



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobce: **M. D.**

zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem
se sídlem AK Praha 1, Opletalova 25

proti

žalované:

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
se sídlem Praha 4, náměstí Hrdinů 1634/3

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2019, čj. MV-3716-8/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-8/SO-2019, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 26. 11. 2018, č. j. OAM-19134-17/ZM-2018, se zrušují a věc se žalované vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 22. 3. 2019 domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2019, čj. MV-3716-8/SO-2019. Tímto rozhodnutím žalovaná podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru

azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 26. 11. 2018, č. j. OAM-19134-17/ZM-2018. Tímto rozhodnutím žalobci nebyl podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona udělen souhlas se změnou zaměstnavatele.

2. Žalobce žalobou napadl i uvedeným rozhodnutím předcházející rozhodnutí žalované, a to ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-6/SO-2019, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 16. 11. 2018, č. j. OAM-19134-14/ZM-2018, jímž nebylo vyhověno jeho žádosti o změnu žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce namítl, že žalovaná svým postupem porušila povinnosti odvolacího orgánu a její rozhodnutí odporuje požadavkům obsaženým v § 68 odst. 3 správního řádu. Správní orgány též nedostatečně zjistily skutečný stav věci, čímž postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu. Tím, že nevyšly žalobci vstříc, jednaly i v rozporu s § 4 odst. 1 správního řádu, stejně tak nebyla dodržena ustanovení § 2 správního řádu a § 174a zákona o pobytu cizinců. Napadené rozhodnutí též aprobovalo nezákonnost rozhodnutí vydaného žalovanou dne 22. 2. 2019 pod č. j. MV-3716-6/SO-2019.
4. Dále žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřuje v postupu žalované při vyřízení své žádosti o povolení změny v obsahu žádosti o vydání souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. K tomu uvedl, že dne 30. 5. 2018 podal žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, v níž uvedl číslo volného pracovního místa 12 062 810 779 namísto čísla 14 428 320 776. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalované, že této žádosti o změnu podání nebylo možno vyhovět, jelikož nebyla prokázána hrozba vážné újmy v případě jejímu nevyhovění. Žalobce sdělil, že ve svých podáních opakovaně uváděl, že v případě nevyhovění žádosti o změnu podání bude nucen vrátit se zpět na Ukrajinu a podat si zcela novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Touto námitkou se však žalovaná odmítla zabývat s tím, že žalobce své tvrzení nijak neprokázal. K tomu žalobce namítl, že veškeré jím tvrzení skutečnosti jsou žalované známy z její úřední činnosti.
5. Žalobce rozporoval též závěr žalované, že jediným důsledkem nevyhovění žádosti o změnu obsahu podání účastníka řízení, který by mohl nastat, je, že by jeho žádosti o vydání souhlasu se změnou zaměstnavatele nemuselo být vyhověno, a že žalobci jako žadateli v době rozhodování žalované nic nebránilo v podání nové žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Pokud by žalobce postupoval podle tohoto doporučení, nemohlo by jeho nové žádosti o povolení změny zaměstnavatele být vyhověno pro zmeškání 60 denní zákonné lhůty dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Žalobce tak v současnosti nemůže na území České republiky novou žádost o zaměstnaneckou kartu podat. Zamítnutí žádosti o změnu obsahu jeho žádosti o změnu zaměstnavatele bylo v přímé souvislosti s důvodem pro zamítnutí posledně uvedené žádosti. Následně pak bude pokračováno v řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, a jelikož pracovní poměr, pro který byla vydána žalobcova dosavadní zaměstnanecká karta, skončil dne 31. 3. 2018, lze předpokládat, že žalobcově žádosti o prodloužení povolení dlouhodobého pobytu vyhověno nebude. Tím žalobce

ztratí oprávnění pobývat na území České republiky a bude nucen se vrátit zpět do domovského státu. Tam by žalobce sice mohl podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu, ovšem reálné šance na získání termínu k podání této žádosti považuje za nulové. Objednávání termínu k podání žádosti se v praxi realizuje tak, že je třeba se dovolat v konkrétní den a hodinu na stanovené telefonní číslo. Žalovaná si dle žalobce musí být vědoma, že kvůli přetížení telefonní linky je fakticky nemožné se na stanovené číslo dovolat a sjednat si tak termín podání žádosti. Napadené rozhodnutí tak bude mít za následek, že se žalobce bude muset vrátit do své země původu bez reálné šance na získání povolení k zaměstnání na požadovanou pracovní pozici. K tomu žalobce zopakoval, že výše uvedené skutečnosti jsou žalované známy z její úřední činnosti a zakládají se na podkladech, jež jsou součástí správního spisu. Pokud žalovaná neprovedla výše popsanou úvahu o důsledcích svého rozhodnutí, jednala v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, kdy nedbala, aby její rozhodnutí odpovídalo okolnostem daného případu. Rovněž jednala v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení stanovenou v § 6 odst. 2 správního řádu a v rozporu se zásadou legitimního očekávání ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť z její rozhodovací praxe vyplývá, že v jiných případech obdobným žádostem vyhovuje.

6. Z tvrzení žalované, že žalobci nic nebrání v podání nové žádosti, žalobce dovozuje, že této nové žádosti by bylo vyhověno. Ze strany žalované se tak jedná o zcela absurdní a přepjatý formalismus a byrokracii, když namísto povolení změny obsahu žádosti nutí žalobce podat žádost novou, ačkoliv bude oběma postupy dosaženo stejného cíle. Podání nové žádosti však pro žalobce znamená vycestování z území České republiky do země původu a oddálení dosažení požadovaného výsledku. Žalovaná pak měla přihlídnout též k reálnému dopadu rozhodnutí, a to, že žalobce místo okamžitého nástupu do zaměstnání bude muset vynaložit prostředky na cestu do země původu, kde bude muset setrvat bez příjmů až do vyřízení nové žádosti. Žalované je z úřední činnosti známo, že vyřizování zaměstnaneckých karet na Ukrajině není správním orgánem stíháno v zákonné lhůtě a prodlení dosahuje mnohdy několika měsíců. Souhrn těchto okolností pak žalobce považuje za vážnou újmu, která mu zcela reálně hrozí.
7. Dále žalobce nesouhlasil se závěrem žalované, že žádosti o změnu obsahu nelze vyhovět, neboť volná pracovní místa nejsou identická. Žalobce poukazoval na to, že jak pracovní místo, jež bylo uvedeno v žádosti o povolení změny zaměstnavatele, tak pracovní místo které tam podle žalobce mělo být uvedeno, bylo v den podání žádosti o povolení změny zaměstnavatele tj. dne 30. 5. 2018, zveřejněno po dobu delší 30 dnů a prošlo tedy testem trhu práce. Obě tato místa se shodují v osobě zaměstnavatele, požadované profesi, mzdových i pracovních podmínkách i místě výkonu práce, jsou tedy prakticky identická. Žalovaná naopak uzavřela, že se o totožná pracovní místa nejedná, přičemž poukázala na poznámku uvedenou u pracovního místa číslo 12 062 810 779, které má v poznámkách uvedeno doplnění „místo výkonu: CELÁ ČR“. Žalobce a zaměstnavatel pak uzavřeli pracovní smlouvu s adresou místa výkonu práce Hlavní 125, Štěchovice, přičemž se jednalo o adresu uvedenou u obou volných pracovních míst. Pracovní smlouva by tak podle žalobce byla použitelná pro obě zmíněná pracovní místa. Úvahu žalované, že v případě pracovního místa číslo 14 428 320 776 neproběhl test trhu práce, žalobce označil za zcestnou. Dále vyjádřil přesvědčení, že se ze strany žalované v jeho případě jedná o evidentní snahu nalézt sebemenší záminku k zamítnutí žádosti.

8. Dle žalobce se žalovaná nezabývala ani odvolací námitkou, v níž poukazoval na dispoziční zásadu, jež ovládá řízení o jeho žádosti. K tomu poukázal na skutečnost, že vyhověním jeho žádosti nemohou být dotčena práva a povinnosti jiných osob, ani nijak ohrožen veřejný zájem. Podle žalobce tak vyhovění jeho žádosti nic nebránilo, neboť byly splněny všechny podmínky dané ustanovením § 41 odst. 8 správního řádu.
9. Dále žalobce nesouhlasil s tím, jak se žalovaná vypořádala s jeho námitkou přepjatého formalismu. Žalobce je toho názoru, že je povinností žalované veškerá ustanovení správního řádu vykládat optikou základních zásad správního řízení. Zásada vstřícnosti správního orgánu má proto přednost před účelovým výkladem jednotlivých ustanovení. Takový přístup na úkor pohledu materiálního byl opakovaně označen za nezákonný i Ústavním soudem.
10. Závěrem žalobce namítl, že žalovaná se ve svém rozhodnutí vůbec nezabývala otázkou přiměřenosti dopadu svého rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Takový postup je podle žalobce v přímém rozporu s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z něj naopak vyplývá, že povinnost správních orgánů posuzovat přiměřenost jejich rozhodnutí je dána při každém rozhodování. Napadené rozhodnutí je tak v rozporu i s mezinárodními závazky České republiky. Žalovaná pak v rozporu s § 3 správního řádu nezjistila stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti, protože neprovedla ani výslech žalobce.
11. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalované k žalobě

12. Žalovaná ve vyjádření k žalobě zrekapitulovala průběh správního řízení. K žalobním bodům uvedla, že nelze považovat za přepjatý formalismus, pokud správní orgán I. stupně postupuje podle příslušných ustanovení zákona. Prvoinstanční rozhodnutí neshledala přepjatě formalistickým, k čemuž odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2018, č. j. 2 Azs 180/2018-51, v němž byl vysloven závěr: „...pakliže by stěžovatelka chtěla brojit proti přepjatému formalismu způsobujícímu porušení jejích ústavně zaručených práv, musela by napadat ústavní konformitu dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka tak ovšem sama nečinila, přičemž krajský soud ani nyní Nejvyšší správní soud k tomu neshledaly důvody.“
13. K námitkám porušení základních zásad činnosti správních orgánů žalovaná uvedla, že zákonnost napadeného rozhodnutí zkoumá vždy. V projednávaném případě neshledala porušení uvedených zásad správního řízení. Hrozící vážnou újmu neshledala ani v délce vedeného řízení ani v porušení zásady legitimního očekávání. K pojmu „vážná újma“ uvedla, že je neurčitým právním pojmem, který za účelem správné aplikace předpokládá ze strany správního orgánu aplikaci správního uvážení. K tomu odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, a dodala, že správná aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení, přičemž správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „vážná újma“, nýbrž pouze zhodnotit, zda žalobci hrozí vážná újma, jak to vyžaduje ustanovení § 41 odst. 8 věta druhá správního řádu.
14. Žalovaná závěrem shrnula, že v daném případě byly splněny veškeré podmínky pro nevyhovění žádosti o povolení změny obsahu žádosti o vydání souhlasu se změnou

zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty a že rozhodnutí byla vydána na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, byla řádně odůvodněna a byla v souladu s platnými právními předpisy. Žalovaná neshledala ani porušení základních zásad správního řízení. Navrhla proto zamítnutí žaloby.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

15. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., když žalobce s takovým postupem souhlasil výslovně a žalovaná na výzvu krajského soudu nevyjádřila nesouhlas s takovým postupem. Krajský soud přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

16. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce podal dne 30. 5. 2018 žádost o zaměstnaneckou kartu pro výkon zaměstnání u společnosti Kovservis, s. r. o., se sídlem Hlavní 125, Štěchovice, a to na pozici dělníka. Přílohou žádosti byla i smlouva o budoucí pracovní smlouvě s uvedeným zaměstnavatelem. Dne 12. 7. 2018 byl žalobce prostřednictvím zmocněnce seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, přičemž zmocněnec sdělil, že se k nim vyjádří písemně do patnácti dnů. Dne 27. 7. 2018 byla správnímu orgánu I. stupně spolu s vyjádřením k podkladům rozhodnutí doručena žádost o změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu. V ní žalobce požádal o změnu čísla volného pracovního místa z čísla 12 062 810 779 na číslo 14 428 320 776. K tomu uvedl, že se jedná o identické pracovní místo s místem původně uvedeným a jediný rozdíl mezi pracovními místy je v jejich čísle. Na uvedené místo se dle žalobce dá aplikovat již předložená pracovní smlouva. Vyjádřil přesvědčení, že jím navrhovaný postup je v souladu s ustanovením § 41 odst. 8 správního řádu, neboť by mu v případě nevyhovění žádosti bezpochyby vznikla vážná újma, jelikož by mohl přijít o pobytové oprávnění. Závěrem poukázal na skutečnost, že vyhověním jeho žádosti nemohou být dotčena práva a povinnosti jiných osob a nemůže být ohrožen veřejný zájem.
17. Usnesením ze dne 16. 11. 2018, č. j. OAM-19134-14/ZM-2018, správní orgán I. stupně rozhodl o nepovolení výše popsané změny obsahu žádosti o vydání souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty z důvodu nesplnění podmínky podle § 41 odst. 8 správního řádu. Proti zmíněnému usnesení podal žalobce dne 21. 11. 2018 blanketní odvolání, které po výzvě doplnil podáním ze dne 27. 12. 2018.
18. Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2018, č. j. OAM-19134-17/ZM-2018, správní orgán I. stupně rozhodl o neudělení souhlasu se zaměstnáním u dalšího zaměstnavatele podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona. Proti uvedenému usnesení podal žalobce dne 29. 11. 2018 blanketní odvolání, které po výzvě doplnil podáním ze dne 27. 12. 2018.
19. O odvolání proti usnesení ze dne 16. 11. 2018, č. j. OAM-19134-14/ZM-2018, rozhodla žalovaná rozhodnutím dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-6/SO-2019, tak, že ho zamítla, a výše uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdila. Dalším rozhodnutím ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-8/SO-2019, žalovaná také zamítla odvolání, a to proti

rozhodnutí ze dne 26. 11. 2018, č. j. OAM-19134-17/ZM-2018, a toto rozhodnutí potvrdila.

B. Právní závěry

20. Mezi účastníky řízení je sporné zejména to, zda mělo být vyhověno žádosti žalobce o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
21. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.*
22. 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.*
23. Rozhodnutí ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-6/SO-2019, o nepovolení změny obsahu žádosti žalobce bylo podkladem pro rozhodnutí č. j. MV-3716-8/SO-2019 vydané téhož dne, kterým nebyla žalobci povolena změna zaměstnavatele. Žalobce v žalobě napadl obě tato rozhodnutí. Podkladové rozhodnutí však nelze samostatně napadnout žalobou (viz § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.), krajský soud přezkoumává jeho zákonnost k námitce v řízení o přezkum finálního rozhodnutí ve věci. To činí i v tomto případě.
24. Proti podkladovému rozhodnutí žalobce brojil námitkou jeho nepřezkoumatelnosti, jelikož se žalovaná v průběhu řízení nedostatečně vypořádala s existencí jemu hrozící vážné újmy v případě, že nebude vyhověno jeho žádosti o změnu obsahu žádosti o vydání souhlasu se změnou zaměstnavatele. Krajský soud se zabýval nejprve touto námitkou.
25. Nutno konstatovat, že absence vypořádání námitek vznesených v odvolacím řízení může způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je pak vyhrazeno takovým vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
26. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že v druhé (v pořadí) z podaných žádostí, tj. žádosti žalobce o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty, jako jemu hrozící vážnou újmu uvedl skutečnost, že v případě nevyhovění jeho žádosti může přijít o pobytové oprávnění.
27. V usnesení ze dne 16. 11. 2018, č. j. OAM-19134-14/ZM-2018, jímž žalobci nebyla změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty povolena, správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobce o hrozící vážné újmě nepředložil žádný důkaz, ani jeho provedení nenavrhoval. Pro správní orgán I. stupně tak bylo jediným zjevným důsledkem nevyhovění podané žádosti (druhé v pořadí) pouze to, že nebude vyhověno žádosti žalobce o změnu zaměstnavatele (první v pořadí). Současně podle názoru správního orgánu I. stupně žalobci nic nebránilo v tom, aby si podal žádost novou, neboť jeho dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu bylo nadále platné.

28. Proti rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti podal žalobce odvolání, v němž namítal závažné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Konkrétně poukázal na § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, které zakotvuje povinnost držitele zaměstnanecké karty požádat o změnu zaměstnavatele do 60 dnů ode dne skončení pracovněprávního vztahu, na který mu byla vydána zaměstnanecká karta. Namítal, že tvrzení správního orgánu I. stupně, že jediným zjevným důsledkem nevyhovění podané žádosti (druhé v pořadí) bude pouze nevyhovění žádosti o změnu zaměstnavatele (první v pořadí), není pravdivé. Ke své žádosti o změnu zaměstnavatele totiž přiložil i dohodu o ukončení pracovního poměru, z níž vyplývá, že pracovní poměr, pro který mu byla vydána zaměstnanecká karta, byl ukončen ke dni 31. 3. 2018, přičemž žádost o změnu zaměstnavatele podal dne 30. 5. 2018. Pokud by tedy žalobce podal novou žádost o změnu zaměstnavatele v době po vydání rozhodnutí nepovolujícího změnu žádosti, nemohlo by této nové žádosti být vyhověno právě pro zmeškání 60denní lhůty. Žalobce též upozornil, že nemohl podat ani novou žádost o zaměstnaneckou kartu, neboť trvalo jeho dosavadní povolení k dlouhodobému pobytu, které ho však neopravňovalo k výkonu práce pro požadovaného zaměstnavatele. Žalobce v podaném odvolání dále poukázal na následek rozhodnutí o nepovolení změny žádosti, kterým bylo rozhodnutí ze dne 26. 11. 2018, č. j. OAM-19134-17/ZM-2018, o neudělení souhlasu se zaměstnáním u dalšího zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Uváděl rovněž, že v následném řízení o prodloužení povolení k pobytu s ohledem na zánik pracovního poměru, na nějž mu byla vydána dosavadní zaměstnanecká karta, ztratí oprávnění pobývat na území České republiky.
29. Dále žalobce v témže odvolání uvedl, že po vycestování do svého domovského státu by sice teoreticky mohl podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu na pracovní místo 14 428 320 776, avšak reálné šance na získání termínu k jejímu podání na ambasádě v Ukrajinském Lvově označil za nulové. K tomu poukázal na fakt, že správním orgánům musí být z jejich úřední činnosti znám průběh podávání žádostí a že se všechny uvedené skutečnosti zakládají na podkladech, jež jsou součástí správního spisu. Žalobce podrobně popsal průběh podání nové žádosti s tím, že jeho právnímu zástupci je z jeho praxe známo, že dovolat se ve stanovené hodině na jedno telefonní číslo ambasády je fakticky nemožné. Z uvedeného žalobce dovodil, že důsledkem napadeného usnesení bude jeho návrat zpět do domovského státu bez jakékoliv reálné šance na získání požadované zaměstnanecké karty. V odvolání namítal, že správní orgán I. stupně dostatečnou úvahu o důsledcích svého rozhodnutí neprovedl.
30. O zamítnutí zmíněného odvolání rozhodla žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 2. 20149, č. j. MV-3716-6/SO-2019. V tomto rozhodnutí k námitce vážné újmy hrozící žalobci v důsledku nepovolení změny obsahu žádosti konstatovala, že žalobce není vyhošťován, ani mu není zakazován pobyt na území České republiky. Uvedla, že žalobcovo tvrzení, že šance na podání nové žádosti o zaměstnaneckou kartu na Ukrajině jsou prakticky nulové, nebylo v průběhu správního řízení nijak prokázáno ani podloženo. Proto uvedla, že k této námitce nepřihlédla. V reakci na tvrzení, že obě pracovní místa uváděná v žádostech žalobce jsou totožná, podala obsáhlý výklad o tom, jaké pracovní místo může být obsazeno občanem třetí země, který zakončila konstatováním, že v projednávaném případě se nejedná o totožná pracovní místa, a to vzhledem k uvedenému místu výkonu práce. V žádosti byla jako místo výkonu práce uvedena celá Česká republika, ovšem nově navržená pozice měla být vykonávána pouze na adrese sídla zaměstnavatele. Na nově navrženou pozici tak na rozdíl od pozice původně požadované

neproběhl test trhu práce na celé území České republiky, přičemž povinnost jeho splnění za účelem obsazení místa držitelem zaměstnanecké karty zakotvuje zákon o zaměstnanosti. Dále žalovaná konstatovala, že v řízení o žalobcem podané žádosti je změna této žádosti možná pouze za podmínek § 41 odst. 8 správního řádu. K tomu citovala z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2015, č. j. 3 Azs 2/2014-30.

31. Jak již bylo shora naznačeno, jádro sporu v posuzované věci představuje zodpovězení otázky, zda byly v případě žalobce splněny podmínky pro povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty, resp. zda byl závěr správních orgánů o jejich nesplnění řádně odůvodněn.
32. Relevantní ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu stanoví, že *„[p]ožádat 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. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.“*
33. Problematikou hrozící vážné újmy ve smyslu zmíněného ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-9, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 389/2020-36 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). S argumentací uvedenou v nich se krajský soud ztotožňuje, a proto z ní dále vychází i v posuzované věci.
34. Z judikatury tak vyplývá, že hovoří-li se v ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu o „hrozící závažné újmě“, jde o neurčitý právní pojem. Ten je potřeba v souvislosti s existujícím skutkovým stavem vyložit. Při výkladu tohoto pojmu bude bezesporu hrát svou roli systematika ustanovení pravidla chování (právní normy), ve kterém se neurčitý právní pojem nachází, jakož i účel tohoto pravidla chování. Neodmyslitelnou roli pak též mají skutkové okolnosti případu, vývoj procesní situace, ale především půdorys hmotného práva, na němž se odehrává správní řízení, jehož obsah má být modifikován. Změna obsahu podání bude zpravidla sledovat taktéž potenciální možnost uspět se svou žádostí, podáním či jiným úkonem. Žádost o změnu obsahu podání (zde žádosti o zaměstnaneckou kartu z důvodu změny zaměstnavatele) podle § 41 odst. 8 správního řádu je zajisté podáním návrhovým, se kterým je spjata nejenom povinnost tvrzení, ale i povinnost důkazní, tedy nejenom tvrdit určité skutečnosti, ale je i prokázat či alespoň k prokázání těchto navrhnout provedení důkazních prostředků.
35. Dle ustanovení § 52 věty první správního řádu, jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Z této díkce 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. I když je zde úzká souvislost mezi povinností tvrzení a povinností důkazní, lze říci, že povinnost tvrzení je primární a povinnost důkazní sekundární.
36. Žalobce v průběhu správního řízení zdůvodňoval újmu, která mu hrozí, tím, že v následném řízení o prodloužení povolení k pobytu s ohledem na zánik pracovního poměru, na nějž mu byla vydána dosavadní zaměstnanecká karta, ztratí oprávnění pobývat na území České republiky (podrobně popsal, proč nebude jediným zjevným důsledkem nevyhovění jeho podání o změnu žádosti pouze nevyhovění žádosti o změnu zaměstnavatele, jak naopak uváděl správní orgán I. stupně), a že v případě nevyhovění

jeho žádosti o změnu obsahu podání (tj. druhé v pořadí) bude nucen podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu a že za tím účelem bude muset vycestovat na Ukrajinu. Popsal systém vyřizování těchto žádostí právě na Ukrajině s tím, že jeho šance na získání nové zaměstnanecké karty jsou toliko teoretické. K těmto svým tvrzením uvedl (jak bylo výše popsáno), že nastíněná situace je správním orgánům známa z úřední činnosti. K tomu krajský soud připomíná, že § 50 odst. 1 správního řádu výslovně stanoví, že poznatky správních orgánů získané z jejich úřední činnosti mohou být podkladem rozhodnutí. Žalovaná ve svém rozhodnutí ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-6/SO-2019, konstatovala, že tvrzení žalobce o hrozící vážné újmě nebylo v průběhu správního řízení nijak prokázáno ani podloženo, opomněla však, že žalobce (i v odvolání) tvrdil, že jím sdělené skutečnosti jsou žalované známy z její úřední činnosti.

37. Žalobce tedy k újmě, která mu hrozí, tvrdil, že v případě, že nedojde ke změně obsahu jeho žádosti, přijde o povolení k dlouhodobému pobytu v České republice, a dále, že nebude mít faktickou (reálnou) možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu v důsledku neutěšeného fungování systému vyřizování žádostí o ně. Žalobce tak uvedenou povinnost tvrzení rozhodných skutečností týkajících se hrozby vážné újmy splnil. Stejně tak dle názoru krajského soudu lze usoudit o jeho povinnosti důkazní, když k důkazu označil poznatky žalované z její úřední činnosti. V části svého odůvodnění hrozící újmy se tak žalobce opíral o aplikaci relevantních ustanovení zákona o pobytu cizinců a jejich důsledek na jeho situaci (která je správním orgánům známa) a v části o fungování a problémech s podáváním a přijímáním žádostí o zaměstnaneckou kartu na Ukrajině se opíral o to, že k jejich skutečnému průběhu a stavu mají (a musí mít) správní orgány bezpochyby ze své úřední činnosti dostatek informací a znalostí.
38. Žalovaná však, aniž by se žalobcovou argumentací a námitkami jakkoli zabývala, shledala, že v jeho případě nebyla splněna podmínka hrozby vážné újmy, a to pouze proto, že nebyla žalobcem prokázána ani podložena. Žalovaná tedy v rozhodnutí ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-6/SO-2019, vůbec neposoudila žalobcem uváděné důvody pro povolení změny obsahu jeho podání, přičemž za shora popsané situace takovou povinnost měla. V rozhodnutí tak zcela absentují úvahy a řádné posouzení žalobcem tvrzené hrozby vážné újmy, proto je uvedené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
39. Pokud jde o závěr správních orgánů o rozdílnosti pracovních míst, tj. místa č. 12062810779 (uvedeného v první žádosti) a místa č. 14428320776 (kterým mělo být předchozí místo nahrazeno), považuje jej krajský soud sice za správný, avšak z jiného důvodu, než správní orgány uvedly. Rozdílnost pracovních míst totiž spočívá v rozdílnosti požadovaných profesí a nikoliv v rozdílnosti pracovního místa. Pracovní místo uvedené v žádosti žalobce o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele se týká profese „dělník v oblasti výstavby budov“ s číslem profese 9313, naproti tomu pracovní místo, na které měla být žalobci vydána zaměstnanecká karta podle pozdější žádosti, se týkalo profese „pomocný dělník na stavbě“ označené číslem 93130. Z této skutečnosti je dle krajského soudu zřejmé, že uvedená pracovní místa nejsou totožná. Důvod uvedený správními orgány, že u pracovních míst jsou uvedena rozdílná místa výkonu práce, je nelogický, neboť u pracovního místa č. 12062810779 je jako místo výkonu práce uvedena kromě konkrétní adresy také „celá ČR“ a u nově požadovaného místa č. 14428320776 je uvedena pouze konkrétní adresa (shodná u obou pracovních míst). Test trhu práce, který proběhl na pracovní místo s výkonem práce na konkrétní adrese a v celé ČR, je tedy

bezpochyby použitelný na pracovní pozici s výkonem práce na shodné konkrétní adrese, ovšem za předpokladu, že by pracovní profese byly rovněž shodné, a to nejsou.

40. K námitce, že se správní orgány nevypořádaly s přiměřeností dopadu rozhodnutí do rodinného a soukromého života žalobce ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, krajský soud připomíná znění zmíněného ustanovení.
41. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „[p]ři posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí.“ Podle odst. 3 daného ustanovení „[p]řiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.“
42. V nyní projednávaném případě se z moci úřední obecné posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí o souhlasu se změnou zaměstnavatele do rodinného a soukromého života cizince právě z důvodu uvedeného v § 174a odst. 3 neprovádí, jelikož tato povinnost není pro projednávaný případ stanovena. Z judikatury Nejvyššího správního soudu však rovněž vyplývá, že správní orgány jsou povinny se zabývat nad rámec jejich povinnosti stanovené v § 174a zákona o pobytu cizinců možným porušením čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který je přímo aplikovatelný v situaci, kdy cizinec před správními orgány sám nepřiměřenost zásahu do svého soukromého a rodinného života a porušení čl. 8 Úmluvy dostatečně konkrétně namítne. Z obsahu správního spisu však nevyplývá, že by žalobce nepřiměřenost dopadu do svého soukromého či rodinného života v průběhu správního řízení namítl. Správním orgánům tak povinnost zkoumání dopadů svých rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nevznikla, a tudíž nepochybily, pokud se jí nezabývaly. Tato žalobní námitka proto není důvodná.
43. Pokud jde o ostatní žalobní námitky, bylo by jejich vypořádání krajským soudem za situace, kdy se správní orgány znovu budou zabývat případem žalobce, nadbytečné nebo předčasné.

V. Závěr a náklady řízení

44. S ohledem na shora uvedené krajský soud zrušil ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-8/SO-2019. Z téhož důvodu zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 11. 2018, č. j. OAM-19134-17/ZM-2018 (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Současně krajský soud vyslovil, že věc se vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. Krajský soud nemohl zrušit rozhodnutí žalované ze dne 22. 2. 2019, č. j. MV-3716-6/SO-2019, a jemu předcházející usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 16. 11. 2018, č. j. OAM-19134-14/ZM-2018, neboť úkony a rozhodnutí, které nelze samostatně přezkoumávat, nemůže soud ani zrušit. K tomu lze poukázat na rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS, podle něhož „ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví 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.“

46. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný žalobce, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a náhradě nákladů právní služby poskytnuté advokátem, jehož odměna vychází z vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobce učinil ve věci dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, seps žalobního návrhu) po 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d/ ve spojení s § 7 advokátního tarifu), k tomu má nárok na úhradu 2 režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. celkem s DPH 11.228 Kč, neboť zástupce žalobce je plátcem DPH.
47. Krajský soud uložil vyčíslené náklady zaplatit k rukám zástupce žalobce, neboť jde o advokáta (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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

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

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

Hradec Králové 16. března 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: I. S.

