



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Martiny Vernerové a Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse ve věci

žalobkyně: **T. H. D.**, narozena „X“,
státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky,
ubytování zajištěno na adrese: „X“,
zastoupena Mgr. Markem Sedlákem, advokátem,
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-14118-6/SO-2018,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-14118-6/SO-2018, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 12. 2017, č. j. OAM-12616-14/ZM-2017, jímž byla podle § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta její žádost o vydání zaměstnanecké karty. Žalobkyně se v žalobě současně domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V žalobě žalobkyně namítala, že jí nebyla v průběhu správního řízení povolena změna obsahu její žádosti podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ačkoli podmínky proto splněny byly. Z uvedeného důvodu považovala napadené rozhodnutí za nezákonné. Měla za to, že pokud by jí změna žádosti byla povolena, její žádosti o vydání zaměstnanecké karty by poté bylo rovněž vyhověno. Žalobkyně o změnu své žádosti usilovala, neboť bez jejího zavinění správní řízení trvalo dobu delší než zákonem stanovenou. V důsledku toho o ni přestal mít původní zaměstnavatel zájem, a veškeré náklady na vyřízení žádosti tak vinou správního orgánu vynaložila zbytečně. Dodala, že prakticky nemá možnost podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty z důvodu nemožnosti registrace v tzv. systému Visapoint. Žalobkyně vytýkala správnímu orgánu, že bagatelizuje její argumentaci ohledně toho, že se v dané situaci ocitla jeho vinou. Namítala, že správní orgán měl při svém rozhodování zohlednit základní zásady správního řízení uvedené v § 2 odst. 4, § 4 odst. 1 a 4, § 5 správního řádu a zejména v § 6 odst. 2 téhož zákona, vyjít žalobkyni vstříc a zvolit takové řešení, aby jí nevznikaly zbytečně vynaložené náklady.
3. Nepovolení změny žádosti lze podle žalobkyně označit za přepjatý formalismus, který zatěžuje nejen žadatele o vydání zaměstnanecké karty, ale rovněž samotný správní orgán prvního stupně. Současně tím podle žalobkyně dochází k porušení zásady hospodárnosti, rychlosti, zamezení vzniku zbytečných nákladů na straně žadatele a zbytečných průtahů v řízení a v neposlední řadě k porušení zásady, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Dále žalobkyně argumentovala tím, že pokud je držitelům zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců umožněno žádat o vyslovení souhlasu se změnou zaměstnavatele, je nutné umožnit takovou změnu i žadateli o vydání zaměstnanecké karty.
4. V souvislosti se zrušením pracovního místa, které žalobkyně uvedla ve své žádosti o vydání zaměstnanecké karty, žalobkyně poukazovala na skutečnost, že zaměstnavatel Masokombinát Plzeň s. r. o. uvedené místo zrušil v důsledku dlouhodobé nečinnosti správního orgánu prvního stupně, neboť se dlouhodobě potýkal s nedostatkem zaměstnanců a byl nucen přemístit své sídlo na území Slovenské republiky. Žalobkyně zopakovala, že pokud by správní orgán prvního stupně rozhodl řádně ve lhůtě pro vydání rozhodnutí, zaměstnanecká karta by jí vydána byla. S tvrzením žalovaného uvedeným v rozhodnutí o odvolání proti usnesení, kterým nebyla povolena změna obsahu její žádosti, že by fakticky nemohla vykonávat činnost pro uvedeného zaměstnavatele z důvodu ukončení jeho činnosti, žalobkyně nesouhlasila, neboť byla přesvědčena, že v takovém Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

případě by si mohla požádat o vyslovení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Podle žalobkyně uvedená argumentace žalovaného nasvědčuje tomu, že správní orgán prvního stupně účelově vyčkává s vydáním rozhodnutí do doby, kdy již žadatel nebude splňovat podmínky pro vydání rozhodnutí.

5. Žalobkyně upozornila na to, že jí jsou známa rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a to rozhodnutí 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, jimiž byla povolena změna obsahu podání dvou žadatelů nacházejících se ve zcela shodné situaci jako žalobkyně. Jak v poukazovaných případech, tak v případě žalobkyně se jednalo o řízení, u nichž byla překročena lhůta pro vydání rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně tudíž nepovolením změny obsahu žádosti podle žalobkyně porušil § 2 odst. 4 správního řádu, tj. zásadu materiální rovnosti a legitimního očekávání. Žalobkyně v této souvislosti poukazovala i na to, že žalovaný v jiné podobné věci zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 12. 3. 2018, č. j. MV-147887-7/SO-2017, o nepovolení změny obsahu podání. V odůvodnění potom argumentoval tím, že s ohledem na časový odstup od podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty již původní zaměstnavatel nemá o žadatele zájem a je namístě změnu zaměstnavatele povolit. Žalovaný se tak podle žalobkyně v jejím případě odchýlil od vlastních právních názorů vyjádřených v dřívějším rozhodnutí a svým nepředvídatelným rozhodnutím porušil zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a materiální rovnosti.
6. Dále žalobkyně konstatovala, že v průběhu celého správního řízení poukazovala na nemožnost registrace k podání nové žádosti na zastupitelském úřadě v Hanoji, přičemž v doplnění svého odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí upozornila na usnesení Vlády České republiky č. 474, na jehož základě byl ke dni 18. 7. 2018 pozastaven příjem žádostí o vydání zaměstnanecké karty. Podle žalobkyně není přesně zřejmé, jak dlouho bude tento stav trvat a zda bude předmětné usnesení v budoucnu zrušeno. Žalobkyně poznamenala, že si dne 7. 6. 2018 prostřednictvím svého právního zástupce pokoušela telefonicky sjednat termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, ovšem bezúspěšně. Dále zmínila, že ve správním řízení navrhla důkaz registrací k podání žádosti k tomu, aby žalovaný potvrdil, či vyvrátil její tvrzení o nemožnosti podání žádosti. S tímto návrhem se ovšem žalovaný podle žalobkyně vypořádal zcela nedostatečně, když uvedl, že je oprávněn přezkoumávat soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, a nikoli registrovat žalobkyni k podání žádosti.
7. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tím, že podle žalovaného neprokázala hrozící vážnou újmu. Měla za to, že jí postupem správních orgánů vzniká újma, neboť nepovolením změny obsahu její žádosti došlo k zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty a novou žádost o její vydání dlouhodobě nelze podat. Danou skutečnost podle žalobkyně není možno hodnotit odděleně od faktu, že celá situace má svůj původ v dlouhodobé a konstantní nečinnosti správního orgánu, v jejímž důsledku vynaložila žalobkyně zbytečně výdaje na právní zastoupení, správní poplatky, cesty na zastupitelský úřad aj. Podle žalobkyně správní orgány obou stupňů při svém rozhodování vůbec nezohlednily skutečnost, že řízení je vedeno po dobu delší než jeden rok. Dodala, že délka řízení může bez jakýchkoli pochybností způsobit újmu a správní orgány se měly zabývat její závažností, což však neučinily. S tvrzením správního orgánu prvního stupně ohledně posouzení vzniku finanční újmy na její straně se žalobkyně neztotožnila. Měla za to, že žádný zákon neurčuje, že závažnost hrozící újmy je třeba posuzovat vzhledem k likvidačním účinkům na straně poškozeného. Konstatovala, že z prvoinstančního Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

rozhodnutí není zřejmé, jak k takovému závěru správní orgán dospěl. Uvedené žalobkyně namítala i v odvolání proti usnesení o nepovolení změny podání a prostřednictvím odkazu v odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, avšak žalovaný se s touto námitkou nijak nevypořádal, ani srozumitelně nevyložil obsah příslušného neurčitého právního pojmu. Obě rozhodnutí tak podle žalobkyně zatížil vadou, která je činí nepřezkoumatelnými.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že nepovažuje postup správního orgánu prvního stupně za přepjatě formalistický, neboť správní orgán postupoval podle příslušných ustanovení zákona tak, aby byl jeho účel naplněn. Žalovaný rovněž neshledal, že by v průběhu řízení došlo k porušení základních zásad správního řízení. Vážnou újmu hrozící žalobkyni žalovaný nespatořoval ani v délce vedeného řízení, ani v porušení zásady legitimního očekávání. Provedení důkazu registrací k podání žádosti se žalovanému jevilo jako nereálné a návrh na jeho provedení jako absurdní. Podle žalovaného je navíc způsob podávání žádostí o dlouhodobé pobyty na zastupitelských úřadech v kompetenci těchto úřadů, jejichž činnost je koordinována Ministerstvem zahraničních věcí. K námitce žalobkyně, že měl žalovaný srozumitelně a přezkoumatelně vyložit obsah neurčitého právního pojmu vážná újma, žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-19, uvedl, že správní orgány nejsou obecně povinny definovat předmětný pojem vážné újmy, nýbrž pouze podle § 41 odst. 8 správního řádu zhodnotit, zda účastníkovi řízení taková újma hrozí. Závěrem žalovaný konstatoval, že byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí žádosti, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci a odůvodněno. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost.

Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného

9. V replice ze dne 16. 10. 2018 žalobkyně argumentovala obdobně jako v žalobě. Poukázala na definici přepjatého formalismu obsaženou v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 563/11, a konstatovala, že žalovaný ve svém vyjádření neuvedl, o co opírá své tvrzení, že se v jejím případě o přepjatý formalismus nejednalo. Podle žalobkyně cílem provedení jejího důkazního návrhu registrací k podání žádosti mělo být prokázání jí tvrzených skutečností. Podotkla, že z vyjádření žalovaného neplyne, proč by mělo být provedení předmětného důkazu nereálným. Žalobkyně byla přesvědčena, že správní orgány obou stupňů neměly v případě rozhodování o její žádosti o změnu podání vůbec možnost správního uvážení, zda změnu povolí. Povolení této změny bylo jejich povinností za předpokladu naplnění podmínek neurčitého právního pojmu hrozící vážné újmy, přičemž tato újma v případě žalobkyně vznikla (náklady právního zastoupení, správní poplatky, cesty na zastupitelský úřad, nemožnost příjmu mzdy ze smlouveného zaměstnání, nemožnost podání nové žádosti, délka řízení).

Posouzení věci soudem

10. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

199/2018

11. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během třicetidenní lhůty od doručení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 172 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
12. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Před vypořádáním jednotlivých žalobních bodů soud směrem k žalobkyni připomíná, že soudní řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou koncentrace, jež nachází svůj odraz v § 71 odst. 2 třetí větě s. ř. s., podle které „[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby.“ Soud se proto může věcně zabývat jen těmi žalobními body, které byly uplatněny ve lhůtě třiceti dnů od doručení napadeného rozhodnutí žalobkyni (srov. § 172 odst. 1 větu první zákona o pobytu cizinců), tj. v projednávané věci do 16. 9. 2018, neboť napadené rozhodnutí bylo právnímu zástupci žalobkyně doručeno dne 17. 8. 2018. Projednání později uplatněných žalobních bodů by znamenalo nepřípustné porušení principu koncentrace řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69). Z těchto důvodů soud nemohl přihlížet k těm žalobním bodům, které žalobkyně nově vznesla v replice ze dne 16. 10. 2018, neboť tak učinila až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, která je podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nejzazším limitem i pro případné rozšíření žaloby o další žalobní body. Soud se tak z důvodu pozdního uplatnění nemohl zabývat námitkou, že správní orgány obou stupňů neměly v případě rozhodování o žádosti žalobkyně o změnu podání vůbec možnost správního uvážení, zda změnu povolí, resp. že povolení této změny bylo jejich povinností.
14. Ze včasně uplatněných žalobních bodů se soud nejprve zaměřil na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala v tom, že žalovaný nezdůvodnil neprovedení navrhovaného důkazu registrací žalobkyně k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, že není zřejmé, z čeho správní orgány dovozují, zda žalobkyni způsobená finanční újma pro ni měla likvidační charakter, či nikoli, a že se žalovaný nijak nevyjádřil k odvolací námitce, že z odůvodnění usnesení o nepovolení změny obsahu podání není seznatelné, jak správní orgán dospěl k závěru, že vážnou újmu může být finanční újma pouze tehdy, pokud měla pro dotčenou osobu likvidační charakter. Soud tvrzené nepřezkoumatelnosti nepřisvědčil. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, nebo ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109).

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

15. Soud prostudoval žalobou napadené rozhodnutí, stejně tak jako rozhodnutí žalovaného o nepovolení změny obsahu podání jakožto podkladové rozhodnutí, které je soud oprávněn přezkoumat k námitce účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS), a shledal, že návrhem žalobkyně na provedení důkazu registrací žalobkyně v systému Visapoint se žalovaný zabýval na straně 5 svého rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-14118-5/SO-2018, kterým potvrdil usnesení správního orgánu prvního stupně, jímž nebyla povolena změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Tímto podkladovým rozhodnutím byl žalovaný při vydání žalobou napadeného rozhodnutí vázán, a proto podle názoru soudu plně postačilo, že v napadeném rozhodnutí odkázal na jeho odůvodnění.
16. Konkrétně žalovaný v rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018 ve věci zamítnutí žádosti o změnu obsahu žádosti uvedl, že je oprávněn přezkoumat soulad napadeného usnesení s platnými právními předpisy, není však oprávněn k pokusům o zaregistrování žalobkyně k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu. Současně žalovaný upozornil na skutečnost, že provoz systému Visapoint byl ke dni 31. 10. 2017 ukončen, a proto námitka žalobkyně není relevantní. Z toho podle názoru soudu naprosto jednoznačně vyplývá, že žalovaný považoval návrh žalobkyně na provedení důkazu její registrací k podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty v systému Visapoint za bezpředmětný, když tento systém v době jeho rozhodování již nebyl v provozu. S předmětným důkazním návrhem i související argumentací se tedy žalovaný vypořádal dostatečně.
17. Co se týče argumentace správních orgánů ohledně finanční újmy, resp. vážné újmy, která by žalobkyni měla vzniknout v případě nepovolení změny obsahu její žádosti, soud poukazuje na odůvodnění usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 11. 2017, č. j. OAM-12616-11/ZM-2017, kterým zamítl žádost žalobkyně o změnu obsahu její žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Při aplikaci neurčitého právního pojmu „vážná újma“ vycházel správní orgán prvního stupně z toho, jak sama žalobkyně údajnou hrozící újmu popsala, a konstatoval, že *„[f]inanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter.“* Soud zdůrazňuje, že to byla žalobkyně, kdo spatřoval vážnou újmu ve zbytečně absolvovaném řízení a zbytečně vynaložených nákladech. Správní orgán prvního stupně proto zcela správně upozornil na skutečnost, že nikoli každá finanční újma může být považována za vážnou, a za klíčový označil likvidační charakter finanční újmy. S tímto závěrem se soud ztotožňuje, neboť pouze finanční újma, která má zásadní dopad na dotčenou osobu, může být újmou vážnou. Vážnost hrozící újmy správní orgán prvního stupně hodnotil také z toho pohledu, zda je povolení změny obsahu žádosti jedinou možností jak dosáhnout cíle, který si žalobkyně zvolila, tj. získat zaměstnaneckou kartu. V kontextu tvrzení žalobkyně tak soud vyhodnotil vymezení neurčitého právního pojmu „vážná újma“ ze strany správních orgánů jako dostatečné.
18. Soud dále připomíná, že správní orgán prvního stupně v předmětném usnesení zkoumal i to, zda žalobkyně doložila své tvrzení, že jí hrozí vážná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu v případě, že by nedošlo ke změně obsahu její žádosti. Přitom vzal v úvahu právě to, že žalobkyně spatřuje vážnou újmu ve skutečnosti, že dosavadní řízení včetně vynaložených nákladů absolvovala zbytečně a vzhledem k tomu, že nemá finanční prostředky, aby si zajistila vstup na zastupitelský úřad k podání nové žádosti, nebude moci žádost podat znovu. Správní orgán prvního stupně poté dospěl k závěru, že finanční náklady spojené s dosavadním řízením (navíc konkrétně nevyčíslené ani nedoložené) nelze Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

považovat za vážnou či nenapravitelnou újmu. Fakticky totiž žalobkyni nic nebrání podat po skončení řízení o stávající žádosti novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť systém Visapoint, který žalobkyni bránil v jejím podání, byl ke dni 31. 10. 2017 zrušen a sjednání nového termínu pro podání žádosti již probíhá jiným způsobem. V rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018 o odvolání proti usnesení správního orgánu prvního stupně, jímž nebyla povolena změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty, žalovaný k odvolacím námitkám žalobkyně ohledně vážné újmy hrozící v případě nevyhovění její žádosti uvedl, že hrozící vážnou újmu neshledal, a to ani v délce vedeného řízení. Tvzení žalobkyně týkající se zbytečně vynaložených nákladů v souvislosti s délkou řízení podle žalovaného nemůže obstát, neboť důvodem žádosti o změnu obsahu podání bylo sdělení zaměstnavatele, že celou výrobu přesouvá na území Slovenské republiky, a žalobkyně by tak na požadované pozici nemohla pracovat, ani kdyby správní orgán rozhodl o podané žádosti v zákonné lhůtě. Za zcela irelevantní považoval žalovaný též argumentaci žalobkyně ohledně částky, kterou je podle ní nezbytné uhradit k získání možnosti podat novou žádost na zastupitelském úřadě. Předmětné tvrzení, stejně tak jako hrozící vážnou újmu ve smyslu § 41 odst. 8 věty druhé správního řádu žalobkyně podle žalovaného neprokázala, tím žalovaný implicitně vypořádal i námitku poukazující na vymezení pojmu „vážná újma“.

19. S ohledem na shora uvedené je podle názoru soudu zřejmé, že se žalovaný neopomněl vypořádat s relevantními argumenty žalobkyně. Z odůvodnění usnesení správního orgánu prvního stupně, jímž nebyla povolena změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty, a z odůvodnění rozhodnutí o odvolání proti němu je rovněž seznatelný názor správních orgánů obou stupňů, že v daném případě žalobkyni nepovolením změny žádosti nevznikne vážná finanční újma, resp. jí nehrozí vážná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Pokud žalobkyně spatřuje nepřezkoumatelnost těchto rozhodnutí ve skutečnosti, že se správní orgány blíže nevyjádřily k možnému likvidačnímu charakteru finanční újmy a že se žalovaný výslovně nezabýval vymezením pojmu „vážná újma“, soud poukazuje na to, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Soud dále připomíná, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu po odvolacím orgánu nelze požadovat, aby se vyslovil ke každé větě uvedené v odvolání; plně postačí, pokud z jeho rozhodnutí bude zřejmé, na základě jakých skutečností rozhodoval a jakými úvahami se řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007-100). Těmto požadavkům žalovaný v projednávané věci dostal, neboť z jeho rozhodnutí je zřejmé, z jakých zjištění vycházel a jak o nich uvažil. Podle názoru soudu je rovněž třeba zohlednit, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost rozhodnutí skutečně nelze meritorně přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64); taková situace však v projednávané věci nenastala. Jak již zdejší soud uvedl výše, v projednávané věci se správní orgány obou stupňů při rozhodování o žádosti žalobkyně o povolení změny její žádosti řádně zabývaly podstatou jejích námitek, tj. hrozícím vznikem možné újmy v případě nevyhovění předmětné žádosti, a dostatečně vysvětlily, proč nepovažují její argumentaci za správnou, resp. proč pokládají její tvrzení za ničím nepodložená.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

199/2018

20. Soud uzavírá, že žalovaný se s veškerými důkazními návrhy a námitkami žalobkyně směřujícími proti usnesení o nepovolení změny její žádosti (tedy i s důkazním návrhem registrací žalobkyně k podání nové žádosti a s tvrzeními týkajícími se posouzení vzniku újmy) vypořádal již ve svém rozhodnutí ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-14118-5/SO-2018, kterým byl jakožto podkladovým rozhodnutím při svém rozhodování o věci samé vázán. Soud proto neshledal pochybení v postupu žalovaného, který v žalobou napadeném rozhodnutí v rámci vypořádání těchto námitek pouze odkázal na své předcházející shora uvedené rozhodnutí o odvolání ve věci nepovolení změny žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti usnesení o nepovolení změny její žádosti tak soud považuje za plně přezkoumatelná a má za to, že v projednávané věci nedošlo k porušení § 68 správního řádu ani § 89 odst. 2 správního řádu.
21. Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců platí, že *„[ž]ádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.“*
22. Z § 46 odst. 6 písm. b) téhož zákona vyplývá, že *„[p]ro zaměstnaneckou kartu platí obdobně § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.“*
23. Podle § 169 odst. 1 písm. h) věty před středníkem zákona o pobytu cizinců platí, že *„[p]okud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydá ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty.“*
24. Z § 41 odst. 8 správního řádu plyne, 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.“*
25. Podle § 52 správního řádu platí, že *„[ú]častníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“*
26. Podstatou sporu mezi účastníky řízení je především skutečnost, zda měl správní orgán prvního stupně v projednávané věci povolit změnu žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty, resp. zda byly pro uvedené povolení změny splněny zákonem stanovené podmínky.
27. Pro posouzení této otázky ze správního spisu vyplývají tyto podstatné skutečnosti. Žalobkyně dne 10. 4. 2017 podala na Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty. Ve své žádosti uvedla, že chce být zaměstnána na pracovní pozici u zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s. r. o., která je součástí Centrální evidence pracovních míst pod č. 10 292 850 712. Ke své žádosti mimo jiné připojila i pracovní smlouvu uzavřenou s uvedeným zaměstnavatelem na dobu dvou let s nástupem do práce dne 1. 5. 2017. Velvyslanectví žádost předalo správnímu orgánu prvního stupně dne 24. 4. 2017. Podáním ze dne 27. 9. 2017 žalobkyně požádala o povolení změny obsahu její žádosti o vydání zaměstnanecké karty; argumentovala tím, že vzhledem k délce řízení, která bez zavinění žalobkyně přesáhla zákonnou dobu, o ni původní zaměstnavatel nemá zájem, a

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

199/2018

proto si našla nového zaměstnavatele Toyoda Gosei Czech, s. r. o. Zároveň tvrdila, že je pro ni v podstatě nemožné podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť registraci v tzv. Visapointu si není běžný žadatel schopen sám zajistit, žalobkyně by si ji musela koupit za 8 000 až 9 000 USD. K žádosti o povolení změny obsahu žádosti doložila pracovní smlouvu uzavřenou dne 18. 9. 2017 mezi žalobkyní a společností Toyoda Gosei Czech, s. r. o. Dne 8. 11. 2017 správní orgán prvního stupně zjistil, že ke dni 31. 5. 2017 bylo pracovní místo evidované pod č. „X“, na kterém žalobkyně chtěla být zaměstnána, vyřazeno z Centrální evidence volných míst.

28. Soud především poukazuje na skutečnost, že zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána (srov. § 42g zákona o pobytu cizinců). Po podání žádosti o zaměstnaneckou kartu nelze bez dalšího libovolně měnit zaměstnavatele a pracovní pozici, ohledně níž byla žádost podána (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 Azs 354/2019-27 a č. j. 2 Azs 361/2019-35). Změna zaměstnavatele či pracovní pozice podléhá režimu upravenému v § 41 odst. 8 správního řádu a pro povolení změny žádosti je nutno vyhovět zákonným podmínkám stanoveným v tomto ustanovení. V daném souvislosti zdejší soud zejména poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1 Azs 403/2019-28, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„[ž]adatel o povolení změny obsahu podání musí tvrdit a prokázat, že mu brozí vážná újma. Na správním orgánu pak je, aby při posouzení žádosti o změnu obsahu podání zhodnotil, zda účastníkem řízení tvrzené a prokázané skutečnosti spadají do rozsahu neurčitého právního pojmu „brozba vážné újmy“, a zda je tedy možno žádosti vyhovět.“* S tímto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.
29. V projednávané věci soud nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že právě kvůli nečinnosti správního orgánu prvního stupně ztratila společnost Masokombinát Plzeň s. r. o. o žalobkyni zájem a že jí zároveň v důsledku prodlení správních orgánů vznikla finanční újma, kterou lze podřadit pod pojem hrozící vážné újmy ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Jak je zřejmé z obsahu správního spisu, žalobkyně podala svou žádost o vydání zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadě dne 10. 4. 2017. Tím došlo k zahájení řízení o její žádosti (srov. § 44 odst. 1 správního řádu), a správnímu orgánu prvního stupně tak začala běžet lhůta pro vydání rozhodnutí. S ohledem na nezbytnost doručování jednotlivých písemností mezi správním orgánem prvního stupně a žalobkyní prostřednictvím orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny nebylo možné, aby správní orgán o podané žádosti rozhodl bezodkladně. V daném případě tak lhůta pro vydání rozhodnutí činila šedesát dnů ode dne podání předmětné žádosti [srov. § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců], tj. do 9. 6. 2017. Společnost Masokombinát Plzeň s. r. o. zrušila pracovní pozici, na kterou měla být žalobkyni vydána zaměstnanecká karta, ke dni 31. 5. 2017, tj. v průběhu doby, kterou měl správní orgán k rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Podle názoru soudu tudíž nemůže být správnímu orgánu prvního stupně přičítáno k tíži, že právě v důsledku délky vedeného řízení žalobkyně přišla o možnost být u uvedené společnosti zaměstnána a že rovněž právě vinou správního orgánu vynaložila zbytečně náklady na vyřízení své žádosti, správní poplatky, překlady listin, cesty na zastupitelský úřad, náklady na právní zastoupení, či že přišla o možnost výdělků. Jak navíc správně konstatovaly správní orgány obou stupňů, žalobkyně svá tvrzení o možném vzniku újmy ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu nijak neprokázala, ačkoli s

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

ohledem na znění shora citovaného § 52 správního řádu jí jako účastníci řízení netížilo pouze břemeno tvrzení, ale i břemeno důkazní. Námitka proto není důvodná.

30. K argumentaci žalobkyně, že společnost Masokombinát Plzeň s. r. o. zrušila předmětnou pracovní pozici, neboť se dlouhodobě potýkala s nedostatkem zaměstnanců, jelikož v řízeních o vydání zaměstnaneckých karet docházelo k průtahům, v důsledku čehož byla nucena přemístit své sídlo (patrně myšleno výrobní závod, pozn. soudu) na Slovensko, soud uvádí, že ani toto tvrzení žalobkyně v průběhu správního řízení ani v řízení před soudem nijak neprokázala. Z pouhého faktu, že došlo k přemístění výrobního závodu společnosti Masokombinát Plzeň s. r. o. do zahraničí, nelze dovodit, že se tak stalo v důsledku nečinnosti správního orgánu prvního stupně.
31. Poukazuje-li žalobkyně na jiná řízení vedená správním orgánem prvního stupně, ve kterých byla povolena změna žádosti o vydání zaměstnanecké karty s ohledem na délku řízení, soud podotýká, že je pravdou, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je pro správní orgány závazná, přičemž s ohledem na to může porušení legitimního očekávání mít přímý vliv i na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu obsahu podání, a to i bez ohledu na existenci „hrozící vážné újmy“ podle § 41 odst. 8 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-39). Jak již však zdejší soud uvedl výše, v projednávané věci nedošlo ke zrušení pracovní pozice, na kterou žalobkyně žádala o vydání zaměstnanecké karty, v důsledku nečinnosti správního orgánu prvního stupně, resp. toto své tvrzení žalobkyně neprokázala. Pracovní pozice byla odstraněna z Centrální evidence pracovních míst již před uplynutím zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí o předmětné žádosti o vydání zaměstnanecké karty. V tom spatřuje soud zásadní rozdíl oproti žalobkyní zmiňovaným řízením, kde byla změna obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty povolena s odůvodněním, že s ohledem na časový odstup od podání žádosti o žadatele již zaměstnavatel nemá zájem, a je tedy namístě změnu povolit. V projednávané věci však nešlo o ztrátu zájmu zaměstnavatele o žalobkyni, nýbrž o zrušení pracovní pozice jako takové a její odstranění z Centrální evidence pracovních míst ještě před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Žalovaný se tudíž neodchýlil od vlastních právních názorů vyjádřených v dřívějších rozhodnutích, a z jeho strany tak nedošlo k porušení legitimního očekávání, ani k porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Tato námitka proto není důvodná.
32. Ve shora uvedeném kontextu pokládá soud za zcela nemístnou (a navíc ničím nepodloženou) poznámku žalobkyně, že správní orgán prvního stupně účelově vyčkává s vydáním rozhodnutí do doby, kdy již žadatel nebude splňovat podmínky pro vydání zaměstnanecké karty. Žalobkyně zjevně přestala splňovat podmínky pro vydání zaměstnanecké karty ještě před uplynutím zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí a ze samotné skutečnosti, že správní orgán prvního stupně nestihl o její žádosti rozhodnout dříve, než byla žalobkyní poptávaná pracovní pozice zrušena, nelze dovozovat účelovost jeho postupu.
33. Soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že pokud je držitelům zaměstnaneckých karet umožněno žádat o vyslovení souhlasu se změnou zaměstnavatele, je nutné takovou změnu umožnit i žadateli o vydání zaměstnanecké karty. Předně k tomu soud uvádí, že ačkoli je v zákoně o pobytu cizinců řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty upraveno komplexně, předmětný zákon neupravuje možnost požádat o změnu této žádosti v průběhu správního řízení vedeného o ní. V situaci, kdy chce účastník řízení podat žádost o změnu svého podání, se proto v rozsahu neupraveného institutu změny žádosti

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

subsidiárně použije správní řád, neboť zákon o pobytu cizinců subsidiární použití správního řádu nevylučuje. S ohledem na uvedené tak žalovaný postupoval správně, pokud žádost žalobkyně o změnu podané žádosti posuzoval podle § 41 odst. 8 správního řádu a zkoumal, zda vyhovuje zákonným podmínkám stanoveným v tomto ustanovení. Uvedený postup nelze podle názoru soudu považovat za přepjatě formalistický. Pro úplnost k tomu soud poznamenává, že ani v případě, kdy je žadatel již držitelem zaměstnanecké karty, není mu souhlas se změnou jeho zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele vydán bez dalšího. I v takovémto případě Ministerstvo vnitra zkoumá, zda byly pro požadovanou změnu splněny zákonem stanovené podmínky (srov. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Ani tato žalobní námitka tudíž není důvodná.

34. K tvrzení žalobkyně, že v jejím případě měla být změna žádosti o vydání zaměstnanecké karty povolena, jelikož s ohledem na nefunkční systém Visapoint nebylo prakticky v jejích silách podat na zastupitelském úřadě novou žádost, soud uvádí, že je pravdou, že netransparentnost systému Visapoint je okolností, která by mohla ve spojení s dalšími skutkovými okolnostmi a případným nesprávným procesním postupem správního orgánu naplnit onu „hrozící vážnou újmu“ ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Nicméně soud zároveň upozorňuje na skutečnost, že v projednávané věci v době rozhodování prvostupňového správního orgánu o žádosti o změnu obsahu podání, tj. dne 8. 11. 2017, již systém Visapoint nefungoval (mezi účastníky řízení není sporu o tom, že jeho provoz byl ukončen k 31. 10. 2017). Systémem podávání žádostí o pobytová oprávnění v době po 31. 10. 2017 se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018-44, ve kterém uzavřel, že *„[z]e zjištěného skutkového stavu nevyplývá, že by tento systém fungoval svévolně, nepřehledně, diskriminačně, neracionálně či neférově. V případě stěžovatelů ani nelze hovořit o tom, že by jim tento systém dlouhodobě znemožňoval podat žádost o udělení povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, neboť zásahovou žalobu podali již po dvou neúspěšných pokusech o sjednání termínu, které učinili v jeden den.“* Zdejší soud je toho názoru, že pokud se žalobkyně poprvé pokusila o podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty, resp. o sjednání termínu k jejímu osobnímu podání osm měsíců od podání žádosti o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty, podle svého tvrzení několikrát, ale pouze v jediný den, nelze z uvedeného dovodit, že by jí nový systém zavedený po 31. 10. 2017 dlouhodobě znemožňoval podat žádost o vydání zaměstnanecké karty. Soud tak nepřisvědčil tvrzení žalobkyně o nefunkčnosti systému, který jí měl údajně znemožnit podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty, čímž by došlo k naplnění pojmu hrozící vážné újmy ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Uvedené tvrzení žalobkyně ničím neprokázala. S ohledem na uvedené závěry soud pro nadbytečnost neprováděl dokazování výpisem telefonních hovorů právního zástupce žalobkyně na telefonickou linku příslušného zastupitelského úřadu.
35. Pokud žalobkyně namítá, že správní orgán prvního stupně ve vztahu k posouzení existence podmínek pro povolení změny obsahu její žádosti nijak nezohlednil délku vedeného správního řízení, soud konstatuje, že ačkoli je pravdou, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno až dne 7. 12. 2017, tj. více než půl roku po podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty, žalobkyně nesmí opomíjet shora opakovaně zmiňovanou skutečnost, že správní orgán délkou vedení správního řízení nezapříčinil, že původní zaměstnavatel zrušil pracovní pozici, o kterou měla žalobkyně zájem, proto nebyl důvod, aby správní orgány při věcném posouzení žádosti k délce správního řízení přihlížely. Ani tato žalobní námitka tak není důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

36. Soud shrnuje, že v projednávané věci žalobkyně neprokázala, že jí v daném případě hrozila vážná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu, a tudíž soud neshledal, že by byly naplněny podmínky pro povolení změny jí podané žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Dále soud uvádí, že účel pobytu žalobkyně, tj. výkon práce na konkrétní pracovní pozici u zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s. r. o., nebyl fakticky možný, neboť jak vyšlo v průběhu správního řízení najevo, uvedená pracovní pozice byla zrušena, a to ještě před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V daném případě není podle názoru soudu podstatné, že se do uvedené situace žalobkyně nedostala vlastní vinou. Bez existence zákonného důvodu, kterým je v tomto případě výkon práce na konkrétním pracovním místě, není možné žalobkyni pobyt na území povolit a zaměstnaneckou kartu vydat. Správní orgán tak postupoval zcela správně, pokud nevyhověl žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty a v souladu s § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádost žalobkyně zamítl.
37. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že nezjistil tvrzené porušení povinností odvolacího orgánu ze strany žalovaného, ani žádné z namítaných pochybení při zjišťování skutečného stavu věci či tvrzený nesoulad napadeného rozhodnutí s § 2 odst. 4, § 4 odst. 1 a 4, § 3, § 5, § 6 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu. Soud vyhodnotil žalobu v mezích uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
38. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

Ústí nad Labem 11. srpna 2021

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)