



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobkyně: **T. C. T.**
zastoupené advokátem Mgr. Markem Sedlákem
se sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018 č. j. MV-1524-6/SO-2018

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-1524-6/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 23. 10. 2017, č. j. OAM-16230-23/ZM-2017, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalované, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 23. 10. 2017, č. j. OAM-16230-23/ZM-2017 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), jímž podle nebyla povolena změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty pro nesplnění podmínek stanovených v § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „*správní řád*“), a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno.

II.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobkyně uvedla, že její žádosti o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty mělo být vyhověno z následujících důvodů.
3. První část argumentace byla založena na tom, že ve správním řízení v době podání žádosti o změnu nebylo z důvodů na straně správního orgánu v rozporu se zákonem stanovenými lhůtami vydáno rozhodnutí. Z tohoto důvodu zaměstnavatel o žalobkyni již neměl zájem a žalobkyni tak vznikly zbytečně náklady v souvislosti s žádostí (náklady na právní zastoupení, správní poplatky, náklady na překlady listin, náklady na cesty na zastupitelský úřad). Žalobkyně odkázala na § 2 odst. 4, § 4 odst. 1, 4, § 5 a zejména § 6 odst. 2 správního řádu. Zaměstnavatel Masokombinát Plzeň s. r. o. z důvodu nedostatku zaměstnanců přemístil své sídlo do Slovenské republiky. Volné pracovní místo, které žalobkyně uvedla v žádosti o zaměstnaneckou kartu, bylo vyřazeno z evidence úřadu práce v důsledku nečinnosti správního orgánu v řízeních o žádostech jiných zaměstnavatelů. Pokud by správní orgán rozhodl včas, pak by žalobkyni zaměstnanecká karty byla vydána. Argument napadeného rozhodnutí, že i v tomto případě by žalobkyně nemohla fakticky vykonávat práci pro tohoto zaměstnavatele z důvodu ukončení jeho činnosti, nemůže obstát, neboť v takovém případě by žalobkyně mohla žádat o souhlas se změnou zaměstnavatele. Prvostupňový orgán čekal s vydáním rozhodnutí do doby, kdy žadatel nebude splňovat podmínky pro vydání rozhodnutí, a takový postup by neměl požívat ochrany.
4. Druhá část žalobní argumentace spočívala v tom, že ač měla žalobkyně formálně možnost podat novou žádost, fakticky to bylo vyloučeno z důvodu nemožnosti registrace v systému visapoint, kterou zajišťují jen prostředníci za 8 až 9 tisíc dolarů. Dále žalobkyně uvedla, že v odvolacím řízení namítla, že podle usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018 je vyloučeno podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty z důvodu zastavení příjmu žádostí na zastupitelském úřadu v Hanoji. Argumentace žalované, že jde o dočasné opatření, nemůže obstát, protože časová omezenost opatření nebyla stanovena. Žalobkyně zdůraznila, že žádný registrační systém zastupitelského úřadu v Hanoji neumožňoval řádné podání žádosti: visapoint byl opakovaně správními soudy posouzen jako nefunkční, emailová registrace byla dne 31. 5. 2018 zrušena, telefonické objednání bylo nefunkční (zástupce žalobkyně se o kontakt pokusil 7. 6. 2018). Tím žalobkyně dokládala faktickou nemožnost registrace k podání nové žádosti. Žalobkyně namítla, že žalovaná nevypořádala dostatečně

její důkazní návrh registrací žalobkyně k podání žádosti – neprokázala-i žalovaná, že je možné se registrovat, tvrdila-li žalobkyně opak, pak je její závěr o tom, že je možné novou žádost podat, nepřezkoumatelné. Žalobkyně ani nesouhlasila s žalovanou v tom, že neprokázala hrozící vážnou újmu – šlo o zbytečné výdaje na právní zastoupení, správní poplatky, cesty na úřad, nemožnost obstarat si práci mzdu ze smlouveného zaměstnání a po dobu nového řízení i z nového zaměstnání. Žalobkyně dále popřela východisko prvostupňového orgánu, že újmu je nutno poměřovat s likvidačními účinky na poškozeného, když tuto odvolací námitku žalovaná nevypořádala a její rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Samotný závěr, že újma není pro žalobkyni likvidační, je nepřezkoumatelný, protože z rozhodnutí nelze zjistit, z čeho to správní orgány dovodily, když žádné dokazování k tomu neprovedly ani neuvedly hranici, od níž jde o účinky likvidace, a žalovaná tuto odvolací námitku žalobkyně pominula. Žalovaná se měla zabývat závažnou nepřiměřenou délkou řízení přes jeden rok a tuto skutečnost zohlednit.

5. Žalobkyně dále namítla přepjatý formalismus napadeného rozhodnutí, kdy změna zaměstnavatele u držitele zaměstnanecké karty je výslovně povolena § 42g odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) a rozhodnutí o změněné žádosti nevyžadovalo žádné další náležitosti a šetření. Je-li změna zaměstnavatele umožněna držiteli zaměstnanecké karty pouhým souhlasem se změnou, je nutno změnu umožnit i žadateli o zaměstnaneckou kartu.
6. Další žalobní námitkou bylo, že v obdobných věcech čj. OAM-11313-21/ZM-2016 a OAM-11694-22/ZM-2016 prvostupňový orgán žádostem o změnu žádosti vyhověl, tudíž bylo porušeno legitimní očekávání žalobkyně, že v jejím případě bude postupováno stejně. Argumentu napadeného rozhodnutí, že tato jiná řízení trvala téměř dva roky, nelze přisvědčit, protože nelze zjistit, jak žalovaná dospěla k závěru o nepřiměřené délce a kdy je délka řízení už nepřiměřená. Jiné řízení přitom trvalo rok a půl. Žalobkyně odkázala i na rozhodnutí žalované čj. MV-147887-7/SO-2017, kde žalovaná stvrdila, že by prvoinstanční orgán měl respektovat praxi zavedenou výše uvedenými dvěma rozhodnutími.
7. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

8. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná nejprve odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dodala, že postup podle zákona v souladu s jeho účelem nebyl být výrazem přepjatého formalismu. Zásady správního řízení nebyly porušeny. Délka řízení ani porušení zásady legitimního očekávání nepředstavuje hrozící vážnou újmu. Provedení navrženého důkazu registrací k podání žádosti nebylo reálné, kdy způsob podávání žádostí je v kompetenci zastupitelských úřadů. Správní orgány dostaly své povinnosti zhodnotit, zda žalobkyni hrozila vážná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu.
9. Žalovaná žádala, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Replika

10. V replice k vyjádření k žalobě žalobkyně uvedla s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 563/11 ze dne 13. 11. 2012, že přepjatým formalismem je výklad zákona, který nereflexuje společenské vztahy. Žalovaná nevysvětlila, proč nebylo provedení důkazu

navrženého žalobkyní reálné (možnost registrace k podání žádosti), když je irrelevantní, komu podléhá úřad disponující určitou kompetencí. Správní orgány neměly činit správní uvážení, ale vyložit neurčitý právní pojem, když správními orgány nedošlo k objasnění pojmu „vážná újma“.

V.

Posouzení věci soudem

11. Vzhledem k tomu, že oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili (žalovaná ve vyjádření k žalobě a žalobkyně v podání ze dne 18. 10. 2018), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
12. V souladu s § 75 odst. 1, 2 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.

VI.

Rozhodnutí soudu

13. Žaloba je důvodná.
14. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 22. 5. 2017 podala žalobkyně žádost o zaměstnaneckou kartu pro zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s. r. o. (dále jen „*původní zaměstnavatel*“). Dne 19. 7. 2017 sdělil původní zaměstnavatel prvoinstančnímu orgánu, že práce žalobkyně u něj není možná, protože původní zaměstnavatel z vážných ekonomických důvodů ukončil výrobu a zaměstnance nepřijímá. Dne 20. 7. 2017 vyzval prvoinstanční orgán žalobkyni k seznámení s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu (výzva byla doručena žalobkyni dne 11. 8. 2017). Žalobkyně prostřednictvím svého zmocněnce požádala o přerušení řízení za účelem nahlédnutí do spisu a prvoinstanční orgán žádosti vyhověl usnesením ze dne 6. 9. 2017 na dobu od 6. 9. 2017 do 25. 9. 2017.
15. Dne 16. 9. 2017 žalobkyně sdělila prvoinstančnímu orgánu, aniž předtím do spisu nahlédla, že vzhledem k délce řízení o ni původní zaměstnavatel již nemá zájem, a proto si našla nového zaměstnavatele, když současně identifikovala jak nového zaměstnavatele, tak i číslo volného pracovního místa. Žalobkyně dodala, že v případě nepovolení změny žádosti jí vznikne vážná újma, neboť by dosavadní řízení absolvovala zbytečně, včetně zbytečně vynaložených nákladů. Žalobkyně nemá faktickou možnost podat novou 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 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 žádosti občanům Vietnamu nezaručuje. Situaci neřeší ani novela zákona o pobytu cizinců, která nabyla účinnosti dne 15. 8. 2017, protože 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 mohla tímto způsobem zajistit, a proto v případě nepovolení změny nebude moci žádost o zaměstnaneckou kartu znovu podat.
16. V usnesení ze dne 20. 10. 2017, č.j. OAM-16230-22/ZM-2017, jímž změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty nebyla povolena, prvoinstanční orgán uvedl, že žadatel

neprokázal, že by nepovolením změny obsahu žádosti utrpěl vážnou újmu. Tvrdila-li žalobkyně, že za novou žádost bude muset uhradit částku 8 až 9 tisíc dolarů, pak pomíjí, že konzulární poplatek za podání žádosti činí cca 1 000 Kč, když tvrzení žalobkyně o jiném poplatku je nepodložené. Vynaloží-li žalobkyně náklady na zprostředkovatele, je to v její dispozici, ale nejde o zákonnou povinnost. Náklady spojené s podáním žádosti ohledně nového zaměstnavatele nelze pokládat za vážnou či nenapravitelnou újmu.

17. V odvolání proti tomuto usnesení žalobkyně uvedla, že správní orgán prvního 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 účastníka řízení, že běžný žadatel si registraci v tzv. systému visapoint nemůže vlastními silami sám zajistit. Účastník řízení podotýká, 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 dovozuje 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 zcela opomíjí účastníkem řízení označené rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu v obdobných případech má být rozhodováno shodně. Účastník řízení upozorňuje na usnesení správního orgánu a rozhodnutí žalované o povolení změny obsahu podání dvou žadatelů ve zcela shodné situaci (ze dne 18. 8. 2017, č.j. OAM-11313-21/ZM-2016, ze dne 3. 8. 2017, č.j. OAM-11694-22/ZM-2016, ze dne 12. 3. 2018, č.j. MV-147887-7/SO-2017 a č.j. MV-147887-8/SO-2017). Prvoinstanční orgán nezjistil skutečný stav, když nezjistil, zda systém registrace žádostí na zastupitelském úřadu podání nové žádosti brání, proto požádala žalobkyně, aby žalovaná v rámci odvolacího řízení žalobkyni k podání nové žádosti zaregistrovala a tím bylo potvrzeno nebo vyvráceno tvrzení, že běžný žadatel se zaregistrovat nemůže. V následném podání žalobkyně odvolání doplnila o odkaz na usnesení vlády, jímž byl příjem nových žádostí zcela zastaven.
18. V rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-1524-5/SO-2018, jímž bylo potvrzeno usnesení prvoinstančního orgánu o nepovolení změny žádosti, žalovaná uvedla, že 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. Žalované nepřísluší registrovat žalobkyni k podání nové žádosti. 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 zmiňované částky 8 000 – 9 000 USD nutné k podání žádosti, neboť svá tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu žalobkyně neprokázala. Namítané rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jsou v daném případě irelevantní, neboť správní orgán prvního 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. Žalovaná napadené rozhodnutí potvrdila tedy z důvodu, že v průběhu správního řízení ze strany žalobkyně prokázáno, že jí hrozí vážná újma.

19. V návaznosti na nepovolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty prvoinstanční orgán rozhodnutím ze dne 23. 10. 2017, č.j. OAM-16230-23/ZM-2017, původní žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobkyně 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. Žalovaná pak rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-1425-6/SO-2018, odvolání žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí zamítla a rozhodnutí prvoinstančního orgánu potvrdila.
20. Mezi účastníky řízení je sporné zejména to, zda mělo být vyhověno žádosti žalobkyně o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
21. Ustanovení § 41 odst. 8 věty první a druhé správního řádu stanoví, že účastník může požádat o povolení změny obsahu podání pouze do vydání rozhodnutí a že správní orgán může povolit změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4, přičemž ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.
22. Toto zákonné ustanovení je nutno vyložit tak, že správní orgán může povolit změnu obsahu podání jedinečně v případě, že podateli hrozí vážná újma. Pokud podatel hrozbu vážné újmy vzniklé mu v důsledku nepovolení změny žádosti netvrdí, resp. neprokáže, nelze změnu žádosti povolit. „Hrozící vážná újma“ je neurčitým právním pojmem. U těchto pojmů odborná literatura zdůrazňuje následující: *„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, „uvvažuje“, „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).
23. Soud dospěl k závěru, že první část žalobní argumentace není opodstatněná.
24. 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 prvního 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 konstatuje, 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 tento přesunul výrobu do zahraničí.

25. Jak bylo výše uvedeno, podle správního spisu došlo k podání žádosti žalobkyně dne 22. 5. 2017 a rozhodnutí ve věci proto mělo být vydáno do 21. 7. 2017 (srov. § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ve znění k 22. 5. 2017). Již dne 19. 7. 2017 sdělil původní zaměstnavatel prvostupňovému orgánu, že zaměstnání žalobkyně u něj není z důvodů na jeho straně možné a že zprostředkovatel již zajistil žalobkyni nového zaměstnavatele. Závěr žalované, že bylo-li by prvoinstančním orgánem vydáno rozhodnutí včas, nebylo by možné žádosti žalobkyně vyhovět, je tudíž správný. Námitka žalobkyně, že v důsledku překročení lhůty k vydání rozhodnutí o ni původní zaměstnavatel zájem a že zánik pracovního místa, o něž žalobkyně usilovala, bylo důsledkem nečinnosti správních orgánů, je proto nedůvodná a žalovanou byla vypořádána správně. Není tedy pravda, že pokud by správní orgán rozhodl včas, pak by žalobkyni zaměstnanecká karta byla vydána. Délka správního řízení přesahující zákonem stanovenou lhůtu k vydání rozhodnutí neměla žádný vliv na to, že žádosti žalobkyně nemohlo být vyhověno, protože již dne 18. 7. 2017 (tedy před uplynutím lhůty k vydání rozhodnutí) bylo z integrovaného portálu MPSV správním orgánem zjištěno, že žalobkyni požadované pracovní místo není volné. Argumentu žalobkyně, že by žalobkyně mohla žádat o souhlas se změnou zaměstnavatele, nelze přisvědčit, protože žalobkyni zaměstnanecká karta nebyla být vydána v situaci, kdy bylo na jisto postaveno, že do zaměstnání k původnímu zaměstnavateli nemůže nastoupit, a tudíž by jako nedržitelka zaměstnanecké karty nemohla žádat o souhlas se změnou zaměstnavatele. Žalobní tvrzení, že prvostupňový orgán čekal s vydáním rozhodnutí do doby, kdy žalobkyně nebude splňovat podmínky pro vydání rozhodnutí, nemá oporu ve spise.
26. Pokud jde o druhou část žalobní argumentace, pak soud ji posoudil jako důvodnou.
27. Žalobkyně namítala, že nemá faktickou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu, mimo jiné podle usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018. Jak již bylo výše uvedeno, soud podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. K vydání napadeného rozhodnutí došlo dne 15. 8. 2018, kdy bylo účinné usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018. V rozsudku ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019-54, publikovaném pod č. 3904/2019 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud vyložil, že *“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 popsání 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 nikoli 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, a údaj o dočasnosti neznámého trvání je občanům České republiky známý z historie.

28. Dále soud posuzoval, zda byla nemožnost podat novou žádost hrozící vážnou újmu pro žalobkyni tak, jak v žalobě tvrdila. Tuto argumentaci vypořádal prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí tak, že žalobkyni v podání nové žádosti nic nebrání. Žalovaná v napadeném rozhodnutí stručně uvedla, že dočasné zastavení příjmu žádostí hrozící vážnou újmu nepředstavuje. Soud shrnuje, že závěr prvostupňového orgánu vzhledem k následně přijatým opatřením na základě popsaného usnesení vlády nemůže obstát. Žalovaná žádnou argumentaci v tomto směru do napadeného rozhodnutí neuvedla. Argumentovala-li žalovaná tím, že nepovolením žádosti o změnu žalobkyni nehrozí vznik finanční újmy a že žalobkyně hrozbu vážné újmy neprokázala, nemůže se s tím soud ztotožnit: 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.
29. Jelikož žalovaná v napadeném rozhodnutí 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.
30. 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. Argumentovala-li žalobkyně, že posouzení v prvostupňovém rozhodnutí o likvidačním charakteru újmy není správné, pak soud k tomu uvádí, že prvostupňový orgán se této otázce ve svém rozhodnutí vůbec nevěnoval. K námitce, že se žalovaná měla zabývat závažnou nepřiměřenou délkou řízení přes jeden rok a tuto skutečnost zohlednit, soud uvádí, že předmětem rozhodovací činnosti bylo výlučně posouzení existence hrozící vážné újmy případně vzniklé nepovolením změny žádosti. 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.

31. 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.
32. Jelikož žaloba je důvodná, soud výrokem I tohoto rozsudku zrušil pro vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. z téhož důvodu 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.).
33. Rozhodnutí prvoinstančního orgánu 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 nezákonnost 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-1524-5/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 20. 10. 2017, č. j. OAM-16230-22/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.
34. Soud dodává, že v obdobné věci již rozhodoval zdejší soud rozsudkem čj. 30 A 129/2018-51 ze dne 27. 11. 2019, kdy kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla podle údajů obsažených na webové straně Nejvyššího správního soudu zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 7/2020 ze dne 13. 5. 2020.

VII.

Náklady řízení

35. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč. Náklady

žalobkyně tvoří jednak soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, dále pak odměna za 3 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (převzetí právního zastoupení, podání žaloby a repliky). Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($3 \times 3\,100 = 9\,300$ Kč). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($3 \times 300 = 900$ Kč). Součástí odměny advokáta žalobkyně je i 21 % DPH ze součtu těchto částek (10 200 Kč) ve výši 2 142 Kč. 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. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 in fine 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 21. května 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu