



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: N. M. T., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,  
v ČR bytem S.  
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem, sídlem Příkop 8,  
Brno

proti  
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců  
sídlím nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 11. 2017, č. j. OAM-14746-14/ZM-2017, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 21 694,50 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

## Odůvodnění:

### I.

#### Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 11. 2017, č. j. OAM-14746-14/ZM-2017. Tímto prvoinstančním rozhodnutím byla 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*“) zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť žalobce nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, 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.

### II.

#### Žaloba

2. Žalobce uvedl, že podal dne 9. 5. 2017 žádost o vydání zaměstnanecké karty. Lhůta pro rozhodnutí o žádosti uplynula dne 8. 6. 2017. Dne 19. 9. 2017 podal žalobce žádost o změnu obsahu žádosti s tím, že usiloval o změnu zaměstnavatele a v této žádosti uvedl nové číslo volného pracovního místa. Žádost o povolení změny obsahu podání odůvodnil žalobce tím, že o něj původní zaměstnavatel z důvodu průtahů ztratil zájem, a dále nemožností zaregistrovat se k podání nové žádosti u Zastupitelského úřadu ČR v Hanoji, k čemuž odkázal na rozsudky rozšířeného senátu NSS, které tuto skutečnost dokládají, a na případnou nezbytnou platbu za tuto registraci zprostředkovatelům v řádu tisíců USD.
3. Napadené rozhodnutí v souvislosti s nepovolením změny obsahu žádosti porušilo ust. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), podle kterého v obdobných případech má být rozhodováno shodně. Žalobci 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. 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 více než 14 kalendářních měsíců).
4. Žalovaná v jiné podobné věci rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018 (č. j. je v žalobě nečitelné) zrušila usnesení o nepovolení změny obsahu podání. Řízení mají podobný skutkový základ, tudíž mělo být rozhodnuto stejně – měla být povolena změna obsahu žádosti. Současně žalovaná ve jmenovaném rozhodnutí uvedla, že s ohledem na časový odstup od

podání žádosti, kdy o cizince původní zaměstnavatel již nemá zájem, je namístě povolit změnu zaměstnavatele. Žalobci nebylo zřejmé, z jakého důvodu se žalovaná odchýlila od vlastních právních názorů vyjádřených v dřívějším rozhodnutí v podobné věci. Svým nepředvídatelným rozhodnutím porušila zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a materiální rovnosti, čímž založila nezákonnost rozhodnutí.

5. Žalobce měl dále za to, že nepovolení změny bylo přehnaným formalismem ze strany správních orgánů. Jednak veškeré další náležitosti a šetření prováděná správním orgánem zůstávají nezměněny, tedy povolení změny obsahu žádosti neznamená 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.
6. Nepovolení změny obsahu žádosti zatěžuje žadatele o vydání zaměstnanecké karty, čímž současně dochází k porušení zásady hospodárnosti, rychlosti, zamezení vzniku zbytečných nákladů na straně žadatele, zamezení zbytečných průtahů a v neposlední řadě porušení zásady, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu; 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, tedy 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 žalobce za to, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu bylo nezákonné. V odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti uplatnil žalobce námitku přehnaného formalismu, žalovaná ji však žádným způsobem nevypořádala, čímž zatížila rozhodnutí nepřezkoumatelností.
7. Žalovaná v napadeném rozhodnutí argumentovala skutečností, že žádost byla podána dne 9. 5. 2017 a dne 31. 5. 2017, tj. před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí o této žádosti, byl počet volných míst u zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s.r.o., IČ: 008 84 600, snížen na nulu. 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 správním orgánům z jejich vlastní úřední činnosti, vedly ke snížení počtu volných míst v evidenci úřadu práce na nulu. V přímém důsledku nečinnosti správního orgánu I. stupně v řízeních o žádostech jiných zaměstnavatelů bylo volné pracovní místo, které žalobce uvedl v žádosti o vydání zaměstnanecké karty, vyřazeno z evidence úřadu práce a původní zaměstnavatel z tohoto důvodu ztratil o žalobce zájem.
8. Žalovaná i správní orgán I. stupně v odůvodnění zcela bagatelizovaly argument žalobce, že se v této situaci ocitl vinou správního orgánu, který o žádostech o vydání zaměstnaneckých karet dlouhodobě nerozhodoval v zákonné lhůtě. Tato otázka je přitom významná z hlediska ust. § 2 odst. 4, § 4 odst. 1, 4, § 5 a § 6 odst. 2 správního řádu. Podle těchto zákonných ustanovení 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 žalobce, které vynaložil na řízení o žádosti, nebyly v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaloženy zbytečně, když kvůli průtahům řízení o něj již dosavadní zaměstnavatel nemá zájem. Nejedná se přitom jen o náklady na právní zastoupení, ale i o náklady na správní poplatek za podání žádosti na ZÚ, náklady na překlady listin, náklady na cesty na zastupitelský úřad atd. V daném případě mohou správní orgány zbytečnému vynaložení nákladů žalobce v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu zabránit pouze tak, že povolí změnu obsahu podání, což neučinily. Žalobce namítal, že ust. § 41 odst. 8 správního řádu nelze používat odděleně od základních zásad správního řízení, v tomto případě zejména § 6 odst. 2 téhož zákona. Za vážnou újmu je možno považovat i náklady, které byly vynaloženy zbytečně v důsledku nečinnosti správního orgánu. Zabránění této újmě povolením změny obsahu podání by bylo zcela v souladu se zákonem, tudíž je povinností správních orgánů.

9. Žalovaná zcela ignorovala námitku žalobce, že běžný žadatel si registraci k podání žádosti u ZÚ ČR v Hanoji nemůže vlastními silami sám zajistit, resp. k tomuto uvedla, že tato námitka je lichá, když systém Visapoint již není v provozu. Žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítal, že byt' došlo ke zrušení nového systému, argumentace ohledně nemožnosti registrace je nadále platná, neboť v době podání odvolání neexistuje způsob, jak by se žalobce mohl ke správnímu orgánu dostavit a svou žádost podat, a nové plánované systémy transparentnost a reálnou možnost registrace nezaručují. Žalobce žádal o změnu obsahu podání v době, kdy byl provozován systém Visapoint. Jeho následné zrušení nemá na argumentaci žalobce vliv, neboť registrace k podání žádosti je nadále nemožná. Vyjma změny způsobu registrace z objednávání prostřednictvím systému Visapoint na objednávání prostřednictvím telefonní linky nedošlo k žádné změně, a tedy registrace k podání žádosti je nemožná stejně, jako tomu bylo za systému Visapoint. Z tohoto důvodu je argumentace ohledně nemožnosti registrace nadále aktuální. Nevypořádání se s ní pak zapříčiňuje nepřezkoumatelnost usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti a v důsledku rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
10. Žalobce v žalobě dále popsal (ne)fungování systému telefonického objednávání, jehož pravidla vyplývala z obsahu informací zveřejněných na úřední desce zastupitelského úřadu a jeho webových stránkách dne 5. 6. 2018, i neúspěšné pokusy právního zástupce žalobce o registraci (v podrobnostech viz č. 1. 2 soudního spisu). Zastupitelský úřad tedy zveřejnil na své úřední desce nefunkční způsob sjednání termínu na telefonní lince, která se však hlásí jako nedostupná nebo volajícím pouští hudbu. Právnímu zástupci bylo z vlastní činnosti známo, že zastupitelský úřad nedávno rovněž provozoval telefonický objednávací systém na telefonním čísle, kam se rovněž nedalo dovolat. Proto není možno předpokládat, že stávající objednávací systém bude někdy v budoucnosti funkční a umožní žadatelům sjednat si termín k osobnímu podání žádosti.
11. Správní orgány tuto argumentaci týkající se možnosti úspěšné registrace nejenže ignorovaly, když tvrdily, že žalobci v podání nové žádosti fakticky nic nebrání, ale svoje tvrzení žádnými důkazy nepodložily. V této souvislosti navrhl žalobce provedení důkazu registrací žalobce k podání žádosti. Žalovaná tento důkaz neprovedla a k návrhu žalobce se nijak nevyjádřila. Žalovaná je povinna provést nové důkazy, a to z následujících důvodů. Předně nebyl žalobce poučen o skutečnosti, že nebude moci navrhopvat nové důkazy v odvolacím řízení, proto se na něj ust. § 82 odst. 4 správního řádu nevztahuje. Dále usnesení o nepovolení změny bylo procesním rozhodnutím, kdy tedy nadále bylo vedeno řízení před správním orgánem I. stupně. Současně žalobce nemohl tento důkaz uplatnit dříve,

neboť z žádného jednání správního orgánu I. stupně nebylo zjevné, že tento jakýmkoli způsobem sporuje tvrzení o nemožnosti registrace, a tedy neměl důvodu navrhopat důkazy na podporu svých tvrzení. V neposlední řadě jsou správní orgány vždy povinny rozhodovat na základě řádně zjištěného skutkového stavu. Řádné zjištění skutkového stavu pak v daném případě zahrnuje zjištění, zda lze či nelze novou žádost bez větších komplikací podat. Neprovedení tohoto důkazu pak mělo za následek negativní rozhodnutí žalované o odvolání proti usnesení o nepovolení změny a ve svém důsledku mělo za následek i negativní rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť zatížilo řízení podstatnou vadou.

12. Žalobce rovněž v řízení opakovaně (již s podáním žádosti o povolení změny obsahu podání) upozorňoval, že registraci je možno zakoupit u tzv. odborníků na registraci, což je služba, která pro občany Vietnamu pro zaměstnaneckou kartu nyní stojí 8 000 – 9 000 USD. Žalobce podotkl, že existuje poměrně rozsáhlá judikatura správních soudů, která dokládá, že faktický stav je skutečně takový, že žadatel se přes registrační systémy může zaregistrovat prakticky pouze prostřednictvím zakoupení registrace za tuto cenu. Správní orgán I. stupně i žalovaná tak ignorovaly nejen faktický stav, který jim je z jejich úřední činnosti znám, ale současně i stav, jaký byl konstatován v mnoha případech správními soudy. Žalovaná tuto námitku odmítla s odůvodněním, že žalobce neprokázal existenci vážné hrozící újmy. Žalobce má za to, že existenci vážné hrozící újmy prokázal, když bude muset hradit za podání nové žádosti, resp. za registraci k tomuto podání výše uvedenou částku, což bylo prokázáno mimo jiné rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které žalobce již v podání žádosti o povolení změny odkazoval, a nadto je tato skutečnost správnímu orgánu I. stupně i žalované známa z jejich vlastní úřední činnosti. K prokázání této skutečnosti žalobce navrhl důkaz pokusem o registraci žalobce, který však žalovaná bez odůvodnění neprovedla. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce neprokázal existenci hrozby vážné újmy, a k tomu odkazovala na ust. § 54 správního řádu, které stanoví, že účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, na druhou stranu navržené důkazy neprovedla a nevyjádřila se k nim. Na straně žalobce nutně dojde ke vzniku újmy, když v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaložil zbytečně výdaje na právní zastoupení, správní poplatky, cesty na zastupitelský úřad atd. V neposlední řadě pak z důvodu průtahů v řízení vzniká žalobci újma ve formě ušlého zisku, který by žalobce měl, pokud by správní orgán rozhodl v zákonem stanovené lhůtě, a tedy pokud by žalobce mohl nastoupit do zaměstnání.
13. K otázce posouzení vzniku finanční újmy uvedl správní orgán I. stupně v usnesení o nepovolení změny: „...*Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jeho zavinění likvidační charakter...*“. Není zřejmé, z čeho toto tvrzení správní orgán dovozuje. 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 žalobce uplatnil 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. Současně není zřejmé, z čeho správní orgán I. stupně, potažmo žalovaná dovozují, zda je způsobená újma pro žalobce likvidační či nikoli. Správní orgán I. stupně k tomuto závěru neprovedl žádné dokazování, ani neuvedl, 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.

14. Žalobce měl za to, že se jedná o neurčitý právní pojem, a správní orgán 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 vyjma odkazu na § 52 správního řádu, k čemuž se žalobce vyjádřil výše.
15. Žalovaná a správní orgán I. stupně rovněž 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 jakýchkoli pochybností je možné, aby byla délkou řízení způsobena újma. Správní orgán se měl tedy zabývat její závažností, což však neučinil.
16. Proto žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

### III.

#### Vyjádření žalované k žalobě

17. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě navrhla zamítnutí žaloby, setrvala na argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí a rovněž odkazovala na rozhodnutí o odvolání proti usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti ze dne 21. 6. 2018, č. j. MV-14188-5/SO-2018. Žalovaná obzvláště poukázala na skutečnost, že žádost žalobce byla podána dne 9. 5. 2017 a volné pracovní místo bylo vyřazeno z evidence již ke dni 31. 5. 2017 (viz č. j. OAM-14746-3/ZM-2017). Vzhledem k takto krátké době měla žalovaná za to, že k vyřazení pracovního místa z evidence, a tudíž k zamítnutí žádosti žalobce, nepochybně nedošlo z důvodu nečinnosti správního orgánu I. stupně, kterému k vydání rozhodnutí zákon přiznává delší lhůtu. Žalovaná konstatovala, že nelze jednoznačně určit jasnou hranici délky řízení, po které by žádosti o změnu obsahu žádosti mělo být vyhověno, a ani nebylo účelem odvolacího řízení či povinností žalované tuto hranici určovat. Správní orgány v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu rozhodují tak, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu. Pokud tedy v případě žalobce nedošlo k vyřazení pracovního místa z evidence vinou nepřiměřené délky řízení, měla žalovaná za to, že nepovolení změny obsahu žádosti bylo přiměřené. Vzhledem k vyřazení pracovního místa z evidence již ke dni 31. 5. 2017, tedy po třech týdnech správního řízení, celková délka správního řízení v délce 14 měsíců neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
18. Žalovaná podotkla, že žalobce k žádosti doložil pracovní smlouvu ze dne 24. 4. 2017, uzavřenou mezi ním a Masokombinátem Plzeň s.r.o. na dobu dvou let ode dne 1. 5. 2017. Z pracovní smlouvy nevyplývá, že by zaměstnavatel zamýšlel ke dni 31. 5. 2017 zrušit volné pracovní místo v evidenci a případně přemístit své sídlo na území Slovenské republiky. K rozhodnutí o přemístění sídla nepochybně nedošlo bez dalšího během jednoho měsíce. Zaměstnavatel je musel plánovat po delší období, rozhodně k němu nemohlo dojít v důsledku délky správního řízení o žádosti žalobce. Rozhodnutí

zaměstnavatele o přemístění pak nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o žádosti žalobce. Pokud rozhodnutím o přemístění zaměstnavatele vznikly žalobci nějaké náklady, je třeba toto řešit v rovině soukromého práva ve vztahu žalobce a jeho zaměstnavatele. Přitom situace, v níž se žalobce ocitl, nastala v důsledku snížení počtu volných pracovních míst ke dni 31. 5. 2017, na což správní orgány neměly jakýkoli vliv.

19. Námitku nemožnosti podat žádost dle žalované vyvrací sama skutečnost, že žalobce již jednou žádost o vydání zaměstnanecké karty podal. Podání další žádosti není nemožné. Aktuálně žalovaná uvedla, že došlo k dočasnému pozastavení příjmu žádostí o dlouhodobý pobyt – zaměstnaneckou kartu na základě usnesení Vlády ČR ze dne 18. 7. 2018. Jedná se ovšem o dočasné opatření odůvodněné bezpečnostním rizikem, nikoliv o stav trvalý.
20. K provedené důkazu registrací žalobce k podání žalobce žalovaná uvedla, že je oprávněna pouze k přezkumu rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. § 170a, § 170b zákona o pobytu cizinců, § 89 správního řádu). Provedení takového důkazu je nereálné a návrh na jeho provedení pak absurdní. Způsob podávání žádostí o dlouhodobé pobyty na zastupitelských úřadech je v kompetenci těchto úřadů, jejichž činnost je koordinována Ministerstvem zahraničních věcí ČR.
21. Žalobce rovněž dle žalované neprokázal a nepředložil žádné důkazy, že by placení částky za registraci pro něj představovalo vážnou újmu. Byl přitom povinen doložit správnímu orgánu I. stupně důkazy, které by prokazovaly, že mu bude způsobena vážná újma. Pojem „vážné újmy“ je neurčitým právním pojmem, který předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, správná aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení, přičemž správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „vážná újma“, nýbrž pouze hodnotit, zda účastníkovi hrozí vážná újma, jak to vyžaduje ustanovení § 41 odst. 8 věty druhé správního řádu.

#### IV.

##### Replika žalobce

22. V podané replice žalobce nad rámec žaloby uvedl, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 563/11 ze dne 13. 11. 2012 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. Jestliže žalovaná k námitce přepjatého formalismu uvedla pouze, 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 nereflektuje 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.
23. V žalobě žalobce upozornil na informaci zveřejněnou na webových stránce ZÚ v Hanoji, kterou dokládal skutečnosti týkající se nemožnosti registrace k podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a dalších pobytových oprávnění obecně, aby tak prokázal, že tato nemožnost nadále trvá i po zrušení objednávkového systému Visapoint. Konkrétně

informace zveřejněná dne 31. 5. 2018 prokazuje, že sám zastupitelský úřad má podezření na manipulaci s přístupem k webové stránce, a současně, že ani přes úspěšnou registraci nemá žalobce zaručeno, že jeho registrace nebude zrušena a že se mu skutečně podaří dosáhnout podání žádosti. Přestože zastupitelský úřad avizoval budoucí možnost objednání k podání zaměstnanecké karty prostřednictvím e-mailové zprávy obsahující alfanumerický kód, k tomuto následně nedošlo. Od zrušení systému Visapoint tak mělo objednávání probíhat prostřednictvím telefonické linky. Rovněž tento způsob byl dlouhodobě nefunkční. Vyjma změny způsobu objednávání prostřednictvím systému Visapoint na objednávání prostřednictvím telefonní linky nedošlo k žádné změně, a tedy registrace k podání žádosti je nemožná stejně jako za systému Visapoint.

24. V době podání repliky bylo na základě usnesení vlády ČR č. 474 ze dne 18. 7. 2018 zcela 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, tedy nadále již neexistovala ani hypotetická možnost podání žádosti. Způsoby objednání se v čase měnily, to však nemění nic na důvodech pro povolení změny obsahu žádosti. Žalobce totiž jako jeden z důvodů uvedl 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.
25. K otázce provedení důkazu registrací žalobce k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu žalobce uvedl, že dle § 93 odst. 1 správního řádu se na řízení o odvolání užije hlava VI správního řádu. V hlavě VI. 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, které takový postup v případě splnění podmínek výslovně umožňuje. Ze zákona je tedy možné, aby žalovaná prováděla důkazy v odvolacím řízení. Návrh důkazu žalobce zněl tak, že se má žalovaná pokusit zaregistrovat žalobce k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Současně žalobce podotkl, že svou žádost, odůvodněnou mimo jiné nemožností registrace k podání žádosti, podal v době, kdy byl systém Visapoint v provozu, a to konkrétně dne 16. 9. 2017. Správní orgány tak nemohou přenášet na žalobce skutečnost, že o této žádosti bylo pravomocně rozhodnuto až dne 22. 6. 2018, kdy došlo ke změně způsobu objednávání. Jestliže žalobce tvrdil nemožnost registrace k podání žádosti a žalovaná tvrdila, že toto je fakticky možné, pak bylo na žalované, aby prokázala, že se žalobce mýlí, resp. aby dostatečně zjistila skutkový stav.
26. Žalobce měl za to, že v projednávaném případě, resp. v případě ust. § 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, ale tato změna byla jejich povinností. Správní orgány neměly možnost vybrat z více možností řešení, ani zvolit, zda o žádosti o povolení změny obsahu žádosti rozhodnou či nikoli, ale toto bylo jejich zákonnou povinností. 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.

## V.

## První rozhodnutí krajského soudu

27. Soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2019, č. j. 57 A 91/2018-43, napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Na základě podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1 Azs 403/2019-28 (dále též jen „*zrušující rozsudek*“), rozsudek zdejšího soudu pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## VI.

## Vyjádření žalobce po zrušení rozsudku

28. Žalobce po vydání zrušujícího rozsudku doplnil vlastní argumentaci, kdy uvedl, že odůvodňoval svoji žádost o změnu obsahu podání ze dne 19. 9. 2017 mimo jiné faktickou nemožností registrace v systému Visapoint k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na ZÚ ČR v Hanoji a v důsledku toho nemožností podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Po ukončení provozu systému Visapoint ke dni 31. 10. 2017 pak argumentoval tím, že i nové objednávací systémy sloužící k registraci na ZÚ ČR v Hanoji jsou nefunkční, a nemá proto možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Správní orgán I. stupně i žalovaná vždy svá rozhodnutí odůvodňovaly tím, že nejsou splněny podmínky pro povolení změny obsahu žádosti, protože žalobci v podání nové žádosti o zaměstnaneckou kartu nic nebrání. Přitom si ve skutečnosti po celou dobu byly vědomy informací, ze kterých plynulo, že žalobce se fakticky zaregistrovat nemůže, a nemůže proto podat ani novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Jejich argumentace proto byla v rozporu s touto jejich znalostí skutečného stavu. Žalobce upozornil na to, že dne 18. 9. 2018 zahájila Policie ČR trestní stíhání několika osob z důvodu, že měly nejméně od r. 2013 do ukončení provozu systému Visapoint ovládat jeho chod takovým způsobem, že se potenciální žadatelé o vydání zaměstnanecké karty nemohli sami zaregistrovat. Stejným způsobem měla být ovládaná i telefonní linka určená k registraci pro podání žádosti od října 2017 do září 2018. Úkony trestního řízení byly zahájeny v r. 2016 a ministerstvo vnitra bylo o skutečnostech informováno, a to i v období, kdy se v průběhu řízení žalobce domáhal povolení změny obsahu žádosti. Skutečnost, že správní orgán I. stupně i žalovaná měly již v průběhu správního řízení znalost o nemožnosti registrace žalobce a v důsledku toho i nemožnosti podání jeho nové žádosti o zaměstnaneckou kartu, vyplývala z dokumentů Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, č. j. V211-21/2017-OAM a V211-36/2017-OAM.

## VII.

## Posouzení věci soudem

29. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
30. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí byl soud vázán názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s.ř.s.)

31. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

### VIII.

#### Rozhodnutí soudu

32. Soud shledal žalobu důvodnou.
33. Podstatou sporu mezi účastníky řízení bylo, zda v daném případě byly či nebyly splněny podmínky pro změnu obsahu žádosti žalobce podle § 41 odst. 8 správního řádu.
34. Podle § 41 odst. 8 první část věty druhé správního řádu správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma.
35. Je přitom na podateli, aby hrozbu vážné újmy vzniklé mu v důsledku nepovolení změny žádosti tvrdil, resp. prokázal, jinak jeho žádosti není možné vyhovět.
36. V nyní projednávané věci žalobce spatřuje hrozbu vážné újmy jednak v tom, že v důsledku překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí o něj původní zaměstnavatel ztratil zájem, dále ve skutečnosti, že fakticky nemá možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu, resp. tato žádost je spojena se značnými náklady.
37. Pokud se jedná o první tvrzený důvod hrozící vážné újmy, tj. překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, pak žalovaná k tomu v napadeném rozhodnutí uvedla, že „*účastník řízení podal žádost o zaměstnaneckou kartu dne 9. 5. 2017, přičemž lustrací ve veřejně dostupném registru Ministerstva práce a sociálních věcí bylo správním orgánem I. stupně zjištěno, že volné místo evidované pod č. 10 292 850 712 u zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s.r.o., které účastník řízení vyplnil do žádosti o zaměstnaneckou kartu, bylo dne 31. 5. 2017 z evidence vyřazeno. Komise uvádí, že lhůta pro vydání zaměstnanecké karty je dle ustanovení § 169 odst. 1 písm. h) zák. č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do 14. 8. 2017, šedesát dnů, jednali se o zvlášť složité případy je lhůta pro vyřízení žádosti devadesát dnů. V případě účastníka řízení byla žádost o vydání zaměstnanecké karty podána na Zastupitelském úřadu v Hanoji dne 9. 5. 2017, pracovní místo, o které se účastník ucházel, bylo z evidence volných míst vyřazeno dne 31. 5. 2017, nelze tedy přisvědčit názoru zmocněného zástupce, že délka řízení způsobila ztrátu zájmu zaměstnavatele o účastníka řízení, když k vyřazení pracovního místa došlo v době, kdy ještě neuplynula zákonná lhůta k vyřízení žádosti o vydání zaměstnanecké karty.*“ S právě citovanou argumentací žalované se soud zcela ztotožňuje. Je třeba si uvědomit, že i pokud by bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno včas, nebylo by možné s ohledem na vyřazení místa před uplynutím zákonné lhůty pro rozhodnutí žádosti žalobce vyhovět.
38. Soud shledal důvodnou druhou část žalobní argumentace týkající se nemožnosti podat novou žádost na Zastupitelském úřadu v Hanoji. Žalobce tvrdil, že mu vznikne vážná újma tím, že novou žádost nebude moci podat, přestože si zajistil práci u nového zaměstnavatele. Tato argumentace je srozumitelná a pochopitelná. Když by žalobci nebylo umožněno žádost změnit, a zároveň žádnou novou by podat nemohl, byla by jeho práce na území na základě zaměstnanecké karty vyloučena. Skutečnost, že by žalobce byl vyloučen z možnosti zaměstnaneckou kartu získat, nelze neposoudit jinak, než že o újmu spočívající ve ztrátě příležitosti jde. Toto tvrzení tedy v potenciální rovině může být důvodem pro povolení změny žádosti. Pokud je v řízení vzneseno, musí jej správní orgány buďto vyvrátit tím, že není pravdivé (tj. žádost lze podat), případně musí zkoumat, zda nemožnost podat žádost představuje újmu vážnou či nikoliv.
39. Žalovaná se v odůvodnění napadeného rozhodnutí omezila na konstatování, že „*k*

připomínkám zmocněného zástupce týkajícím se nemožnosti registrace do rezervačního systému Visapoint Komise sděluje, že tento objednávkový systém byl ke dni 31. 10. 2017 zcela ukončen a objednání termínu pro příjem žádosti o vízum nebo pobytové oprávnění prostřednictvím systému Visapoint již není možné. Informace o způsobu objednávání termínů pro příjem žádostí o víza a pobytová oprávnění jsou umístěna na webové stránce příslušného zastupitelského úřadu/generálního konzulátu. Způsob objednávání termínů pro příjem žádostí o pobytová oprávnění je zveřejněn na webových stránkách příslušného zastupitelského úřadu/generálního konzulátu. Naproti tomu je pravdou, že i Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích kritizoval závažné problémy systému Visapoint (viz zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, publ. pod č. 3601/2017 Sb. NSS, a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, publ. pod č. 3603/2017 Sb. NSS). V těchto rozhodnutích však Nejvyšší správní soud zároveň i vyložil, jaké se cizincům nabízejí prostředky ochrany před problémy fungování systému Visapoint. Navíc jak Komise výše uvedla, provoz rezervačního systému Visapoint byl ke dni 31. 10. 2017 zcela ukončen, námitka zmocněného zástupce není tudíž relevantní.“ Obdobná argumentace je obsažena i v prvoinstančním rozhodnutí. Toto odůvodnění je zcela nedostatečné a nenaplnuje požadavky na jeho přezkoumatelnost. Je třeba si uvědomit, že žalobce podal žádost o změnu žádosti o zaměstnaneckou kartu dne 19. 9. 2017, tj. v době fungování systému Visapoint. Dále platí, že v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobce namítal, že nový systém přijímání žádostí zavedený po zrušení systému Visapoint bude fungovat stejným (tj. nezákonným) způsobem. Žalovaná nijak nepopsala, jaký systém přijímání žádostí fungoval v době vydání prvoinstančního rozhodnutí (tj. v listopadu 2017), ani v době vydání napadeného rozhodnutí (červen 2018), a zda tyto systémy umožňovaly podávání žádostí v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem. Zdejšímu soudu je přitom z jeho činnosti známo, že v době vydání prvoinstančního rozhodnutí byl příjem žádostí zcela zastaven (viz např. rozsudek ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 36/2018 – 152), v následujícím období byl zaveden „systém telefonického objednávání v kombinaci s tzv. živou frontou“, který rovněž nesplňoval požadavky vymezené judikatuře Nejvyššího správního soudu (k tomu v podrobnostech viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 57 A 30/2018 – 95). Zdejšímu soudu v této souvislosti neunikl odkaz obsažený ve zrušujícím rozsudku na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018 – 44, který se věnoval fungování systému přijímání žádostí v době rozhodování žalované. V daném rozsudku kasační soud uzavřel, že „[z]e zjištěného skutkového stavu nevyplývá, že by tento systém fungoval svévolně, nepřehledně, diskriminačně, neracionálně či neférově. V případě stěžovatelů ani nelze hovořit o tom, že by jim tento systém dlouhodobě znemožňoval podat žádost o udělení povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, neboť zásahovou žalobu podali již po dvou neúspěšných pokusech o sjednání termínu, které učinili v jeden den“. V navazujícím řízení bude na správních orgánech, aby jasně uvedly, od kdy byl zaveden systém přijímání žádostí, jenž podle kasačního soudu funguje řádným způsobem, a zda doba, trvající řadu měsíců, po kterou žalobce nemohl podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu lidsky důstojným způsobem, může představovat „hrozbu vážné újmy“ ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu.

40. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). K vadě řízení došlo již v řízení před prvoinstančním správním orgánem, a proto soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i prvoinstanční rozhodnutí. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se

věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

#### IX.

##### Náklady řízení

41. Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. má právo na náhradu nákladů řízení žalobce, jenž měl ve věci plný úspěch. Účelně vynaložené náklady řízení sestávají z následujících položek: 1) odměna advokáta za čtyři úkony právní služby v plné výši, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, repliky a vyjádření po zrušení prvního rozsudku, tj. podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů celkem 12 400 Kč; 2) odměna za jeden úkon právní služby v poloviční výši, kterým se rozumí vyjádření ke kasační stížnosti, analogicky podle § 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve výši 1 550 Kč; 3) náhrada hotových výdajů v souvislosti s těmito pěti úkony právní služby, tj. podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu 300 Kč/úkon, celkem 1 500 Kč; 4) částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny a z náhrad odvést, ve výši 3 244,50 Kč; 5) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Žalovaná je tudíž v tomto řízení povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši **21 694,50 Kč**. Ke splnění povinnosti soud žalované stanovil lhůtu přiměřenou době potřebné k realizaci výplaty dané částky.

##### 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 dne 31. 8. 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.  
předseda senátu