



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **N. T. A. V.**, nar., státní příslušnost X, bytem X,
zastoupené Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, Příkop 8, 602 00
Brno,

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, IČ 00007064,
náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-6/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-6/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 12. 2017, č.j. OAM-12672-12/ZM-2017, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 11. 9. 2018, Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) doručenou dne 13. 9. 2018, domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-6/SO-2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobkynino odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 7. 12. 2017, č.j. OAM-12672-12/ZM-2017 (dál jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) 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“), neboť žalobkyně nesplňovala podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona.
2. Pobyt cizinců na území České republiky je upraven zákonem o pobytu cizinců. Správní řízení je upraveno správním řádem.

[II] Žaloba

3. Žalobkyně podala dne 10. 4. 2017 žádost o vydání zaměstnanecké karty. Lhůta pro rozhodnutí o žádosti uplynula dne 9. 6. 2017. Dnem 15. 9. 2017 žalobkyně datovala žádost o změnu obsahu žádosti (o vydání zaměstnanecké karty) s tím, že usilovala o změnu zaměstnavatele a v této žádosti uvedla nové číslo volného pracovního místa. Žádost o povolení změny obsahu podání odůvodnila žalobkyně tím, že o ni původní zaměstnavatel z důvodu průtahů ztratil zájem a nemožností zaregistrovat se k podání nové žádosti u Zastupitelského úřadu ČR v Hanoji, k čemuž odkázala na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které tuto skutečnost dokládají, a na případnou nezbytnou platbu za tuto registraci zprostředkovatelům, a to v řádu 8 000 – 9 000 USD.
4. Proti usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti a proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu podala žalobkyně odvolání, která následně doplnila dne 31. 7. 2018 o informaci, že v současné době je s ohledem na usnesení Vlády ČR č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik zcela nemožné podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty.
5. Napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť žalobkyně žádala v průběhu řízení o povolení změny obsahu žádosti dle § 41 odst. 8 správního řádu a tato změna žádosti nebyla povolena, ač k tomu byly splněny veškeré podmínky a bylo povinností správního orgánu této žádosti vyhovět a změnu povolit. Pokud by změna obsahu žádosti povolena byla, byla by žalobkyni zaměstnanecká karta vydána.
6. Žalobkyně svoji žádost o povolení změny obsahu žádosti odůvodňovala kombinací dvou skutečností:
 - a) Bez žalobkynina zavinění trvá řízení delší dobu než zákonem stanovenou, a proto o ni původní zaměstnavatel již nemá zájem. Veškeré náklady na vyřízení žádosti proto vinou správního orgánu žalobkyně vynaložila zbytečně, přičemž zdůraznila především náklady na právní zastoupení, které vynaložila na zvrácení předchozího nezákonného rozhodnutí správního orgánu.
 - b) Žalobkyně má formálně možnost podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, avšak fakticky to není možné z důvodu nemožnosti registrace v tzv. systému Visapoint

vlastními silami. Žalobkyně by musela registraci koupit od prostředníků (za částku kolem 8 000 – 9 000 dolarů).

7. Žalovaná i správní orgán I. stupně v odůvodnění zcela bagatelizují argument žalobkyně, že se v této situaci ocitla vinou správního orgánu, který o žádostech o vydání zaměstnaneckých karet dlouhodobě nerozhodoval v zákonné lhůtě. Tato otázka je přitom významná z hlediska § 2 odst. 4, § 4 odst. 1, 4 a § 5 a především žalobkyně zdůraznila § 6 odst. 2 správního řádu.
8. Podle těchto zákonných ustanovení upravujících základní zásady správního řízení je správní orgán povinen vycházet účastníkům řízení vstřícně a zvolit takové řešení, aby jim nevznikaly zbytečné náklady. Správní orgány tedy měly rozhodovat tak, aby náklady žalobkyně, které vynaložila na řízení o žádosti, nebyly v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaloženy zbytečně, když kvůli průtahům řízení dosavadní zaměstnavatel ztratil o žalobkyni zájem. Nejedná se přitom jen o náklady na právní zastoupení, ale i o náklady na správní poplatek za podání žádosti na zastupitelském úřadu (dále jen „ZÚ“), náklady na překlady listin, náklady na cesty na zastupitelský úřad atd. V daném případě mohly správní orgány zbytečnému vynaložení nákladů žalobkyně v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu zabránit tak, že povolí změnu obsahu podání, což neučinily.
9. Žalobkyně namítala, že § 41 odst. 8 správního řádu nelze používat odděleně od základních zásad správního řízení, v tomto případě zejména § 6 odst. 2 správního řádu. Za vážnou újmu je možno považovat i náklady, které byly vynaloženy zbytečně v důsledku nečinnosti správního orgánu. Zabránění této újmy povolením změny obsahu podání by bylo zcela v souladu se zákonem, a bylo tudíž povinností správních orgánů.
10. Žalobkyně měla za to, že nepovolení změny je přepjatým formalismem ze strany správních orgánů. Jednak veškeré další náležitosti a šetření prováděná správním orgánem zůstávají nezměněny, tedy povolení změny obsahu žádosti neznamena nepřiměřenou zátěž pro správní orgán a pro vedení řízení před správním orgánem. Jednak zákon o pobytu cizinců přímo a výslovně umožňuje změnu zaměstnavatele nebo pracovního zařazení u držitelů zaměstnaneckých karet. Tedy je-li taková změna umožněna držiteli zaměstnanecké karty, tím spíše má být povolena změna obsahu žádosti žadatele o vydání zaměstnanecké karty, je-li touto změnou uvedení nového volného pracovního místa.
11. Nepovolení změny obsahu žádosti pak zatěžuje jak žadatele o vydání zaměstnanecké karty, neboť dochází k porušení zásady hospodárnosti, rychlosti, zamezení vzniku zbytečných nákladů na straně žadatele, zamezení zbytečných průtahů a v neposlední řadě porušení zásady, která stanoví, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu; tak tento postup správního orgánu zatěžuje rovněž samotný správní orgán I. stupně, neboť žadatel bude usilovat o podání nové zaměstnanecké karty, podaří-li se mu zajistit dostatek finančních prostředků na podání nové žádosti. Správní orgán bude o prakticky totožné žádosti totožného žadatele rozhodovat znovu, přestože by povolením změny obsahu žádosti mohl opakování celého řízení zamezit. S ohledem na tyto skutečnosti má žalobkyně za to, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu je nezákonné.
12. Jestliže je držitelům zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců umožněno žádat o vyslovení souhlasu se změnou zaměstnavatele, tj. změnit zaměstnavatele, pak je nutno umožnit takovou změnu i žadateli o vydání zaměstnanecké karty. Jedná se o *argumenti a simili*, kdy nelze odhlédnout od skutečnosti, že držitel

zaměstnanecké karty pouze žádá o vyslovení souhlasu se změnou, což je obdoba žádosti o změnu obsahu podání. Na základě žádosti o vyslovení souhlasu se neprovádí řízení jako u zaměstnanecké karty, nepředkládají se žádné náležitosti a nevydává se nová zaměstnanecká karta. Výsledkem tohoto řízení tedy není rozhodnutí o vydání nové zaměstnanecké karty, nýbrž vyslovení souhlasu. Změna zaměstnavatele držitele karty je tak zjednodušeným řízením, v rámci kterého správní orgán nezkoumá žádné jiné skutečnosti, než které byly zkoumány již v původním řízení o vydání zaměstnanecké karty. Ve své podstatě čerpá správní orgán v případě žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele z dříve provedeného řízení o zaměstnanecké kartě, přičemž jedinou novou skutečností je nová pracovní smlouva. Řízení o změně zaměstnavatele je tak založeno na stejných důkazech (náležitostech) jako řízení o vydání zaměstnanecké karty vyjma nové pracovní smlouvy. Žalobkyně měla za to, že pokud je taková změna umožněna držitelům zaměstnanecké karty, pak není důvodu, aby nebyla povolena stejná změna žadateli o zaměstnaneckou kartu.

13. Zaměstnavatel Masokombinát Plzeň s. r. o. se dlouhodobě potýkal s nedostatkem zaměstnanců, přičemž v řízeních o vydání zaměstnaneckých karet potenciálních zaměstnanců z třetích zemí docházelo k průtahům v řádu několika měsíců až let. Z důvodu dlouhodobé nečinnosti správního orgánu I. stupně a nemožnosti podání žádostí u zastupitelského úřadu tak byl zaměstnavatel nucen přemístit své sídlo na území Slovenské republiky. Tyto skutečnosti, známé žalované i správnímu orgánu I. stupně z jejich vlastní úřední činnosti, vedly ke snížení počtu volných míst v evidenci úřadu práce na nulu. Tomu svědčí i skutečnost, že volné pracovní místo, které obsahovalo řádově desítky volných pracovních míst, bylo v jeden den zrušeno, resp. počet volných pracovních míst byl v jeden den snížen na nulu. Pokud by se jednalo pouze o případ žalobkyně s tím, že by zaměstnavatel ztratil zájem o její konkrétní osobu, pak by nerušil i další volná pracovní místa zařazená pod totožným číslem. Tedy v přímém důsledku nečinnosti správního orgánu I. stupně v řízeních o žádostech jiných zaměstnavatelů bylo volné pracovní místo, které žalobkyně uvedla v žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyřazeno z evidence úřadu práce.
14. Pokud by správní orgán I. stupně rozhodl řádně ve lhůtě, pak by žalobkyni zaměstnanecká karta vydána byla.
15. Žalovaná k tomu uvedla v rozhodnutí o odvolání proti usnesení, kterým nebyla povolena změna obsahu podání, že žalobkyně by ani v případě vydání rozhodnutí v zákonné lhůtě nemohla fakticky vykonávat činnost pro uvedeného zaměstnavatele (z důvodu ukončení činnosti). K tomu žalobkyně namítá, že v takovém případě, by mohla požádat o vyslovení souhlasu se změnou zaměstnavatele dle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
16. Argumentace žalované nasvědčuje tomu, že nezákonný postup správního orgánu I. stupně je účelový, kdy správní orgán vyčkává s vydáním rozhodnutí do doby (po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí), kdy žadatel již nebude splňovat podmínky pro vydání rozhodnutí. Takovému postupu nesmí být v demokratickém a právním státě poskytnuta ochrana, neboť napříště by správní orgány mohly vyčkávat s vydáním rozhodnutí např. u dítěte do doby dovršení zletilosti, aby dotyčný pozbyl práv souvisejících s nízkým věkem. Současně takový postup svědčí o libovůli správního orgánu a do budoucna ohrožuje zákaz libovůle správního orgánu.

17. Napadené rozhodnutí tak v souvislosti s nepovolením změny obsahu žádosti porušuje § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého v obdobných případech má být rozhodováno shodně. Žalobkyni jsou známa usnesení správního orgánu I. stupně o povolení změny obsahu podání dvou žadatelů ve zcela shodné situaci (č.j. OAM-11313-21/ZM-2016 ze dne 18. 8. 2017 a č.j. OAM-11694-22/ZM-2016 ze dne 3. 8. 2017). Správní orgán I. stupně tak nepovolením změny obsahu žádosti porušil zásadu materiální rovnosti a legitimního očekávání. K této námitce žalovaná uvedla, že u zmíněných případů bylo řízení vedeno po dobu téměř dvou let. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, jak žalovaná stanovuje hranici, kdy je délka vedení řízení nepřiměřená a kdy je přiměřená.
18. Jak v projednávaném případě, tak ve věci, na niž bylo odkazováno, se jednalo o řízení, u nichž byla překročena lhůta pro vydání rozhodnutí (ke dni vydání napadeného rozhodnutí bylo řízení o žádosti vedeno rok a půl namísto zákonných 60 dnů).
19. Žalovaná v jiné podobné věci rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018, č.j. MV-147887-7/SO-2017, zrušila usnesení o nepovolení změny obsahu podání. V předmětném rozhodnutí je rovněž odkazováno na řízení uvedená pod bodem 2. žaloby, přičemž je deklarováno, že tato řízení mají podobný skutkový základ a i z tohoto důvodu by mělo být rozhodnuto stejně, tj. měla by být povolena změna obsahu žádosti. Současně žalovaná v tomto rozhodnutí přisvědčila názoru žalobkyně, že s ohledem na časový odstup od podání žádosti, kdy o ni původní zaměstnavatel již nemá zájem, je na místě povolit změnu zaměstnavatele.
20. Není zřejmé, z jakého důvodu se žalovaná odchyluje od vlastních právních názorů vyjádřených v dřívějším rozhodnutí v podobné věci. Žalobkyně legitimně očekávala, že v jejím případě bude rozhodnuto stejně jako v jiné podobné věci. Žalovaná svým nepředvídatelným rozhodnutím porušila zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a materiální rovnosti, čímž založila nezákonnost rozhodnutí.
21. Žalobkyně dne 31. 7. 2018 doplnila své odvolání o skutečnost, že na základě usnesení vlády ČR č. 474 ze dne 18. 7. 2018 je nemožné podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť příjem žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu v Hanoji byl pozastaven, a to na dobu neurčitou. V současné době tak není možné podat žádost žádným způsobem. Usnesení vlády ČR č. 474 není časově ohraničeno; jestliže žalovaná uvádí, že se nejedná o změnu skutkového stavu, když se jedná o dočasné opatření, pak žalobkyně namítá, že není zřejmé, jak dlouho tento stav bude trvat a zda usnesení vlády bude někdy v budoucnu zrušeno. Současně je nesporné, že v současnosti skutečně není možné žádost o zaměstnaneckou kartu podat.
22. Nemožnost podat novou žádost žalobkyně avizovala v průběhu celého řízení. V době před vydáním uvedeného usnesení vlády nebylo možné žádost podat z důvodu nemožnosti registrace k podání žádosti prostřednictvím různých systémů, které byly stanoveny jako nezbytné pro objednání a pro následné umožnění přístupu do prostor Velvyslanectví ČR. Veškeré použité systémy byly zcela nefunkční – systém Visapoint (nefunkčnost opakovaně judikována správními soudy i Nejvyšším správním soudem); - systém objednávání prostřednictvím e-mailové zprávy (dne 31. 5. 2018 velvyslanectví zveřejnilo informaci, že má podezření na manipulaci s přístupem k webové stránce, a veškeré úspěšné registrace zrušil - tedy ani přes úspěšnou registraci neměla žalobkyně zaručeno, že její žádost takto nebude zrušena a že se jí skutečně podaří dosáhnout podání žádosti); - telefonické objednávání - na objednávací linku ZÚ ČR v Hanoji nebylo možno se dovolat.

23. Dne 5. 6. 2018 zastupitelský úřad na své úřední desce a webových stránkách zveřejnil informaci, že žadatelé si k osobnímu podání žádosti o dlouhodobý pobyt - zaměstnaneckou kartu musejí sjednat schůzku prostřednictvím telefonické linky 0084 24 37 33 48 47 a uvedl další podrobnosti k postupu při sjednávání termínu schůzky. Tato zveřejněná pravidla sjednávání schůzky pro podávání žádosti platila do vydání usnesení Vlády č. 474.
24. Zastupitelský úřad na svých webových stránkách uvedl informaci, že nejbližší den pro objednávání žádosti o zaměstnaneckou kartu pro následující období dvou týdnů bude 7. 6. 2018. Právní zástupce se dne 7. 6. 2018 snažil postupem zveřejněným na úřední desce a webové stránce zastupitelského úřadu sjednat termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Snažil se dovolat on i jeho spolupracovníci z různých telefonních čísel na telefonní číslo 0084 24 37 33 48 47. Pokaždé se ozval buď obsazovací tón, nebo ve většině případů předem nahraná zpráva, že volané číslo je dočasně nedostupné. Pokud se s uvedeným číslem podařilo spojit, na druhém konci linky se ozvala řeč a hudba se zpěvem v neznámém jazyce a nikdo s volajícím nesjednal termín. Z volaného čísla se ozývala hudba a zpěv několik minut, a nikdo s volajícím nehovořil. Popřípadě byl hovor spojen bez předcházejícího vyzvánění, ale volaná linka zůstala tichá, pouze se načítal čas doby spojení. Právní zástupce dokládá několik příkladů marných pokusů o sjednání termínů.
25. Zastupitelský úřad tedy zveřejnil na své úřední desce nefunkční způsob sjednání termínu na telefonní lince 0084 24 37 33 48 47, která se však hlásí jako nedostupná nebo volajícím pouští hudbu.
26. Způsoby objednání se v čase měnily, to však nemění nic na důvodech pro povolení změny obsahu žádosti. Žalobkyně totiž jako jeden z důvodů uvedla faktickou nemožnost registrace k podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty, a tato trvá bez ohledu na to, zda se žadatel má objednat prostřednictvím systému Visapoint, e-mailové zprávy, telefonní linky či zda je příjem žádostí usnesením Vlády ČR pozastaven.
27. Žalobkyně v řízení navrhla důkaz registrací žalobkyně k podání žádosti, aby žalovaná potvrdila či vyvrátila její tvrzení o nemožnosti podání žádosti. Žalovaná se s tímto návrhem důkazu vypořádala nedostatečně, když uvedla, že je oprávněna přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, nikoli registrovat žalobce k podání žádosti. K tomu žalobkyně namítala, že tento důkaz měl prokázat pravdivost tvrzení o nemožnosti registrace a tedy tento pokus o registraci nebyl samoúčelný. Následná argumentace ohledně systému Visapoint se návrhu důkazu nedotýká, neboť stav nemožnosti registrace je dlouhodobým a trvalým, a to bez ohledu na systém aktuálně užívaný. Pokud tedy žalovaná tvrdí, že žalobkyni nehrozí újma, zatímco žalobkyně tvrdí, že žádost není možné skutečně podat, čímž jí bezesporu újma vznikne, je zapotřebí, aby žalovaná prokázala, že podat žádost možné je. Jestliže tak neučinila a ani nezdůvodnila neprovedení důkazu, je rozhodnutí nepřezkoumatelné.
28. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkyně neprokázala hrozící vážnou újmu. Na straně žalobkyně nutně dojde ke vzniku újmy, když v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaložila zbytečně výdaje na právní zastoupení, správní poplatky, cesty na zastupitelský úřad atd. V neposlední řadě pak z důvodu průtahů v řízení nemůže žalobkyně přijímat mzdu za smlouvené zaměstnání, kterou by jinak byla oprávněna nabýt, a takto nebude moci činit i nadále po dobu případného nového řízení o nové žádosti, pokud by toto bylo někdy v budoucnu zahájeno.

29. Žalobkyni nutně postupem správních orgánů vzniká újma, neboť nepovolení změny obsahu žádosti zapříčiňuje zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu a novou žádost o zaměstnaneckou kartu dlouhodobě nelze podat. V současnosti je podání nové žádosti zcela vyloučeno. Tuto skutečnost nelze hodnotit odděleně od faktu, že celá situace má svůj původ v dlouhodobé a konstantní nečinnosti správního orgánu ve věci vydávání zaměstnaneckých karet.
30. Žalovaná a správní orgán I. stupně vůbec nezohlednily skutečnost, že řízení je vedeno po dobu delší než jeden rok. Délka správního řízení působí vážnou újmu a stát za ni nese odpovědnost ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, kdy nepřiměřená délka řízení před soudem i před správními orgány byla opakovaně kompenzována finančním odškodněním. Tedy bez jakýchkoliv pochybností je možné, aby byla délkou řízení způsobena újma. Správní orgán se měl tedy zabývat její závažností, což však neučinil.
31. K otázce posouzení vzniku finanční újmy uvedl správní orgán I. stupně v usnesení o nepovolení změny mj. toto: „*Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter*“. Není zřejmé, z čeho toto tvrzení správní orgán dovodil. Žádný zákon ani jiný právní předpis neurčuje, že závažnost hrozící újmy je třeba posuzovat vzhledem k likvidačním účinkům na poškozeného. Správní orgán I. stupně sám neuvedl, jak k tomuto závěru došel. Přestože žalobkyně uplatnila tuto námitku v odvolání proti usnesení a prostřednictvím odkazu v odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti, žalovaná se s ní nijak nevypořádala. Obě rozhodnutí tedy zatížila vadou, jež je činí nepřezkoumatelným.
32. Není seznatelné, z čeho správní orgán I. stupně, potažmo žalovaná dovodily, zda je způsobená újma pro žalobkyni likvidační či nikoliv. Správní orgán I. stupně k tomuto závěru neprovedl žádné dokazování, ani neuvádí, z čeho vycházel. Dále pak není zřejmé, jaká finanční újma by dle názoru správního orgánu I. stupně likvidační charakter měla, tedy kde je hranice, která odděluje likvidační a nelikvidační charakter újmy, a jakým způsobem je tato hranice stanovena.
33. Žalobkyně měla za to, že se jedná o neurčitý právní pojem, a tedy nutně musí jeho obsah srozumitelně a přezkoumatelně vyložit, k čemuž v tomto případě nedošlo. I tato námitka byla součástí odvolání proti usnesení o nepovolení změny a proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, avšak žalovaná na ni nereagovala a žádným způsobem se s ní nevypořádala.

[III] Vyjádření k žalobě

34. Žalovaná se k žalobě vyjádřila v podání ze dne 24. 10. 2018 a konstatovala, že skutkový stav a průběh správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí je dostatečně popsán v napadeném rozhodnutí. Žalovaná plně odkázala na odůvodnění napadeného i prvoinstančního rozhodnutí.
35. Stran námitky, že nepovolení změny je přehnaným formalismem ze strany správních orgánů, žalovaná uvedla, že nelze považovat za přejatý formalismus, když správní orgán I. stupně postupuje podle příslušných ustanovení zákona, aby byl účel zákona naplněn.

Žalovaná v usnesení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně přepjatě formalistickým neshledala.

36. K námitkám porušení základních zásad činností správních orgánů žalovaná sdělila, že zákonnost napadeného usnesení a rozhodnutí, s čímž tyto námitky souvisí, zkoumá vždy. Žalovaná po přezkoumání spisového materiálu neshledala porušení základních zásad správního řízení a dospěla k závěru, že námitka je nedůvodná. Hrozící vážnou újmu žalovaná neshledala ani v délce vedeného řízení ani v porušení zásady legitimního očekávání. Žalobkyně namítala, že navrhla provedení důkazu její registrací k podání žádosti a že žalovaná tento důkaz neprovedla, což odůvodnila tím, že je oprávněna pouze k přezkumu rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaná k tomuto uvedla, že její působnost jakožto odvolacího orgánu je vymezena v § 170a a § 170b zákona o pobytu cizinců a v § 89 správního řádu. Provedení takového důkazu je nereálné a návrh na jeho provedení absurdní. Způsob podávání žádostí o dlouhodobé pobyty na zastupitelských úřadech je v kompetenci těchto úřadů, jejichž činnost je koordinována Ministerstvem zahraničních věcí ČR.
37. Ve vztahu k namítanému tvrzení, že správní orgán I. stupně musí srozumitelně a přezkoumatelně vyložit obsah neurčitého právního pojmu „vážná újma“, žalovaná uvedla, že pojem „vážná újma“ je neurčitým právním pojmem, který, za účelem správné aplikace, předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, kde se Nejvyšší správní soud obecně zabýval aplikací zákonných ustanovení obsahujících neurčité právní pojmy, přičemž v posuzovaném případě tak činil přímo na podkladě výše uvedeného pojmu. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku judikoval, že *„správní rozhodnutí jako individuální správní akt má předně jeho adresátu na podkladě konkrétních individualizovaných okolností případu ozřejmit, na základě jakých úvah dospěl správní orgán k danému výsledku řízení a jaká konkrétní skutková zjištění jej vedla k podřazení jednání účastníka řízení pod danou skutkovou podstatu. Není však již povinností správního orgánu, aby ve svém rozhodnutí v obecné rovině rozebíral naplnění skutkové podstaty daného ustanovení bez souvislosti s vydávaným rozhodnutím, a v rámci správního rozhodnutí se tak zaobíral obecnými dopady tohoto ustanovení do aplikační praxe“*. Nejvyšší správní soud dále v uvedeném rozsudku konkretizoval, že *„neurčitý právní pojem [...] zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv“*. S ohledem na uvedené je patrné, že správná aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení, přičemž správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „vážná újma“, nýbrž pouze zhodnotit, zda účastníkovi řízení hrozí vážná újma, jak to vyžaduje ustanovení § 41 odst. 8 věta druhá správního řádu.
38. Žalovaná shrnula, že je toho názoru, že v daném případě byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí dané žádosti, že napadená rozhodnutí byla vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou v souladu s platnými právními předpisy. Z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení. Z uvedených důvodů žalovaná navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

[IV] Replika

39. Žalobkyně reagovala na vyjádření žalované replikou ze dne 19. 11. 2018. V ní odkázala na nálezný Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, v němž tento soud judikoval: *„Jestliže obecný soud aplikuje na daný případ právní předpisy sice formálně souladně s jejich textem, avšak odhlédne od reálných společenských vztahů, dopustí se přepjatého formalismu. Takovým postupem poruší stěžovatelovo právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“*, čímž vyjádřil definici přepjatého formalismu, kterou lze aplikovat i na postupy správních orgánů.
40. Jestliže žalovaná k námitce přepjatého formalismu uvedla toliko, že postup správního orgánu I. stupně nelze považovat za přepjatý formalismus, neboť tento postupoval dle příslušných ustanovení zákona, pak žádným způsobem tuto námitku nevypořádala, neboť přepjatým formalismem je právě výklad formálně souladný s textem právního předpisu, který však nereflktuje společenské vztahy. Tedy konstatování, že správní orgán I. stupně postupoval dle zákona a nejedná se tak o přepjatý formalismus, nekoreluje se smyslem námitky a s podstatou významu přepjatého formalismu.
41. K otázce provedení důkazu registrací žalobkyně k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu žalobkyně uvedla, že dle § 93 odst. 1 správního řádu se na řízení o odvolání užíje hlava VI. správního řádu. V té je upraveno dokazování v průběhu správního řízení, tedy v odvolacím řízení je možno provádět důkazy stejným způsobem jako v řízení před správním orgánem I. stupně. Co se týče navrhování nových důkazů, k tomu hovoří § 82 odst. 4 správního řádu, který takový postup v případě splnění podmínek výslovně umožňuje (žalobkyně navrhovala provedení tohoto důkazu již v prvostupňovém řízení). Ze zákona je tedy možné, aby žalovaná prováděla důkazy v odvolacím řízení. Z vyjádření žalované neplyne, proč by mělo být provedení takového důkazu nereálným. Nereálným bylo a je zaregistrování se k podání žádosti, avšak provedení důkazu, kterým bude prokázáno, že tato registrace skutečně možná není (případně, že žalobkyně nemá pravdu a taková registrace možná je), reálným je. Žalovaná současně nazývá návrh důkazu absurdním, přičemž však neuvedla, z jakého důvodu. S ohledem na větu následující ve vyjádření pravděpodobně z toho důvodu, že *„podávání žádostí o dlouhodobé pobyty na zastupitelských úřadech je v kompetenci těchto úřadů“*. K tomu žalobkyně sdělila, že smyslem návrhu důkazu bylo prokázání, zda je či není možné se u tohoto úřadu zaregistrovat. Cílem provedení tohoto důkazu tedy bylo prokázání tvrzených skutečností. Z tohoto pohledu je irelevantní, že kompetenci k přijímání žádostí má jiný úřad v gesci jiného ministerstva.
42. Žalobkyně měla za to, že v projednávaném případě, resp. v případě § 41 odst. 8 správního řádu, nedal zákonodárce správnímu orgánu možnost správního uvážení. Zákonodárce užil neurčitý právní pojem, který žalovaná měla řádně vyložit a vysvětlit jeho použití v tomto konkrétním a individualizovaném případě. Prostor pro správní uvážení však neměla. To znamená, že žalovaná, ani správní orgán I. stupně neměly vůbec možnost správního uvážení, tedy ani rozhodnutí, zda změnu povolí. Tato změna byla jejich povinností, pokud by žalobkyně naplnila podmínky neurčitého právního pojmu. Správní orgány neměly možnost vybrat z více možností řešení ani zvolit, zda o žádosti o povolení změny obsahu žádosti rozhodnou či nikoli. Toto bylo jejich zákonnou povinností.

43. Neurčitý právní pojem pak žalovaná, resp. prvostupňový orgán nikdy řádně nevyložily v souvislosti s projednávanou věcí, a proto nedošlo k objasnění obsahu neurčitého právního pojmu vážné újmy.
44. Na straně žalobkyně nutně dojde ke vzniku újmy, když v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaložila zbytečně výdaje na právní zastoupení, správní poplatky, cesty na zastupitelský úřad atd. V neposlední řadě pak z důvodu průtahů v řízení nemůže žalobkyně přijímat mzdu za smlouvené zaměstnání, kterou by jinak byla oprávněna nabýt, a takto nebude moci činit i nadále po dobu případného nového řízení o nové žádosti, pokud by toto bylo někdy v budoucnu zahájeno. Žalobkyni nutně vznikne nepovolením změny újma, neboť novou žádost o zaměstnaneckou kartu podat nemůže, když příjem žádostí je zastaven.
45. Žalovaná a správní orgán I. stupně vůbec nezohlednily skutečnost, že řízení je vedeno po dobu delší než rok a půl. Délka správního řízení působí vážnou újmu a stát za ni nese odpovědnost ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, kdy nepřiměřená délka řízení před soudem i před správními orgány byla opakovaně kompenzována finančním odškodněním. Tedy bez jakýchkoli pochybností je možné, aby byla délkou řízení způsobena újma. Správní orgán se měl tedy zabývat její závažností, což však neučinil.

[V] Posouzení věci soudem

46. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
47. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
48. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
49. Soud rozhodl o věci samé bez jednání, neboť žalovaná výslovně a žalobkyně ve smyslu § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. vyslovily s takovým postupem souhlas.
50. Žaloba je důvodná.
51. Prvoinstančním rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně nesplňovala podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona.
52. Podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.
53. Podle § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona, žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z

pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

54. Mezi účastníky řízení je sporné zejména to, zda mělo být vyhověno žádosti žalobce o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
55. Ustanovení § 41 odst. 8 věty první a druhé správního řádu stanovuje: *Požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4.*
56. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 10. 4. 2017 podala žalobkyně žádost o zaměstnaneckou kartu pro zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s. r. o. (dále jen „původní zaměstnavatel“). V žádosti o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty (ze dne 15. 9. 2017) žalobkyně uvedla, že vzhledem k délce řízení o ni dosavadní zaměstnavatel již nemá zájem, a proto si našla nového zaměstnavatele. V případě nepovolení změny vznikne žalobci vážná újma, neboť by dosavadní řízení absolvoval zbytečně, včetně zbytečně vynaložených nákladů. Žalobkyně nemá faktickou možnost podat novu žádost o zaměstnaneckou kartu, neboť registraci v tzv. systému Visapoint si není běžný žadatel schopen sám zajistit a žalobkyně by si tak registraci musela koupit od prostředníka za částku, která se v současnosti pohybuje kolem 8 000 – 9 000 USD. Žalobkyně odkázala na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterých současný systém podávání žádostí na Zastupitelském úřadě ČR v Hanoji neumožňuje lidsky důstojné podání žádostí a podání žádost občanům Vietnamu nezaručuje. Situaci neřeší ani novela zákona o pobytu cizinců, která má v nejbližších dnech nabýt účinnosti, protože současný systém, který občany Vietnamu nutí za možnost vstoupit na zastupitelský úřad k podání žádosti zaplatit částky, které představují jejich příjem ve Vietnamu za několik let, pouze legalizuje. Žalobkyně nemá finanční prostředky, aby si vstup na ambasádu mohl tímto způsobem zajistit, a proto v případě nepovolení změny nebude moci žádost o zaměstnaneckou kartu znovu podat.
57. V usnesení ze dne 8. 11. 2017, č.j. OAM-12672-9/ZM-2017, jímž změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty nebyla povolena, Ministerstvo uvedlo, že žadatelka neprokázala, že by nepovolením změny obsahu žádosti utrpěl vážnou újmu. Vážnou újmu totiž žadatelka spatřuje v marně vynaložených nákladech na řízení o své žádosti a v marně absolvovaném řízení o své žádosti. Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter. Toto v případě žadatelky nebylo tvrzeno ani prokázáno. Nebylo vlastně ani prokázáno, jaké náklady dosud žadatelka uhradila. V délce správního řízení lze těžko hledat vážnou újmu, která by trváním řízení byla žadateli způsobena. Žadatelka sama žádnou konkrétní újmu nespecifikovala. Délka řízení o žádosti žadatelky tedy sama o sobě nemůže představovat vážnou újmu, která by mohla odůvodnit povolení změny obsahu žádosti. Správní orgán shledal, že z podmínek, které správní řád stanoví, nebyla splněna podmínka hrozby vážné újmy. Současně podle názoru správního orgánu není splněno ani to, že by požadované změny nebylo možno dosáhnout jinak, tedy podáním nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Dosud platný systém Visapoint byl ukončen ke dni 31. 10. 2017 a od 1. 12. 2017 bude nahrazen systémem jiným. Žalobkyni, podle Ministerstva, nic nebrání v tom podat žádost novou.

58. V odvolání (ze dne 21. 11. 2017) proti tomuto usnesení Ministerstva žalobkyně uvedla, že správní orgán I. stupně zcela bagatelizuje argument, že účastník řízení se v této situaci ocitl vinou správního orgánu, který o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nerozhodl v zákonné lhůtě. Správní orgán měl rozhodovat tak, aby náklady účastníka řízení, které vynaložil na svoji žádost, nebyly v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaloženy zbytečně, když kvůli průtahům řízení o něj dosavadní zaměstnavatel již nemá zájem. Správní orgán zcela ignoruje námitku, že běžný žadatel si registraci v tzv. systému Visapoint nemůže vlastními silami sám zajistit. Žalobkyně podotkla, že existuje poměrně rozsáhlá judikatura správních soudů, která dokládá, že faktický stav je skutečně takový, že žadatel se přes systém Visapoint může zaregistrovat prakticky pouze prostřednictvím zakoupení registrace za cenu 8 000 – 9 000 USD. Správní orgán tak ignoruje nejen faktický stav, který mu je z jeho úřední činnosti znám, ale současně i stav, jaký byl konstatován v mnoha případech správními soudy. Není zřejmé, z čeho správní orgán dovodil své tvrzení, že finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter. Správní orgán musí obsah neurčitěho právního pojmu srozumitelně a přezkoumatelně vyložit. Správní orgán zcela opomenul označené rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu v obdobných případech má být rozhodováno shodně. Žalobkyně upozornila na usnesení správního orgánu o povolení změny obsahu podání dvou žadatelů ve zcela shodné situaci (ze dne 18. 8. 2017, č.j. OAM-11313-21/ZM-2016, a ze dne 3. 8. 2017, č.j. OAM-11694-22/ZM-2016).
59. V rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-5/SO-2018, jímž bylo potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra ze dne 8. 11. 2017, č.j. OAM-12672-9/ZM-2017, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zdůraznila, že provoz systému Visapoint byl ukončen ke dni 31. 10. 2017 a v současné době již není užíván, tudíž tato námitka je zcela lichá. Obdobný závěr je třeba učinit stran žalobkyní zmiňované částky 8 000 – 9 000 USD nutné k podání žádosti, neboť svá tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu neprokázala. Namítané rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou v daném případě irelevantní, neboť správní orgán I. stupně primárně zamítl žádost účastníka řízení o změnu obsahu jeho žádosti ve věci vydání zaměstnanecké karty z důvodu neexistence příčinné souvislosti mezi případným vznikem finanční újmy a nevyhověním jeho žádosti o změnu obsahu podání a dále z důvodu, že účastník řízení v průběhu správního řízení neprokázal existenci hrozící vážné újmy. V posuzovaném případě se nejedná v namítaných čtyřech jiných správních případech o obdobné věci, protože v těchto jiných věcech se změna žádosti nedotkla osoby zaměstnavatele a předchozí řízení o žádosti trvalo téměř dva roky. Argument zbytečně vynaložených nákladů v souvislosti s délkou řízení rovněž nemůže obstát, neboť důvodem změny žádosti bylo sdělení původního zaměstnavatele, že celou výrobu přesouvá na Slovensko, tudíž žalobkyně by u původního zaměstnavatele nemohla pracovat, i kdyby bylo o její žádosti rozhodnuto v zákonné lhůtě. Hrozící vážnou újmu žalovaná neshledala ani v zastavení příjmu žádostí na základě usnesení vlády a zdůraznila dočasnost tohoto opatření. Komise tedy dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, neboť pro změnu obsahu podání ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu nebyly splněny zákonné podmínky, konkrétně nebylo v průběhu správního řízení ze strany účastníka řízení prokázáno, že mu hrozí vážná újma.

60. V návaznosti na nepovolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty Ministerstvo rozhodnutím ze dne 7. 12. 2017, č.j. OAM-12672-12/ZM-2017, původní žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť cizinec nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona, tedy že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců pak rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-6/SO-2018, odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva ze dne 7. 12. 2017, č.j. OAM-12672-12/ZM-2017, zamítla a uvedené rozhodnutí Ministerstva potvrdila.
61. Soud předesílá, že slovosled může být významotvorný. V § 41 odst. 1 správního řádu nejde o to, zda by požadované změny bylo či nebylo možno dosáhnout jinak, nýbrž o to, že změnu obsahu podání by jinak nebylo možno učinit. Ohledně interpretace tohoto ustanovení soud odkazuje zejména na práce Josefa Vedrala: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 451 a 453, a Luboše Jemelky a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha 2016, str. 226.
62. V případech uvedeného druhu je tedy rozhodné to, že *správní orgán může povolit změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma* (§ 41 odst. 8 část věty druhé před středníkem správního řádu). V tomto konkrétním případě je pak – vzhledem k postoji správních orgánů – rozhodující toliko to, zda žalobce tvrdil (a případně i prokázal), že mu v případě, že by nedošlo ke změně obsahu jeho žádosti, hrozí vážná újma.
63. Hrozící vážnou újmu, která je podmínkou povolení změny obsahu podání, je třeba rozumět obecný případ vážné újmy, nikoli zvláštní případy vážné újmy, které jsou v cizineckém právu upraveny zejména v § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a v 14a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Hrozící „vážná újma“ je neurčitý právní pojem. U těchto pojmů odborná literatura zdůrazňuje: „*Někdy také dochází k chybnému směřování neurčitých právních pojmů se správním uvážením. Pro oba instituty je sice společná určitá míra volnosti a potřeba specifické analytické činnosti („úvahy“). Nicméně na rozdíl od správního uvážení, kdy správní orgán volí mezi určitými možnostmi, „uvazuje“, „váží“ varianty, při aplikaci neurčitého právního pojmu si musí správní orgán pojem v souvislosti s existujícím skutkovým stavem vyložit (interpretovat). Jde také o určitou rozumovou činnost, nikoli však ve smyslu (racionální) volby, ale o výklad pojmu a příp. subsumpci skutkové podstaty tomuto pojmu.*“ (Vladimír Sládeček: Obecné správní právo. 3. vyd. Praha 2013, str. 154).
64. Soud dospěl k závěru, že první část žalobní argumentace je důvodná.
65. Žalobkyně namítala, že v důsledku překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí o ni původní zaměstnavatel ztratil zájem a žalobkyně si proto našla nového zaměstnavatele. K této námitce se správní orgán I. stupně nijak nevyjádřil. Žalovaná k tomu v napadeném rozhodnutí uvedla, že argument zbytečně vynaložených nákladů v souvislosti s délkou řízení nemůže obstát, neboť důvodem žádosti o změnu obsahu podání bylo sdělení původního zaměstnavatele, že celou výrobu přesouvá na Slovensko a žalobkyně tedy na požadovaném místě fakticky pracovat nemohla, ani pokud by o její žádosti bylo rozhodnuto v zákonné lhůtě. Délka správního řízení ani dočasné zastavení příjmů žádostí na zastupitelském úřadu nepředstavuje podle žalované hrozící vážnou újmu. K tomu soud

připomíná, že žalobkyně argumentovala tím, že kvůli nezákonným průtahům v řízení se situace, kdy by bylo jeho původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhověno, změnila v situaci, kdy její původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhověno nebude (žalobkyně tak zaviněním správního orgánu přijde o vynaložené náklady a nedočká se očekávaného příjmu). Žalovaná tuto argumentaci vypořádala tak, že žádosti žalobkyně nebylo možno vyhovět ani v zákonné lhůtě pro vydání rozhodnutí, protože podle sdělení zaměstnavatele byla výroba přesunuta do zahraničí.

66. Jak bylo výše uvedeno, k podání žádosti žalobkyně došlo dne 10. 4. 2017 a rozhodnutí ve věci proto mělo být vydáno do 9. 6. 2017, neboť správními orgány nebylo vyjeveno, že by se jednalo o zvlášť složitý případ nebo že by Ministerstvo žádalo o vydání závazného stanoviska [srov. § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ve znění ke dni 10. 4. 2017, resp. 9. 6. 2017]. Žádost o povolení změny obsahu, ve které žalobkyně odkazovala na sdělení původního zaměstnavatele, byla Ministerstvu doručena dne 16. 9. 2017, tedy více než tři měsíce po uplynutí zákonné lhůty pro rozhodnutí ve věci. Žalovaná příslušnou argumentaci vypořádala sdělením, že žádosti žalobkyně nebylo možno vyhovět ani v zákonné lhůtě pro vydání rozhodnutí, protože podle sdělení zaměstnavatele byla výroba přesunuta do zahraničí.
67. Soudu je z úřední činnosti známo, že správnímu orgánu se informace o přesunutí výroby původního zaměstnavatele na Slovensko a s tím spojené nemožnosti zaměstnávat cizince dostala do dispozice dne 19. 7. 2017 (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu v obdobné věci ze dne 21. 5. 2020, č.j. 30A 210/2018-41). Tomu by odpovídaly i časosledné údaje, neboť žalobkyně dávala žádost o změnu až dnem 15. 9. 2017. Chtěla-li žalovaná argumentovat nemožností vyhovění žádosti již v době mezi 10. 4. 2017 do 9. 6. 2017, měla uvést přesné údaje o tom, od kdy k onomu přesunutí, resp. nemožnosti zaměstnávat cizince původním zaměstnavatelem došlo. Jinak nebylo možné její argumentaci přezkoumat. Žalovaná však žádné takové údaje nevyjevila, a proto soud musí konstatovat nepřezkoumatelnost takového odůvodnění.
68. Žalobkyně dále namítala, že neměla faktickou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu, mimo jiné podle usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018. Jak je uvedeno výše, soud (ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s.) vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
69. K vydání rozhodnutí č.j. MV-14114-6/SO-2018 došlo dne 15. 8. 2018, kdy bylo účinné usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018. V rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č.j. 1 Azs 2/2019-54, publikovaném pod č. 3904/2019 Sb. NSS (rozhodnutí kasačního soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), však Nejvyšší správní soud mj. konstatoval: „Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a majícího obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření, které v důsledku omezuje právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona. Usnesením vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018 č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik nemohla vláda pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty (§ 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Správní orgány proto měly při posuzování žádosti o zaměstnaneckou kartu postupovat tak, jako by usnesení vlády neexistovalo, a žádost posoudit pouze z hledisek předpokládaných zákonem.“ Soudu je z úřední činnosti známo, že popsané

usnesení vlády bylo zastupitelským úřadem v Hanoji následováno a ke dni vydání napadeného rozhodnutí byl tedy veškerý příjem žádostí o zaměstnanecké karty zastaven. Podle soudu je pro posouzení posuzované věci rozhodující praxe zastupitelského úřadu, a nikoliv fakt, že teprve následně byla správními soudy tato praxe označena za nezákonnou. Soud tedy vychází z toho, že žalobkyně nemohla na zastupitelském úřadu novou žádost o zaměstnaneckou kartu v době vydání napadeného rozhodnutí podat. Soud též sdílí názor žalobkyně, že nehraje roli, že usnesení vlády bylo dočasným opatřením, čímž argumentuje žalovaná v napadeném rozhodnutí, protože usnesení vlády neobsahuje žádný údaj o ukončení opatření.

70. Dále soud posuzoval, zda byla nemožnost podat novou žádost hrozící vážnou újmu pro žalobkyni tak, jak v žalobě tvrdila. Tuto argumentaci vypořádal prvoinstanční orgán tak, že žalobkyni v podání nové žádosti nic nebrání. Žalovaná v rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-5/SO-2018, stručně uvedla, že dočasné zastavení příjmu žádostí hrozící vážnou újmu nepředstavuje. Ztotožnila-li se žalovaná se závěrem Ministerstva, že nepovolením žádosti o změnu žalobkyni nehrozí vznik finanční újmy a že žalobkyně hrozbu vážné újmy neprokázala, nemůže s tím soud souhlasit. Žalobkyně tvrdila, že jí vznikne vážná újma tím, že novou žádost nebude moci podat, přestože si zajistila práci u nového zaměstnavatele. Tato argumentace je srozumitelná a pochopitelná. Když žalobkyni nebude umožněno žádost změnit, žádnou novou podat nemůže a její práce na území na základě zaměstnanecké karty je vyloučena. Je zřejmé, že nejde o žádnou hrozbu, nýbrž o (ve fázi řízení před žalovanou) o jistotu. Skutečnost, že bude žalobkyně vyloučena z možnosti zaměstnaneckou kartu získat, nelze neposoudit jinak, než že o újmu spočívající ve ztrátě příležitosti jde. Zbývalo posoudit, zda jde o újmu vážnou či nikoli. Tomuto posouzení obsahu „*hrozící vážná újma*“ jako neurčitého právního pojmu se však správní orgány vůbec nevěnovaly. Přitom bez tohoto posouzení nelze žádost žalobkyně o změnu žádosti věcně posoudit. Žalobkyně v řízení řádně tvrdila, co považuje za hrozící vážnou újmu v případě nepovolení změny žádosti. Pokud měly správní orgány tato tvrzení za neprokázaná, bylo na nich, aby žalobkyni k jejich prokázání vyzvaly a poučily ji o případných následcích podle § 4 odst. 2 správního řádu. Podle soudu újma spočívající v nemožnosti požádat o zaměstnaneckou kartu k novému zaměstnavateli je újmu vážnou, protože je tím žalobkyni zcela zamezeno zahájit řízení o nové žádosti a v takovém řízení se domoci (za splnění ostatních zákonných podmínek) zaměstnanecké karty, tj. pobytového oprávnění, s nímž je spojen příjem žalobkyně na území ČR. Znemožnění dosažení příjmu je tudíž újmu vážné intenzity.
71. Jelikož žalovaná v rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-5/SO-2018, učinila závěr, že nemožnost podat novou žádost hrozící vážnou újmu není, aniž by vyložila proč a aniž by provedla řádný a přezkoumatelný výklad tohoto neurčitého právního pojmu v poměrech posuzované věci, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu, ale soud může výklad správního orgánu přezkoumat jen tehdy, je-li v odůvodnění napadeného rozhodnutí obsažen, což v posuzované věci nenastalo.
72. Ke zbylým žalobním námitkám soud uvádí, že je má za nedůvodné: V situaci, kdy bylo znemožněno podávání všech žádostí o vydání zaměstnanecké karty, by nebylo hospodárné provádět dokazování toho, zda v minulosti bylo možno se žádostí registrovat, neboť pro změnu okolností to již pro rozhodnutí nemělo žádný význam. Žalobní argumentace úpravou § 42g odst. 7 (v žalobě uveden odst. 1) zákona o pobytu cizinců nemůže obstát,

protože podmínkou pro udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele podle tohoto zákonného ustanovení je předchozí nabytí zaměstnanecké karty, což není případ žalobkyně. Závěr, že je-li změna zaměstnavatele umožněna držiteli zaměstnanecké karty pouhým souhlasem se změnou, je nutno změnu umožnit i žadateli o zaměstnaneckou kartu, nemá oporu v zákoně.

73. Vzhledem ke zrušení napadeného rozhodnutí se soud nezabýval nedodržením správní praxe žalované tvrzenou žalobkyní s odkazem na rozhodnutí v jiných správních řízeních. Obecně k tomu však soud uvádí, že dovolává-li se účastník konkrétně specifikované odlišné správní praxe, měl by správní orgán tuto námitku vypořádat srozumitelnou úvahou o tom, v jakých konkrétních parametrech se jiný případ od případu účastníka liší a proč měla či neměla zjištěná odlišnost vliv na rozhodnutí účastníka. Srovnávané jiné případy by bylo vhodné založit do správního spisu, mj. za účelem umožnění soudního přezkumu rozhodnutí.
74. Jelikož žaloba je důvodná, soud výrokem I tohoto rozsudku zrušil pro vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí a z téhož důvodu (podle § 78 odst. 3 s. ř. s.) i prvoinstanční rozhodnutí. Soud současně vyslovil podle § 78 odst. 4 s. ř. s., že věc se vrací k dalšímu řízení žalované, protože popsanou vadou při nepřezkoumatelném posouzení důvodnosti žádosti o povolení změny žádosti žalobkyně trpí obě tato rozhodnutí a vytčenou vadu nelze bez ztráty instance odstranit pouze aktivitou odvolacího správního orgánu. V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
75. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalované týkající se žádosti žalobkyně o změnu žádosti nepodléhaly samostatnému soudnímu přezkumu [podle § 70 písm. c) s. ř. s.], avšak jejich nezákonnost měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí a v odůvodnění tohoto rozsudku se vypořádal s nezákonností rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-14114-5/SO-2018, a usnesení Ministerstva vnitra ze dne 8. 11. 2017, č.j. OAM-12672-9/ZM-2017, v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č.j. 4 As 37/2005-83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS.
76. Soud dodává, že v obdobné věci již rozhodoval zdejší soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2019, č.j. 30A 129/2018-51, kdy kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 7/2020 ze dne 13. 5. 2020.

[VI] Náklady řízení

77. Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem ve výši 15 342 Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za tři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „advokátní tarif“). Za úkony právní služby oceněné plnou výší se považují převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky.

78. Odměna advokáta a náhrada advokáta byly navýšeny o částku 2 142 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
79. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. 8. 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu