

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Tomáše Blažka v právní žalobce: **R. R.,** zast. Mgr. Ondřejem Vaňkem, advokátem se sídlem Riegrova 379/18, Olomouc, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 3. 2023, č. j. CPR-4907-2/ČJ-2023-930310-V242, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 5. 2023, č. j. 72 A 15/2023-37,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 5. 2023, č. j. 72 A 15/2023-37, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí žalované ze dne 20. 3. 2023, č. j. CPR-4907-2/ČJ-2023-930310-V242, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

IV. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 12 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Ondřeje Vaňka, advokáta se sídlem Riegrova 379/18, Olomouc, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná zamítla žalobcovo odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce (dále „stěžovatel“) žalobou, kterou krajský soud zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. Stěžovatel se kasační stížností domáhá zrušení tohoto rozsudku.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda je správní orgán v řízení o vyhoštění vázán sdělením Ministerstva vnitra o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele dle § 42g odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

[3] Krajský soud uvedl, že Ministerstvo vnitra (dále „ministerstvo“) vydalo 23. 2. 2022 stěžovateli sdělení o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Zaměstnanecká karta stěžovateli zanikla dle § 63 zákona o pobytu cizinců 18. 2. 2022. V době rozhodování o správním vyhoštění pobýval na území neoprávněně. Ohledně věcných námitek vůči sdělení soud uvedl, že žalovaná ani on nemají kompetenci k jejich řešení. Na věc dopadá § 57 odst. 3 spr. ř., jelikož je zde pravomocné rozhodnutí (sdělení z 23. 2. 2022) a správní orgány jím byly vázány.

[4] Sdělení o změně zaměstnavatele je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobce tak měl možnost proti sdělení brojit žalobou, což ale neučinil. Soud je pravomocným a účinným sdělením vázán a nemůže nad rámec zákona rozšiřovat svoje kompetence a přezkoumat zákonnost sdělení. S ohledem na § 52 s. ř. s. má soud povinnost vycházet z pravomocných správních rozhodnutí, jež nejsou předmětem přezkumu v dané věci. Námitky žalobce proti sdělení se týkají jiného rozhodnutí. I přes návaznost obou řízení jde o odlišnou věc. Pokud žalobce proti sdělení nebrojil, nelze toto opomenutí zhojit v jiném řízení. Zároveň musí soud ctít zásadu presumpce správnosti rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Dle stěžovatele je ve věci sporné, zda byl v řízení o vyhoštění správní orgán vázán sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, respektive zda se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 spr. ř. Tato otázka rovněž zakládá přijatelnost kasační stížnosti, protože se jí NSS dosud nezabýval.

[7] Sdělení o nesplnění podmínek změny zaměstnavatele není rozhodnutím ve smyslu § 67 spr. ř. Jde o sdělení dle § 154 a n. spr. ř., a to kvůli § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který vylučuje aplikaci druhé a třetí části správního řádu na řízení dle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců.

[8] Sdělení nezavazuje žalovanou ani krajský soud, kteří byli povinni učinit si úsudek o trvání povolení k pobytu stěžovatele samostatně. Sdělení nemůže být pravomocným, nemůže stěžovateli uložit žádné povinnosti, a nemůže být ani řešením předběžné otázky dle § 57 odst. 3 spr. ř. Toto ustanovení vyžaduje kumulativní splnění tří podmínek: i) musí jít o rozhodnutí, ii) musí být vydané příslušným orgánem a iii) musí být pravomocné nebo předběžně vykonatelné. Sdělení ministerstva nesplňuje první a třetí podmínku. Postrádá závaznost, a to právě pro vyloučení části druhé a třetí správního řádu. Stěžovatel považuje právní moc a vykonatelnost za instituty natolik specifické pro rozhodnutí, že jejich aplikace dle § 154 spr. ř. na sdělení by byla zcela nepřiměřená.

[9] Sdělení představuje pouhé vyjádření právního názoru ministerstva na učiněné oznámení, přičemž právo změnit zaměstnavatele plyne, v případě učinění řádného oznámení, přímo ze zákona, nikoliv ze sdělení. Své závěry stěžovatel opírá rovněž o legislativní historii § 42g zákona o pobytu cizinců.

[10] Sdělení je dle judikatury NSS autoritativní deklarací ministerstva o následcích učiněného oznámení a je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí dle soudního řádu správního je ale širším pojmem než rozhodnutí dle správního řádu.

[11] Ve věci se nemůže uplatnit ani zásada presumpce správnosti správních rozhodnutí, protože o rozhodnutí nejde. Obdobně stěžovatel argumentuje ohledně § 75 s. ř. s., přičemž tvrdí, že sdělením soud vázán není.

[12] Stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přijatelná a důvodná.

Přijatelnost

[15] NSS se nejprve dle § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, odmítne ji jako nepřijatelnou. Nepřijatelnost kasační soud podrobně vyložil v usnesení z 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[16] Kasační stížnost je přijatelná, protože se dotýká právních otázek, které dosud nebyly řešeny judikaturou NSS. Konkrétně se jedná o otázku, zda je správní orgán v řízení o vyhoštění vázán sdělením Ministerstva vnitra o nesplnění podmínek pro změnu zaměstnavatele dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

[17] K zodpovězení položené otázky je potřeba se nejprve zabývat povahou sdělení a poté jeho závazností.

Povaha sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců

[18] Dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 31. 7. 2019, ministerstvo ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení 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, se hledí, jako by nebylo učiněno.

[19] Na úvod musí NSS předeslat, že úprava změny zaměstnavatele ve smyslu § 42g zákona o pobytu cizinců prošla dynamickým legislativním vývojem. Do 30. 7. 2019 vydávalo ministerstvo se změnou zaměstnavatele souhlas. Novelizací zákonem č. 176/2019

Sb., konkrétně na základě pozměňovacího návrhu poslance Pustějovského, došlo k celkové změně koncepce a místo souhlasu vydává ministerstvo sdělení o splnění podmínek. Novelizace zákonem č. 274/2021 Sb., účinná od 2. 8. 2021, v souladu s pozměňovacím návrhem garančního výboru pro bezpečnost stanovila, že na řízení dle § 42g odst. 7 až 11 se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Celkově se § 42g za dobu své existence měnil šestkrát. V kontextu zákona o pobytu cizinců, který se jen do 31. 8. 2022 měnil padesátdevětkrát, tedy průměrně třikrát za rok, jde sice o poměrně stabilní úpravu. To nic nemění na tom, že takto časté novelizace (nejen) adresátům bezesporu stěžují orientaci v právu.

[20] Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které lze samostatně napadnout správní žalobou. Tuto otázku již NSS vyřešil dle právní úpravy účinné do 1. 8. 2021 (usnesení z 17. 9. 2021, č. j. 8 Azs 56/2021-41, či rozsudek z 27. 9. 2021, č. j. 10 Azs 156/2021-28) a na uvedeném závěru nezměnila nic ani novela č. 274/2021 Sb. (rozsudky NSS z 27. 7. 2022, č. j. 2 Azs 133/2022-22, a z 26. 9. 2022, č. j. 4 Azs 77/2022-25).

[21] Ustanovení § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vypočítá „řízení“, na která se nevztahují ustanovení částí druhé a třetí správního řádu. Do 1. 8. 2021 do tohoto výčtu nepatřilo sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců. NSS proto dříve dovodil, že do 1. 8. 2021 bylo sdělení nejen rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale i rozhodnutím dle správního řádu (usnesení NSS z 3. 6. 2021, č. j. 4 Azs 327/2020-44, a č. j. 8 Azs 56/2021-41)

[22] Nicméně s účinností od 2. 8. 2021 zákonodárce rozšířil výčet řízení dle zákona o pobytu cizinců, jež se odehrávají mimo režim části druhé a třetí správního řádu. Nově mezi tato „řízení“ patří také úkony vydané dle § 42g odst. 7 až 11 zákona o pobytu cizinců, tedy i sdělení o splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele. Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců vydaná v „řízeních“ zahájených od 2. 8. 2021 tak již nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 spr. ř. (rozsudek NSS č. j. 2 Azs 133/2022-22).

[23] Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není formálně rozhodnutím ve smyslu § 67 spr. ř. Kasační soud se proto zabýval materiální povahou sdělení a otázkou, zda se jedná o úkon dle části čtvrté správního řádu.

[24] Rozšířený senát NSS v usnesení z 29 .8. 2017, č. j. 2 As 43/2016-72, č. 3638/2017 Sb. NSS, bod 45, uvedl: „*Správní řád v části čtvrté upravuje obecný procesní režim pro vydávání a také případnou nápravu (změnu nebo zrušení) takových úkonů správních orgánů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy; těmito úkony se však nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá*.“ Dle důvodové zprávy ke správnímu řádu: „*Jinými úkony správních orgánů jsou úkony, s jejichž pomocí vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy a přitom přímo nezasahují do ničích práv*.“ Stejný názor zastává i doktrína. Typicky by úkony dle části čtvrté správního řádu neměly zasahovat do ničích práv (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. C. H. Beck, 2016, s. 191). Má jít o úkony s nižší intenzitou právních účinků než správní rozhodnutí, protože se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti určené osoby ani se jimi neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (Jemelka, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. C.H. Beck, 2019, s. 825). Jde často o

pomocné či podpůrné formy činnosti, které nemají přímé, resp. tak zásadní právní účinky jako správní rozhodnutí (Potěšil, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. C.H. Beck, 2020, s. 768). Nicméně Vedral připouští, že by účinky těchto úkonů mohly výjimečně spočívat ve vzniku, změně nebo zániku práv a povinností (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Polygon, 2012, s. 1219).

[25] Sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců je autoritativně postaveno na jisto, zda oznámení cizince splňuje požadavky § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců. Obsah sdělení závazně předurčuje, jaké účinky ze zákona o pobytu cizinců nastanou, tj. zda cizinec může oprávněně pobývat na území a vykonávat zaměstnání na oznámené pozici (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), nebo zda se na oznámení hledí, jako by nebylo učiněno (§ 42g odst. 9 téhož zákona). Za předpokladu, že oznámení splňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 7 až 10 uvedeného zákona, vzniká oprávnění přímo ze zákona (ex lege), a to ode dne uvedeného v oznámení. Zákon o pobytu cizinců tak nepodmiňuje právo vykonávat zaměstnání na oznámené pracovní pozici sdělením ministerstva o splnění podmínek (usnesení NSS č. j. 8 Azs 56/2021-41).

[26] Z uvedené charakteristiky plyne, že nejde o sdělení ve smyslu § 154 spr. ř. Těmi jsou informační úkony správních orgánů jako je například předběžná informace (Vedral 2012, s. 1222). Patří mezi ně různé evidenční, dokumentační, statistické a komunikační úkony, přičemž některé mohou být určeny i konkrétním adresátům (Hendrych 2016, s. 196). Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců ale není pouhým oznámením informace. Z podrobného výčtu podmínek v § 42g odst. 7 a 8 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že posouzení oznámení je věcné. Při vydávání sdělení činí správní orgán právní úvahu, která tvoří obsah sdělení, a uplatňuje vrchnostenskou moc. Nejde tak o pouhý informační úkon.

[27] Z úkonů dle části čtvrté správního řádu by se dále mohlo jednat o osvědčení. To se ale zpravidla vydává bez dalšího, když není o věci pochybnost nebo spor (Sládeček, V. *Obecné správní právo.* Wolters Kluwer, 2009, s. 178). Obdobně již Hoetzel uvádí, že osvědčovací akty jsou takové projevy správního orgánu, kterými se nechce odklizovat spor, ani zakládat nová právní pozice adresáta. Nemají obsahovat řešení sporné právní otázky, ani se jevit jako nález státní moci rozhodovací (Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Melantrich, 1937, s. 270). Právě uvedená charakteristika jej odlišuje od rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, posouzení oznámení o změně pracovního místa je věcné. Při vydávání sdělení činí správní orgán právní úvahu a uplatňuje rozhodovací moc, nejde proto o osvědčení.

[28] Sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců nenaplňuje charakter aktu dle části čtvrté správního řádu. Na věci nic nemění ani to, že k oznámení, které nesplňuje podmínky, se nepřihlíží. Jedná se sice o netypický důsledek negativního „rozhodnutí“, ale na jeho povahu nemá vliv. Aplikace části druhé a třetí spr. ř. na sdělení o nesplnění podmínek by tak byla na místě. Nicméně zákonodárce jejich užití na postup při vydání sdělení výslovně vyloučil, čímž ve shodě s usneseními rozšířeného senátu NSS z 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, a z 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, znemožnil chápání sdělení jakožto rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 67 spr. ř.

[29] Vydávání sdělení je postupem správního orgánu v oblasti vrchnostenské správy (§ 1 odst. 1 spr. ř.). Jde tak o uplatnění státní moci, které není bez právního základu možné (čl.

2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Dle § 158 odst. 1 spr. ř. se ustanovení části čtvrté obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části. Dle § 177 odst. 2 spr. ř. se v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté. Takovými úkony jsou mimo jiné právě „rozhodnutí", na jejichž vydávání se nevztahují části druhá a třetí správního řádu (Kopecký M. a kol. *Správní řád*. Wolters Kluwer, 2022, k § 177). Část čtvrtá správního řádu tedy představuje zbytkovou úpravu veřejnoprávních činností správních orgánů, na které se nevztahují ostatní části správního řádu (Vedral 2012, s. 1219). Není-li jiné úpravy, má se v právním státě, kterým Česká republika je, aplikovat na vrchnostenské úkony správních orgánů alespoň stručná část čtvrtá správního řádu.

[30] Kasační soud uzavírá, že sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců deklaruje, že konkrétní osoba má či nemá práva nebo povinnosti. Nicméně s ohledem na vyloučení části druhé a třetí správního řádu (§ 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a s ohledem na judikaturu NSS, která sdělení nepovažuje za rozhodnutí dle správního řádu, je sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců úkonem, na který se aplikuje část čtvrtá správního řádu.

Vázanost sdělením dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců

[31] Dle krajského soudu je žalovaná sdělením vázána s ohledem na § 57 odst. 3 spr. ř., protože se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce. Uvedené ustanovení stanoví, že *pravomocným rozhodnutím* příslušného orgánu je správní orgán vázán. Odkazuje tak na § 73 spr. ř., který v odst. 1 upravuje formální právní moc (nenapadnutelnost), a v odst. 2 materiální právní moc (závaznost). V rámci správního řádu § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 představují vzájemně provázaná ustanovení. Pro zodpovězení otázky, zda byl v projednávané věci správní orgán vázán sdělením o nesplnění podmínek, je dle NSS rozhodující posoudit, zda je sdělení závazné.

[32] Na sdělení se vztahuje část čtvrtá správního řádu. Ta v § 154 stanoví, že dle vyjmenovaných ustanovení části druhé a třetí se obdobně postupuje při úkonech dle části čtvrté. Ustanovení § 73 (ani žádné jiné ustanovení dílu 6 hlavy VI části druhé správního řádu nazvaného „Rozhodnutí") mezi nimi není. Přesto by se dle § 154 spr. ř. mohlo užít přiměřeně.

[33] „Přiměřeně" vyjadřuje volnější vztah mezi ustanovením a vymezenými právními vztahy (čl. 41 Legislativních pravidel vlády). Norma se tedy neaplikuje v plném rozsahu, stejně (obdobně), ale s odchylkami a úpravami (např. rozsudek NSS z 10. 8. 2021, č. j. 9 As 50/2021-91). Úpravy a odchylky jsou vyžadovány povahou věci. Ve správním právu procesním závisí možnost a podoba přiměřeného užití části druhé a třetí spr. ř. na povaze správního aktu (Vedral 2012, s. 1227).

[34] Dle NSS se § 73 odst. 2 spr. ř. na sdělení o nesplnění podmínek neužije ani přiměřeně. První argument pro tento závěr vychází z výslovného příkazu zákona. Druhý je systematický, aplikace § 73 odst. 2 spr. ř. by smazávala rozdíl mezi rozhodnutími ve smyslu § 67 spr. ř. a jinými úkony správních orgánů. Třetí argument vyplývá z úpravy právních následků jiných úkonů správního orgánu.

[35] Jde-li o první argument, zákon o pobytu cizinců v § 168 odst. 1 výslovně stanoví, že ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 42g odst. 7 až 11 téhož zákona. Dovodil-li by NSS přiměřenou aplikaci § 73 odst. 2 spr. ř., postupoval by v rozporu s tímto příkazem. Kasační soud obecně nevylučuje, že přes vyloučení části druhé a třetí zvláštním zákonem bude někdy nutná jejich přiměřená aplikace (srov. např. rozsudek NSS z 18. 8. 2023, č. j. 5 Azs 39/2023-24, bod 43). Nicméně tento postup by měl být výjimkou a v projednávané věci není z povahy věci nezbytně nutné, aby bylo sdělení závazné dle § 73 odst. 2 spr. ř.

[36] Co se týče druhého argumentu, aplikace § 73 odst. 2 spr. ř. na sdělení o nesplnění podmínek by smazávala rozdíl mezi rozhodnutími ve smyslu § 67 spr. ř. a jiným úkony správních orgánů dle části čtvrté správního řádu. Pokud by sdělení nabývalo materiální právní moci, nijak by se nelišilo od rozhodnutí ve smyslu § 67 spr. ř. Hmotněprávní důsledky právní moci spočívají v nezměnitelnosti, nezrušitelnosti a založení překážky věci rozhodnuté (Hendrych 2016, s. 153, stejně Sládeček 2009, s. 115). To znamená, že o právech a povinnostech již bylo autoritativně rozhodnuto, a z rozhodnutí vyplývají nová (hmotná) práva a povinnosti či je postaveno na jisto, že adresáti již existující práva mají nebo nemají (Vedral 2012, s. 644). Jak ale bylo uvedeno výše (bod [25]), úkony dle části čtvrté nemají z povahy věci do hmotných práv zasahovat. Tím pádem nemají mít ani hmotněprávní důsledky spojené s právní mocí. Zároveň obecně nezakládají překážku věci rozhodnuté.

[37] Jestliže by se sdělením o nesplnění podmínek byly spojené stejné následky jako s rozhodnutím ve smyslu § 67 spr. ř., jednalo by se o rozhodnutí vydané mimo správní řízení. Jediný významný rozdíl mezi nimi by spočíval v zásadním omezení procesních práv účastníků „řízení“. Zákon by sice mohl takovouto úpravu obsahovat, ale musela by být jasná a výslovná. Zákonodárce by nicméně měl také dostatečně zvážit její vhodnost a případně ústavnost. Pouhé vyloučení části druhé a třetí správního řádu ve spojení s pojmenováním „sdělení“ (nikoliv „rozhodnutí“) k tomu ale nestačí. Není-li v projednávané věci jasný příkaz zákona, nemůže NSS vyložit zákon v neprospěch adresáta práva tak, že nese všechny důsledky správního úkonu spojené s rozhodnutím, ale nemá procesní práva inherentně spojená se správním řízením, jehož cílem je právě rozhodnutí (§ 9 spr. ř.).

[38] Pokud jde, konečně, o třetí argument, úkony dle části čtvrté obecně nenabývají právní moci, ale mají jiné právní účinky. Tento závěr plyne z § 156 odst. 2 spr. ř., který o *účincích* přímo hovoří. Naopak zákon ani v kontextu nápravy již učiněného úkonu dle části čtvrté správního řádu nehovoří o právní moci a ustanovení o přezkumném řízení (ve kterém správní orgány přezkoumávají pravomocná rozhodnutí) se mají aplikovat jen přiměřeně, nikoliv obdobně. Zákon tedy předpokládá specifické účinky úkonů dle části čtvrté, což v projednávané věci podporuje závěr o neaplikovatelnosti § 73 odst. 2 spr. ř.

[39] Lze tedy uzavřít, že § 73 odst. 2 spr. ř. se na sdělení o nesplnění podmínek neužije, a sdělení proto není pro další orgány závazné.

[40] Přestože sdělení dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců není rozhodnutím o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 spr. ř., svědčí mu presumpce správnosti. Jedná se o veřejnou listinu ve smyslu § 53 odst. 3 spr. ř., u níž platí vyvratitelná domněnka správnosti obsahu (Vedral 2012, s. 532). Správní orgán by proto z jeho obsahu měl primárně vycházet. Nicméně adresát musí mít možnost se proti němu vymezit. Nemá sice k dispozici řádné opravné

prostředky, ale může v jiném řízení závěry uvedené v této veřejné listině účinně zpochybnit. Důkazní břemeno má ten, kdo správnost veřejné listiny popírá (Kopecký a kol. 2022, k § 53). Předloží-li tedy účastník v řízení věcnou argumentaci, kterou zpochybňuje obsah sdělení, a která je podložená důkazy (přicházejí-li z povahy věci v úvahu), musí se jí správní orgán zabývat.

[41] NSS v projednávané věci ze správního spisu (č. l. 2) ověřil, že stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění věcně brojil proti obsahu sdělení z 23. 2. 2023. Zejména napadal názor, že místo výkonu práce v jeho pracovní smlouvě neodpovídá místu výkonu práce dle centrální evidence volných pracovních míst. Konkrétně namítal, že „Rouské č. p. 80“ a „Rouské 80, Rouské, 753 53 Hranice“, přičemž slovo „Hranice“ je na tištěné smlouvě dopsáno rukou, jsou totožným místem. Dovolával se rovněž legitimního očekávání a předkládal výpis z evidence volných pracovních míst. V takové procesní situaci nemohla žalovaná vycházet ze sporného sdělení, aniž by se v souladu s výše uvedenými závěry přezkoumatelným způsobem zabývala stěžovatelem vzneseno argumentaci. Tímto způsobem žalovaná nepostupovala.

[42] Jelikož bude vypořádání námitek směřujících proti sdělení součástí rozhodnutí o vyhoštění, nedopadají na věc ani § 52 a § 75 odst. 1 s. ř. s., na které odkazoval krajský soud. Přestože lze sdělení napadnout žalobou, neznamená to, že by se soud nemohl zabývat stěžovatelem vzneseno argumentací obsaženou přímo v rozhodnutí o vyhoštění, které přezkoumává. Jinými slovy, není přípustné, aby správní orgán činil zcela zásadní úvahu pro rozhodnutí ve věci samé ohledně splnění podmínek pro změnu zaměstnavatele, a soud ji následně nemohl přezkoumat.

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[43] Ve světle výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], NSS zrušil i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[44] V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V řízení tedy není striktně vázán sdělením ministerstva o nesplnění podmínek dle § 42g odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Nejedná se o rozhodnutí o předběžné otázce dle § 57 odst. 3 spr. ř. Žalovaná bude muset věcně vypořádat argumentaci směřující proti obsahu sdělení a posoudit, zda byly splněny podmínky pro změnu zaměstnavatele. Oprávnění vykonávat zaměstnání na oznámené pozici při jejich naplnění vzniká přímo ze zákona.

[45] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že NSS zruší rozhodnutí žalované, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má proto úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalované, která neměla ve věci úspěch.

[46] Stěžovatel byl v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Ze

soudních spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinil zástupce stěžovatele dva úkony právní služby, a to podání žaloby a podání repliky k vyjádření žalované [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. V řízení před NSS učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby, a to doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy učinil tři úkony právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za tři úkony právní služby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí 9 300 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této částce třeba přičíst 900 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby. Zástupce stěžovatele doložil osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). K nákladům řízení o žalobě a o kasační stížnosti se tedy přičítá DPH ve výši 2 142 Kč. Celkem je žalovaná povinna uhradit žalobci 12 342 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jeho zástupce Mgr. Vaňka, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. října 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu