

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **N. R.**, zastoupený Mgr. Petrem Mertou, advokátem se sídlem Jičínská 1346/6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 9. 2021, č. j. 62 A 78/2021 – 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Petra Merty.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný sdělením ze dne 28. 7. 2021, č. j. OAM-49522-7/ZM-2021 (dále také jen „*sdělení žalovaného*“), vydaným podle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ve znění účinném od 31. 7. 2019 do 1. 8. 2021 – pozn. NSS; dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), žalobci (jako držiteli zaměstnanecké karty – pozn. NSS) sdělil, že nesplňuje podmínky pro změnu zaměstnavatele stanovené v § 42g odst. 7 a odst. 8 zákona o pobytu cizinců.

[2] Žalobce podal proti sdělení žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“), který usnesením ze dne 2. 9. 2021, č. j. 62 A 78/2021 – 23, žalobu odmítl (výrok I.), věc postoupil k vyřízení Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „*Komise*“; výrok II.) a rozhodl o tom, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že nejsou dány podmínky pro věcné projednání žaloby. Podle jeho názoru je negativní sdělení ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců individuální správní akt, který zasahuje do právní sféry žadatele (cizince), neboť jeho důsledkem je nemožnost výkonu zaměstnání u příslušného zaměstnavatele. Byť toto sdělení není v zákoně výslovně označováno jako rozhodnutí, je třeba jej za správní rozhodnutí považovat. Na podporu uvedené argumentace odkázal krajský soud na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020 – 44, z něhož podle něj plyne, že ani kasační soud neshledal důvod nahlížet na sdělení vydané dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců jinak, než jako na správní rozhodnutí (tedy například jako na jiný úkon správního orgánu, proti němuž by byla přípustná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem). Krajský soud uzavřel, že proti sdělení žalovaného je přípustný opravný prostředek (odvolání), o němž podle § 170b zákona o pobytu cizinců rozhoduje Komise. Žalobu proto posoudil jako odvolání proti sdělení žalovaného, odmítl ji podle § 46 odst. 5 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“) a věc postoupil Komisi k vyřízení.

[4] Žalovaný (dále též „*stěžovatel*“) podává proti výroku I. a II. usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[5] Namítá především to, že žaloba byla nepřípustná, protože sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není materiálně rozhodnutím, nelze proti němu tedy podat řádný opravný prostředek. Věc proto ani nebylo možné postoupit Komisi. Náprava sdělení o splnění či nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je možná pouze postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Uvedené sdělení podle stěžovatele nezakládá, nemění ani závazně neurčuje konkrétní práva adresáta. Jestliže oznámení cizince o změně zaměstnavatele (popřípadě o jiných relevantních skutečnostech ve vztahu k jeho zaměstnání na území České republiky) nesplňuje podmínky dle § 42g odst. 7 a odst. 8 zákona o pobytu cizinců, tak se k němu nepřihlíží (hledí se na něj, jako by cizinec takové oznámení neučinil). Samotné sdělení stěžovatele podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců o tom, že cizinec podmínky zákona nesplnil, je tak již pouze informativní a samo o sobě do jeho práv nijak nezasahuje. Stěžovatel navíc před vydáním sdělení nevede formalizované řízení, neprovádí dokazování a jeho zkoumání se omezuje toliko na posouzení zákonem požadovaných podkladů, které cizinec předloží. Odkaz na usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 327/2020 – 44 je nepřiléhavý, neboť toto usnesení nijak nepodporuje závěry krajského soudu o povaze sdělení o nesplnění podmínek dle § 42g zákona o pobytu cizinců.

[6] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry krajského soudu. Sdělení o splnění (nebo nesplnění) podmínek pro změnu zaměstnavatele je nutné

považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, respektive dle § 65 a násl. s. ř. s., neboť svou povahou jednoznačně zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva či povinnosti cizince. Názor krajského soudu prezentovaný v napadeném usnesení byl opakovaně potvrzen i judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[7] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a za stěžovatele jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Úvodem je třeba konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, lze kasační stížnost podat pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a), c) a d) téhož ustanovení důvodem speciálním (viz například rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012 – 13; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nesprávné označení kasačního důvodu v kasační stížnosti [v projednávané věci stěžovatel podřazuje důvody rovněž pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] ovšem nebrání jejímu meritornímu projednání, neboť právní subsumpce kasační argumentace pod konkrétní literu ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení Nejvyššího správního soudu.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podstatou námitek stěžovatele je tvrzení o tom, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není z materiálního hlediska rozhodnutím, které by zasahovalo do práv cizince. Tuto otázku ovšem již Nejvyšší správní soud opakovaně řešil, přičemž dospěl k závěru, že v případě uvedeného sdělení stěžovatele (žalovaného Ministerstva vnitra) jde z materiálního i formálního hlediska o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. usnesení ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021 – 41, a dále např. rozsudky ze dne 27. 9. 2021, č. j. 10 Azs 156/2021 – 28, ze dne 16. 12. 2021, č. j. 9 Azs 211/2021 – 26, ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 Azs 19/2021 – 17, nebo ze dne 15. 6. 2022, č. j. 2 Azs 244/2021 – 27).

[11] Závěry výše citované konstantní judikatury tohoto soudu, která je ostatně stěžovateli jako účastníku řízení v uvedených věcech dobře známa, lze stručně shrnout tak, že z materiálního hlediska sdělení žalovaného autoritativně staví na jisto, zda oznámení cizince splňuje či nesplňuje požadavky § 42g odst. 7 a odst. 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah tohoto sdělení závazně předurčuje, jaké účinky ze zákona nastanou (tedy zda cizinec

může nadále oprávněně pobývat na území ČR nebo se na jeho oznámení hledí, jako by nebylo učiněno). Sdělení zároveň i významně ovlivňuje osud platnosti samotné zaměstnanecké karty cizince. 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 změnu zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele a zda může být cizinec na tomto místě zaměstnáván.

[12] Z formálního hlediska zákon stanoví jednoznačné podmínky, které musí cizinec splnit a které jsou přezkoumávány (§ 42g odst. 7 a odst. 8 zákona o pobytu cizinců) a stěžovateli (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 nestanoví požadavek na písemnou formu sdělení, z povahy věci je zřejmé, že se tak musí dít právě touto formou.

[13] S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že „[s]*dělení je (...) rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s. (...) Sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je tedy do značné míry formalizovaným úkonem stěžovatele, kterým autoritativně určuje, že určitá osoba určitá práva má či nemá. Toto sdělení proto nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.*“ (viz již výše citovaný rozsudek č. j. 10 Azs 156/2021 – 28).

[14] Zdejší soud dodává, že rovněž usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Azs 327/2020 – 44, kterým argumentoval krajský soud, a jenž dle názoru stěžovatele závěry napadeného usnesení krajského soudu vůbec nepodporuje, implicitně výše nastíněnou povahu sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vyjadřuje. Z tohoto usnesení totiž vyplývá, že proti takovému sdělení lze podat odvolání podle správního řádu ke Komisi a následně i žalobu ve smyslu § 65 s. ř. s., jakkoli tento názor formulovala výslovně až pozdější navazující judikatura kasačního soudu (v podrobnostech viz již též citované usnesení č. j. 8 Azs 56/2021 – 41).

[15] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud žalobou napadené sdělení stěžovatele posoudil jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., podanou žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 5 s. ř. s. a věc postoupil Komisi jakožto orgánu, který je podle § 170b zákona o pobytu cizinců příslušný k rozhodování o odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí (sdělení) o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele.

[16] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty s. ř. s. zamítl.

[17] Nad rámec výše uvedeného a pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že v mezidobí zákonodárce povahu sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců ve vztahu ke správnímu řádu vyjasnil. S účinností od 2. 8. 2021 (novelou zákona o pobytu

cizinců provedenou zákonem č. 274/2021 Sb.) 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 odst. 11 zákona o pobytu cizinců nevztahují. Na tuto legislativní změnu posléze reagovala i judikatura tohoto soudu, která dovodila, že „[s]*dělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve věcech žádostí podaných po účinnosti zákona č. 274/2021 Sb. (tj. po 2. 8. 2021), představuje i nadále rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nelze jej však již napadnout řádným opravným prostředkem (odvoláním)*“ (viz právní věta k rozsudku ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022 – 25). Uvedené změny se však nyní posuzovaného případu netýkají, neboť žalobce učinil příslušné oznámení o změně zaměstnavatele dne 8. 7. 2021 a sdělení žalovaného (stěžovatele) bylo vydáno dne 28. 7. 2021, tj. ještě před účinností novely č. 274/2021 Sb.

[18] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží.

[19] Právo na náhradu nákladů řízení naopak náleží procesně úspěšnému žalobci, a to za jeden úkon právní služby učiněný jeho zástupcem, konkrétně za vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 10. 2021 [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „*advokátní tarif*“]. Žalobci tedy náleží odměna ve výši 3 100 Kč za daný úkon právní služby [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu], společně s náhradou hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající sazbě této daně (21 %), konkrétně o 714 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí v daném případě částku 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce advokáta Mgr. Petra Merty, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. ledna 2023

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu