ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **T. H. T. L.,** zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti sdělení žalovaného ze dne 7. 3. 2022, č. j. OAM-11055-6/ZM-2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2022, č. j. 30 A 27/2022-32,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2022, č. j. 30 A 27/2022-32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný sdělením o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele ve smyslu § 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"), ze dne 7. 3. 2022, č. j. OAM-11055-6/ZM-2022, žalobci oznámil, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro jeho zaměstnávání u konkrétního zaměstnavatele stanovené v § 42g odst. 7 a 8 výše uvedeného zákona. Dále jej poučil, že proti tomuto sdělení není přípustné odvolání.

[2] Žalobce proti sdělení žalovaného podal žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud"), který ji výrokem I. usnesení uvedeného v záhlaví odmítl a výrokem II. tohoto usnesení postoupil věc jako odvolání Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise"). Krajský soud z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS") dovodil, že sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je svou povahou rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). S ohledem na přezkumnou pravomoc správních soudů, která má nastupovat až po vyčerpání prostředků nápravy

dostupných v rámci veřejné správy, dospěl krajský soud k závěru, že v dané věci nejsou splněny podmínky projednatelnosti žaloby. Podání žalobce krajský soud posoudil jako odvolání proti sdělení žalovaného, jelikož zákonodárce výslovně nevyloučil přípustnost odvolání proti tomuto sdělení. Krajský soud proto rozhodl o postoupení věci Komisi dle § 46 odst. 5 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[4] Krajský soud nesprávně posoudil otázku nepřípustnosti žaloby. Dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném ode dne 2. 8. 2021, není proti sdělení dle § 42g odst. 9 tohoto zákona přípustné odvolání. Z tohoto důvodu měl krajský soud žalobu projednat a věc neměl postupovat Komisi. Oznámení o změně zaměstnavatele bylo stěžovateli doručeno dne 7. 2. 2022, tedy již za účinnosti zákona č. 274/2021 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů. Touto novelou došlo ke změně § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kterou bylo mezi řízení či úkony, na které se nevztahuje část druhá a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zařazeno i oznámení změny zaměstnavatele dle § 42g zákona o pobytu cizinců. Nevede se o něm tedy správní řízení, jehož cílem by bylo vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Úprava odvolání je též obsažena v druhé části správního řádu, jejíž použití je dle § 168 odst. 1 tohoto zákona vyloučeno.

[5] Krajský soud dovozuje přípustnost odvolání proti sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců z § 170b odst. 1 tohoto zákona. Jeho smyslem však není stanovit, že je proti rozhodnutím stěžovatele přípustné odvolání, ale pouze vyloučit obecnou úpravu rozkladu jako opravného prostředku. Skutečnost, že sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., neznamená, že je možné ho považovat za rozhodnutí dle § 67 správního řádu. Krajský soud svůj závěr založil na usnesení NSS ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41, ve kterém však NSS pouze konstatoval, že dané sdělení je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Proti rozhodnutí stěžovatele je dle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců přípustné odvolání. Toto ustanovení zajišťuje právo na odvolání bez ohledu na to, že dané řízení je v § 168 odst. 1 výše uvedeného zákona vyloučeno z působnosti části druhé a třetí správního řádu. Usnesení krajského soudu je proto správné. Sdělení stěžovatele neobsahuje poučení o opravném prostředku proti tomuto sdělení, ačkoliv je právo na opravný prostředek zaručeno v čl. 8 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 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 2011/98/EU“). Dle žalobce je tímto opravným prostředkem odvolání ve smyslu § 81 a násl. správního řádu. Potřeba odvolání je odůvodněna zajištěním ochrany práv cizinců, která nabyli v dobré víře. Pokud by jediným opravným prostředkem byla žaloba ve správním soudnictví, která nemá odkladný účinek, znamenalo by to, že cizinci by po uplynutí šedesáti dnů zůstali po dobu řízení o žalobě bez platného povolení k pobytu na území ČR.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Dle konstantní judikatury lze proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby podat kasační stížnost pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Žalovaný podává kasační stížnost z důvodu, že žalobcova žaloba podle něj neměla být odmítnuta a věc neměla být postoupena Komisi jako odvolání, jelikož proti sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není odvolání ze zákona přípustné.

[10] Dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném ode dne 2. 8. 2021, platí: ***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, 31a, 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, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h* (zvýraznění provedl NSS).

[11] V dané věci není sporu o tom, že sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž tento závěr potvrdil NSS již mnohokrát ve své judikatuře (srov. např. výše uvedené usnesení č. j. 8 Azs 56/2021-41 nebo rozsudek ze dne 27. 9. 2021, č. j. 10 Azs 156/2021 - 28).

[12] Podstatnou otázkou řešeného případu však je, zda lze sdělení ve smyslu § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců považovat po novele tohoto zákona účinné ode dne 2. 8. 2021 za rozhodnutí dle § 67 správního řádu, proti kterému lze podat odvolání. Shodnou otázku posuzoval NSS po vydání nyní napadeného usnesení krajského soudu, a to v rozsudku ze dne 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022-25, kterým zrušil obdobné usnesení Krajského soudu v Brně o odmítnutí žaloby a postoupení věci Komisi. NSS ve výše uvedeném rozsudku uvedl: „*Podle Nejvyššího správního soudu* ***nelze sdělení žalovaného podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydaná k oznámením podaným od 2. 8. 2021*** *(oznámení žalobce bylo podáno dne 26. 10. 2021)* ***považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu*** *(...) O tom, že se sdělení podle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydává i podle nové úpravy v ‚řízení', byť v určitém ohledu se zvláštními pravidly, která stanoví nové znění § 168 odst. 1 téhož zákona, není pochyb, užívá-li samotné toto ustanovení pojmu ‚řízení' v souvislosti s ustanoveními § 42g odst. 7 až 11 uvedeného zákona.* ***Nejedná se však o správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu, nepoužijí se tedy ani příslušná ustanovení o rozhodnutí (§ 67 a násl. správního řádu), opravných prostředcích, včetně odvolání a řízení o něm (§ 81 a násl. správního řádu). Na tomto závěru nemůže nic změnit § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců,*** *podle něhož proti rozhodnutí ministerstva lze podat odvolání ke komisi. Nejvyšší správní soud podotýká, že právě citované ustanovení pouze upřesňuje označení opravného prostředku podaného podle tohoto zákona a toho, kdo o opravném prostředku rozhodne. Jedná se o výjimku z pravidla, že opravný prostředek směřující proti rozhodnutí ústředního správního úřadu se nazývá rozklad a rozhoduje o něm ministr (srov. § 152 odst. 1 a 2 správního řádu). Lze uzavřít,*

že v posuzované věci bylo poučení, které stěžovatel uvedl v závěru svého sdělení ze dne 18. 11. 2021, správné. ***Proti sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele skutečně nebylo přípustné podat odvolání*** (zvýraznění provedl nyní NSS).

[13] Nejvyšší správní soud tedy jedinou spornou otázku tohoto případu již zcela vyřešil ve výše uvedeném rozsudku č. j. 4 Azs 77/2022-25 a v nyní projednávané věci neshledal důvod, pro který by se od tohoto závěru měl odchýlit. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal oznámení o změně zaměstnavatele dne 7. 2. 2022, tedy až po novele zákona o pobytu cizinců účinné ode dne 2. 8. 2021. V takovém případě nebylo dle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců možné na toto řízení použít část druhou a třetí správního řádu, tedy ani ustanovení o odvolání. Proti sdělení stěžovatele dle § 42g odst. 9 výše uvedeného zákona proto nebylo odvolání přípustné a žalobce se správně obrátil žalobou na krajský soud, který se měl věcí meritorně zabývat.

[14] Co se týče žalobcovy námitky uvedené ve vyjádření ke kasační stížnosti, že proti sdělení stěžovatele je možné dle směrnice 2011/98/EU podat odvolání, NSS uvádí, že v čl. 8 odst. 2 této směrnice je pouze obecně uvedeno, že proti rozhodnutím uvedeným v čl. 8 odst. 1 této směrnice lze podat *opravný prostředek v dotčeném členském státě v souladu s vnitrostátním právem. V písemném oznámení podle odstavce 1 je uveden* ***soud nebo správní orgán****, u kterého může dotčená osoba podat opravný prostředek, a lhůta pro toto podání.* (zvýraznil nyní NSS) Jelikož je sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců možné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., lze se proti němu bránit podáním žaloby ke správnímu soudu. Správní žalobu lze považovat za opravný prostředek ve smyslu směrnice 2011/98/EU.

[15] K žalobcově námitce, že sdělení stěžovatele neobsahuje poučení o opravném prostředku (správní žalobě), NSS uvádí, že tato otázka není pro projednávanou věc podstatná. NSS se totiž mohl zabývat pouze otázkou, zda měl krajský soud žalobu odmítnout a postoupit věc Komisi, a nikoliv, zda samotné sdělení stěžovatele splňuje nároky směrnice 2011/98/EU.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Z výše uvedeného plyne, že krajský soud postupoval v rozporu se zákonem, pokud žalobu odmítl a věc postoupil Komisi k projednání odvolání. NSS proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. ledna 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu