



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **M. K.**, ukrajinského státního příslušníka,
narozeného dne ...,
bytem v X,
zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem
se sídlem v Praze 1, Opletalova 25,

proti
žalované: **Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**,
se sídlem v Praze 4, náměstí Hrdinů 1634/3,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 10. 4. 2019, č. j. MV-27936-5/SO-2019

takto:

I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 10. 4. 2019, č. j. MV-27936-5/SO-2019, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 19 456 Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského, advokáta.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „žalovaná“) ze dne 10. 4. 2019, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky, ze

dne 14. 1. 2019, č. j. OAM-16591-57/ZM-2016. Uvedenými rozhodnutími bylo pravomocně rozhodnuto o zamítnutí žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle ustanovení § 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“).

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě namítl, že zásadně nesouhlasí s argumentací správních orgánů obou stupňů, kterou odůvodňují zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Podle názoru žalobce naprosto nesprávným a konkrétní situaci žalobce nepřiléhavým způsobem správní orgány aplikovaly zákonné ustanovení a dopustily se zásadních chyb v aplikaci a výkladu právních norem. Žalovaná se podle názoru žalobce řádně nevypořádala s odvolacími námitkami žalobce a v důsledku těchto pochybení zatížila své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

3. Žalobce poukázal na to, že ustanovení § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanovuje podmínku, že účelem pobytu cizince žádajícího o zaměstnaneckou kartu je pobyt na jedné z pracovních pozic uvedených v Centrální evidenci volných pracovních míst. Podle názoru žalobce zde zákonodárce nestanovuje podmínku, že by se muselo jednat o pracovní místo vedené v Centrální evidenci volných pracovních míst ke dni podání žádosti. Stejně tak není toto časové omezení stanoveno u podmínky uvedené v písmenu b), tedy u podmínky uzavření pracovní smlouvy. Žalobce má za to, že ke změně pracovního místa došlo pouze a jen v důsledku nezákonných rozhodnutí a nečinnosti správního orgánu prvního stupně. Žalobce si sjednal možnost zaměstnání u svého budoucího zaměstnavatele již před podáním žádosti – pracovní smlouva byla podepsána v říjnu 2016. Správní orgán prvního stupně však následně vydal dvě nezákonná rozhodnutí, což deklarovala sama žalovaná Komise ve svých rozhodnutích ze dne 1. 9. 2017 a ze dne 27. 8. 2018, podle nichž správní orgán prvního stupně opakovaně ignoroval závazný právní názor nadřízeného správního orgánu a tímto svým nezákonným postupem prodloužil dobu správního řízení ze šedesáti dnů (zákonná lhůta pro vyřízení žádosti) na více než dva roky. Tím správní orgán docílil toho, že původní volné pracovní místo, na které se žalobce přihlásil, a které bylo nahlášeno na dobu dvou let, tedy na dobu obvyklé platnosti zaměstnaneckých karet, zaniklo a pouze a jedině v důsledku deklarovaného nezákonného jednání správního orgánu z důvodu vypršení platnosti došlo k vypršení platnosti tohoto místa.

4. Žalobce namítl, že tuto situaci včas a proaktivně řešil. Jeho budoucí zaměstnavatel o něj velmi stojí a nabídl mu stejné pracovní místo ve své druhé firmě, tedy pozici dělníka v oblasti výstavby u společnosti X. Proto žalobce v reakci na nastalou skutečnost doložil novou pracovní smlouvu a číslo nového volného pracovního místa dle Centrální evidence. I v tuto chvíli tedy žalobce objektivně splňoval zákonné podmínky ustanovení § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány měly povinnost - s ohledem na povinnost rozhodovat podle aktuálního skutkového stavu, nestanoví-li zákon explicitně jinak - vzít tyto nově doložené okolnosti v potaz, obdobně jako to například činí při změnách podnikání u dlouhodobých pobytů za tímto účelem. Nutnost změny pracovního místa je v této věci důsledkem výhradně nečinnosti a opakovaného nezákonného rozhodování správního orgánu. Neakceptováním nového volného pracovního místa, respektive nevyhověním žádosti o změnu obsahu podání, tak došlo k zásadnímu zásahu do práv žalobce, kdy tento je pouze v důsledku nečinnosti a opakovaných nezákonných rozhodnutí správního orgánu diskriminován ve své žádosti o zaměstnaneckou kartu.

5. Žalobce trvá na tom, že rozhodnutí správních orgánů jsou zdánlivě v souladu se zákonem, avšak postup žalované i správního orgánu prvního stupně naplňuje znaky tzv. přepjatého formalismu, který je konstantně soudní judikaturou označován za nezákonný a v příkrém rozporu s ústavními principy demokratického ústavního státu.

6. Žalobce v podané žalobě namítl, že trvá i na své námitce nepřiměřenosti rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Vypořádání jeho odvolací námítky v napadeném rozhodnutí je nepřezkoumatelné, když žalobce argumentoval aktuálním rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 6A 43/2015 - 36, avšak žalovaná tuto námitku nijak nereflektovala a pouze uzavřela, že není povinna přiměřenost ve smyslu uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců zkoumat. Odkázala přitom na jiný judikát Nejvyššího správního soudu, který je však starší a týká se jiného řízení. Požadavek nepřiměřenosti nadto vyplývá nejen z ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců, ale i z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Právo na soukromý a rodinný život je chráněno na ústavní úrovni a v mezinárodních závazcích České republiky. Žalobce nepřiměřenost spatřuje hlavně v tom, že nevyhověním žádosti přichází o možnost zaměstnání u svého zaměstnavatele, který o něj stojí a u kterého má sjednané řádné zaměstnání na volném pracovním místě. Dále k vyjednání nástupu do zaměstnání České republiky, sjednání ubytování a k celkovému přesunu do jiné země vynaložil žalobce nemalé finanční náklady, je na místě hovořit i o ušlém zisku žalobce, který pouze v důsledku nečinnosti a nezákonného jednání správních orgánů přišel o předem sjednanou možnost výdělku, pro kterou splňoval veškeré zákonné podmínky. V důsledku nečinnosti a nezákonného postupu správních orgánů tak žalobce žije téměř tři roky v nejistotě o možném vývoji vlastního života v bazálních věcech, jako je místo života a zaměstnání. Tato nejistota, stres a nátlak neumožňuje žalobci budovat své živobytí, vztahy a podobně ani v zemi, kde se nyní nachází. Tento úhel dopadu svého jednání si správní orgány vůbec neuvědomují a nevnímají, jak zásadním způsobem i pouhou nečinností a uzavření žadatelů do takového pobytového vakua zasahují do soukromého a potažmo rodinného života cizinců.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Žalovaná ve vyjádření k podané žalobě odkázala na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, v němž Komise souhlasí s názorem správního orgánu prvního stupně o tom, že žalobce nesplňuje podmínku uvedenou v ustanovení § 42g odst. 2 písmeno a) zákona o pobytu cizinců, což je důvodem pro zamítnutí jeho žádosti podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

8. Zákonodárce sice v ustanovení § 42g odst. 2 písmeno a) zákona o pobytu cizinců nestanovil, že by pracovní pozice uvedená v Centrální evidenci volných pracovních míst musela být v evidenci ke dni podání žádosti, avšak vzhledem k tomu, že žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců nijak neřeší situaci, kdy dochází v průběhu řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty ke změně požadované pracovní pozice, je třeba tyto případy posuzovat podle obecné právní úpravy, tedy podle ustanovení § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), týkajícího se změny obsahu žádosti. Obsahem žádosti o vydání zaměstnanecké karty je zaměstnání na konkrétním označeném pracovním místě v Centrální evidenci volných pracovních míst. Dochází-li tedy v průběhu řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty, pak se nepochybně jedná o změnu obsahu žádosti a nemůže obstát námitka žalobce, týkající se přirovnání jeho případu ke změnám u dlouhodobých pobytů za účelem podnikání. Žalobcem uvedenými změnami nedochází ke změně obsahu žádosti, Komise

nezpochybňuje povinnost správních orgánů rozhodovat podle aktuálního skutkového stavu, ale platí i povinnost rozhodovat podle aktuálního právního stavu. Správní orgán prvního stupně této povinnosti dostál, když projednal žádost účastníka řízení o změnu žádosti o vydání zaměstnanecké karty a meritorně rozhodl s ohledem na skutečnost, že změnu obsahu žádosti nepovolil.

9. Žalované není nic známo o tom, že by v případě žalobce docházelo k jeho diskriminaci. Toto žalobce nijak nekonkretizoval a tato námitka je tak podle názoru žalované irelevantní. Pokud žalobce nebyl spokojen s délkou řízení o jeho žádosti, mohl žádat o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, a pokud jde o námitku přepjatého formalismu při postupu správního orgánu prvního stupně, má Komise za to, že jak správní orgán prvního stupně, tak i Komise postupovali v souladu se zákonem. Pokud nebyla v průběhu řízení o žádosti naplněna podmínka *sine qua non* (podmínka, bez které nelze – poznámka soudu), nelze postup správních orgánů hodnotit jako formalismus, ale je nutné jej vnímat jako interpretaci příslušných právních předpisů.

10. K námitce nedostatečného posouzení přiměřenosti napadeného rozhodnutí podle § 174a zákona o pobytu cizinců žalovaná uvádí, že žalobce nemá na území České republiky povolen jakýkoli pobyt. O pobytové oprávnění teprve usiluje žádostí, podanou na zastupitelském úřadu. Posuzování přiměřenosti dopadu rozhodnutí dopadá primárně na případy, kdy občané třetích zemí na území již pobývají, a nikoli na ty, kteří o vydání povolení k pobytu teprve usilují v zahraničí. Žalobce nepřiměřenost rozhodnutí do svého rodinného a soukromého života během řízení před správním orgánem prvního stupně nenamítal, ani v odvolacím řízení tuto námitku blíže nekonkretizoval. Podle názoru žalované žalobci zamítnutím žádosti o vydání zaměstnanecké karty nevznikla žalobci povinnost vycestovat a má zachovánu možnost podat další žádost o vydání zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu v zahraničí. Z uvedených důvodů žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Průběh řízení před správními orgány

11. Ze spisového materiálu, který byl soudu přeložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

12. Žalobce podal dne 3. 11. 2016 u zastupitelského úřadu České republiky ve Varšavě žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že hodlá být zaměstnán na pracovní pozici uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty pod číslem 10417630736 u zaměstnavatele X, s. r. o., se sídlem v X.

13. Rozhodnutím ze dne 21. 4. 2017, č. j. OAM-16591-24/ZM-2016, byla žádost žalobce zamítnuta, jelikož cizinec předložil padělanou náležitost žádosti o zaměstnaneckou kartu. Proti uvedenému rozhodnutí bylo podáno v zákonné lhůtě odvolání, o kterém rozhodla Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutím ze dne 1. 9. 2017, napadené rozhodnutí zrušila a věc byla vrácena žalovanému k novému projednání.

14. Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2018, č. j. OAM16591-33/ZM-2016, správní orgán žádost znovu zamítl, jelikož cizinec předložil padělanou náležitost žádosti o zaměstnaneckou kartu a dále protože v uplynulých pěti letech cizinec porušil povinnost stanovenou tímto zákonem. Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno v zákonné lhůtě opět odvolání, k němuž Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutím ze dne 27. 6. 2018 toto

rozhodnutí zrušila a věc opět vrátila správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

15. V průběhu řízení žalobce k žádosti doložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 27. 2. 2017 se společností X, s. r. o. Součástí spisového materiálu je výpis z Centrální evidence volných pracovních míst ze dne 8. 8. 2018, ve kterém je ke specifikaci volného pracovního místa číslo X uvedeno, že je požadována profese podle kategorizace CZ-ISCO - dělníci v oblasti výstavby budov, zaměstnavatel X, s. r. o., se sídlem v Praze 7, pracovněprávní vztah - plný úvazek minimálně 40 hodin týdně, dvousměnný provoz, mzda od 12 200 měsíčně, místo výkonu práce Praha, pracovní poměr od 1. 4. 2016 do 31. 3. 2018.

16. V rámci specifikace volného pracovního místa bylo k uvedenému pracovnímu místu dále správním orgánem prvního stupně zjištěno, že celkový počet pracovních pozic byl snížen na nulu, přičemž v poznámce je uvedeno, že zaměstnavatel aktuálně nehledá žádného zaměstnance na danou pozici a volné pracovní místo bylo vyřazeno ke dni 25. 4. 2018.

17. Usnesením ze dne 8. 8. 2018 správní orgán prvního stupně uložil účastníku řízení, aby do deseti dnů od doručení usnesení uplatnil právo seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, vyjádřil se k podkladům pro vydání rozhodnutí a navrhl důkazy ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 a § 39 odst. 1 správního řádu. Usnesení bylo zástupci žalobce doručeno dne 13. 8. 2018. Dne 22. 8. 2018 bylo účastníku umožněno nahlédnout do spisového materiálu a zmocněný zástupce účastníka do protokolu uvedl, že se vyjádří do patnácti dnů.

18. V písemném vyjádření ze dne 10. 9. 2018 žalobce uvedl, že z důvodu dlouhotrvajícího správního řízení bylo původní volné pracovní místo, na které se účastník řízení přihlásil, nahlášeno na dobu dvou let, přičemž platnost tohoto místa již vypršela. Dále žalobce uvedl, že mu zaměstnavatel nabídl jiné pracovní místo, které má nahlášeno, a nyní zajišťuje potřebné doklady. Proto účastník řízení požádal o přerušení řízení.

19. Správní orgán prvního stupně správní řízení přerušil na dobu patnácti dnů, přičemž dne 12. 9. 2018 žalobce doplnil své vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí a uvedl, že zaměstnavatel mu nabídl zaměstnání na novém pracovním místě číslo X u společnosti X.

20. Výzvou ze dne 14. 9. 2018 správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k odstranění vad podání, konkrétně k upřesnění podání ze dne 12. 9. 2018, tak, aby bylo zřejmé, co tímto podáním sleduje, tedy, zda tímto podáním usiluje o povolení změny obsahu své žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

21. Žalobce podal dne 26. 9. 2018 žádost o změnu obsahu podání, kterou se domáhal změny obsahu podání, protože vlivem opakovaných nezákonných rozhodnutí správního orgánu došlo k vypršení platnosti volného pracovního místa. Účastník uvedl, že vážnou újmu spatřuje v tom, že veškeré náklady, které vynaložil na podání žádosti, byly zbytečné, protahováním řízení se natáhla nejen lhůta řízení, ale došlo i k vyřazení čísla volného pracovního místa. Proto požádal o udělení zaměstnanecké karty u nového zaměstnavatele společnosti X.

22. Usnesením ze dne 2. 10. 2018 správní orgán prvního stupně změnu obsahu žádosti ze dne 26. 9. 2018 nepovolil, neboť nebyly pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Proti uvedenému usnesení podal žalobce dne 8. 10. 2018 odvolání a doložil pracovní smlouvu uzavřenou s X dne 1. 7. 2018.

23. Dne 18. 10. 2018 vyzval správní orgán prvního stupně účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu k uplatnění práva seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, vyjádřit se k nim a navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy. Usnesení bylo doručeno zástupci žalobce 22. 10. 2018. Žalobce nahlédl do spisu dne 5. 11. 2018. Zástupce žalobce do protokolu uvedl, že se písemně vyjádří do patnácti dnů. Dne 20. 11. 2018 podal podrobné písemné vyjádření, v němž uvedl stejné okolnosti, které uvedl již dne 10. 9. 2018.

24. Rozhodnutím ze dne 14. 1. 2019, č. j. OAM-16591-57/ZM-2016, správní orgán prvního stupně zamítl žádost účastníka řízení o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť cizinec nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona.

25. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce dne 17. 1. 2019 blanketní odvolání, které doplnil o písemné odůvodnění dne 6. 2. 2019. V něm, tak jak v podané žalobě, žalobce namítl, že ve věci jeho žádosti došlo k nezákonnému rozhodnutí, které jej činí odpovědným za průtahy řízení v trvání dvou let a dvou měsíců. Vzhledem k uvedenému již zaniklo volné pracovní místo, na které se žalobce přihlásil, přičemž žalobce změnil obsah svého podání a ke své žádosti požádal svázat jiné pracovní místo na stejné pozici, jaká byla původně smluvena. Požádal tedy správní orgán, aby jeho žádost posoudil v kontextu uvedené žádosti tak, že odstranil nedostatky vzniklé nikoli svojí vinou. Zažádal o souhlas se změnou obsahu žádosti, který však správní orgán prvního stupně neudělil. O odvolání proti usnesení nepovolující změnu obsahu žádosti nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, proto bylo pochybením správního orgánu prvního stupně, když nepřerušil řízení do pravomocného rozhodnutí o této žádosti o změnu obsahu žádosti. Správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, které neodpovídá požadavkům uvedeným v § 68 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a neprovedl žádný přezkum přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců.

26. O podaném odvolání rozhodla Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 10. 4. 2019, kterým odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru migrační politiky ze dne 14. 1. 2019 potvrdila s odůvodněním, že nebyly splněny všechny podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, konkrétně podmínka *sine qua non* pro vydání požadované zaměstnanecké karty, tedy existence konkrétní pracovní pozice nabízené v evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet. Žalobcem uvedené číslo není v evidenci volných pracovních míst vedeno jako místo obsaditelné držitelem zaměstnanecké karty a vzhledem k tomu, že nebylo vyhověno žádosti účastníka řízení o změnu obsahu žádosti, protože neprokázal závažné důvody vedoucí k takovému kroku, je nezbytné postupovat uvedeným způsobem a uzavřít, že nebyla splněna podmínka pro vydání zaměstnanecké karty. Tím, že správní orgány nevyčkaly vydání rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci odvolání žalobce proti rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno jeho žádosti o změnu obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu, nedošlo k porušení procesních práv účastníka řízení. Správní orgán je oprávněn přerušit řízení pouze na dobu nezbytně nutnou s ohledem na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, žalobce se práva na přerušování řízení dovolává v rozporu s jeho účelem. K námitce o neprovedení přezkumu přiměřenosti dopadu napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života účastníka řízení žalovaná uvedla, že v případě, kdy je žádost účastníka zamítnuta podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu nesplnění podmínek stanovených v zákoně, není zákonnou

povinností správního orgánu posuzovat zásah uvedeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života účastníka řízení.

Řízení před správními soudy

27. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 21. 11. 2019 zástupkyně žalobce při jednání soudu setrvala na podané žalobě a zdůraznila, že žalobce podmínky vydání zaměstnanecké karty splňoval po celou dobu správního řízení, pouze a jedině v důsledku nekompetentního postupu správního orgánu prvního stupně a tím způsobené nezákonné délky řízení došlo k tomu, že volné pracovní místo po uplynutí dvou let od podání žádosti přestalo být v evidenci zaneseno. Do této situace se dostal žalobce na základě jednání správního orgánu, svoji situaci proaktivně řešil, když si sjednal identické pracovní místo u jiné společnosti, které rovněž splňovalo zákonné podmínky pro vydání zaměstnanecké karty. Obsah žádosti žalobce zůstal po celou dobu řízení stejný, šlo mu o vydání povolení k pobytu za účelem zaměstnání u zcela konkrétního zaměstnavatele, které splňovalo další zákonem stanovené podmínky. Podle žalobce je nutné, aby správní orgán rozhodoval vždy podle aktuálního skutkového stavu, což se v daném případě nestalo. K zamítnutí žádosti o změnu obsahu žádosti zástupkyně žalobce doložila jako důkaz tři rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a jedno rozhodnutí žalované, z nichž se podává, že správní orgán v případě jiných cizinců neměl problém změnu obsahu žádosti povolit, nevadila mu ani změna účelu pobytu, ani změna v osobě zaměstnavatele. Podle názoru žalobce nebylo žádného důvodu k zamítnutí žádosti, protože žalobce měl po celou dobu řízení sjednáno zaměstnání na konkrétním místě evidovaném úřadem práce. Postup žalované je projevem přepjatého formalismu, rozhodnutí je z pohledu komunitárního práva nepřiměřené, přitom i české správní soudy ve své judikatuře dovodily, že dopady do soukromého a rodinného života cizince musí být zkoumány i tam, kde to není zákonem o pobytu cizinců explicitně uvedeno.

28. Zástupce žalované u jednání soudu uvedl, že konkrétní žádost cizince je vždy vázána na konkrétní číslo evidovaného pracovního místa u konkrétního zaměstnavatele na konkrétní a specifickou pracovní pozici. Tato vazba již v době vydání napadeného rozhodnutí nebyla zachována. Žádosti cizince o změnu obsahu žádosti nemohlo být vyhověno, protože žalobcem uvedené tvrzení o výši marně vynaložených výdajů a nákladů nemá charakter závažné újmy, kterou správní řád pro vyhovění takové žádosti jako podmínku stanoví. Každá žádost přitom musí být posouzena individuálně, žalovaná odůvodnila, proč má za to, že existence závažné újmy na straně žalobce nebyla prokázána. Žalobcem předestřená rozhodnutí, jimiž správní orgány změnu obsahu žádosti cizince povolily, není pro souzenou věc přílehlavá, protože u změny v oblasti podnikání došlo v mezidobí ke změně a úpravě metodiky posuzování, a pokud jde o změnu účelu pobytu v podobě studia, jedná se o zcela odlišný pobytový titul, na který dopadá jiná právní úprava, zejména pokud jde o příslušné komunitární směrnice. Je třeba rovněž zohlednit regulaci trhu práce, proto případ žalobce nelze s předloženými rozhodnutími porovnávat. Pokud jde o námitku přiměřenosti rozhodnutí, má žalovaná i nadále za to, že není – li splněna některá ze zákonem uvedených podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, vydat ji nelze a správní orgán nemá povinnost zabývat se poměry cizince.

29. Městský soud v Praze o podané žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 21. 11. 2019, č. j. 11A 83/2019 – 36, jímž žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Zároveň soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení. Soud - ve stručnosti - dovodil, že v případě žalobce nebyly dány okolnosti, v nichž lze spatřovat závažnou

překážku jeho pobytu na území jako důvod pro zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, a dále že nesprávným poučením správní orgán prvního stupně nedostatečně zpravil žalobce o jeho právech a povinnostech vzhledem k jeho osobním poměrům a povaze podání ze dne 12. 9. 2018. Správní orgán I. stupně tak porušil základní zásady činnosti správních orgánů podle § 4 odst. 2 správního řádu a nedostál svým povinností šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy účastníka podle § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Jeho postup nebyl v souladu s veřejným zájmem a neodpovídal okolnostem daného případu. Žalovaný odvolací orgán tato pochybení správního orgánu I. stupně neidentifikoval, ani nenapravil. Správní orgány tak postupovaly nepřiměřeně formalisticky a v rozporu se zásadami dobré správy.

30. Rozsudek Městského soudu v Praze byl k žalovaným správním orgánem podané kasační stížnosti zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2Azs 361/2019 – 32, dostupným na www.nssoud.cz, a věc byla městskému soudu vrácena k dalšímu řízení s odůvodněním, že soud postup správního orgánu prvního stupně posoudil nesprávně.

31. Městský soud v Praze je právním názorem, jenž byl vyjádřen v uvedeném zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, vázán (ustanovení § 110 odstavec 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), proto se znovu zabýval důvodností podané žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska uplatněných žalobních námitek podle podané žaloby a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce k výzvě soudu dne 27. 10. 2020 odvolal s ohledem na nepříznivou epidemiologickou situaci v České republice svoji žádost o nařízení ústního jednání a žalovaný správní orgán vyjádřil svůj souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání, Městský soud v Praze postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Posouzení důvodnosti žalobních bodů soudem

32. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované, kterým bylo rozhodnuto o tom, že se zamítá žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu formou zaměstnanecké karty.

33. Zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána (§ 42g zákona o pobytu cizinců), nelze po podání žádosti o zaměstnaneckou kartu či prodloužení její platnosti bez dalšího libovolně měnit zaměstnavatele a pracovní pozici, ohledně níž byla žádost podána. Změna zaměstnavatele či pracovní pozice podléhá režimu podle § 41 odst. 8 správního řádu a pro povolení změny žádosti je nutno vyhovět zákonným podmínkám stanoveným v tomto ustanovení.

34. Podle ustanovení § 46 odstavec 6 písm. b) ve spojení s § 42g odstavec 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců může být zaměstnanecká karta (povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky vydána cizinci, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst

obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty, a to za splnění dalších zákonných podmínek. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná zamítla žádost žalobce proto, že zaměstnavatel účastníka řízení, k němuž byla žádost žalobce o povolení k pobytu původně vydána, již konkrétní místo uvedené v registru volných pracovních míst obsaditelných žadateli o zaměstnaneckou kartu neuváděl, protože dvouletá doba, na kterou zaměstnavec potřeboval, v průběhu správního řízení o žádosti žalobce uplynula. Z uvedeného důvodu žalobce nemohl plnit účel pobytu, pro který žádost podával, kterým je výkon zaměstnání na území České republiky pro tohoto zaměstnavatele – společnost X s. r. o. Jakmile žalobce následně doložil správnímu orgánu pracovní smlouvu, uzavřenou se společností X, byl vyzván k odstranění vad podání a k upřesnění obsahu svého podání ze dne 12. 9. 2018. Na tuto výzvu ze dne 14. 9. 2018 žalobce reagoval podáním ze dne 26. 9. 2019, v němž uvedl, že žádá o udělení zaměstnanecké karty na pracovní místo u X. Nosným důvodem odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí byl tedy názor správních orgánů, že v případě žalobce byly zjištěny skutkové a právní okolnosti, v nichž lze spatřovat důvod pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty.

35. Žalobce podal dne 3. 11. 2016 u zastupitelského úřadu České republiky ve Varšavě žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že hodlá být zaměstnán na pracovní pozici uvedené v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty pod číslem 10417630736 u zaměstnavatele X, s. r. o., se sídlem v X.

36. V průběhu řízení žalobce k žádosti doložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 27. 2. 2017 se společností X, s. r. o. Součástí spisového materiálu je výpis z Centrální evidence volných pracovních míst ze dne 8. 8. 2018, ve kterém je ke specifikaci volného pracovního místa číslo 10417630736 uvedeno, že je požadována profese podle kategorizace CZ-ISCO - dělníci v oblasti výstavby budov, zaměstnavatel X, s. r. o., se sídlem v Praze 7, pracovní právní vztah - plný úvazek minimálně 40 hodin týdně, dvousměnný provoz, mzda od 12 200 měsíčně, místo výkonu práce X, pracovní poměr od 1. 4. 2016 do 31. 3. 2018.

37. V průběhu řízení bylo k uvedenému pracovnímu místu zjištěno, že celkový počet pracovních pozic byl snížen na nulu, přičemž v poznámce je uvedeno, že zaměstnavatel aktuálně nehledá žádného zaměstnance na danou pozici a volné pracovní místo bylo vyraženo ke dni 25. 4. 2018.

38. Ze spisu se dále podává, že dne 10. 9. 2018 žalobce uvedl, že z důvodu dlouhotrvajícího správního řízení bylo původní volné pracovní místo, na které se účastník řízení přihlásil, nahlášeno na dobu dvou let, přičemž platnost tohoto místa již vypršela. Dále žalobce uvedl, že mu zaměstnavatel nabídl jiné pracovní místo, které má nahlášeno, a nyní zajišťuje potřebné doklady. Proto účastník řízení požádal o přerušování řízení.

39. Správní orgán prvního stupně správní řízení přerušil na dobu patnácti dnů, přičemž dne 12. 9. 2018 žalobce doplnil své vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí a uvedl, že zaměstnavatel mu nabídl zaměstnání na novém pracovním místě číslo X u společnosti X. Výzvou ze dne 14. 9. 2018 správní orgán prvního stupně vyzval žalobce k odstranění vad podání, konkrétně k upřesnění podání ze dne 12. 9. 2018, tak, aby bylo zřejmé, co tímto podáním sleduje, tedy, zda tímto podáním usiluje o povolení změny obsahu své žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

40. Dne 26. 9. 2018 žádost o změnu obsahu podání, kterou se domáhal změny obsahu podání, protože vlivem opakovaných nezákonných rozhodnutí správního orgánu došlo k vypršení platnosti volného pracovního místa. Účastník uvedl, že vážnou újmu spatřuje v tom, že veškeré náklady, které vynaložil na podání žádosti, byly zbytečné, protahováním řízení se natáhla nejen lhůta řízení, ale došlo i k vyřazení čísla volného pracovního místa. Proto požádal o udělení zaměstnanecké karty u nového zaměstnavatele společnosti X. Usnesením ze dne 2. 10. 2018 správní orgán prvního stupně změnu obsahu žádosti ze dne 26. 9. 2018 nepovolil, neboť nebyly pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Proti uvedenému usnesení podal žalobce dne 8. 10. 2018 odvolání a doložil pracovní smlouvu uzavřenou s X dne 1. 7. 2018.

41. Ze správního spisu soud zjistil, že se žalobce dne 12. 9. 2018 vyjádřil, že trvá zájem zaměstnavatele zaměstnat žalobce i přesto, že platnost původního pracovního místa v evidenci volných pracovních míst v průběhu správního řízení o zaměstnaneckou kartu vypršela. Nabídl mu proto zaměstnání na novém pracovním místě číslo X v X. Žalobce sdělil, že probíhá příprava pracovní smlouvy, kterou doloží ve lhůtě patnácti dnů. Požádal zároveň o přerušování správního řízení a upozornil na to, že k zániku platnosti původní pracovní pozice došlo v důsledku nečinnosti správních orgánů v řízení. V návaznosti na to správní orgán prvního stupně žalobce dne 14. 9. 2018 vyzval, aby objasnil, čeho se svým vyjádřením ze dne 12. 9. 2018 domáhá. Správnímu orgánu prvního stupně nebylo jasné, zda hodlá vedle původně doložené pracovní pozice pracovat i na pozici pro nového zaměstnavatele X. Součástí výzvy je poučení, že zaměstnanecká karta je povolení k dlouhodobému pobytu, jehož účelem je zaměstnání na konkrétním volném pracovním místě. Změna pracovního místa je změnou obsahu žádosti ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu, která podléhá předchozímu souhlasu správního orgánu, který ji může povolit jen v případě, že hrozí vážná újma. Zároveň byl žalobce poučen, že skutečnosti, které v jeho případě představují vážnou újmu, je třeba uvést a jejich existenci prokázat nebo alespoň důkazy k jejich prokázání označit. Dále byl poučen, že jestliže své vyjádření nevysvětlí, nebude se k němu přihlížet.

42. Nejvyšší správní soud v odůvodnění zrušujícího rozsudku uvedl, že ze správního spisu dále vyplývá, že žalobce dne 26. 9. 2018 požádal o změnu obsahu podání s odůvodněním, že vlivem opakovaných nezákonných rozhodnutí správního orgánu došlo k vypršení platnosti volného pracovního místa. Žalobce uvedl, že vážnou újmu spatřuje v tom, že veškeré náklady, které vynaložil na podání žádosti, byly zbytečné, protahováním řízení se prodloužila nejen doba jeho trvání, ale došlo i k vyřazení volného pracovního místa. Proto žádá o udělení zaměstnanecké karty u nového zaměstnavatele X. Žalobce doložil pracovní smlouvu uzavřenou s X ze dne 1. 7. 2018.

43. Ze spisového materiálu dále vyplývá, že změnu obsahu žádosti žalobce správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 2. 10. 2018 nepovolil, neboť neshledal, že by pro to byly splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu, zejména nebyla doložena podmínka, kterou tvoří hrozící vážná újma.

44. Městský soud v Praze – vázán závazným názorem Nejvyššího správního soudu - se neztotožňuje s názorem žalobce, že správní orgán prvního stupně postupoval ohledně návrhu na změnu obsahu žádosti žalobce ze dne 26. 9. 2018 nesprávně.

45. Podle ustanovení § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, se „zaměstnaneckou kartou rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas ministerstva podle odstavce 7 nebo 8. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.“

46. Podle ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu „o povolení změny obsahu podání účastník může požádat pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětuzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma.“

47. Podle Nejvyššího správního soudu ze shora citovaných ustanovení vyplývá, že zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání „na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána“ (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Tímto způsobem dotčené ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud například i ve svém rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3Azs 352/2017 – 31, či v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2Azs 354/2019 – 27. Po podání žádosti o zaměstnaneckou kartu či prodloužení její platnosti proto nelze bez dalšího libovolně měnit zaměstnavatele a pracovní pozici, na kterou byla žádost podána. Změna zaměstnavatele či pracovní pozice podléhá režimu podle § 41 odst. 8 správního řádu a pro povolení změny žádosti je nutno vyhovět zákonným podmínkám stanoveným v tomto ustanovení.

48. Takový výklad ostatně vyplývá i z rozsudků Nejvyššího správního soudu, jež se zabývaly změnami obsahu žádostí o zaměstnanecké karty v obdobných případech. V rozsudku ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1Azs 7/2020 – 39, Nejvyšší správní soud přezkoumal postup žalované a správního orgánu prvního stupně podle § 41 odst. 8 správního řádu. Jednoznačně přitom dovodil, že v případě změny zaměstnavatele v průběhu správního řízení o vydání zaměstnanecké karty je ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu relevantní (viz bod [25] rozsudku). V bodech [27] a [28] vysvětlil: „Ustanovení § 41 správního řádu se vztahuje na případy navrácení věci v předešlý stav, tedy prominutí zmeškání úkonu pro závažnou překážku (velmi závažný zdravotní stav, těžkou osobní či rodinnou situaci apod.), která nastala bez zavinění žadatele. Jde tak o možnost učinit určitý úkon i po uplynutí lhůty – pokračovat v řízení a mít možnost dobrat se pozitivního (chtěného) výsledku. Odstavec 8 výše uvedeného ustanovení správního řádu hovoří o povolení změny obsahu podání. Změna obsahu podání bude zpravidla sledovat taktéž potenciální možnost uspět se svou žádostí, podáním či jiným úkonem.“ Nejvyšší správní soud dále na základě kasačních námitek posuzoval, zda byla naplněna podmínka hrozby vážné újmy pro povolení změny obsahu žádosti, přičemž v bodě [36] uvedl, že „pokud tak zájem potenciálního zaměstnavatele ‚vyprchá‘ a žadatel nemůže (lidsky důstojným způsobem) podat novou žádost, nezbyvá mu než požádat o změnu obsahu podání (k tomu si obstarat v krátkém čase potřebné podklady a doložit je k žádosti), a to nikoliv s ohledem na vlastní pochybení.“ (zdůraznění dodáno) Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal pochybení správních orgánů při posouzení „hrozby vážné újmy“ v případě ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu, vysvětlil, že „správní orgány na místo toho použily izolovaně ustanovení procesního práva, které jistě jinak má své místo ve správním řízení a zabraňuje potenciálnímu svévolnému chování účastníků v řízení o žádostech (což nebyl

tento případ), a žádosti žalobce postupně zamítly.“ Ohledně aplikace § 41 odst. 8 správního řádu v případě změny obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu lze odkázat i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1Azs 403/2019 - 28, či ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3Azs 352/2017 - 31.

49. Městský soud v Praze na základě výše uvedeného dospěl v nyní posuzovaném případě k závěru, že nelze přisvědčit argumentům žalobce, že změna zaměstnavatele či pracovní pozice v řízení o vydání zaměstnanecké karty nepodléhá postupu podle § 41 odst. 8 správního řádu, a proto správní orgány mají v případě pochybností nanejvýš vyzvat k vyjasnění, zda žalobce skutečně požaduje vydání zaměstnanecké karty u nově uvedeného zaměstnavatele. Soud shledal i v jiných ohledech postup správního orgánu prvního stupně v souladu se zákonem i materiálním obsahem úkonů žalobce v řízení, a tento názor aproboval i Nejvyšší správní soud v odůvodnění zrušujícího rozsudku. Není sporu o tom, že žalobce dne 3. 11. 2016 požádal o vydání zaměstnanecké karty za účelem práce u zaměstnavatele X, s. r. o. Jestliže později v řízení vyjádřil vůli změnit zaměstnavatele (dne 12. 9. 2018), správní orgán prvního stupně ho správně vyzval k objasnění, jakého procesního postupu se svým podáním domáhá. Ve výzvě srozumitelně vysvětlil, že má-li žalobce v úmyslu změnit obsah své žádosti o zaměstnaneckou kartu tak, že jeho zaměstnavatelem je na místo X, s. r. o., X, podléhá změna rozhodnutí správního orgánu, který na základě tvrzení žalobce posoudí, zda v případě nepovolení změny žádosti hrozí vážná újma. Výzva jednoznačně formuluje, že žalobce je povinen tvrdit a doložit, v čem spočívá hrozba vážné újmy, pokud by změna zaměstnavatele v žádosti nebyla povolena. O náležitém poučení v posuzované věci svědčí i skutečnost, že žalobce v návaznosti na tuto výzvu dne 26. 9. 2018 v souladu s pokyny výslovně požádal o změnu obsahu své žádosti a doložil pracovní smlouvu se zaměstnavatelem X a tvrdil, v čem spočívá hrozba vážné újmy.

50. Výše popsany postup správního orgánu prvního stupně nelze považovat ani za nepřiměřeně formalistický, neboť žalobci bylo poskytnuto náležité poučení a prostor, aby své podání v řízení vysvětlil a splnil veškeré potřebné náležitosti pro vyhovění jeho žádosti o změnu zaměstnavatele. Správní orgán prvního stupně o žádosti rozhodl usnesením, přičemž žalobce využil své možnosti podat proti tomuto usnesení odvolání.

51. Otázku, zda byly v případě žalobce splněny podmínky pro změnu obsahu jeho žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu, soud posoudil tak, že ze spisu se podává, že žalobce podal dne 26. 9. 2018 žádost o změnu obsahu podání, kterou se domáhal změny obsahu podání, protože vlivem opakovaných nezákonných rozhodnutí správního orgánu došlo k vypršení platnosti volného pracovního místa. Účastník uvedl, že vážnou újmu spatřuje v tom, že veškeré náklady, které vynaložil na podání žádosti, byly zbytečné, protahováním řízení se natáhla nejen lhůta řízení, ale došlo i k vyřazení čísla volného pracovního místa. Proto požádal o udělení zaměstnanecké karty u nového zaměstnavatele společnosti X. Jak již bylo výše uvedeno, usnesením ze dne 2. 10. 2018 správní orgán prvního stupně změnu obsahu žádosti ze dne 26. 9. 2018 nepovolil, neboť nebyly pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Proti uvedenému usnesení podal žalobce dne 8. 10. 2018 odvolání a doložil pracovní smlouvu uzavřenou s X dne 1. 7. 2018.

52. Ustanovení § 41 správního řádu se vztahuje na případy navrácení věci v předešlý stav, tedy prominutí zmeškání úkonu pro závažnou překážku (velmi závažný zdravotní stav,

těžkou osobní či rodinnou situaci apod.), která nastala bez zavinění žadatele. Jde tak o možnost učinit určitý úkon i po uplynutí lhůty – pokračovat v řízení a mít možnost dobrat se pozitivního (chtěného) výsledku. Odstavec 8 výše uvedeného ustanovení správního řádu hovoří o povolení změny obsahu podání. Změna obsahu podání bude zpravidla sledovat taktéž potenciální možnost uspět se svou žádostí, podáním či jiným úkonem.

53. Žádost o změnu obsahu podání (zde žádosti o zaměstnaneckou kartu) podle § 41 odst. 8 správního řádu je zajiště podáním návrhovým, se kterým je spjata nejenom povinnost tvrzení, ale i důkazní, tedy nejenom tvrdit určité skutečnosti, ale je i prokázat či alespoň k prokázání těchto navrhnout provedení důkazních prostředků. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1Azs 403/2019 – 28, *„[ž]adatel o povolení změny obsahu podání musí tvrdit a prokázat, že mu brozí vážná újma. Na správním orgánu pak je, aby při posouzení žádosti o změnu obsahu podání zhodnotil, zda účastníkem řízení tvrzené a prokázané skutečnosti spadají do rozsahu neurčitého právního pojmu, hrozba vážné újmy, a zda je tedy možno žádosti vyhovět.“*

54. V nyní projednávané věci žalobce tvrdil, že mu v důsledku prodlení správních orgánů a jejich procesního postupu vznikla finanční újma – zbytečně vynaložené náklady, nedosažení očekávaného příjmu v České republice a další náklady spojené s podáním nové žádosti by mu vznikly v budoucnu. Přitom se žalobce již v písemnosti ze dne 12. 9. 2018 vyjádřil v tom smyslu, že trvá zájem zaměstnavatele zaměstnat žalobce i přesto, že platnost původního pracovního místa v evidenci volných pracovních míst v průběhu správního řízení o zaměstnaneckou kartu vypršela. Nabídl mu proto zaměstnání na novém pracovním místě číslo X v X. Žalobce sdělil, že probíhá příprava pracovní smlouvy, kterou doloží ve lhůtě patnácti dnů. Požádal zároveň o přerušení správního řízení a upozornil na to, že k zániku platnosti původní pracovní pozice došlo v důsledku nečinnosti správních orgánů v řízení.

55. Městský soud v Praze nevylučuje, že by finanční újma nemusela sama o sobě představovat hrozící vážnou újmu ve smyslu ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu. V projednávané věci leželo břemeno důkazní na žalobci, který výši újmy a s ní spojené následky do jeho ať již osobní, majetkové či rodinné situace neuvedl. Správní orgány však mají ze své úřední činnosti také dostatek informací a znalostí skutečného stavu podávání a přijímání žádostí. O tom, že tento stav je dlouhodobě nevyhovující, svědčí i uskutečňované změny systému. Nelze přitom přehlédnout, že žalobce dále tvrdil, že kromě finanční újmy za „hrozící vážnou újmu“ považuje skutečnost, že s ohledem na průtahy správního orgánu prvního stupně nebude moci podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Nasnadě je tedy zodpovězení otázky, zda hrozící vážnou újmu může představovat prodlení správního orgánu, jeho procesní postup a výsledek, za existence systému přijímání žádostí, ve kterém nelze lidsky důstojným způsobem podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu? Nasnadě je i odpověď - ano, může (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1Azs 7/2020 - 39. V něm v bodě [34] Nejvyšší správní soud uvedl, že *„situace ohledně lidsky důstojného podávání žádosti o zaměstnanecké karty (a i další pobytové tituly) v systému Visapoint byla v minulosti velice podrobně popsána v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10Azs 153/2016 – 52, publikovaném pod č. 3601/2017 ve Sbírce NSS.“*

56. V projednávané věci však správní orgány bez dalšího odmítly posoudit, zda délka řízení, ve spojení s dalšími skutečnostmi, mohla být „hrozící vážnou újmu“. Toliko konstatovaly, že délka řízení pro změnu obsahu podání důvodem není. Správní orgán

prvého stupně rozhodl o tom, že žadatel nesplnil jednu z podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Po zjištění, že původní přislíbené místo není k dispozici, nezbylo žalobci, než požádat o přerušení běžícího řízení a pokusit se najít si pracovní místo (u jiného zaměstnavatele) odpovídající zákonným podmínkám. Ostatně jako důvod pro přerušení uvedl právě potřebu získání potřebného času, aby si jiné zaměstnanecké místo našel. Správní orgán prvního stupně byl tedy s jeho důvody srozuměn a deklaroval je v důvodech svého rozhodnutí o přerušení řízení. Požádal-li žalobce posléze o pokračování v řízení - a v tomto kontextu o povolení změny obsahu původně podané žádosti v podstatě jen ohledně druhu práce a místa jejího výkonu a osoby zaměstnavatele (ostatní náležitosti zůstaly nezměněny) - bylo logické, aby správní orgány takovou změnu povolily a dokončily řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Navíc měly přihlídnout k tomu, že žalobce tuto situaci nevyvolal.

57. Správní orgány však v projednávané věci svého prodlení na místo toho využily proti žalobci, respektive k němu v rámci výkladu pojmu „*hrozící vážná újma*“ vůbec nepřihlédly, ač mělo pro žádost o zaměstnaneckou kartu fatální důsledky. Nechaly stranou smysl a účel aplikovaného hmotného práva, kterým je především uskutečňovat státní politiku zaměstnanosti za situace, kdy existuje určitý objem pracovních míst a jejich struktura, jež se nedaří obsazovat tradičním působením trhu pracovních sil z „domácích“ zdrojů. Stát zákonnou cestou vytváří podmínky a pobídky pro obě strany pracovněprávního vztahu, tedy zaměstnavatele i zaměstnance, a svou nabídku adresuje prostřednictvím zákona do cizinecké oblasti. Naplnění tohoto smyslu by mělo být vůdčím principem pro správní orgány, které se (spolu)podílejí na uskutečňování této státní politiky. Správní orgány na místo toho použily izolovaně ustanovení procesního práva, které jistě jinak má své místo ve správním řízení a zabraňuje potenciálnímu svévolnému chování účastníků v řízení o žádostech (což nebyl tento případ), a žádosti žalobce postupně zamítly. Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku sp. zn. 1Azs 7/2020 vyjádřil, že „*postup správních orgánů neberoucí v úvahu fakt značné obtížnosti až nemožnosti lidsky důstojně učinit nové podání (zde žádost o zaměstnaneckou kartu) tak vylučují naplnění účelu řízení o zaměstnanecké kartě (nechat se při splnění zákonných podmínek zaměstnat na vybrané a přislíbené volné pracovní místo), a představují tedy „hrozící vážnou újmu“ podle § 41 odst. 8 správního řádu.*“

58. Městský soud v Praze dospěl po provedeném řízení k závěru, že postup správních orgánů jako celek v posuzované věci nevyhověl zákonným požadavkům na dodržování zásad činnosti veřejné správy. Bylo na správním orgánu, aby umožnil žalobci uplatnit příležitost volit jednotlivé procesní kroky v průběhu řízení podle vývoje situace, a to tím spíše, kdy důvodnost žádosti již v důsledku délky řízení musí být posuzována v reálném čase.

Závěr a náklady řízení

59. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána zčásti důvodně, neboť správní orgány obou stupňů zatížily řízení předcházející vydání žalobou napadeného rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 78 odstavec 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (ustanovení § 78 odstavec 4 s. ř. s.). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem v rozsudcích vydaných v této posuzované věci. To především znamená, že se v dalším řízení správní orgány budou zabývat všemi

skutkovými okolnostmi projednávané věci nejenom izolovaně, ale zejména v jejich souhrnu. Na paměti budou mít především nalezení smyslu a účelu aplikovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců a jeho naplnění procesně bezvadným způsobem.

60. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který měl ve věci úspěch, má právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení proti neúspěšnému žalovanému správnímu orgánu. Náhrada nákladů řízení představuje v dané věci žalobcem zaplacený soudní poplatek z podané žaloby v částce 3 000 Kč a odměna právního zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského, advokáta, a jeho hotové výdaje. Mimosmluvní odměna advokáta v dané věci činí čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast u jednání soudu dne 21. 11. 2019 a vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného) podle ustanovení § 6, § 7, § 9 a § 11 odstavce 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a čtyřikrát režijní paušál po 300 Kč podle § 13 odstavce 3 advokátního tarifu. Výše mimosmluvní odměny tak činí 13 600 Kč, tato částka se však zvyšuje o 21% daň z přidané hodnoty, tj. o částku 2 856 Kč, protože zástupce žalobce soudu osvědčil, že je plátcem této daně. Celková výše přiznaných nákladů řízení tak v této věci činí 19 456 Kč, jejichž povinnost k náhradě soud přiznal žalobci proti žalované k rukám zástupce žalobce v třicetidenní lhůtě od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Podle ustanovení § 104 odstavce 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 11. listopadu 2020
c h ,

Mgr. Marek B e d ř i

předseda senátu