovatele i veřejnost vždy upozorňuje na to, že mají vyčkat doručení sdělení o splnění podmínek pro takovou změnu, neboť se může stát, že pracovní pozice, na níž hodlá být cizinec zaměstnáván, již není volná, nebo že cizinec není vůbec držitelem zaměstnanecké karty a podobně. Jedná se sice o skutečnosti, které si zaměstnavatel i cizinec mohou samostatně ověřit, nicméně v praxi, a i tento případ ukazuje, se tak v zásadě neděje.
23. Konečně lze také poznamenat, že podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců má také žalovaný sdělit oznamovateli a jeho budoucímu zaměstnavateli, zda byly naplněny podmínky uvedené v § 42g odst. 7 a 8 ve lhůtě 30 dnů. Současně zákon o pobytu cizinců stanoví i oznamovateli 30denní minimální dobu pro doručení oznámení o změně (§ 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Ode dne, který si sám uvede do tiskopisu oznámení, také může, při splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, začít na novém pracovním místě pracovat. Zákonodárce tedy nepočítá vůbec s tím, že by se mělo třeba o nesplnění podmínek pro změnu rozhodovat, protože by to například při respektování povinnosti uvedené v § 36 odst. 3, nebo § 37 odst. 3 atd., popřípadě dle § 45 odst. 2 správního řádu nemohl žalovaný reálně stihnout a nechával by tak cizince a jeho budoucího zaměstnavatele dál v nejistotě, zda může nebo nemůže být na novém místě zaměstnáván. Ministerstvo vnitra na tomto místě sděluje, že jen v roce 2022 bylo 35 097 oznámení změn zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty nebo jeho zaměstnání na další pracovní pozici, což je o 6 239 (tj. + 21,6 %) více než v roce 2021. Růst počtu oznámení byl zapříčiněn každoročním růstem počtu cizinců, kteří na území pobývají na základě zaměstnanecké karty. Žalovaný vydal sdělení o splnění podmínek v 31 076 případech oznámení změn zaměstnavatele nebo pracovní pozice držitele zaměstnanecké karty. Ve srovnání s rokem 2021 se jedná o nárůst o 6 588 (tj. + 26,9 %). V kontextu tak obrovského množství oznámení změn není možné postupovat jinak než tak, jak umožňují odchylky od správního řádu stanovené v zákoně o pobytu cizinců.
24. Žalovaný tedy neposuzuje žádnou žádost či návrh cizince, svým sdělením o splnění podmínek nezakládá cizinci právo na volném místě pracovat, pouze konstatuje, zda určitá skutečnost nastala ze zákona nebo ne.

25. Podle názoru žalovaného bylo napadené sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele vydáno v souladu se zákonem.

IV.

Replika

26. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou. Uvedl, že v pracovní smlouvě žalobce uzavřené se zaměstnavatelem p. J. F. je sice správně uvedeno číselné označení pracovního místa podle evidence volných pracovních míst 29358180730 (tesař a stavební truhlář), avšak zaměstnavatel slovně popsal pracovní místo jako podlahář/truhlář. Žalovaný uvádí, že pod kódovým označením 71221 v CZ-ISCO je uvedena pozice podlahář/truhlář, avšak toto tvrzení neodpovídá skutečnosti, neboť pod tímto kódem je zde uvedena pracovní pozice pouze jako „*podlaháři kromě parketářů*“, nikoliv podlahář/truhlář. Zaměstnavatel nehodlal zaměstnat žalobce jako podlaháře, ale zejména jako truhláře a stavebního tesaře, navíc v pracovní smlouvě neuvádí žádné kódové označení dle CZ-ISCO, které by umožňovalo vyvodit závěry ohledně přesné pracovní pozice žalobce. Lze tedy konstatovat, že v bodě 2. je pracovní smlouva neurčitá a nepřesná (v důsledku uvedení podle klasifikace CZ-ISCO neexistující pracovní pozice podlahář/truhlář), proto žalovaný před tím, než o oznámení o změně zaměstnavatele věcně rozhodl, měl žalobce a jeho budoucího zaměstnavatele vyzvat k jeho doplnění a upřesnění, aby vůbec mohl oznámení posoudit. Totéž lze konstatovat k okolnosti nedoložení minimálního stupně vzdělání. Žalovaný (správně: žalobce, pozn. soudu) už ze svého domovského státu tímto vzděláním a doklady o něm objektivně disponoval v době podání žádosti, pouze je nedoložil. Opět tedy v tomto směru byla žádost neúplná z důvodu nedoložení této přílohy, a tedy správní orgán měl žalobce vyzvat, že oznámení o změně zaměstnavatele trpí vadou, bez které ho nelze posoudit, a vyzvat ho k doplnění. Navíc i zaměstnavatel již před podáním oznámení vystavil žalobci potvrzení o splnění podmínek odborné způsobilosti. Pokud oznámení žalobce neobsahovalo doklad o odborné způsobilosti pro výkon zaměstnání, měl být na tento nedostatek při osobním podání oznámení ihned upozorněn a podání nemělo být vůbec přijato, dokud tento doklad nedoloží, nebo měl doložit ve stanovené lhůtě. Ohledně případné výzvy k odstranění vad a příp. časových souvislostí a problémů s jejím doručováním žalobci, jak toto komentuje žalovaný, žalobce uvedl, že uvedená argumentace se mu jeví jako účelová k zakrytí zcela nevstřícného postupu správního orgánu poskytnout mu přiměřené poučení. Na dané nedostatky oznámení bylo možno upozornit nejen zasláním výzvy k odstranění vad, ale především i neformálně, např. e-mailem či telefonicky, přímo budoucího zaměstnavatele nebo žalobce.

V.

Vyjádření účastníků při jednání

27. Účastníci při jednání setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

VI.

Posouzení věci soudem

28. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.r.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

A.

29. Mezi účastníky spornou skutečností se již zabýval Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 26. 9. 2023, č.j. 69 Azs 124/2023-34. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl:
30. „V posuzované věci je sporné, zda byl žalovaný povinen stěžovatele v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění nedostatků oznámení o změně zaměstnavatele a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.
31. Podle § 42g odst. 7 věta 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 nejmeně 30 dnů před takovou změnou.
32. Podle § 42g odst. 8 téhož zákona oznámení podle odstavce 7 se podává na k tomu určeném úředním tiskopisu, kde je cizinec povinen uvést jméno, příjmení, datum narození, státní příslušnost, požadovanou změnu, název budoucího zaměstnavatele, telefonní číslo na budoucího zaměstnavatele, informace, zda jsou dosavadní a budoucí zaměstnavatelé účastníky vládou schváleného programu, údaje k nové volné pracovní pozici vedené podle zákona o zaměstnanosti v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty v rozsahu tiskopisu a přesné datum, ke kterému změna nastane. Dále je povinen k oznámení předložit doklad prokazující, že jeho dosavadní pracovněprávní 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. (Zvýraznění provedl NSS).
33. Podle § 42g odst. 9 téhož zákona ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení podle odstavců 7 a 8 sdělí cizinci a budoucímu zaměstnavateli, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být na tomto místě zaměstnáván. Na oznámení, které nesplňuje podmínky uvedené v odstavcích 7 a 8 se hledí, jako by nebylo učiněno. Jestliže v době podle § 63 odst. 1 držitel zaměstnanecké karty doručil ministerstvu více oznámení o změně zaměstnavatele, přihlíží se pouze k poslednímu z nich, na předchozí oznámení se hledí, jako by nebyla učiněna.
34. Podle § 168 odst. 1 téhož zákona 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.
35. Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že ve věci stěžovatele již rozhodoval v otázce, zda lze podat proti sdělení žalovaného dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců odvolání. V tomto rozsudku ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022-25, mimo jiné konstatoval: „O tom, že se sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydává i podle nové úpravy v „řízení“, byť v určitém ohledu se zvláštními pravidly, která stanoví nové znění § 168 odst. 1 téhož zákona, není pochyb, užívá-li samotné toto ustanovení pojmu „řízení“ v souvislosti s ustanoveními § 42g odst. 7 až 11 uvedeného zákona. Nejedná se však o správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu, nepoužijí se tedy ani příslušná ustanovení o rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu), opravných

prostředcích, včetně odvolání a řízení o něm (§ 81 a násl. správního řádu).“ Nezabýval se však otázkou, zda je správní orgán povinen v tomto řízení postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu.

36. *Zákon o pobytu cizinců představuje primární právní předpis upravující pobyt cizinců na území České republiky. Vedle hmotněprávních ustanovení obsahuje také dílčí úpravu některých procesních institutů a postupů správních orgánů v řízeních ve věcech pobytu cizinců, která jsou vůči ustanovením správního řádu ve vztahu speciality. Správní orgán tedy v řízeních podle zákona o pobytu cizinců postupuje primárně podle procesních pravidel obsažených přímo v tomto zákoně. Neobsahuje-li zákon o pobytu cizinců ustanovení upravující určitou otázku týkající se postupu v řízení, postupuje správní orgán podle správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS).*
37. *Podle § 168 zákona o pobytu cizinců se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení, v rámci něhož je uveden také § 42g odst. 9 téhož zákona, který je aplikován v nyní projednávané věci, nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu, tedy ustanovení o správním řízení. Z dikce § 177 odst. 2 správního řádu plyne, že v případě, že se nepoužije část druhá a třetí správního řádu, postupuje správní orgán dle části čtvrté správního řádu. Účelem tohoto ustanovení je neponechat v procesním vakuu tu správní činnost, která není uskutečňována ve správním řízení, resp. na kterou nedopadají části upravující správní řízení, aniž by současně bylo možné aplikovat jiné části správního řádu (kupříkladu část pátou či šestou). V souladu s požadavky judikatury Ústavního soudu a NSS se tím má zajistit alespoň minimální procesní režim a standard ochrany práv dotčených osob (POTĚŠIL, L., HEJČ, D. a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 862). Ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců se proto bude postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ze zařazení do části čtvrté správního řádu vyplývá, že postupy uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců nejsou považovány za formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu je proto charakterizován nižší mírou formálnosti, než je tomu ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu (např. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 Azs 199/2016-20). V této souvislosti nelze nicméně opomenout § 154 správního řádu, v němž je uveden taxativní výčet ustanovení části druhé a třetí téhož zákona, která se použijí při vydávání tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu obdobně. Mezi těmito ustanoveními je uveden i § 37, jehož aplikace je v nyní posuzované věci sporná.*
38. *Řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty musí být rovněž vždy vedeno v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů obsaženými v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu (část první správního řádu). Z § 2 odst. 4 správního řádu plyne požadavek, aby správním orgánem přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V § 4 správního řádu je kladen důraz na naplnění poučovací zásady a zásady součinnosti správními orgány při veškerých jejich činnostech. K zásadě součinnosti lze uvést rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, č. j. 7 Azs 3/2008-64, č. 1611/2008 Sb. NSS, vztahující se k zákonu č. 325/1999 Sb., o azylu, jehož závěry lze nepochybně aplikovat i na zákon o pobytu cizinců. V něm zdejší soud konstatoval: „Podle § 4 odst. 4 správního řádu z roku 2004 umožní správní orgán dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Je nepochybné, že správní řád je postaven na zásadě součinnosti, která platí, byť s určitými modifikacemi, pro každé správní řízení. Tato zásada platí jak pro účastníky řízení, tak pro správní orgány, neboť jen řízení provedené v co nejlepší a nejuzší spolupráci může naplnit zákonné znaky a svůj smysl a účel. Specifika každého řízení, upravená ve*

zvláštních zákonech, přizpůsobují tuto zásadu charakteru toho kterého řízení, nemohou ji však popřít natolik, aby základní atributy řízení byly potlačeny a základním právům a zákonným povinnostem účastníků a povinnostem správních orgánů nebylo možné dostat. To vyplývá z charakteru, smyslu, účelu a zásad řízení, obsažených v různých ustanoveních správního řádu a v souzené věci i azylového zákona. “

39. *Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv se v řízení o změně zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty postupuje přednostně podle procesních ustanovení obsažených zejména v § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, použijí se na uvedené řízení s ohledem na § 177 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 154 téhož zákona obdobně i některá ustanovení části druhé a třetí správního řádu, mezi kterými je výslovně uveden i § 37 téhož zákona. Ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců totiž upravuje toliko účinky, které nastanou ze zákona, jestliže podmínky pro změnu zaměstnavatele nebudou splněny. Neobsahuje přitom podrobnou procesní úpravu, jak mají správní orgány při posuzování, zda oznámení splňuje či nesplňuje podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele, postupovat, která by vylučovala subsidiární použití správního řádu jako celku. I kdyby se však na § 37 správního řádu ustanovení § 154 správního řádu výslovně neodkazovalo, správní orgán by byl i tak povinen postupovat v souladu se zásadou součinnosti, jejímž projevem ostatně právě § 37 odst. 3 správního řádu je.*
40. *Nelze opomenout, 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. K uvedenému se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém usnesení ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41: „Přestože zákon o pobytu cizinců nepodmiňuje právo vykonávat zaměstnání na oznámené pracovní pozici sdělením o splnění podmínek, je sdělením podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců totiž 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. Ta totiž 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 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 podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (§ 63 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Pakliže by se však na oznámení hledělo, jako by nebylo učiněno podle § 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 mohl jakkoliv ovlivnit, ačkoliv mohl být i v dobré víře, že splňuje všechny předepsané podmínky. Sdělení stěžovatele tak i v tomto ohledu významně ovlivňuje následný osud platnosti zaměstnanecké karty cizince.“*
41. *Z výše uvedeného je tak zřejmé, 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. Sdělení 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.

42. *Nelze odhlížet od skutečnosti, že právní úprava oznámení změny zaměstnavatele dle zákona o pobytu cizinců je velmi striktní. Jednak stanovuje oznamovateli poměrně krátkou lhůtu k učinění tohoto oznámení, které je v posuzované věci jedinou možností, jak zabránit zániku platnosti zaměstnanecké karty, a za druhé spojuje se sdělením o nesplnění podmínek fikci neučinění oznámení. Žalovaný tak 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. Nejvyšší správní soud má za to, 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.*
43. *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. V důsledku toho bude cizinec mylně předpokládat, že splňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele a z vlastní iniciativy tak nebude činit další kroky, kterými by mohl negativním účinkům spojeným se sdělením o nesplnění podmínek zabránit.*
44. *S tím souvisí argumentace stěžovatele, že závěr krajského soudu, že žalovaný nebyl povinen stěžovatele vyzvat k odstranění vad oznámení, odporuje též směrnici Evropského parlamentu a rady 2011/98/EU 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.

45. *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.“*
46. *Podle čl. 5 odst. 4 citované 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.“*
47. *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).*
48. *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.*
49. *Nelze přisvědčit tvrzení žalovaného, že změna zaměstnavatele nepředstavuje změnu zaměstnanecké karty ve smyslu směrnice 2011/98/EU, jelikož zaměstnanecká karta není změnou zaměstnavatele nijak dotčena. Naopak, jak správně uvedl stěžovatel, dochází změnou zaměstnavatele ke změně oprávnění, která stěžovateli vyplývají ze zaměstnanecké karty. Ostatně následky spojené se sdělením o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele uvádí Nejvyšší správní soud výše. 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. Oznámení o změně zaměstnavatele tak představuje změnu jednotného povolení ve smyslu směrnice 2011/98/EU.

50. Tento závěr ostatně Nejvyšší správní soud již akceptoval, byť bez bližšího odůvodnění, v rozsudku ze dne 26. 1. 2023, č. j. 9 Azs 118/2022-32, v bodě 14 a 15, kde připustil aplikovatelnost čl. 8 cit. směrnice, který se týká rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání, změnu nebo obnovení jednotného povolení nebo rozhodnutí, kterým se jednotné povolení odnímá, na oznámení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců.
51. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že žalovaný pochybil, pokud stěžovatele nevyzval k doložení pracovní smlouvy, ze které by bylo patrné, že je uzavřena na v oznámení uvedené pracovní pozici, která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnavatelské karty, a neupozornil ho, že datum předpokládané změny předchází datu podání žádosti a nestanovil mu přiměřenou lhůtu k odstranění těchto nedostatků."

B.

52. Podle první části věty § 13 občanského zákoníku, každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích.
53. Soud se proto zcela ztotožňuje se závěry, ke který dospěl Nejvyšší správní soud, neboť skutkové okolnosti případu žalobce jsou v podstatném shodné s případem souzeným Nejvyšším správním soudem. I zde jde o spor o to, zda je či není v předmětném řízení povinností správního orgánu vyzvat k případnému odstranění vad žádosti.
54. Nejvyšší správní soud tuto otázku posoudil zcela jednoznačně. Žalovaný měl tedy povinnost vyzvat žalobce k „odstranění rozporu mezi pracovní smlouvou a stavem v EVPM a předložení výučního listu nebo prohlášení zaměstnavatele o splnění jeho vlastní podmínky na vzdělání“. S ohledem na to, že tak žalovaný nepostupoval, dopustil se procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť před jeho vydáním bylo nezbytné vyčkat reakce žalobce na výzvu a rozhodnout teprve na základě perfektní žádosti a úplně zjištěného skutkového stavu.

VII.

Rozhodnutí soudu

55. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VIII.

Odůvodnění neprovedení důkazů

56. Soud neprovedl žádný další z navržených důkazů, neboť jejich provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti či nedůvodnosti žaloby.

IX.

Náklady řízení

57. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta za 3 úkony právní služby, a to za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), když advokát převzal a připravil zastoupení žalobce, podal jeho jménem žalobu a repliku. Tyto úkony právní služby učinil advokát podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 činila sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního částku 3 100 Kč, tj. 9 300 Kč za tři úkony právní služby. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 měl advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč, tj. za tři úkony celkem 900 Kč. Náklady řízení tedy činí částku ve výši 13 200 Kč. Lhůtu k plnění určil soud podle § 160 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o.s.ř.“), ve spojení s § 64 s.ř.s. Místo plnění určil soud v souladu s § 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.
58. Pro úplnost se konstatuje, že jednání soudu se zúčastnil sám žalobce bez svého právního zástupce. Úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu – účast na jednání před soudem – tedy nebyl učiněn.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 6. února 2025

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
samosoudce