



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Martina Bobáka ve věci

žalobce: V. A., nar. X,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Pavolem Kehlem
sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra - Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2021, č. j.: MV-184498-4/SO-2021,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo podle ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jako nepřípustné zamítnuto jeho odvolání proti sdělení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 5. 10. 2021, č.j. OAM-70463-6/ZM-2021, o nesplnění podmínek stanovených zákonem 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 změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty nebo pro jeho zaměstnání u dalšího zaměstnavatele nebo na další pracovní pozici (dále jen sdělení o nesplnění podmínek)..
2. Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývá, že žalobce na území pobýval na základě zaměstnanecké karty, která mu byla vydána s platností do 13. 6. 2023. Byl zaměstnán na základě pracovní smlouvy ze dne 18. 6. 2021 u společnosti Mintage s.r.o. a dne 27. 7. 2021 dal u tohoto zaměstnavatele výpověď ze zdravotních důvodů s tím, že pracovní poměr končí dnem 30. 7. 2021.
3. Dne 29. 9.2021 bylo Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky doručeno oznámení žalobce jako držitele zaměstnanecké karty o změně zaměstnavatele, kterým se podle předložených dokladů měla stát společnost JOHNNY HOLDING s.r.o.
4. Sdělením o nesplnění podmínek ze dne 5. 10. 2021, č.j. OAM-70463-6/ZM-2021, Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) bylo žalobci oznámeno, že z jeho strany nejsou splněny podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro zaměstnávání u uvedeného zaměstnavatele JOHNNY HOLDING s.r.o. Důvodem byla skutečnost, že od skončení pracovního poměru dne 30. 7. 2021 do podání oznámení o změně zaměstnavatele dne 29. 9. 2021 uběhlo 61 dnů. Zaměstnanecká karta žalobce zanikla dne 28. 9. 2021, neboť oznámení o změně zaměstnavatele bylo třeba podat ve lhůtě do 60 dnů od skončení pracovního poměru. V oznámení byl žalobce poučen, že na toto oznámení se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu.
5. Přes dané poučení podal žalobce proti sdělení o nesplnění podmínek odvolání, které prvostupňový orgán postoupil žalovanému, který odvolání napadeným rozhodnutím zamítl jako nepřípustné.
6. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s tím, že na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 téhož zákona se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Sdělení o nesplnění podmínek není rozhodnutím vydaným ve správním řízení, ale bylo vydáno dle části čtvrté správního řádu. Dle žalovaného uvedený závěr rovněž potvrzují ustanovení § 42g odst. 7, 8 a 9 zákona o pobytu cizinců, ze kterých vyplývá, že sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je správní orgán prvního stupně povinen učinit ve lhůtě do 30 dnů ode dne učinění oznámení. Nehovoří o tom, že by správní orgán prvního stupně o žádosti zahajoval či vedl správní řízení, veškeré podklady potřebné k posouzení oznámení změny zaměstnavatele je oznamovatel předložit již současně s oznámením.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

7. Na podporu svého názoru žalovaný odkázal na judikaturu správních soudů, konkrétně na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 30 A 13/2016-41. Závěrem žalovaný uvedl, že proti sdělení o nesplnění podmínek bylo možné podat odvolání za účinnosti předchozí právní úpravy. S účinností od 2. 8. 2021 se v ustanovení § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uvádí, že na řízení podle ustanovení § 42 odst. 7-11 téhož zákona se ustanovení části druhé a třetí správního řádu nevztahují.
8. Žalobce v podané žalobě namítl, že sdělení správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 7. 2021 (správně zřejmě mělo být 5. 10. 2021) je ve skutečnosti rozhodnutím, neboť tímto se minimálně prohlašuje to, že žalobce nemá právo výkonu zaměstnání pro nového zaměstnavatele, a navíc má za důsledek to, že žadateli zaniká dříve udělená a vydaná zaměstnanecká karta (resp. by měla zaniknout). V této souvislosti žalobce odkázal na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2020, č. j. 17A 102/2020-51, v němž Městský soud dovodil, že sdělení o nesplnění podmínek vydané podle ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, je meritorním správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu. Tomu ostatně odpovídá i již konstantní rozhodovací praxe žalovaného, od které se ale žalobou napadeným rozhodnutím odchýlil. Tímto postupem došlo k porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť žalovaný změnil aplikační praxi v neprospěch žalobce.
9. Dále žalobce namítl, že žalovaný nesprávně vyhodnotil předloženou výpověď, a to zejména pokud jde o stanovení okamžiku ukončení pracovního poměru.
10. Žalobce konstatoval, že výklad žalovaného je ústavně nekonformní, jelikož adresát správního rozhodnutí nemá možnost brojit proti materiálnímu rozhodnutí a to bez ohledu na to, jak je toto rozhodnutí označeno.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl její zamítnutí.
12. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán, při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a shledal, že žaloba nebyla podána důvodně. V daném případě soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).
13. Podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců 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.
14. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 2. 8. 2021 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, 31 a, 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, §

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

180, 180 b, 180 d, 180e a 180h. Podle právní úpravy platné do 1. 8. 2021 ustanovení § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců nebylo zahrnuto mezi případy, na které se nevztahují druhá a třetí část správního řádu, tedy obecná a zvláštní ustanovení o správním řízení.

15. Otázka, jaký charakter má sdělení o nesplnění podmínek po novele zákona o pobytu cizinců, kdy sdělení nebylo vydáváno již ve správním řízení, byla řešena Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že sdělením podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců se autoritativně určuje, zda byly splněny podmínky požadované pro změnu zaměstnavatele a zda může být cizinec na tomto místě zaměstnáván. Uvedl, že *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 stěžovatele závazně určuje, které účinky předvídané zákonem o pobytu cizinců mají nastat. Pokud jde o formální znaky, k tomu Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že i kdyby se nejednalo o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu, může se stále jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. I pokud by sdělení nebylo vydáváno v rámci správního řízení, neznamená tato skutečnost, že by sdělení nebylo vydáváno v rámci určité formální procedury. Jednak zákon o pobytu cizinců v § 42g odst. 7 a 8 stanoví jednoznačné podmínky, které musí oznámení splňovat a které následně stěžovatel přezkoumává, jednak je stěžovateli stanovena konkrétní lhůta, v rámci které je povinen cizinci sdělit, zda byly splněny podmínky pro změnu zaměstnavatele (§ 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců). Sdělení je vydáváno stěžovatelem v rámci jeho zákonem stanovené pravomoci, vztahuje se ke konkrétní věci a je adresováno individuálně určeným osobám, tj. cizinci a budoucímu zaměstnavateli (§ 42g odst. 9 téhož zákona). Byť zákon o pobytu cizinců výslovně nestanovuje požadavek na písemnou formu sdělení, z povahy věci je zřejmé, že se tak musí dít právě touto formou. Z výše uvedeného je tak patrné, že sdělení je do značné míry formalizovaným úkonem stěžovatele, kterým autoritativně určuje, že určitá osoba určitá práva má či nemá, a proto nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je správním aktem způsobilým být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 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 II a III. 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.*
16. Sdělení o nesplnění podmínek ze dne 5. 10. 2021, č. j.: OAM-70463-6/ZM-2021 vydané Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky je tedy rozhodnutím přezkoumatelným soudem na základě žaloby, která musí být podána v zákonem stanovené lhůtě a musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti.
17. V daném případě žalobce proti shora uvedenému sdělení o nesplnění podmínek podal odvolání, které žalovaný zamítl pro nepřípustnost. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je podstatné, zda předmětné sdělení je rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. správního řádu a zda lze proti němu podle správního řádu podat odvolání či nikoliv.
18. K této problematice lze citovat závěr z rozsudku Nejvyššího správního soud ze dne 26. 9. 2022, č. j. 2 Azs 133/2022-22, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *vzhledem k vyloučení aplikace ustanovení správního řádu týkajících se správního řízení nelze v řízeních podle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců zahájených od 2. 8. 2021 považovat sdělení podle § 42g odst. 9 zmíněného zákona za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Nadále Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.*

však zůstává rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a lze se proti němu bránit přímo správní žalobou. Takový procesní postup není v kolizi se zásadou subsidiarity soudního přezkumu, neboť za současné právní úpravy není dán žádný řádný opravný prostředek ve správním řízení, který by stěžovatelka mohla proti sdělení podat.

19. Vzhledem ke shora citovanému ustanovení § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 2. 8. 2021 i k současné judikatuře správních soudů je třeba mít za to, že sdělení o nesplnění podmínek není prvostupňovým rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Na vydání sdělení o nesplnění podmínek nedopadá právní úprava obsažená ve druhé části správního řádu, vztahující se jak k vydání rozhodnutí, tak k opravným prostředkům proti takovému rozhodnutí. Z toho vyplývá, že proti sdělení o nesplnění podmínek zákon o pobytu cizinců vyloučil možnost podání odvolání. Je-li přesto odvolání podáno, je třeba na něj nahlížet jako na nepřipustné.
20. Ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu stanoví, že opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.
21. V nyní projednávané věci je předmětem přezkoumání rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání proti sdělení o nesplnění podmínek jako nepřipustné. Vzhledem ke shora uvedenému lze uzavřít, že žalovaný postupoval při vydání napadeného rozhodnutí v souladu s právními předpisy, když podané odvolání zamítl jako nepřipustné. Soud zdůrazňuje, že při přezkoumání rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto pro nepřipustnost, mu nepřísluší zabývat se věcně důvody, které vedly prvostupňový správní orgán k závěru, že nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o pobytu cizinců. Soud je oprávněn se v tomto případě zabývat pouze tím, zda zamítnutí odvolání pro nepřipustnost bylo učiněno v souladu s příslušnými právními předpisy.
22. Námitku žalobce, že výklad žalovaného vede k ústavně nekonformní situaci, jelikož žalobce nemá možnost brojit proti materiálnímu rozhodnutí, soud posoudil jako nedůvodnou. Jak soud uvedl shora, sdělení dle ustanovení § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím způsobilým zasáhnout do právní sféry žalobce, žalobce má možnost proti němu brojit a dosáhnout jeho přezkumu, nicméně v tomto případě se nelze nápravy domáhat cestou odvolání podle správního řádu. Žalobce měl možnost podat proti sdělení o nesplnění podmínek žalobu u příslušného soudu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
23. Pokud žalobce odkazoval na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 10. 2020, č. j. 17 A 102/2020–51, a na závěry v něm uvedené, toto usnesení reflektovalo právní úpravu před účinností zákona č. 274/2021 Sb., kterým se měnil zákon o pobytu cizinců. Tedy závěry v něm uvedené nelze na nyní projednávanou věc aplikovat.
24. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
25. O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s.. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úředních činností nevznikly.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 21. července 2023

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.