



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zast. JUDr. Tomášem Tintěrou, advokátem, se sídlem Olomoucká 26, Svitavy, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 2. 2025, č. j. 34 A 21/2024-78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Ustanovenému advokátovi JUDr. Tomáši Tintěrovi, se sídlem Olomoucká 26, Svitavy se **přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **10 140 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla výrokem I. zamítnuta žaloba stěžovatelky proti sdělení žalovaného ze dne 21. 6. 2024, č. j. OAM-23610-7/ZM-2024, MV-94313-1/OAM-2024 (dále jen „sdělení ze dne 21. 6. 2024“), a výrokem II. zrušeno sdělení žalovaného ze dne 6. 8. 2024, č. j. OAM-38920-8/ZM-2024, MV-114428-1/OAM-2024 (dále jen „sdělení ze dne 6. 8. 2024“) a věc byla vrácena žalovanému k další řízení.

[2] Dne 2. 1. 2024 stěžovatelka převzala zaměstnaneckou kartu podle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zaměstnanecká karta byla vydána na pracovní pozici u zaměstnavatele CRS food s. r. o. (dále též jako „původní zaměstnavatel“), s platností

do 31. 7. 2025. Stěžovatelka ke dni 19. 2. 2024 uzavřela s tímto zaměstnavatelem dohodu o rozvázání pracovního poměru.

[3] Dne 16. 4. 2024 oznámila stěžovatelka žalovanému změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců na pozici u zaměstnavatele Teleperformance CZ, a. s. Žalovaný sdělením ze dne 21. 6. 2024 stěžovatelce oznámil, že nebyly splněny podmínky pro změnu zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatelka nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka rozvázala se svým původním zaměstnavatelem pracovní poměr dohodou, nebyla dle žalovaného splněna výjimka z povinnosti dodržet tuto šestiměsíční dobu.

[4] Dne 20. 6. 2024 oznámila stěžovatelka žalovanému další změnu zaměstnavatele, tentokrát na pracovní pozici u zaměstnavatele Česká pošta s. p. Sdělením ze dne 6. 8. 2024 žalovaný stěžovatelce oznámil, že nebyly dodrženy podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro změnu zaměstnavatele, neboť stěžovatelce zanikla zaměstnanecká karta dne 19. 4. 2024. K zániku zaměstnanecké karty došlo dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uplynutím 60 dnů ode dne, kdy stěžovatelce skončil poslední pracovněprávní vztah na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána; k tomu došlo v důsledku dohody o rozvázání pracovního poměru stěžovatelkou s původním zaměstnavatelem ke dni 19. 2. 2024.

[5] Stěžovatelka před správním orgánem uvedla, že pracovní podmínky u zaměstnavatele CRS food s. r. o. byly nevyhovující, a že byly splněny podmínky pro okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnance ve smyslu § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31. 5. 2025 (dále jen „zákoník práce“). Zaměstnavatel ji přiměl k podepsání dohody pod nátlakem a zneužil její slabší pozici; stěžovatelka podala k Městskému soudu v Brně žádost o ustanovení zástupce za účelem podání žaloby na určení neplatnosti ukončení jejího pracovního poměru s tímto zaměstnavatelem. Stěžovatelka rovněž uvedla, že okolnosti jejího případu dovolují, aby změnu zaměstnavatele oznámila před uplynutím šestiměsíční doby od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty.

[6] Proti oběma sdělením podala stěžovatelka samostatné **žaloby** s podobnou argumentací. Stěžovatelka předně uvedla, že pracovní podmínky u zaměstnavatele CRS food s. r. o. byly v rozporu se zákoníkem práce. Podepsání dohody o rozvázání pracovního poměru proběhlo pod nátlakem ze strany původního zaměstnavatele. Stěžovatelka však chtěla pracovní poměr ukončit sama z důvodu nevyplacené mzdy. V této souvislosti odkázala na podaný návrh ze dne 26. 3. 2024 adresovaný Městskému soudu v Brně na ustanovení právního zástupce dle § 30 občanského soudního řádu, za účelem podání žaloby na určení neplatnosti právního jednání (dohody) na vydání dlužné mzdy a případně dalších nároků. Stěžovatelka doplnila, že této žádosti bylo vyhověno dne 11. 7. 2024, nicméně následující den jí bylo doručeno sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele ze dne 21. 6. 2024.

[7] S ohledem na znění § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců se stěžovatelka ocitla v situaci, kdy v důsledku podvodného jednání původního zaměstnavatele byl pracovní

pokračování

poměr rozvázán a oznámení o změně zaměstnavatele nemohlo být schváleno. Změnu zaměstnavatele přitom oznámila v zákonné lhůtě 60 dnů od ukončení pracovního poměru a žalovanému poskytla všechny potřebné informace; tyto však nebyly žalovaným vůbec zohledněny. Následně stěžovatelka oznámila žalovanému další změnu zaměstnavatele na pozici u zaměstnavatele Česká pošta s. p., načež žalovaný vydal sdělení ze dne 6. 8. 2024.

[8] Nezákonnost obou sdělení stěžovatelka spatřuje v tom, že žalovaný řízení nepřerušil a stěžovatelce neurčil lhůtu pro podání žaloby ve věci určení neplatnosti ukončení jejího předcházejícího pracovního poměru a nevyčkal rozhodnutí soudu v této věci, které je dle názoru stěžovatelky ve vztahu k vyhodnocení oznámení o změně zaměstnavatele předběžnou otázkou ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Navzdory znění § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze dle stěžovatelky § 57 správního řádu aplikovat i na řízení o změně zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 až 9 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka dále namítla, že žalovaný řádně neposoudil zásah napadených sdělení do jejího práva na soukromý a rodinný život.

[9] **Krajský soud** spojil obě žaloby ke společnému projednání. Žalobu proti sdělení žalovaného ze dne 21. 6. 2024 neshledal důvodnou, a proto ji zamítl. Žalobu proti sdělení žalovaného ze dne 6. 8. 2024 naopak důvodnou shledal, a proto jej výrokem II. zrušil a vrátil k dalšímu řízení.

[10] Krajský soud se nejprve zabýval námitkou, zda byl ze strany žalovaného porušen správní řád, jestliže řízení nepřerušil do doby vyřešení předběžné otázky týkající se (ne)platnosti dohody o rozvázání pracovního poměru, kterou stěžovatelka se svým původním zaměstnavatelem uzavřela. V této souvislosti soud dospěl k závěru, že je žádoucí, aby v řízeních o změně zaměstnavatele bylo rozhodnuto co nejdříve. Tento závěr soud odůvodnil související právní úpravou, která na oznámení změny zaměstnavatele a řízení o něm klade přísné lhůty. V tomto světle je dle soudu potřeba přistupovat k přiměřené aplikaci § 57 správního řádu (viz § 154 správního řádu).

[11] Podle § 57 správního řádu má správní orgán v případě řešení předběžné otázky dvě možnosti; buď vyčká, až předběžnou otázku vyřeší příslušný orgán nebo si o této otázce učiní úsudek sám. Krajský soud zdůraznil, že řešení předběžné otázky nemůže správní orgán pominout. Žalovaný pochybil, jestliže se jí vůbec nezabýval, respektive se nezabýval tím, zda je otázka platnosti ukončení pracovního poměru ve vztahu k posouzení oznámení stěžovatelky o změně zaměstnavatele podstatná. V tomto ohledu jsou dle krajského soudu sdělení nepřezkoumatelná. Z důvodu hospodárnosti řízení se krajský soud ujal řešení této otázky sám.

[12] Ve vztahu ke sdělení ze dne 21. 6. 2024 dospěl krajský soud k závěru, že otázka, zda dohoda a ukončení pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024 u zaměstnavatele CRS food s. r. o. byla uzavřena platně, či nikoliv, by nemohla ovlivnit zákonnost tohoto sdělení. Poté, co byla uzavřena dohoda o rozvázání pracovního poměru, stěžovatelka netrvala na tom, aby ji tento zaměstnavatel nadále zaměstnával (§ 69 odst. 1 a 3 zákoníku práce, ve spojení s § 71 téhož zákona). V takovém případě však omezuje zákoník práce délku trvání pracovního poměru u neplatné dohody na výpovědní dobu; i kdyby tedy dohoda o ukončení pracovního

poměru byla neplatná, pracovní poměr by stěžovatelce u zaměstnavatele CRS food s. r. o. skončil nejpozději dnem 30. 4. 2024.

[13] Ve vztahu ke sdělení ze dne 6. 8. 2024 krajský soud dospěl k opačnému závěru, a tedy, že případný závěr o neplatnosti rozvázání pracovního poměru ke dni 19. 2. 2024 by bránil vydání nesouhlasného sdělení. Žalovaný totiž sdělení ze dne 6. 8. 2024 vydal z důvodu, že zaměstnanecká karta zanikla dne 19. 4. 2024 uplynutím 60 dnů ode dne, kdy stěžovatelce skončil poslední pracovněprávní vztah na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána. Pokud by v případě neplatnosti dohody ze dne 19. 2. 2024 byl namíste závěr, že k ukončení pracovního poměru došlo nejpozději ke dni 30. 4. 2024, oznámení stěžovatelky o změně zaměstnavatele ze dne 20. 6. 2024 by bylo bývalo učiněno ještě v době platnosti zaměstnanecké karty. Stěžovatelka přitom požadovala nastoupit na novou pozici dne 20. 7. 2024, tj. v souladu s § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců až po uplynutí 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. Žalovaný pochybil, pokud se s otázkou platnosti ukončení pracovního poměru mezi stěžovatelkou a předchozím zaměstnavatelem, jakožto s předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu, nevypořádal. Krajský soud proto sdělení ze dne 6. 8. 2024 zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[14] K námitce stěžovatelky ohledně posouzení zásahu napadených sdělení do jejího soukromého a rodinného života krajský soud konstatoval, že podle § 174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců posuzuje správní orgán přiměřenost dopadů rozhodnutí pouze v případech, kdy tak stanoví zákon. Sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců mezi tyto případy nepatří. V případě stěžovatelky navíc nic nenasvědčuje tomu, že by k takovému porušení mohlo dojít.

[15] **Kasační stížností** stěžovatelka brojí proti výroku I. rozsudku krajského soudu. Stěžovatelka namítá, že se žalovaný nezabýval předběžnou otázkou týkající se skončení jejího pracovněprávního vztahu u zaměstnavatele CRS food, s. r. o. Bez posouzení této předběžné otázky nemohl žalovaný dospět k závěru o nesplnění podmínek stanovených v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka ve správním řízení doložila, že se před Městským soudem v Brně cestou civilní žaloby domáhá určení neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 19. 2. 2024, což žalovaný nevzal v potaz a na dohodu nahlížel bez dalšího jako na platnou. Krajský soud připustil, že tento postup žalovaného byl vadný, avšak současně konstatoval, že si o předběžné otázce může učinit úvahu sám; dospěl přitom k závěru, že pochybení žalovaného nemělo vliv na zákonnost sdělení, protože stěžovatelka nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty. Stěžovatelka tedy namítá pochybení krajského soudu spočívající v tom, že nahradil úvahu žalovaného o předběžné otázce. V této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 20024, č. j. 6 A 101/2002-52, podle něhož správní orgán nemůže vyřešení předběžné otázky pominout. Jestliže krajský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného sdělení žalovaného, měl jej zrušit.

[16] Nesprávné jsou dle názoru stěžovatelky rovněž závěry krajského soudu, že zmíněné pochybení žalovaného nemělo vliv na zákonnost sdělení, neboť stěžovatelka nedodržela povinnost změnit zaměstnavatele nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání

pokračování

zaměstnanecké karty. Stěžovatelka poukázala na výjimky z tohoto šestiměsíčního pravidla, špatné pracovní podmínky, nezákonný způsob odměňování a protiprávní jednání ze strany zaměstnavatele. Žalovaný se měl proto zabývat tím, zda za těchto podmínek bylo v případě stěžovatelky nutné na šestiměsíčním pravidlu trvat. Žalovaný (ani krajský soud) tak však neučinil. Pokud by podmínka šesti měsíců setrvání na pracovní pozici u prvního zaměstnavatele nemusela být naplněna, nebyla by otázka platnosti či neplatnosti dohody relevantní. Na platnost či neplatnost dohody přitom dle stěžovatelky nelze usuzovat jen z jejího textu. Výjimky z šestiměsíční doby podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců jsou nešťastné a kazuistické; argumentem *a maiori ad minus* lze dovodit i další případy, na které lze výjimky vztahovat. Krajský soud však tímto směrem neuvažoval.

[17] Dále stěžovatelka namítá, že žalovaný nezohlednil zásah do jejího soukromého a rodinného života, čímž došlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“).

[18] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** trvá na tom, že neměl povinnost se zabývat předběžnou otázkou, neboť § 57 správního řádu ve věcech oznámení změny zaměstnavatele nelze s ohledem na § 168 zákona o pobytu cizinců aplikovat. Žalovaný je dále toho názoru, že stěžovatelka mohla změnit zaměstnavatele až od 2. 7. 2024. Stěžovatelka však oznámení změny zaměstnavatele učinila již dne 16. 4. 2024, přičemž nástup do zaměstnání byl plánován na 20. 5. 2024, tedy v době, kdy by ještě neuplynulo 6 měsíců ode dne převzetí zaměstnanecké karty. Stěžovatelka neprokázala, že by došlo ke skončení jejího dosavadního pracovního poměru z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo okamžitým zrušením z důvodů uvedených v § 56 zákoníku práce nebo zrušením ve zkušební době ze strany zaměstnavatele. Ačkoliv tedy stěžovatelka v řízení tvrdila, že pracovní podmínky u zaměstnavatele CRS food s. r. o. byly nevyhovující a že byly dány důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru ze strany stěžovatelky, ona sama z tohoto důvodu pracovněprávní vztah neukončila. Zákonem stanovené výjimky uvedené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců jsou jasně stanoveny a žalovaný nemá žádnou možnost správního uvážení jejich hodnocení. Závěrem žalovaný uvádí, že v řízení o změně zaměstnavatele nemá povinnost posuzovat přiměřenost dopadu takového sdělení do soukromého a rodinného života.

[19] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, se zabýval ve smyslu § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tím, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Podle citovaného rozhodnutí je tedy kasační stížnost přijatelná v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Nejvyšší správní soud vyhodnotil kasační stížnost jako přijatelnou;

stěžovatelkou vznesené námitky stran zásadního pochybení krajského soudu totiž nelze *prima facie* vyloučit.

[20] Kasační stížnost **není** důvodná.

[21] Stěžovatelka fakticky naznačuje, že v jejím případě nebylo nutné na šestiměsíční době setrvání u daného zaměstnavatele trvat; poukázala na zákonné výjimky z tohoto pravidla a dále na špatné pracovní podmínky, nezákonný způsob odměňování a protiprávní jednání ze strany původního zaměstnavatele CRS food s. r. o. Domnívá se, že zákonem dané výjimky z šestiměsíční lhůty lze dále rozšiřovat.

[22] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelka explicitně námitku možného rozšíření důvodů pro výjimku z šestiměsíční doby v žalobě nevznesla, činí tak poprvé až v kasační stížnosti, kdy konkrétně namítá, že krajský soud měl argumentem *a maiori ad minus* dovodit i další případy, na které lze výjimky vztahovat; vytýká mu, že tímto směrem neuvažoval. Této výtce stěžovatelky Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[23] Sdělením žalovaného ze dne 21. 6. 2024 bylo stěžovatelce oznámeno, že nesplnila podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců na pracovní místo u zaměstnavatele Teleperformance CZ, a. s. Důvodem vydání negativního sdělení bylo nedodržení doby šesti měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty, po jejímž uplynutí je držitel zaměstnanecké karty oprávněn zaměstnavatele změnit (viz § 42g odst. 7 věta druhá zákona o pobytu cizinců). Podle oznámení změny zaměstnavatele ze dne 16. 4. 2024 měla stěžovatelka na novou pozici u zaměstnavatele Teleperformance nastoupit ke dni 20. 5. 2024. Je zřejmé, že od okamžiku vydání zaměstnanecké karty (4. 12. 2023), respektive od jejího převzetí stěžovatelkou (2. 1. 2024), do dne plánované změny zaměstnavatele, šestiměsíční doba ve smyslu § 42g odst. 7 věta druhá zákona o pobytu cizinců, neuběhla.

[24] Podle věty druhé § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců platí: „Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže.“

[25] Výjimky stanovené k prolomení šestiměsíční doby reagují na situace, které mohou na trhu práce v pracovněprávních vztazích či v běžném životě, třebaže neočekávaně, nastat. Nelze přehlédnout, že tyto podmínky především zohledňují potřeby zaměstnavatele. Zaměstnancům (držitelům zaměstnanecké karty) pak svědčí především důvody pro okamžité zrušení pracovního poměru podle § 56 zákoníku práce [tj. z důvodu nemožnosti dalšího konání práce bez vážného ohrožení svého zdraví, přičemž zaměstnavatel zaměstnanci neumožnil přeložení na jinou vhodnou práci (a), nebo z důvodu nevyplacení mzdy nebo platu do 15 dnů po uplynutí období splatnosti (b)]. Dotčená právní úprava držitelům zaměstnanecké karty však neposkytuje širší paletu možností, jak v případě závažných nevyhovujících pracovních podmínek mohou legálně opustit pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána před uplynutím šesti měsíců od nabytí její právní moci, a to bez

pokračování

rizika ztráty tohoto pobytového oprávnění. Držitel zaměstnanecké karty sice může rozvázat pracovní poměr z jakéhokoli důvodu, avšak jen důvody uvedené v § 42g odst. 7 věty druhé prolamují zmíněné šestiměsíční pravidlo. Pokud se tak držitel zaměstnanecké karty ze závažných důvodů rozhodne před uplynutím šestiměsíční doby zaměstnavatele změnit, riskuje, že k tomu nebudou splněny zákonné podmínky (§ 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců) a zaměstnanecká karta mu zanikne.

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že úprava zaměstnanecké karty v zákoně o pobytu cizinců představuje transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice“), a proto je třeba při výkladu ustanovení zákona o pobytu cizinců upravujících zaměstnaneckou kartu respektovat zásadu eurokonformního výkladu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS), případně použít ve prospěch držitele zaměstnanecké karty (jednotného povolení) či jejího žadatele přímo ustanovení příslušné směrnice tam, kde vnitrostátní transpozice absentuje.

[27] Při výkladu unijního aktu je pak možné vycházet z jeho preambule (odůvodnění). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2024, č. j. 5 Azs 120/2023-24, „preambule unijního aktu, resp. jednotlivé body odůvodnění, které jsou její součástí, sice nemají právní závaznost, jak konstatoval též stěžovatel, což tedy znamená, že nemohou být uplatňovány jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného právního aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. 11. 2005, *Deutsches Milch-Kontor*, C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, bod 32 a v něm citovaná judikatura). Odůvodnění unijního aktu však může upřesňovat obsah jeho ustanovení, je důležitým interpretačním prvkem, který může objasnit vůli unijního normotvůrce (viz např. rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 10. 1. 2006, *IATA a ELFAA*, C-344/04, ECLI:EU:C:2006:10, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 19. 12. 2019, *Puppinck a další v. Komise*, C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113).“

[28] Základními východisky směrnice, která je nutné zohlednit, je zásada uplatňování směrnice v souladu se zásadou rovnosti a zákazu diskriminace (viz body 29., 21. a 24. odůvodnění směrnice), jakož i ochrana před nekalou soutěží v podobě vykořisťování držitelů jednotného povolení (viz body 16. a 19. odůvodnění směrnice). Minimální pracovní podmínky podle směrnice mají zahrnovat přinejmenším mzdu a výpověď, podmínky bezpečnosti práce a ochrany zdraví na pracovišti, pracovní dobu a dovolenou, a to při zohlednění platných kolektivních smluv (bod 22. odůvodnění směrnice). Hlavním účelem směrnice je spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí na území členských států, přičemž směrnice klade důraz na integraci příslušníků třetích zemí, která by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů EU (bod 2. odůvodnění směrnice).

[29] Na tato východiska navazují konkrétní ustanovení směrnice, jako je například zásada rovného zacházení, jde-li o stanovení společného souboru práv pro pracovníky ze třetích zemí, ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu [čl. 1 odst. 1 písm. b)

směrnice], které dále rozvíjí čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice, podle něhož má držitel jednotného povolení právo vykonávat konkrétní zaměstnání, k němuž je oprávněn v souladu s vnitrostátním právem, pokud jde o pracovní podmínky, včetně odměňování, propuštění a zdraví a bezpečnosti na pracovišti; dále má držitel jednotného povolení právo vykonávat konkrétní zaměstnání, k němuž je oprávněn v souladu s vnitrostátním právem [čl. 11 písm. c) směrnice].

[30] Nejvyšší správní soud neshledal úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců rozpornou s východisky a cíli směrnice. Neshledal ani legitimní důvod pro to, aby krajský soud dovozoval další možné případy, které by bylo možno pod výjimky z dodržení šestiměsíční doby stanovené v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců podřadit. Nadto za situace, kdy stěžovatelka žádné konkrétní případy diskriminace či vykořisťování ve vztahu ke své osobě neuváděla.

[31] Pravidlo šesti měsíců dle § 42g odst. 7 věty druhé zákona o pobytu cizinců lze vnímat rovněž jako snahu zákonodárce zamezit zneužívání institutu zaměstnanecké karty; toto pravidlo tedy má ve své podstatě racionální opodstatnění. Toto pravidlo zákazu změny zaměstnavatele lze aplikovat pouze v těch případech, kdy to není v rozporu s účelem směrnice, jak byl shora vymezen, základními zásadami (a veřejným pořádkem) pracovněprávních vztahů dle zákoníku práce a se ústavněprávními limity (zákaz nucené práce, zásada rovnosti a zákazu diskriminace). Závažné nevyhovující pracovní podmínky tedy zahrnují takové jednání zaměstnavatele vůči zaměstnanci, které závažně porušuje zákoník práce (veřejný pořádek podle § 1a zákoníku práce), případně se jedná o takové nastavení pracovních podmínek, které jsou diskriminační a ve výrazném nepoměru k podmínkám oprávněně zaměstnaných pracovníků a v rozporu s lidskou důstojností [srov. pojem „obzvláště vykořisťující pracovní podmínky“ ve smyslu čl. 2 písm. i) Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/52/ES]. Stěžovatelka však fakticky netvrdí žádné závažné pochybení zaměstnavatele CRS food s. r. o., které by mohlo indikovat, že byla vystavena závažným nevyhovujícím pracovním podmínkám popsaným výše. V řízení před správním orgánem sice tvrdila, že u ní byl dán důvod pro okamžité zrušení pracovního poměru podle § 56 odst. 1 písm. b) zákoníku práce a že docházelo k porušování zákoníku práce ze strany zaměstnavatele, avšak žádné takové důvody nebyly v dohodě o rozvázání pracovního poměru ze dne 19. 2. 2024 uvedeny.

[32] Z procesního postupu stěžovatelky současně vyplývá, že stěžovatelka se cestou civilního řízení paralelně domáhá určení neplatnosti dohody ze dne 19. 2. 2024, aby pak sama mohla pracovní poměr se zaměstnavatelem CRS food s. r. o., rozvázat. Jak ale vysvětlil krajský soud v bodech 42. a 43. napadeného rozsudku, stěžovatelka po uzavření dohody s původním zaměstnavatelem netrvala na tom, aby ji nadále zaměstnával. I kdyby tak dohoda o rozvázání pracovního poměru byla neplatná (viz § 71 ve spojení s § 69 odst. 1 a 3 zákoníku práce), její pracovní poměr by skončil nejpozději dnem 30. 4. 2024. Pokud by do té doby stěžovatelka doručila původnímu zaměstnavateli výpověď a při oznámení změny zaměstnavatele by prokázala, že v jejím případě byla naplněna některá z výjimek dle § 42g odst. 7 věty druhé zákona o pobytu cizinců (za současného předpokladu určení neplatnosti dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 19. 2. 2024), žalovaný, potažmo krajský soud by tuto skutečnost musel reflektovat. K ničemu takovému v posuzovaném případě nedošlo.

pokračování

Jak trefně poznamenal krajský soud, pokud pracovní poměr skončil, nelze jej opakovaně zrušit.

[33] Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 7. 2011, sp. zn. 21 Cdo 1779/2010, rovněž není přílehlavý; Nejvyšší soud v něm konstatoval: „*Je třeba mít na zřeteli, že, vedle toho, že důvod (pohnutka) vedoucí k rozvázání pracovního poměru není podstatnou náležitostí dohody o rozvázání pracovního poměru, nelze také pominout skutečnost, že, i kdyby v dohodě (ne)vylíčené důvody neodpovídaly tomu, proč účastníci přistoupili ke skončení pracovního poměru dohodou (jaká byla skutečná pohnutka k uzavření dohody), nezakládá to (na rozdíl od výpovědi) neplatnost dohody o rozvázání pracovního poměru. Uvedené má totiž za následek pouze to, že při posuzování těch práv a povinností účastníků, pro něž může být právně významný důvod rozvázání pracovního poměru, je třeba vycházet pouze z důvodů, které byly skutečnou příčinou skončení pracovního poměru, a nelze přiblížit k tomu, co o důvodech rozvázání pracovního poměru (ne)bylo uvedeno v dohodě.*“ Závěry Nejvyššího soudu je však nutné číst v kontextu skutkových okolností, které daný případ provázely. Nejvyšší soud rozhodoval za situace, kdy zaměstnavatel zaměstnankyni (žalobkyni) předložil dohodu o rozvázání pracovního poměru a jako důvod uvedl organizační změnu, v jejímž důsledku se žalobkyně stala nadbytečnou; zaměstnavatel však dle tvrzení žalobkyně zamlčel existenci nové pozice, jejíž pracovní náplň měla být shodná či srovnatelná s druhem práce, který doposud vykonávala. Žalobkyně se proto domáhala určení neplatnosti dohody, neboť vzhledem k nově vytvořené pozici se nemohla stát nadbytečnou.

[34] V nyní souzené věci je však situace jiná. Z dohody o rozvázání pracovního poměru ze dne 19. 2. 2024 není zřejmé, co původního zaměstnavatele stěžovatelky motivovalo k předložení a uzavření této dohody. V tomto ohledu je nutné připomenout, že dohoda o rozvázání pracovního poměru je především dvoustranné právní jednání založené na konsensu dvou zúčastněných stran o shodném obsahu projevu jejich vůle. Z tvrzení stěžovatelky je patrná nespokojenost s podmínkami, za kterých u původního zaměstnavatele pracovala. O skutečné příčině rozvázání pracovního poměru ze strany původního zaměstnavatele však není možné z uzavřené dohody nic zjistit.

[35] Nejvyšší správní soud konstatuje, že je zřejmé, že od okamžiku vydání zaměstnanecké karty (4. 12. 2023), respektive od jejího převzetí stěžovatelkou (2. 1. 2024), do dne plánované změny zaměstnavatele, šestiměsíční doba ve smyslu § 42g odst. 7 věta druhá zákona o pobytu cizinců, neuběhla. Ke stejnému závěru by bylo třeba dospět i v případě, kdyby dohoda o ukončení pracovního poměru ze dne 19. 2. 2024 byla neplatná. Lze shrnout, že otázka platnosti dohody o rozvázání pracovního poměru nebyla pro účely vydání sdělení ze dne 21. 6. 2024 předběžnou otázkou ve smyslu § 57 správního řádu. Z tohoto důvodu nejsou na nyní projednávanou věc aplikovatelné závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 2. 2004, č. j. 6 A 101/2002-52, č. 315/2004 Sb. NSS; v něm se totiž zdejší soud zabýval případem, kdy posouzení předběžné otázky správním orgánem bylo pro konečné rozhodnutí nezbytně nutné.

[36] Závěrem stěžovatelka namítá, že při rozhodování správního orgánu nebyl posouzen a zohledněn zásah do jejího soukromého a rodinného života, a tím došlo k porušení čl. 8 Úmluvy. Krajský soud se s touto žalobní námitkou řádně vypořádal v bodě 50., přičemž stěžovatelka proti tomuto závěru neuvedla žádnou konkrétní (proti)argumentaci. Tato

kasační námitka proto není přípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[37] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu v rozsahu napadeném kasační stížností zrušit, a proto kasační stížnost ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[39] Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven usnesením NSS ze dne 23. 5. 2025, č. j. 5 Azs 48/2025-31, advokát; v takovém případě hradí náklady právního zastoupení stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přiznal advokátovi odměnu a náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby dle vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhl. č. 258/2024 Sb.; právní zástupce stěžovatelky učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem dva úkony právní služby a to dle § 11 odst. 1 písm. b) a d) advokátního tarifu (převzetí zastoupení a doplnění kasační stížnosti). Za každý právní úkon náleží zástupci stěžovatelky dle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 advokátního tarifu odměna ve výši 4 620 Kč a paušální částka náhrady hotových výdajů ve výši 450 Kč za jeden úkon dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem činí odměna a náhrada hotových výdajů 10 140 Kč. Tato částka bude vyplacena advokátovi z účtu Nejvyššího správního soudu do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. srpna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu