



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobkyně: **M. V.**
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Köhlerem
bytem Vysoká 149/4, 460 10 Liberec

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, IČ 00007064**
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 2. 2022, č. j. X

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen Ministerstvo vnitra“) žalobkyni sdělením ze dne 21. 10. 2021, č. j. X sdělilo, že nesplňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele uvedené v ust. 42g odst. 7 a 8 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Proti tomuto sdělení žalobkyně podala odvolání. Rozhodnutím žalované uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo podle ust. §

92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) odvolání pro nepřípustnost zamítnuto.

2. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované včasnou žalobou podanou podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s ust. § 172 zákona o pobytu cizinců. Vzhledem k tomu, že v době podání oznámení o změně zaměstnavatele (tj. dne 21. 9. 2021) nebylo pravomocně rozhodnuto o žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, měla žalovaná s ohledem na přechodná ustanovení v části první, čl. II. bodu 1 a 2 zákona č. 274/2021 Sb., kterým se s účinností od 2. 8. 2021 mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony (dále jen „novela zákona o pobytu cizinců“) ve spojení s ust. § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců při rozhodování o odvolání aplikovat zákon o pobytu cizinců ve znění účinném do 1. 8. 2021 (tj. ve znění účinném před novelou zákona o pobytu cizinců). Odvolání žalobkyně tak bylo přípustné, neboť až na základě zmíněné novely se ustanovení části druhé a třetí správního řádu nevztahují na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců.
3. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaná nezabývala námitkami uplatněnými v odvolání a bez dalšího odvolání zamítla. Sdělení Ministerstva vnitra je založeno na nesprávně zjištěném, resp. zcela neexistujícím skutkovém stavu. Ke dni vydání sdělení o nesplnění podmínek nebylo možné konstatovat, že žalobkyně není držitelkou zaměstnanecké karty, a to s ohledem na to, že ke dni vydání sdělení nebylo o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty pravomocně rozhodnuto.
4. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhla, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc žalované vrátil k dalšímu řízení.
5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na závěrech obsažených v odůvodnění napadeného rozhodnutí. K aplikaci přechodných ustanovení uvedla, že oba správní orgány postupovaly podle správných zákonných ustanovení, neboť oznámení o změně zaměstnavatele žalobkyně podala až dne 21. 9. 2021, tj. za účinnosti novely zákona o pobytu cizinců. Dále doplnila, že nelze slučovat řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty zahájené před předmětnou novelou s posouzením oznámení o změně zaměstnavatele učiněného po účinnosti novely. K nevypořádání odvolacích námitek žalovaná zopakovala, že se námitkami v podaném odvolání nezabývala z důvodu nepřípustnosti. Závěrem navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
6. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí správních orgánů (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.), a to bez nařízení jednání (§51 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
7. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že žalobkyni byla vydána zaměstnanecká karta podle ust. § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců s platností od 18. 5. 2019 do 9. 3. 2021. Součástí správního spisu je rovněž potvrzení o zaměstnání podle ust. § 313 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, vystavené zaměstnavatelem Kozák Svitavy s. r. o., ze kterého vyplývá, že pracovní poměr žalobkyně u tohoto zaměstnavatele trval od 8. 12. 2020 do 27. 8. 2021. Dne 21. 9. 2021 žalobkyně oznámila změnu zaměstnavatele ve smyslu ust. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Novým zaměstnavatelem měla být obchodní společnost Golden Way s. r. o., se sídlem Kaprova 42/14, Staré Město, 110 00 Praha 1, s místem výkonu práce Praha, pracovní zařazení ostatní uklízeči a pomocníci. K oznámení

žalobkyně doložila smlouvu o smlouvě budoucí s budoucím zaměstnavatelem Golden Way s. r. o. ze dne 21. 9. 2021.

8. Dne 21. 10. 2021 Ministerstvo vnitra žalobkyni písemně sdělilo ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, že nesplňuje podmínky stanovené v ust. § 42g odst. 7 a 8 uvedeného zákona. Oznámení podle ust. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců může učinit pouze držitel platné zaměstnanecké karty. Platnost zaměstnanecké karty žalobkyně však skončila dnem 9. 3. 2021 z důvodu zamítnutí žádosti o prodloužení platnosti. V poučení Ministerstvo vnitra na základě aplikace ust. § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 2. 8. 2021 uvedlo, že toto sdělení je vydáno podle části čtvrté správního řádu a nelze se proti němu odvolat.
9. Žalobkyně podala proti sdělení Ministerstva vnitra odvolání, neboť považuje poučení v uvedeném sdělení za nesprávné. Nejvyšší správní soud totiž ve svém rozhodnutí ze dne 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020-44 (rozsudky správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz) konstatoval, že sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je meritorním správním rozhodnutím, které lze napadnout odvoláním podle ust. § 81 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně v odvolání namítala, že ke dni vydání sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele nebylo pravomocně rozhodnuto o její žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Pravomocně bylo rozhodnuto až dne 3. 11. 2021, tedy až po vydání sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Tedy ke dni vydání sdělení o nesplnění podmínek nebylo možné konstatovat, že žalobkyně není držitelkou platné zaměstnanecké karty.
10. Žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání žalobkyně pro nepřipustnost zamítla. Uvedla, že z ustanovení § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 téhož zákona se nevztahují ustanovení druhé a třetí části správního řádu. Napadené sdělení tedy není rozhodnutím, které bylo vydáno ve správním řízení, ale bylo vydáno dle části čtvrté správního řádu, a proto se proti němu nelze odvolat.
11. Žalovaná na podporu svých tvrzení odkázala na judikaturu správních soudů shrnutou v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 30 A 13/2016-41. Podle tohoto rozsudku: „[v]zhledem k tomu, že postup podle části čtvrté správního řádu není správním řízením podle § 9 správního řádu, nevzdává správní orgán v tomto případě zamítavé rozhodnutí podle § 67 a jeho úkon má v daném případě charakter jakéhosi negativního sdělení správního orgánu opět podle čtvrté části.“ Jde-li o žalobkyni uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020-44, žalovaná konstatovala, že toto usnesení bylo vydáno ještě za účinnosti předchozí právní úpravy. Ministerstvo vnitra tedy žalobkyni správně poučilo, že proti sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele se nelze odvolat. Toto sdělení je možné napadnout žalobou ve správním soudnictví.
12. K dané problematice uvádí krajský soud následující argumentaci.
13. Podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 2. 8. 2021: *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, přiblíží se pouze k poslednímu z nich, na předchozí oznámení se hledí, jako by nebyla učiněna.

14. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 2. 8. 2021 platí, že ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují mimo jiné na řízení podle § 42g odst. 7 až 11.
15. Podle § 44a poslední věty odst. 11 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 2. 8. 2021: *Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7, 8 nebo 10, má se za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na posledně oznámenou pracovní pozici.*
16. Podle části první čl. II bodu 1 novely zákona o pobytu cizinců: *Řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posoudí podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Podle části první čl. II bodu 2 novely zákona o pobytu cizinců: *Žádosti a jiná podání podle části první hlavy IVa zákona č. 326/1999 Sb. podané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, o nichž nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně rozhodnuto, Ministerstvo vnitra posoudí podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*
17. Podle žalobkyně měla žalovaná oznámení o změně zaměstnavatele posoudit ve znění účinném před novelou zákona o pobytu cizinců, neboť jsou pro nyní projednávanou věc podstatná přechodná ustanovení předmětné novely. Žalovaná měla rovněž zohlednit ust. § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, protože v případě, kdy bylo v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty učiněno oznámení podle § 42g odst. 7 uvedeného zákona, se má za to, že cizinec žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty z důvodu zaměstnávání na posledně oznámenou pracovní pozici. Krajský soud však konstatuje, že smyslem tohoto ustanovení není sloučení těchto řízení, jak se žalobkyně domnívá, ale skutečnost, že změnu zaměstnavatele může cizinec učinit i v průběhu řízení o žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty. Ohlášení změny zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty jsou dva odlišné a samostatné instituty, které se řídí svými vlastními pravidly, byť se prvně uvedený institut může uplatnit v rámci druhého. Žalobkyně tak tyto instituty nesprávně slučuje. Oznámení o změně zaměstnavatele ve smyslu ust. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců bylo podáno dne 21. 9. 2021, tedy jednoznačně již za účinnosti nové právní úpravy.
18. Na oznámení tedy nelze aplikovat přechodné ustanovení podle části první čl. II. bodu 1 uvedené novely zákona o pobytu cizinců, neboť to by se použilo pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti novely zákona o pobytu cizinců, která do tohoto dne pravomocně neskončila. Jak ale bylo vysvětleno, okamžik zahájení řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty je v nyní projednávané věci irrelevantní. Tedy oznámení žalobkyně o změně zaměstnavatele mělo být posouzeno podle právní úpravy účinné ode dne 2. 8. 2021. Jde-li o přechodné ustanovení podle části první čl. II bodu 2 novely zákona o pobytu cizinců, to se týká žádostí a podání podle části první hlavy IVa zákona o pobytu cizinců, tedy pobytu občana Evropské unie a jeho rodinných příslušníků na území. Vzhledem k tomu, že žalobkyně není občanem Evropské unie, dovolává se aplikace tohoto

přechodného ustanovení nedůvodně a již z tohoto důvodu není na nyní projednávanou věc aplikovatelné.

19. Určení, podle jaké právní úpravy mělo být oznámení posouzeno, je důležité pro určení povahy sdělení Ministerstva vnitra o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Není pochyb o tom, že ve znění účinném před novelou zákona o pobytu cizinců mělo toto sdělení povahu meritorního správního rozhodnutí, proti kterému bylo možné podat odvolání podle ust. § 81 odst. 1 správního řádu (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020-44, rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2020, č. j. 17 A 102/2020-51). Novelou zákona o pobytu cizinců, však bylo ust. § 42 odst. 9 zákona o pobytu cizinců nově zařazeno mezi ustanovení, na která se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Tedy pro určení povahy sdělení o nesplnění podmínek podle ust. § 42 odst. 9 zákona o pobytu cizinců již ve znění účinném od 2. 8. 2021 nelze aplikovat výše uvedené závěry správních soudů.
20. Nejvyšší správní soud se ve svém usnesení ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021 zabýval tím, jakou povahu má sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců ve vztahu k soudnímu řádu správnímu a uzavřel, že toto sdělení je správním aktem způsobilým být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Tyto závěry jsou platné i ve vztahu k zákonu o pobytu cizinců s účinností od 2. 8. 2021. Vyloučení použití části druhé a třetí správního řádu na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců totiž nemá vliv na povahu přezkoumávaného aktu z hlediska soudního řádu správního.
21. Byť tedy podle předchozí právní úpravy bylo možné proti sdělení o nesplnění podmínek podat odvolání podle správního řádu, je pro nyní projednávanou věc relevantní, že zákonodárce povahu tohoto sdělení s účinností od 2. 8. 2021 vyjasnil, když výslovně v § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zakotvil, že se ustanovení části druhé a třetí správního řádu na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců nevztahují. Tedy za tohoto předpokladu nyní odvolání proti sdělení o nesplnění podmínek není přípustné, nicméně jedná se o správní akt, který je způsobilý být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Žalovaná proto správně odvolání žalobkyně pro nepřipustnost zamítla.
22. K nevypořádání odvolacích námitek ze strany žalované krajský soud konstatuje, že v případě, kdy je odvolání nepřipustné, nejsou dány podmínky řízení a z tohoto důvodu v řízení o odvolání nedochází k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí. Tedy odvolací orgán se věcně nezabývá podaným odvoláním, ale posuzuje pouze jeho přípustnost. Protože ani v tomto případě žalovaná nepochybila, je i tato námitka žalobkyně nedůvodná.
23. Pro úplnost krajský soud uvádí, že v tomto řízení věcně nepřezkoumával rozhodnutí Ministerstva vnitra, ale zabýval otázkou přípustnosti odvolání žalobkyně. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost je totiž správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81, ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93, či ze dne 26. 1. 2012, č. j. 7 As 122/2011 - 194). Vzhledem k tomu, žalovaná postupovala v souladu se zákonem, vyhodnotil krajský soud žalobu jako nedůvodnou a podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl. Jde-li o věcný přezkum rozhodnutí sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, jak bylo vysvětleno

výše, to je způsobilé být předmětem samostatného soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

24. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v ust. § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., když žalobkyně nebyla v soudním řízení úspěšná a žalované jako správnímu orgánu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Běžnou úřední činnost by přesahovaly zejména náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním, viz např. rozsudky NSS ze dne 8. 3. 2012, č. j. 2 As 45/2012-11, ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66, č. 2601/2012 Sb. NSS).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 18. května 2022

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu