

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. T.**, zast. Mgr. Janem Vondrou, advokátem se sídlem Palackého třída 2203/186, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2020, č. j. OAM-38650-2/ZM-2020, MV-117016-3/OAM-2020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 9. 2021, č. j. 62 A 166/2020 - 77,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 400 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Vondry, advokáta se sídlem Palackého třída 2203/186, Brno, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká poučovací povinnosti krajského soudu po předchozím nesprávném poučení vedoucím ke změně žalobního typu a povahou sdělení podle § 42g odst. 9 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“).

[2] Výše označeným sdělením oznámil žalovaný podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců žalobci, že nesplňuje podmínky stanovené v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců pro jeho zaměstnávání na požadovaném pracovním místě. Napadeným usnesením krajský soud podanou žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věci pobytu cizinců podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Shledal totiž, že předmětné sdělení je

rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. a žalobce nepodal kvůli špatnému poučení o přípustnosti opravného prostředku odvolání.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností a namítá, že soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí, ačkoliv měl rozhodovat o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, a následně rozporuje závěr soudu o tom, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.

[4] Stěžovatel poukazuje v první kasační námitce na to, že žalobce změnil dne 4. 1. 2021 svoji žalobu ze žaloby proti rozhodnutí na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Krajský soud podle něj neměl o tomto pochyb, když postupoval v souladu s tímto návrhem žalobce a rozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření. Jelikož napadené usnesení se týká žaloby proti rozhodnutí, bylo vydáno nezákonně.

[5] Stěžovatel následně, jako druhou námitku, uvádí, že za předpokladu další změny žalobního typu zpět na žalobu proti rozhodnutí ji měl krajský soud odmítnout pro nepřípustnost z důvodu zákonné výluky přezkumu [§ 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.] a nikoliv pro nevyčerpání opravných prostředků [§ 68 písm. a) s. ř. s.], jak učinil. Dle stěžovatele totiž sdělení není rozhodnutím, které je přezkoumatelné správními soudy.

[6] K tomu uvádí, že oprávnění být zaměstnán na oznámeném pracovním místě nevzniká doručením sdělení o splnění podmínek, ale už pouhým splněním podmínek daných zákonem. Cizinec tak může začít vykonávat práci i před vydáním sdělení. Zakotvení sdělení o (ne)splnění podmínek podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je vedeno snahou zákonodárce nastolit právní jistotu mezi cizincem a zaměstnavatelem. Při neexistenci takového institutu by následné shledání o nesplnění podmínek vedlo k ukončení pracovněprávního vztahu, naplnění důvodu pro zrušení či neprodloužení zaměstnanecké karty a možnost postihu za výkon nelegální práce či umožnění jejího výkonu.

[7] Dalším stěžovatelovým argumentem je, že § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců stanoví, že k oznámení nesplňujícímu podmínky § 42g odst. 7 a 8 téhož předpisu se nepřihlíží. Stěžovatel tak nemá o čem rozhodovat nebo vést řízení, když mu zákon stanoví, kdy má k oznámení přihlížet a kdy nikoliv.

[8] Následně stěžovatel poukazuje na to, že se neprovádí dokazování. Zkoumání prováděné stěžovatelem se omezuje na předložení zákonem požadovaných podkladů. V tomto procesu neuplatňuje jakékoliv správní uvážení.

[9] Odkaz krajského soudu na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020 – 44, hodnotí stěžovatel jako nerelevantní. Dle jeho názoru toto usnesení závěr krajského soudu nikterak nepodporuje, jelikož v žádné části není posouzení, zda je předmětné sdělení rozhodnutím či nikoliv. Zároveň podle něj nelze z odmítnutí kasační stížnosti usuzovat to, jakým způsobem nahlíží Nejvyšší správní soud na povahu sdělení.

[10] Stěžovatel poukazuje i na důsledky, které má klasifikování sdělení jako konstitutivního rozhodnutí. Zaměstnanecká karta totiž zaniká uplynutím 60 dní od skončení pracovněprávního vztahu, pro který byla vydána. To lze odvrátit pouze tím, že je učiněno oznámení o změně zaměstnavatele. Pokud by však bylo vedeno řízení o tom, zda bylo oznámení učiněno či nikoliv a vydáváno konstitutivní rozhodnutí, může to mít za důsledek to, že se cizinec o zániku své zaměstnanecké karty dozví až po několika měsících či letech po skutečném zániku.

[11] Stěžovatel tak navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobce ve svém vyjádření uvádí, že krajský soud dle jeho názoru žalobu správně posoudil podle jejího obsahu jako žalobu proti rozhodnutí. Dále se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že předmětné sdělení je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Kladné sdělení je dle jeho názoru nutné považovat za udělení souhlasu, přičemž to vyplývá z doslovného znění § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, kde se uvádí, že ministerstvo sdělí „*zda cizinec může být na tomto místě zaměstnáván.*“ Dále žalobce poukazuje na to, že při posuzování veškerých náležitostí oznámení a pro konstatování, zda byly splněny zákonné podmínky, je vyžadována jistá míra správního uvážení. Navrhuje tak kasační stížnost zamítnout.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen osobou s právnickým vzděláním (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] K první námitce vyplývá ze spisu krajského soudu následující. Dne 6. 11. 2020 podal žalobce žalobu proti rozhodnutí (č. l. 1 spisu). Přípisem ze dne 16. 12. 2020 (č. l. 13 spisu) krajský soud poučil žalobce, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců nepovažuje za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., pročež jej vyzval ke změně žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. To žalobce učinil podáním ze dne 4. 1. 2021 (č. l. 15 spisu). Usnesením ze dne 28. 1. 2021, č. j. 62 A 166/2020 – 21, poté krajský soud rozhodl o vydání předběžného opatření označeného „*v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného…*“. Spis obsahuje také množství přípisů zasílaných krajským soudem po zmíněné změně žaloby, které jsou ale někdy označeny „*o žalobě proti rozhodnutí žalovaného…*“ (např. č. l. 18 a 24) a některé „*o žalobě proti nezákonnému zásahu*“ (č. l. 62 a 66), přičemž z jejich obsahu vyplývá, že se týkají žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. To stejné pak platí i pro podání žalobce, která jsou ovšem taktéž označována „*o žalobě proti rozhodnutí…*“ (č. l. 35, 42 a 52).

[16] Napadené usnesení je označené „*o žalobě proti rozhodnutí žalovaného…*“ a krajský soud ve shrnutí své argumentace uvádí, že „*neshledal důvod nahlížet na sdělení o nesplnění podmínek vydané dle § 42g odst. 9 zákona* [o pobytu cizinců] *jinak než jako na správní rozhodnutí, tedy kupř. jako na jiný správní akt, proti němuž by byla ve správním soudnictví přípustná ochrana ve smyslu § 82 a násl. s.ř.s. (žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, jak původně – před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Azs 327/2020 – nahlížel na žalobu podanou v této věci zdejší soud)*“ (bod 11. napadeného usnesení).

[17] Nejvyšší správní soud na tomto základě konstatuje, že krajský soud při rozhodování pochybil. Z uvození napadeného usnesení a textu v závorce v bodě 11. nemá kasační soud pochyb o tom, že krajský soud nakonec rozhodoval v řízení o žalobě proti rozhodnutí, ačkoliv žalobce k dřívějšímu poučení soudu žalobu změnil na ochranu před nezákonným zásahem. Za situace, kdy krajský soud později, v návaznosti na nejnovější judikaturu, dospěl ke změně názoru na povahu sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, měl opět žalobce vyzvat ke změně žaloby na žalobu proti rozhodnutí (obecně k poučovací povinnosti ve správním soudnictví viz nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 54. až 56. a judikaturu tam citovanou). Pokud tak neučinil, zatížil řízení vadou. Není přijatelné, aby žalobce nesl odpovědnost za nesprávný předběžný závěr soudu o povaze předmětného sdělení, v souladu se kterým jednal pod hrozbou odmítnutí žaloby.

[18] Dále je tak nutné se zabývat otázkou, zda tato jiná vada řízení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jen v takovém případě by totiž byl na místě kasační zásah.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tato vada nemá vliv na zákonnost napadeného usnesení. Krajský soud v napadeném usnesení nakonec dospěl ke správnému závěru, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (k tomu blíže srov. odst. [20] až [23] tohoto rozsudku) a žalobu „projednal“ ve správném žalobním typu, ve kterém žalobce původně svoji žalobu koncipoval (před změnou na základě poučení krajského soudu). Následný postup, kdy krajský soud podle § 46 odst. 5 s. ř. s. věc postoupil k příslušnému správnímu orgánu k vyřízení opravného prostředku, je pak taktéž správný, neboť žalobce se při podání žaloby řídil nesprávným poučením o možnosti podat opravný prostředek. Kasační soud v tomto ohledu považuje také za důležité, že krajský soud se v projednávané věci nezabýval meritem žaloby, ale pouze ji z procesních důvodů odmítl. Vzhledem k výsledné správnosti úvah a postupu krajského soudu by tak v případě kasace napadeného usnesení došlo pouze z formalistických důvodů k oddálení výsledku sporu, který ovšem nemůže skončit jinak. Vytýkané pochybení tak nemá vliv na zákonnost rozhodnutí, pročež napadené usnesení obstojí a první kasační námitka není důvodná.

[20] Podstatu druhé kasační námitky (povahu sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců) již Nejvyšší správní soud opakovaně řešil. Dospěl přitom k tomu, že jde z materiálního i formálního hlediska o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021 - 41, odst. [16] až [20]; rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2021, č. j. 10 Azs 156/2021 - 28, odst. [17] až [20]; nebo rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, č. j. 10 Azs 172/2021 - 36, odst. [9]).

[21] Z materiálního hlediska sdělení autoritativně postavuje na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení závazně předurčuje, jaké účinky ze zákona nastanou (tedy cizinec může oprávněně pobývat na území nebo se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno). Sdělení zároveň i významně ovlivňuje osud platnosti zaměstnanecké karty cizince (k tomu blíže srov. citovaný rozsudek č. j. 10 Azs 156/2021 - 28, odst. [17]). Ministerstvo vnitra tak 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.

[22] Z formálního hlediska zákon stavuje jednoznačné podmínky, které musí cizinec splnit a které jsou přezkoumávány (§ 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců) a Ministerstvu vnitra je stanovena lhůta pro vydání sdělení (§ 42g odst. 9 téhož zákona). 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.

[23] Krajský soud tedy v projednávané situaci dospěl ke správnému závěru o povaze sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

## IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobce byl ve věci úspěšný, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení. Mezi náklady řízení (§ 57 odst. 1 s. ř. s.) patří odměna zástupce a náhrada jeho hotových výdajů stanovená podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna zástupce v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3 100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu); celkem tedy 3 400 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu