



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **D. T. X.**, narozený dne X
v ČR bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-13985-6/SO-2018

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-13985-6/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 28. 12. 2017, č.j. OAM-9346-19/ZM-2017, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce dne 7. 3. 2017 podal na Velvyslanectví ČR v Hanoji žádost o vydání Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. Dne 9. 8. 2017 žalobce požádal správní orgán prvního stupně o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty a předložil mu nové náležitosti. V této žádosti žalobce uvedl, že vzhledem k délce řízení o něj dosavadní zaměstnavatel již nemá zájem, a proto si našel nového zaměstnavatele.
3. Usnesením ze dne 4. 10. 2017, č.j. OAM-9346-15/ZM-2017, Ministerstvo vnitra změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty ze dne 7. 3. 2017, o níž je vedeno řízení pod sp. zn. OAM-9346/ZM-2017, nepovolilo, neboť nejsou pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Proti tomuto usnesení správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.
4. Rozhodnutím ze dne 28. 12. 2017, č.j. OAM-9346-19/ZM-2017, Ministerstvo vnitra žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť cizinec nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona, tedy že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.
5. Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-13985-5/SO-2018, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 4. 10. 2017, č.j. OAM-9346-15/ZM-2017, zamítla a uvedené usnesení Ministerstva vnitra potvrdila.
6. Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-13985-6/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 12. 2017, č.j. OAM-9346-19/ZM-2017, zamítla a uvedené rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

Žaloba

7. V žalobě žalobce uvedl, že k povolení změny obsahu žádosti dle § 41 odst. 8 správního řádu byly splněny veškeré podmínky, a bylo proto povinností správního orgánu této žádosti vyhovět a změnu povolit.
8. Žalobce dále namítal, že napadené rozhodnutí v souvislosti s nepovolením změny obsahu žádosti porušuje ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého v obdobných případech má být rozhodováno shodně. Žalobci jsou známa usnesení správního orgánu prvního stupně o povolení změny obsahu podání dvou žadatelů ve zcela shodné situaci, usnesení ze dne 18. 8. 2017, č.j. OAM-11313-21/ZM-2016, a ze dne 3. 8. 2017, č.j. OAM-11694-22/ZM-2016. Správní orgán prvního stupně tak nepovolením změny obsahu žádosti porušil zásadu materiální rovnosti a legitimního očekávání. Žalobce odkázal rovněž na rozhodnutí žalované ze dne 12. 3. 2018, č.j. MV-147887-7/SO-2017, kterým zrušila usnesení o nepovolení změny obsahu podání. Žalovaná v tomto rozhodnutí přisvědčila názoru žalobce, že s ohledem na časový odstup od podání žádosti, kdy o něj původní zaměstnavatel již nemá zájem, je na místě povolit změnu zaměstnavatele. Není zřejmé, z jakého důvodu se žalovaná odchyluje od vlastních právních názorů vyjádřených v dřívějším rozhodnutí v podobné věci. Žalovaná svým nepředvídatelným rozhodnutím porušila zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a materiální rovnosti, čímž založila nezákonnost rozhodnutí. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

v projednávaném případě, tak ve věci, na niž bylo odkazováno, se jednalo o řízení, u nichž byla překročena lhůta pro vydání rozhodnutí (ke dni vydání napadeného rozhodnutí bylo řízení o žádosti vedeno rok a půl namísto zákonných 60 dnů). Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné, když nevypovídá námitky žalobce a je založeno na nedostatku důvodů.

9. Žalobce má za to, že nepovolení změny je přehnaným formalismem ze strany správních orgánů. Zákon o pobytu cizinců přímo a výslovně umožňuje změnu zaměstnavatele nebo pracovního zařazení u držitelů zaměstnaneckých karet, a 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. Nepovolení změny obsahu žádosti pak zatěžuje jak 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, která stanoví, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu; tak tento postup správního orgánu zatěžuje rovněž samotný správní orgán prvního 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 je nezákonné. Žalovaná pak k této námitce uvedla, že předmětné ustanovení nehovoří o žadatelích, pouze o držitelích. Žalobce netvrdil, že tomu je jinak, ale v souvislosti s namítaným přepjatým formalismem argumentoval podobností těchto vztahů, proto má žalobce za to, že jeho námitka nebyla vypořádána řádným způsobem a rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné.
10. Žalobce svoji žádost o povolení změny obsahu žádosti odůvodňoval kombinací dvou skutečností: *a)* že bez jeho zavinění řízení trvá delší dobu než zákonem stanovenou, a proto o něj původní zaměstnavatel již nemá zájem a veškeré náklady na vyřízení žádosti proto vinou správního orgánu vynaložil zbytečně, přičemž zdůraznil náklady na právní zastoupení, které vynaložil na zvrácení předchozího nezákonného rozhodnutí správního orgánu, a *b)* že má formálně možnost podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, avšak fakticky to není možné z důvodu nemožnosti registrace v tzv. systému Visapoint vlastními silami, kdy by si musel registraci koupit od prostředníků (za částku kolem 8 000 až 9 000 dolarů). Žalovaná i správní orgán prvního stupně v odůvodnění zcela bagatelizují argument žalobce, že se v této situaci ocitl vinou správního orgánu, který o žádosti nerozhodl v zákonné lhůtě. Správní orgány 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.
11. Žalobce namítal, že ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu nelze používat odděleně od základních zásad správního řízení, v tomto případě zejména § 6 odst. 2 správního řádu. Za vážnou újmu je možno považovat i náklady, které byly vynaloženy zbytečně v důsledku nečinnosti správního orgánu, a zabránění této újmě povolením změny obsahu podání by bylo zcela v souladu se zákonem a je tudíž povinností správních orgánů.
12. Žalobce dne 31. 7. 2018 doplnil své odvolání o skutečnost, že na základě usnesení Vlády

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

ČR č. 74 ze dne 18. 7. 2018 je nemožné podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť příjem žádostí o zaměstnaneckou kartu na Zastupitelském úřadu v Hanoji byl pozastaven, a to na dobu neurčitou. Tuto skutečnost žalovaná v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nereflektuje a nevypořádává.

13. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce neprokázal hrozící vážnou újmu. 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. Žalobci rovněž vznikne nepovolením změny újma, neboť novou žádost o zaměstnaneckou kartu podat nemůže, jak bylo uvedeno výše. K otázce posouzení vzniku finanční újmy uvedl správní orgán prvního 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 prvního stupně sám neuvádí, 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 nepřezkoumatelnými. Současně není zřejmé, z čeho správní orgán dovozuje, zda je způsobena újma pro žalobce likvidační či nikoli. Správní orgán prvního stupně k tomuto závěru neprovedl žádné dokazování, ani neuvádí, z čeho vycházel. Dále pak není zřejmé, jaká finanční újma by dle názoru správního orgánu prvního stupně likvidační charakter měla, tedy kde je hranice, která odděluje likvidační a nelikvidační charakter újmy, a jakým způsobem je tato hranice stanovena.
14. Žalovaná i správní orgán prvního stupně vůbec nezohlednily skutečnost, že řízení je vedeno po dobu delší než jeden rok. Délka správního řízení působí vážnou újmu a stát za ni nese odpovědnost ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, kdy nepřiměřená délka řízení před soudem i před správními orgány byla opakovaně kompenzována finančním odškodněním. Tedy bez jakýchkoli pochybností je možné, aby byla délkou řízení způsobena újma. Správní orgán se měl tedy zabývat její závažností, což však neučinil.

Vyjádření žalované k žalobě

15. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 5. 10. 2018 ohledně skutkového stavu a průběhu správního řízení od podání žádosti do vydání pravomocného rozhodnutí odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále uvedla, že žalobce má sice za to, že nepovolení změny je přehnaným formalismem ze strany správních orgánů, avšak nelze považovat za přepjatý formalismus, když správní orgán prvního stupně postupuje podle příslušných ustanovení zákona, aby byl účel zákona naplněn. Žalovaná usnesení ani rozhodnutí správního orgánu prvního stupně však neshledala přepjatě formalistickým.
16. K námitkám porušení základních zásad činností správních orgánů žalovaná uvedla, že zákonnost napadeného usnesení a rozhodnutí zkoumá vždy. Po přezkoumání spisového materiálu neshledala porušení základních zásad správního řízení a dospěla k závěru, že námitka je nedůvodná. Hrozící vážnou újmu neshledala ani v délce vedeného řízení ani v porušení zásady legitimního očekávání.

17. Dle žalobce musí správní orgán prvního stupně srozumitelně a přezkoumatelně vyložit obsah neurčitěho právního pojmu „vážná újma“. K tomu žalovaná uvedla, že pojem „vážná újma“ je neurčitým právním pojmem, který, za účelem správné aplikace, předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. V této souvislosti odkázala na rozsudek ze dne 19. 1. 2012, č.j. 9 As 80/2011-69, ve kterém se Nejvyšší správní soud obecně zabýval aplikací zákonných ustanovení obsahujících neurčité právní pojmy. Z uvedeného je pak patrné, že správná aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení, přičemž správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „vážná újma“, nýbrž pouze zhodnotit, zda účastníkovi řízení hrozí vážná újma, jak to vyžaduje ustanovení § 41 odst. 8 věty druhé správního řádu. Žalovaná shrnula, že je toho názoru, že v daném případě byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí dané žádosti, že napadená rozhodnutí byla vydána na základě dostatečně zjištěného stavu věci, byla dostatečně a řádně odůvodněna a jsou v souladu s platnými právními předpisy. Je rovněž toho názoru, že z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.

Posouzení věci krajským soudem

18. Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.
19. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*
20. **Žaloba je důvodná.**
21. Mezi účastníky řízení je sporné zejména to, zda mělo být vyhověno žádosti žalobce o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
22. Ustanovení § 41 odst. 8 věty první a druhé správního řádu stanovuje: *Požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4.*
23. Ze správního spisu soud zjistil, že v žádosti o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalobce uvedl, že vzhledem k délce řízení o něj dosavadní zaměstnavatel již nemá zájem, a proto si našel nového zaměstnavatele. V případě nepovolení změny vznikne žalobci vážná újma, neboť by dosavadní řízení absolvoval zbytečně, včetně zbytečně vynaložených nákladů. Žalobce nemá faktickou možnost podat novu žádost o zaměstnaneckou kartu, neboť registraci v tzv. systému Visapoint si není běžný žadatel schopen sám zajistit a žalobce by si tak registraci musel koupit za částku, která se v současnosti pohybuje kolem 8 000 – 9 000 USD. Stejnou částku stojí i možnost podání žádosti v tzv. živé frontě, která je na Zastupitelském úřadě ČR v Hanoji povolena pouze na dvě hodiny týdně. Žalobce nemá možnost opakovaně jezdit do Hanoje, aby čekal celou noc a pokoušel se na ambasádu dostat za cenu konfliktu s žadateli, kteří si za místo ve frontě zaplatili. Žalobce odkázal na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, podle kterých současný systém podávání žádostí na Zastupitelském úřadě ČR v Hanoji neumožňuje lidsky důstojné podání žádostí a podání žádost občanům Vietnamu nezaručuje. Situaci neřeší ani novela zákona o pobytu cizinců, která má v nejbližších dnech nabýt účinnosti, protože současný systém, který občany Vietnamu nutí za možnost vstoupit na zastupitelský úřad k podání žádosti zaplatit částky, které představují jejich

příjem ve Vietnamu za několik let, pouze legalizuje. Žalobce nemá finanční prostředky, aby si vstup na ambasádu mohl tímto způsobem zajistit, a proto v případě nepovolení změny nebude moci žádost o zaměstnaneckou kartu znovu podat.

24. V usnesení ze dne 4. 10. 2017, č. j. OAM-9346-15/ZM-2017, jímž změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty nebyla povolena, Ministerstvo vnitra uvedlo, že žadatel neprokázal, že by nepovolením změny obsahu žádosti utrpěl vážnou újmu. Vážnou újmu totiž žadatel spatřuje v marně vynaložených nákladech na řízení o své žádosti a v marně absolvovaném řízení o své žádosti. Předně je věcí žadatele, že podal žádost o vydání zaměstnanecké karty, a musí proto nutně v případě zamítnutí žádosti počítat s tím, že jeho finanční prostředky budou investovány marně. Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter. Toto v případě žadatele nebylo tvrzeno ani prokázáno. Nebylo vlastně ani prokázáno, jaké náklady dosud žadatel uhradil. V délce správního řízení lze těžko hledat vážnou újmu, která by trváním řízení byla žadateli způsobena. Řízení dosud trvá jen 7 měsíců a žadatel sám žádnou konkrétní újmu nespecifikoval. Délka řízení o žádosti žadatele tedy sama o sobě nemůže představovat vážnou újmu, která by mohla odůvodnit povolení změny obsahu žádosti. Správní orgán shledal, že z podmínek, které správní řád stanoví, nebyla splněna podmínka hrozby vážné újmy. Současně podle názoru správního orgánu není splněno ani to, že by požadované změny nebylo možno dosáhnout jinak, tedy podáním nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
25. V odvolání proti tomuto usnesení Ministerstva vnitra žalobce uvedl, 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 musí obsah neurčitěho právního pojmu srozumitelně a přezkoumatelně vyložit. 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 o povolení změny obsahu podání dvou žadatelů ve zcela shodné situaci (ze dne 18. 8. 2017, č. j. OAM-11313-21/ZM-2016, a ze dne 3. 8. 2017, č. j. OAM-11694-22/ZM-2016). Výrok správního orgánu prvního stupně „*řízení dosud trvá jen 7 měsíců*“, když zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení o zaměstnanecké kartě je 60 dní a tedy již ve chvíli vydání napadeného rozhodnutí byla překročena několikanásobně, je nepřipustný a mimo jakékoli hranice sebereflexe.
26. V doplnění odvolání ze dne 4. 6. 2018 žalobce upozornil žalovanou na její rozhodnutí ze dne 12. 3. 2018, č.j. MV-147887-7/SO-2017 a č.j. MV-147887-8/SO-2017, jimiž bylo v podobné věci rozhodnuto o zrušení usnesení o nepovolení změny obsahu podání a v souvislosti s tím o zrušení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

V dalším doplnění odvolání ze dne 30. 7. 2018 pak žalobce sdělil, že došlo ke změně skutkového stavu, neboť žalobce již nemá faktickou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu, a to z důvodu, že dne 18. 7. 2018 vláda ČR rozhodla o dočasném pozastavení příjmu žádostí o dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání a žádostí o dlouhodobé vízum za účelem podnikání pro občany Vietnamu z bezpečnostních a administrativních důvodů, přičemž nebylo specifikováno, dokdy bude tento stav trvat.

27. V rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-13985-5/SO-2018, jímž bylo potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra ze dne 4. 10. 2017, č.j. OAM-9346-15/ZM-2017, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců uvedla, že hrozící vážnou újmu neshledala ani v délce vedeného řízení, ani v dočasném pozastavení příjmu žádostí o dlouhodobý pobyt – zaměstnaneckou kartu na základě usnesení vlády ČR ze dne 18. 7. 2018, přičemž sdělila, že se nejedná o změnu skutkového stavu, neboť se jedná o dočasné opatření odůvodněné bezprostředním rizikem, nikoli o stav trvalý. K námitce týkající se systému Visapoint uvedla, že jeho provoz 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 účastníkem řízení zmiňované částky 8 000 – 9 000 USD nutné k podání žádosti, neboť svá tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu neprokázal. 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. Žalobce poukázal na usnesení Ministerstva vnitra ze dne 18. 8. 2017, č.j. OAM-11313-21/ZM-2016, a ze dne 3. 8. 2017, č.j. OAM-11694-22/ZM-2016, a dále na rozhodnutí Komise ze dne 12. 3. 2018, č.j. MV-147887-7/SO-2017 a č.j. MV-147887-8/SO-2017. V posuzovaném případě se však nejedná o totožné skutkové okolnosti, neboť v namítaných případech byl vážný důvod pro povolení změny obsahu podání dán nepřiměřenou délkou řízení o podané žádosti (téměř 2 roky) a skutečností, že v obdobných případech se jednalo o totožného zaměstnavatele, kdy změna obsahu podání byla povolena. Komise tedy dospěla k závěru, že správní orgán prvního stupně postupoval v souladu se zákonem, neboť pro změnu obsahu podání ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu nebyly splněny zákonné podmínky, konkrétně nebylo v průběhu správního řízení ze strany účastníka řízení prokázáno, že mu hrozí vážná újma.
28. V návaznosti na nepovolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 28. 12. 2017, č.j. OAM-9346-19/ZM-2017, původní žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť cizinec nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona, tedy že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců pak rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č.j. MV-13985-6/SO-2018, odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 12. 2017, č.j. OAM-9346-19/ZM-2017, zamítla a uvedené rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.
29. Soud předeseílá, že slovosled může být významotvorný. V § 41 odst. 1 správního řádu nejde o to, zda by požadované změny bylo či nebylo možno dosáhnout jinak, nýbrž o to, že změnu obsahu podání by jinak nebylo možno učinit. Ohledně interpretace tohoto ustanovení soud odkazuje zejména na práce Josefa Vedrala: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 451 a 453, a Luboše Jemelky a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

2016, str. 226.

30. V případech uvedeného druhu je tedy rozhodné to, že *správní orgán může povolit změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma* (§ 41 odst. 8 část věty druhé před středníkem správního řádu). V tomto konkrétním případě je pak – vzhledem k postoji správních orgánů – rozhodující toliko to, zda žalobce tvrdil (a případně i prokázal), že mu v případě, že by nedošlo ke změně obsahu jeho žádosti, hrozí vážná újma.
31. Hrozící vážnou újmu, která je podmínkou povolení změny obsahu podání, je třeba rozumět obecný případ vážné újmy, nikoli zvláštní případy vážné újmy, které jsou v cizineckém právu upraveny zejména v § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a v 14a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.
32. Hrozící „vážná újma“ je neurčitý právní pojem. U těchto pojmů odborná literatura zdůrazňuje: *„Někdy také dochází k chybnému směřování neurčitých právních pojmů se správním uvážením. Pro oba instituty je sice společná určitá míra volnosti a potřeba specifické analytické činnosti („úvahy“). Nicméně na rozdíl od správního uvážení, kdy správní orgán volí mezi určitými možnostmi, „uvazuje“, „váží“ varianty, při aplikaci neurčitého právního pojmu si musí správní orgán pojem v souvislosti s existujícím skutkovým stavem vyložit (interpretovat). Jde také o určitou rozumovou činnost, nikoli však ve smyslu (racionální) volby, ale o výklad pojmu a příp. subsumpci skutkové podstaty tomuto pojmu.“* (Vladimír Sládeček: Obecné správní právo. 3. vyd. Praha 2013, str. 154).
33. Soud se ztotožňuje s názorem žalobce, že se správní orgány s jeho argumentací nevypořádaly dostatečně.
34. Žalobce namítal, že v důsledku překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí o něj dosavadní zaměstnavatel ztratil zájem a on si proto našel nového zaměstnavatele. K této námitce se správní orgán prvního stupně vyjádřil tak, že délka řízení o žádosti žadatele sama o sobě nemůže představovat vážnou újmu, která by mohla odůvodnit povolení změny obsahu žádosti. Odvolací správní orgán se k uvedené námitce nevyjádřil. K tomu soud konstatuje, že žalobce netvrdil, že délka řízení sama o sobě představuje vážnou újmu, nýbrž argumentoval tím, že kvůli nezákonným průtahům v řízení se situace, kdy by bylo jeho původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhověno, změnila v situaci, kdy jeho původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhověno nebude. Žalobce tak zaviněním správního orgánu přijde o vynaložené náklady a nedočká se očekávaného příjmu. S tímto argumentem se správní orgány nevypořádaly.
35. Žalobce dále namítal, že nemá faktickou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. 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*. Ve věci žádosti o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty rozhodoval správní orgán prvního stupně dne 4. 10. 2017 a odvolací správní orgán dne 15. 8. 2018. V době rozhodování správního orgánu prvního stupně se ještě vyžadovala registrace prostřednictvím systému Visapoint. K „objednávacímu systému Visapoint“ se odmítavě postavil Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52). V době rozhodování odvolacího správního orgánu byl příjem žádostí o povolení dlouhodobého pobytu za účelem zaměstnání zcela pozastaven. Žalobcově argumentaci je tudíž třeba se seriózně věnovat. Z uvedeného plyne, že původní postoj správního orgánu prvního stupně, že žalobce si může podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, již není aplikovatelný.
36. Žalobce rovněž namítal, že správní orgán jiným žadatelům ve zcela shodné situaci povolil

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..

změnu obsahu podání. K této námitce odvolací správní orgán uvedl, že v případě žalobce se nejedná o totožného zaměstnavatele jako v případech ze dne 18. 8. 2017, č.j. OAM-11313-21/ZM-2016, a ze dne 3. 8. 2017, č.j. OAM-11694-22/ZM-2016, a s ohledem na individuální okolnosti posuzovaného případu neshledal porušení zásady legitimního očekávání. Soud nepovažuje uvedené vysvětlení za dostatečné. Jelikož se žalobce dovolával konkrétních případů, bylo na místě, aby správní orgán svou úvahu o odlišnosti případu žalobce od případu jiných žadatelů přezkoumatelně rozvinul; z dosavadního vyjádření totiž není zřejmé, proč zde má rozhodující roli hrát totožnost zaměstnavatele ani jak rozsáhlé překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí už má představovat vážný důvod pro povolení změny obsahu žádosti. Soud tak nemá možnost ověřit, zda v případě žalobce došlo k porušení zásady legitimního očekávání (či některých dalších zásad činnosti správních orgánů) nebo nikoli.

37. Podle žalovanou zmiňovaného ustanovení § 52 věty první správního řádu *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení*. Z této dikce plyne, že tu významnou roli hrají procesní instituty „povinnost tvrzení“ a „povinnost důkazní“. Povinnost tvrzení znamená povinnost účastníka řízení tvrdit rozhodné skutečnosti. Povinnost důkazní znamená povinnost účastníka řízení předložit nebo alespoň označit důkazní prostředky k prokázání tvrzených skutečností. Důkazní povinnost se vztahuje k určité tvrzené skutečnosti. Bez tvrzení určitých skutečností si lze jen obtížně představit důkazní povinnost. I když je zde úzká souvislost mezi povinností tvrzení a povinností důkazní, lze říci, že povinnost tvrzení je primární a povinnost důkazní sekundární.
38. V daném případě žalobce tvrdil, že v případě, že nedojde ke změně obsahu jeho žádosti, přijde o vynaložené náklady a nedočká se očekávaného příjmu a současně nebude mít faktickou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Měl za to, že do takové situace se dostal vinou správního orgánu, který o jeho původní žádosti nerozhodl v zákonem stanovené lhůtě. Soud je přesvědčen o tom, že se jedná o závažná tvrzení, která, pokud by byla skutečně vzata v úvahu, by mohla svědčit o vážné újmě, která by žadateli hrozila v případě nepovolení změny obsahu původní žádosti. Žalobce tak povinnost tvrzení splnil. Pokud měl správní orgán žalobcova tvrzení za sporná, bylo na něm, aby žalobce k jejich prokázání vyzval a poučil jej o případných následcích (§ 4 odst. 2 správního řádu). Správní orgány však, aniž by se věci patřičně zabývaly, shledaly, že v případě žalobce nebyla splněna podmínka hrozby vážné újmy. Přitom se vycházelo z toho, že finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter. Soud je tu zajedno s žalobcem, že takovéto interpretace „vážné újmy“ nemá oporu v zákoně ani v ustálené soudní praxi či respektované odborné literatuře. V přezkoumávané věci tak správní orgány svou povinnost při aplikaci neurčitého právního pojmu tento pojem vyložit v souvislosti s existujícím skutkovým stavem nesplnily, respektive ji uchopily způsobem nepřiměřeným.

Rozhodnutí soudu

39. Způsoby rozhodnutí soudu o věci samé jsou pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upraveny zejména v § 78 s. ř. s. Podle § 78 odst. 1 věty první s. ř. s. *je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení*. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. *zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*.
40. Ve vztahu k úkonům, které nelze samostatně přezkoumávat, došel Nejvyšší správní soud k tomuto závěru: „*Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví Shodu s prvopisem potvrzuje H. K..*“

přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“ (rozsudek ze dne 29. 6. 2007, č.j. 4 As 37/2005-83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS). Zdejší soud má za to, že obdobně je třeba přistupovat i k úkonům správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

41. Jelikož žaloba je důvodná, soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení jako napadené rozhodnutí zrušil rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-13985-6/SO-2018, a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. z téhož důvodu jako rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, zrušil i rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 12. 2017, č. j. OAM-9346-19/ZM-2017, a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované. Znak „podle okolností“ spatřuje soud v tom, že vytčenou vadu řízení nelze bez ztráty instance odstranit pouze aktivitou odvolacího správního orgánu.
42. Naproti tomu rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-13985-5/SO-2018, a jemu předcházející usnesení Ministerstva vnitra ze dne 4. 10. 2017, č. j. OAM-9346-15/ZM-2017, soud v souladu s uvedeným závěrem Nejvyššího správního soudu zrušit nemohl; s vadami řízení, jimiž jsou tato rozhodnutí zatížena, se proto soud vypořádal v odůvodnění tohoto rozsudku.
43. V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Náklady řízení

44. Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalované, která ve věci úspěch neměla, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **11 228 Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a dále z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (6 200 + DPH = 7 502 Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za dva úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (600 + DPH = 726 Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení a 2) žaloba. Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto byly příslušné částky navýšeny o DPH. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 22. dubna 2020

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