



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně: **T. M.**
státní příslušnice Ukrajiny
bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. MV-150870-4/SO-2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2020, č. j. MV-150870-4/SO-2020, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 18 580,5 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyni byla udělena zaměstnanecká karta na období od 15. 9. 2016 do 14. 9. 2017 u zaměstnavatele MARKA-STAV s. r. o. Dne 12. 8. 2017 podala žalobkyně u Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele a pracovního zařazení držitele zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni podání žádosti (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Novým zaměstnavatelem žalobkyně se měla stát společnost NAVINAR s. r. o. (dále jen „NAVINAR“). K žádosti žalobkyně následně doložila smlouvu o smlouvě budoucí ze dne 12. 7. 2017, z jejíhož obsahu vyplývá, že žalobkyně měla u společnosti NAVINAR nastoupit na pracovní pozici *„dělník v oblasti výstavby budov“*, přičemž řádná pracovní smlouva měla být uzavřena následující den po udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele. Posléze žalobkyně doložila dodatek č. 1 ze dne 23. 11. 2017 ke zmiňované smlouvě, z něhož vyplývá, že původně sjednaná pracovní pozice *„dělník v oblasti výstavby budov“* se mění na *„ostatní uklízeči a pomocníci“*.
2. Dne 29. 11. 2017 ministerstvo obdrželo od Úřadu práce České republiky, krajské pobočky pro Hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) informaci, že společnosti NAVINAR byla uložena pokuta za nelegální zaměstnávání podle § 5 písm. e) bod 2 zákona č. 435/2004 Sb., zákona o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Úřad práce rovněž požádal ministerstvo o vyřazení volných míst na zaměstnanecké karty registrovaných na společnost NAVINAR.
3. Žalobkyně podáním ze dne 16. 4. 2019 požádala o změnu obsahu své žádosti s odkazem na § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném ke dni předmětného podání (dále jen „správní řád“). Tento požadavek odůvodnila tím, že společnost NAVINAR s ní zcela přestala komunikovat, a proto si našla nového zaměstnavatele, který má pro ni zřízené volné pracovní místo a má o ni velký zájem. Za nového zaměstnavatele označila společnost ŽOLOB družstvo (dále jen „ŽOLOB“), přičemž zdůraznila, že je připravena doložit veškeré podklady požadované správním orgánem. Ke svému podání žalobkyně připojila pracovní smlouvu s ŽOLOB ze dne 1. 4. 2019, ve které byl sjednaný druh práce specifikován jako *„ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby)“* s upřesněním, že číslo volného pracovního místa je na portálu Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) evidováno pod č. 15 143 760 766. Jako den nástupu do práce byl sjednán den vydání zaměstnanecké karty s povolením změny zaměstnavatele. Žalobkyně rovněž připojila výpis z portálu MPSV, z něhož vyplývá, že ŽOLOB eviduje 5 volných pracovních míst.
4. Ministerstvo usnesením ze dne 13. 10. 2019, č. j. OAM-24646-19/ZM-2017 (dále jen „usnesení ministerstva ze dne 13. 10. 2019“), žádosti žalobkyně o změnu obsahu podané žádosti nevyhovělo, neboť shledalo, že podle § 41 odst. 8 správního řádu lze změnu obsahu podání povolit pouze tehdy, hrozí-li podateli vážná újma. V případě žalobkyně však takovou újmu neshledalo, neboť dovodilo, že jediným důsledkem, který by při nevyhovění žádosti o změnu obsahu žádosti mohl nastat je ten, že žádosti nebude vyhověno. Za této situace žalobkyni nic nebrání, aby si po skončení řízení podala v zahraničí u příslušného zastupitelského úřadu novou žádost. Časovou náročnost ani zvýšené náklady s tím spojené nelze dle ministerstva považovat za vážnou či dokonce nenahraditelnou újmu.
5. Žalobkyně podala proti usnesení ministerstva ze dne 13. 10. 2019 odvolání, v němž brojila proti závěru, že by jí v důsledku nepovolení změny obsahu žádosti nemohla

hrozit vážná újma. Zdůraznila, že v České republice žije od roku 1998, má zde veškeré zázemí i společenské vazby, je zcela bezúhonná a po celou dobu plnila účel pobytu, naopak v zemi původu již nepobývá více než 20 let a musela by vynaložit zbytečné náklady spojené s odstěhováním, navíc by ztratila kontinuitu pobytu na území. Rovněž vyslovila obavu, že kvůli nepřiměřené délce správního řízení o ni může nový zaměstnavatel ztratit zájem a její pracovní místo může mezitím zaniknout.

6. Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 4. 2020, č. j. MV-46015 (dále jen „rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2020“), odvolání žalobkyně zamítla a usnesení ministerstva ze dne 13. 10. 2019 potvrdila. Shledala, že žalobkyně mohla podat žádost o jiný typ pobytu, například za účelem společného soužití, neboť na území pobývá i její manžel. Pokud však hodlá na území pobývat na základě zaměstnanecké karty, pak dle žalované měla mimořádně příznivou možnost k podání nové žádosti na zastupitelském úřadu ve Lvově, na němž byla stanovena pro ukrajinské občany kvóta 40 720 žádostí, nebo na zastupitelském úřadě v Kyjevě, na němž byla stanovena pro ukrajinské občany kvóta 1 600 žádostí. Výdaje spojené s podáním žádosti na zastupitelském úřadě v zahraničí žalovaná vyhodnotila jako běžné výdaje, které se pojí s podáním každé žádosti a které by žalobkyně musela učinit i na území České republiky. K obavě žalobkyně ohledně ztráty zájmu zaměstnavatele žalovaná uvedla, že žalobkyní požadované pracovní místo nezaniklo plynutím času, ale že pracovní místa nabízená zaměstnavatelem NAVINAR byla vyřazena z evidence volných míst na základě pokuty uložené tomuto zaměstnavateli, který hrubě porušil právní předpisy na úseku zaměstnanosti umožněním výkonu nelegální práce. Žalovaná neshledala ani jiné důvody, proč by mělo být změně obsahu žádosti vyhověno.
7. Následně pokračovalo řízení o žádosti s původním (nezměněným) obsahem, ve které byla jako nový zaměstnavatel zaměstnavatele označena společnost NAVINAR se specifikací nového pracovního místa „*ostatní uklízeči a pomocníci*“. Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 3. 6. 2020 namítala, že dojde-li nyní k zamítnutí její žádosti, stane se tak pouze v důsledku rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2020 ve spojení s usnesením ministerstva ze dne 13. 10. 2019, jimiž nebylo povoleno změnit obsah žádosti. Znovu vysvětlila, že o změnu obsahu žádosti usilovala z toho důvodu, že se bez vlastního zavinění ocitla v situaci, kdy původní zaměstnavatel NAVINAR dostal v průběhu řízení o její žádosti pokutu za nelegální zaměstnávání, na základě čehož nemohl dále zaměstnávat cizince, navíc s žalobkyní zcela přestal komunikovat. Právě proto si našla zaměstnavatele nového a od toho se odvíjel její požadavek na změnu obsahu žádosti, neboť pokud by tato změna byla připsána, byly by všechny nedostatky odstraněny a žádosti by mohlo být vyhověno. Proto, dojde-li nyní k zamítnutí této žádosti, stane se tak jen v důsledku neschválení možnosti změnit její obsah. Současně s tím žalobkyně ztratí pobytový titul, aniž by jí byla dána možnost se tomuto negativnímu důsledku vyhnout. V závěru svého vyjádření poukázala na nepřiměřenost takového rozhodnutí a jeho dopadů do jejího soukromého života.
8. Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2020, č. j. OAM-24646-31/ZM-2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), ministerstvo rozhodlo, že souhlas se změnou zaměstnanecké karty zaměstnání u zaměstnavatele NAVINAR a na pracovní místo „*ostatní uklízeči a pomocníci*“ se neuděluje, a to z důvodu nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ministerstvo do značné míry zopakovalo argumentaci, kterou předtím

uvedlo ve svém usnesení ze dne 13. 10. 2019. Zejména zdůraznilo, že žalobkyně neuvedla žádnou relevantní újmu nežli tu, že by pro ni původní pracovní pozice u nového zaměstnavatele již nebyla volná. To však ministerstvo nepovažuje za relevantní újmu, neboť žalobkyni nic nebrání podat novou žádost na příslušném zastupitelském úřadě v zemi svého původu. Ani časové i finanční náklady s tím spojené nelze považovat za relevantní újmu. Ministerstvo rovněž připomnělo, že žalobkyně měla možnost podat žádost o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny s manželem. K žalobkyní namítaným dopadům do soukromého a rodinného života ministerstvo uvedlo, že žalobkyně není nositelkou oprávnění, k němuž by mohl její manžel žádat o případné sloučení, tudíž manžel může pobývat na území nezávisle na ni. Jiní rodinní příslušníci žalobkyně, kteří by žili v České republice, nejsou známi. Ministerstvo naopak vyslovilo domněnku, že vztah žalobkyně k zemi jejího původu není narušen vzhledem k rodinným vazbám, neboť žalobkyně má stále na Ukrajině dvě děti.

9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm opětovně namítala, že jediným důvodem zamítnutí bylo předchozí nevyhovění žádosti o změnu obsahu podané žádosti. O tuto změnu žalobkyně usilovala kvůli tomu, aby zareagovala na situaci, která nastala bez její viny na straně společnosti NAVINAR. Nepřipuštěním změny žádosti ministerstvo nešetřilo oprávněné zájmy účastníka a postupovalo v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně rovněž namítla, že prvostupňovým rozhodnutím bylo nepřiměřeně zasaženo do jejího soukromého a rodinného života, neboť v České republice žije od roku 1998, cítí se zde plně integrovaná a vede zde rodinnou domácnost se svým manželem M. M., který je držitelem samostatného pobytového povolení.
10. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 11. 2020, č. j. MV-150870-4/SO-2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání žalobkyně zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Žalovaná považovala za podstatné, že k žádosti bylo doloženo volné pracovní místo, které bylo z centrální evidence volných pracovních míst vyřazeno. Skutečnost, že se žalobkyně v průběhu řízení snažila dosáhnout změny obsahu této žádosti, byla vyřešena v rámci rozhodnutí ministerstva ze dne 13. 10. 2019 a navazujícího rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2020, s jejichž závěry se žalovaná ztotožnila. K námitce žalobkyně, že nezavinila problémy na straně v žádosti uvedeného zaměstnavatele a že se daný nedostatek snažila zhojit v rámci změny obsahu žádosti, žalovaná uvedla, že *„v případě nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) [zákona o pobytu cizinců] je lhostejno, zda cizinec tuto skutečnost mohl nebo nemohl ovlivnit, důvodem pro zamítnutí žádosti je samotná skutečnost, že tuto podmínku nesplňuje, bez ohledu na to, jak k ní došlo.“* K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017 - 34, z něhož citovala větu, že i když se právní úprava zákona o pobytu cizinců může zdát příliš tvrdá, tak je nutno respektovat, že je právem každého státu regulovat příchod a pobyt cizinců na jeho území a stanovit k tomu podmínky, jimž je cizinec povinen se podrobit. Připomněla, že řízení o změnu obsahu žádosti je jiné řízení, které bylo pravomocně ukončeno dne 20. 4. 2020, proto žalovaná již není oprávněna posuzovat důvody změny obsahu žádosti. K namítanému zásahu do soukromého a rodinného života žalovaná podala obsáhlý výklad ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců včetně související judikatury, přičemž zdůraznila výjimečnost tohoto institutu a jeho aplikovatelnost pouze na mimořádné situace jako např. hrozbu hmotné nouze či

ohrožení života a zdraví, které však žalobkyně nijak neprokázala ani netvrdila. Nadto zdůraznila, že rozhodnutí samo o sobě dopad do soukromého a rodinného života žalobkyně ani mít nemůže, neboť žalobkyně má podánu paralelní žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, na základě čehož jí svědčí tzv. fikce pobytu.

11. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah podání účastníků

12. Žalobkyně namítá, že se žalovaná dostatečně nezabývala namítaným porušením ustanovení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu a jen zopakovala argumentaci ministerstva, které vůbec nezohlednilo okolnosti daného případu, zejména že se žalobkyně nedopustila žádného jednání, které by jí mohlo být kladeno k tíži. Tímto přístupem správních orgánů došlo k porušení zásady přiměřenosti coby základní zásady činnosti správních orgánů. Dle žalobkyně měly správní orgány pohlédnout na její případ právě optikou zmiňovaných ustanovení namísto toho, aby ji trestaly za něco, co sama nemohla nijak ovlivnit. Nedostatečné vypořádání odvolacích námitek směřujících do otázky porušení zásady přiměřenosti zakládá nedostatek požadavků na odůvodnění dle § 68 odst. 3 správního řádu a způsobuje nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
13. Žalobkyně dále namítá, že nesouhlasí s vypořádáním přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Zdůrazňuje, že již v průběhu řízení podrobně popsala, že na území České republiky žije déle než 22 let v rodinné domácnosti se svým manželem, vytvořila si zde sociální, kulturní a ekonomické vazby a plně se integrovala do české společnosti. Žalovaná se však při vypořádání této otázky omezila jen na stručné konstatování, že na území České republiky žije pouze její manžel, zatímco ostatní příslušníci jsou na Ukrajině. Navíc žalovaná ani náznakem nepřihlédla ke složitosti cestování spočívající v omezeních spojených s pandemií Covid-19.
14. Žalovaná ve vyjádření shrnula průběh řízení a nosné důvody napadeného rozhodnutí, z jehož odůvodnění je dostatečně zřejmé, jakými úvahami se řídila při formulaci závěru, že je dán důvod pro neudělení souhlasu se změnou zaměstnanecké karty. Nesouhlasí proto s tím, že by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, připomněla judikaturu NSS, podle které nelze považovat za nepřezkoumatelnost nenaplnění subjektivní představy účastníka o způsobu rozhodnutí. Žalovaná rovněž nesouhlasí s namítanou nepřiměřeností, k čemuž obsáhle cituje z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 1. 2020, č. j. 30 A 185/2018 - 44, z něhož zdůrazňuje pasáže apelující na to, aby cizinec uvedl a náležitě doložil konkrétní skutečnosti, které vybočují z běžného obecného rámce a standardní situace. K námitce, že nebylo přihlédnuto ke složité situaci způsobené epidemií Covid-19, žalovaná odkázala na údaje na webových stránkách Velvyslanectví České republiky v Kyjevě, podle něhož lze na Ukrajinu vycestovat s PCR testem či absolvovat izolaci, tedy i když je cestování obtížné, není nerealizovatelné. Žalobu navrhuje zamítnout.

IV. Průběh jednání

15. Při jednání substituční zástupkyně žalobkyně rozvinula dosavadní žalobní argumentaci a podpořila ji odkazem na judikaturu ve věcech tzv. systému Visapoint, v nichž na základě rozhodnutí správních soudů začaly žalované i ministerstvo vyhovovat žádostem o změnu obsahu žádosti. Rovněž připomněla, že žalované i ministerstvo v mezidobí změnily svou dosavadní praxi a žádostem o změny obsahu podání nyní vyhovují, k čemuž připojila sérii rozhodnutí týkajících se žádosti různých cizinců, ale též žalobkynina manžela M. M. V souvislosti s ním připomněla, že měl podánu žádost o trvalý pobyt, přičemž přerušení dosavadní doby pobytu by znemožnilo v této žádosti uspět. Právě přerušení nepřetržité doby pobytu a nemožnost podat případnou žádost o trvalý pobyt označila za další druh újmy.
16. Pověřená pracovnice žalované při jednání zcela odkázala na argumentaci napadeného rozhodnutí.
17. Soud při jednání zčásti doplnil dokazování listinami předloženými zástupkyní žalobkyně, konkrétně rozhodnutím žalované ze dne 27. 4. 2020, č. j. MV-47599-4/SO-2020, a rozhodnutím ministerstva ze dne 21. 4. 2021, č. j. MV-46325-5/S/-2021, z jejichž obsahu zjistil, že manžel žalobkyně žádal o změnu zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty ve vztahu ke společnosti NAVINAR, tato žádost byla nejprve ministerstvem zamítnuta z důvodu dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, nicméně toto zamítavé rozhodnutí bylo žalovanou zrušeno a následně bylo ministerstvem vydáno rozhodnutí vyhovující, ovšem ve vztahu k odlišnému zaměstnavateli HYSOP Management s. r. o. Soud z těchto obsahu těchto rozhodnutí považuje za prokázané, že manžel žalobkyně skutečně musel v mezidobí změnit obsah své žádosti o změnu zaměstnavatele, přičemž mu ze strany správních orgánů bylo této změně zjevně vyhověno. Soud již neprováděl dalšími předloženými rozhodnutími, neboť nepochybně, že praxe žalované mohla být po vydání napadeného rozhodnutí odlišná, nicméně pro účely přezkumu napadeného rozhodnutí je stěžejní skutkový a právní stav v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

V. Posouzení soudem

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnými a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
19. Soud se dále zabýval otázkou přípustnosti žaloby, která obsahově brojí též proti závěrům rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2020 a usnesení ministerstva ze dne 13. 10. 2019, jimiž byla zamítnuta změna obsahu žádosti a jež byly podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Obě zmiňovaná podkladová rozhodnutí byla vydána v režimu § 41 správního řádu, tedy jde o rozhodnutí předběžné povahy, která dle závěrů převažující judikatury (viz rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 Azs 506/2018 – 19, body 10 až 12, ze dne 18. 2. 2016, č. j. 4 Azs 11/2016 - 22, body 17 až 19, ze dne 10. 12. 2009 č. j. 9 As 47/2009 - 115, ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009 - 105, či ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 - 49) není možno napadnout žalobou přímo, nýbrž se lze bránit až proti jejich důsledkům v rámci soudního přezkumu finálního rozhodnutí. Třebaže se zmiňovaná judikatura zabývala primárně povahou rozhodnutí o zmeškání úkonu či o navrácení v předešlý stav podle § 41 odst. 1 až 7 správního řádu, její závěry lze nepochybně vztáhnout i na rozhodnutí o nevyhovění žádosti o změnu obsahu žádosti podle odst. 8 téhož ustanovení, neboť i ta jsou svou povahou pouze předběžná a do hmotných práv účastníků nezasahují přímo, nýbrž až

ve spojení s rozhodnutím finálním (věcný přezkum rozhodnutí, jejichž podkladem byla negativní rozhodnutí podle § 41 odst. 8 správního řádu, byl navíc opakovaně připuštěn ve věcech neúspěšných registrací v tzv. systému Visapoint, viz judikatura citovaná v bodě 23 tohoto rozsudku). Žaloba je tedy přípustná, přičemž soud je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), povinen přezkoumat též zákonnost procesního rozhodnutí žalované ze dne 15. 4. 2020 ve spojení s usnesením ministerstva ze dne 13. 10. 2019, na jejichž podkladě bylo napadené rozhodnutí vydáno.

20. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů jde tehdy, není-li z odůvodnění správního rozhodnutí zřejmé, z jakých skutkových závěrů správní orgány vycházely, či z jakých podkladů tyto skutkové závěry učinily nebo jakými úvahami se řídily při jejich hodnocení [srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36, či ze dne 6. 5. 2009, č. j. 6 Ads 26/2009 - 67]. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být současně vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí těmto požadavkům plně dostalo. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak se žalovaná vypořádala se skutečností, že žalobkyně v průběhu řízení usilovala o změnu obsahu žádosti, přičemž k nedůvodnosti tohoto požadavku odkázala primárně na prvostupňové rozhodnutí, jakož i a na své podkladové rozhodnutí ze dne 15. 4. 2020 ve spojení s usnesením ministerstva ze dne 13. 10. 2019. Skutečnost, že se žalovaná při vypořádání dané odvolací námítky ztotožnila s důvody dříve vydaných rozhodnutí a nepředestřela vlastní originální oponenturu, nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Stejně tak se žalovaná zevrubně vyjádřila k možným dopadům do soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, přičemž tyto dopady nevyhodnotila jako natolik závažné, aby představovaly důvod pro vyhovění žádosti. Žalovaná tudíž k žalobkyní namítaným skutečnostem zaujala zcela konkrétní závěry, třebaže pro žalobkyni nepříznivé a nepřesvědčivé. Soudu přitom nic nebrání, aby tyto závěry přezkoumal.
21. Soud tedy přistoupil k posouzení klíčové otázky, zda bylo namístě nepřipustit změnu obsahu žádosti za situace, kdy žalobkyní požadovaná změna měla spočívat toliko v označení odlišného zaměstnavatele a pracovního místa, přičemž neumožnění této změny bylo v konečném důsledku nosným důvodem pro zamítnutí vlastní žádosti o změnu zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. V této souvislosti je třeba připomenout, že podání o změnu zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty má za následek též vyvolání řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, přesahuje-li zaměstnání dobu platnosti zaměstnanecké karty (srov. § 42g odst. 11 zákona o pobytu cizinců).
22. Podle § 2 odst. 3 správního řádu „[s]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“

23. Podle § 2 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“
24. Podle § 41 odst. 8 správního řádu „[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. Aplikace § 41 odst. 8 správního řádu ve vztahu k žádostem o vydávání zaměstnackých karet se správní soudy opakovaně zabývaly především v souvislosti s neúspěšnými registracemi vietnamských státních příslušníků v tzv. systému Visapoint (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 Azs 139/2020 - 19, ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020 - 39, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 389/2020 - 36, dále rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 9. 2019, č. j. 57 A 100/2018 - 53, nebo Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2021, č. j. 54 A 34/2019 - 33). Třebaže nyní projednávaná věc se od případů řešených zmiňovanou judikaturou do značné míry skutkově liší (žádost je podávána z území České republiky a nikoliv ze zahraniční prostřednictvím zastupitelského úřadu, dále nejde o „prvožádost“ o novou zaměstnaneckou kartu, nýbrž o částečnou změnu již vydané karty), tak závěry týkající se výkladu § 41 odst. 8 správního řádu považuje soud za použitelné i na případ žalobkyně. V tomto směru je podstatné, že žádost o změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu je podáním návrhovým, v němž žadatel o povolení změny obsahu podání musí předně tvrdit a prokázat „hrozící vážnou újmu“, což je dle výše odkazované judikatury neurčitý právní pojem, který je potřeba vyložit (interpretovat) v souvislosti s existujícím skutkovým stavem. Neodmyslitelnou roli přitom hrají „*skutkové okolnosti případu, vývoj procesní situace, ale především půdorys hmotného práva, na němž se odehrává správní řízení, jehož obsah má být modifikován*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 Azs 139/2020 - 19, bod 26). Návrhu na povolení změny by mělo být vyhověno zpravidla tehdy, je-li žadatel veden závažnými důvody, které nastaly bez jeho zavinění (srov. rozsudek NSS ze 1. 12. 2021 č. j. 6 Azs 398/2020 - 34, bod 31).
26. V nyní projednávané věci v zásadě není pochyb o tom, proč žalobkyně usilovala o změnu obsahu své žádosti: Reagovala tím na situaci, že zaměstnavatel NAVINAR, jehož označila ve své žádosti, v mezidobí dostal pokutu za přestupek spočívající v nelegálním zaměstnávání a že jím nabízená pracovní místa byla vyřazena z evidence volných pracovních míst. Žalobkyně se tedy vlastní aktivitou snažila předejít tomu, aby její žádost byla zamítnuta jen proto, že po jejím podání nastaly skutečnosti, které mohly výsledek řízení nepříznivě ovlivnit, třebaže je sama žalobkyně nijak nezavinila. Za újmu přitom považovala především náklady, které by musela vynaložit v případě žádosti nové, kterou by musela podat již nikoliv na území České republiky, nýbrž na zastupitelském úřadě na Ukrajině, ale též časovou náročnost a od toho se odvíjející obavu ze ztráty zájmu nového zaměstnavatele. Žalovaná (stejně jako ministerstvo) v zásadě nepochybovala existenci důvodů, které žalobkyni vedly k podání žádosti o změnu, nicméně dospěla k závěru (s odkazem na své rozhodnutí ze dne 15. 4. 2020 a usnesení ministerstva ze dne 13. 10. 2019), že není naplněn předpoklad hrozící vážné újmy, neboť časovou náročnost a zvýšené náklady s tím spojené nelze považovat za vážnou či dokonce nenahraditelnou újmu. S tímto hodnocením však soud nesouhlasí.

27. Soud má naopak za to, že otázku hrozící vážné újmy žalovaná i ministerstvo vyhodnotily vzhledem k okolnostem žalobkynina případu nesprávně. Soud především nesdílí náhled správních orgánů na rozdíl v časové a finanční náročnosti. Na tomto místě je nutno připomenout, že procesní režim zaměstnaneckých karet se řídí zásadami režimu povolení k dlouhodobému pobytu (srov. § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), přičemž pro nové žádosti spadající do tohoto režimu zákon explicitně zavádí povinnost osobního podání (srov. § 169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců). Proto pokud by žalobkyně zamýšlela podat žádost o vydání nové zaměstnanecké karty, pak by pro ni zcela odpadala alternativa využití např. datové schránky, e-mailu s ověřeným podpisem, stejně tak by nemohla využít služeb advokáta či jiného zástupce. Jedinou možností by skutečně bylo osobní podání u příslušného českého zastupitelského úřadu v Kyjevě či Lvově. Dle soudu je přitom z hlediska času a nákladů zcela zásadní rozdíl, dojde-li k povolení změny a následně k věcnému projednání změněné žádosti v rámci již běžícího řízení na území České republiky (první případ), oproti situaci, kdy žadatel musí vycestovat do zahraničí jen za účelem podání žádosti nové na tamním zastupitelském úřadě (druhý případ).
28. V prvním případě totiž nevznikají v zásadě vůbec žádné náklady, neboť samotná změna žádosti není spojena s žádnou poplatkovou povinností. Z pohledu účastníka by šlo o dále běžící řízení, jež samo o sobě žádné zvýšené náklady nevyvolává. Naproti tomu v případě druhém vznikají náklady zcela nepochybně, a to zejména ve spojitosti s výdaji na cestu, ale též s výdaji na pobyt v zemi původu, které lze očekávat zejména v případě, kdy se cizinec v zemi původu nezdržuje již řadu let a nemá zde stálé zázemí (což žalobkyně výslovně tvrdila s poukazem na nepřetržitost pobytu v České republice od roku 1998). Náklady vzniklé v souvislosti s podáním žádosti na zastupitelském úřadě v zahraničí jsou tedy zcela nesouměřitelně vyšší, a to i bez bližšího zkoumání konkrétních výdajů.
29. V zásadě totéž platí i o rozdílu v časové náročnosti, neboť prvním případě lze předpokládat prodloužení nanejvýš o dobu nutnou k projednání změny žádosti, zatímco ve druhém případě je třeba investovat do času spojeného s vycestováním a pobytem v zemi původu a také délce nově zahájeného řízení před zastupitelským úřadem. Z hlediska času rovněž nelze pominout riziko ztráty zájmu nového zaměstnavatele (družstva ŽOLOB), neboť „[p]lynutím času totiž každý zaměstnavatel nevyhnutelně ztrácí zájem o konkrétního žadatele o pracovní místo z jiného státu (potřebuje pracovní sílu v konkrétním čase). Pokud tak zájem potenciálního zaměstnavatele ‚vyrchne‘ a žadatel nemůže (lidsky důstojným způsobem) podat novou žádost, nezbyvá mu než požádat o změnu obsahu podání (k tomu si obstarat v krátkém čase potřebné podklady a doložit je k žádosti), a to nikoliv s ohledem na vlastní pochybení. Bylo by tedy logické, aby správní orgány změnu obsahu povolily a dokončily řízení. Uplynulá i očekávaná doba trvání správního řízení tedy ve spojení s dalšími okolnostmi věci může představovat ‚hrozící vážnou újmu‘ dle § 41 odst. 8 správního řádu“ (podle rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020 - 39, bod 36). Soud proto zcela souhlasí s žalobkyní, že v případě jejího odcestování na Ukrajinu a jejího setrvání tam po dobu řízení o nové žádosti by družstvo ŽOLOB patrně nemělo důvod držet žalobkyni volné pracovní místo a velmi pravděpodobně by jej obsadilo jiným zaměstnancem.
30. Za podstatné kritérium soud považuje též obsah požadované změny, která by v případě povolení spočívala toliko v evidenční úpravě názvu zaměstnávající

společnosti a pracovní pozice. Její provedení by ze strany správních orgánů vyžadovalo poměrně jednoduchý administrativní krok, který nevyžaduje žádnou zvýšenou odbornost a s nímž nejsou spojeny žádné časově náročné úkony (např. složité dokazování) či vícenáklady z veřejného rozpočtu přesahující běžnou úřední činnost. Lapidárně řečeno: Z pohledu „náročnosti vedení správního řízení“ není mezi vyhověním a nevyhověním změně obsahu žádosti v podstatě žádný rozdíl, pouze se namísto původní žádosti projednává žádost změněná. Naproti tomu z pohledu účastníka jde o rozdíl naprosto markantní, neboť v případě vyhovění změny obsahu žádosti může dosáhnout zcela identického výsledku jako v případě podání nové žádosti na zastupitelském úřadě v zahraničí, aniž by přitom vynakládal jakékoliv náklady (spojené zejména s cestou na český zastupitelský úřad v zahraničí) a aniž by si musel na blíže neurčitý čas zcela přeorganizovat život.

31. Relevantním argumentem je rovněž přerušení dosavadní doby nepřetržité délky pobytu. Jak přiléhavě upozornila žalobkyněna substituční zástupkyně při jednání, v případě podání nové žádosti na zastupitelském úřadě by došlo k přerušení nepřetržité doby pobytu na území, což má zcela zásadní vliv pro případné podání žádosti o trvalý pobyt, kdy i relativně krátké „přetržení“ kontinuity doby pobytu by mohlo zmařit dovršení doby 5 let nepřetržitého pobytu jakožto jedné ze základních podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu (srov. § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Soud tímto samozřejmě netvrdí, že by existoval právní nárok na nepřetržitost doby pobytu, natož právní nárok na získání povolení k trvalému pobytu. To ovšem nic nemění na tom, že nepřetržitost doby pobytu je zákonem stanovený předpoklad, při jehož dodržení může mít cizinec legitimní očekávání vzniku podmínky pro případné udělení trvalého pobytu. Jestliže tedy cizinec již několik let pobývá na území nepřetržitě a snaží se legálně naplnit zákonnou podmínku k podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, pak pro něj jakékoliv „přetržení“ souvislé doby pobytu bude představovat zcela zásadní újmu v podobě zmaření možnosti žádost o jeden z nejvyšších pobytových titulů. Soud znovu zdůrazňuje, že zde v žádném případě nevyslovuje závěr o právním nároku cizinců na trvalý pobyt, současně však nemůže souhlasit se zjednodušeným nazíráním žalované a ministerstva, že nevyhovění žádosti změnu obsahu podání nemůže představovat žádnou relevantní újmu.
32. Pominout nelze též omezení spojená s epidemiologickými opatřeními proti šíření Covid-19. Třebaže tento argument byl v žalobě zdůrazňován spíše ve spojitosti s otázkou zásahu do soukromého a rodinného života, dle soudu je namístě k této problematice přihlídnout i v souvislosti s otázkou připuštění změny obsahu žádosti. Zde soud nemůže souhlasit se závěrem žalované, že by omezení spojená s protipandemickými opatřeními nepředstavovala relevantní újmu jen proto, že na Ukrajinu lze, resp. v době vydání napadeného rozhodnutí bylo možno vycestovat s PCR testem či absolvovat izolaci. Dle soudu jde naopak o další zátěž pro účastníka řízení, ať již finanční (PCR test) či časovou (absolvování izolace), ke které by v případě povolení změny obsahu žádosti vůbec nemuselo dojít, neboť by odpadlo cestování za účelem osobního podání na zastupitelském úřadě v zahraničí (což by ostatně bylo prospěšnější i z hlediska zamezení šíření pandemie).
33. Pokud jde o argument správních orgánů, že žalobkyně mohla požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny se svým manželem M. M., pak toto dle soudu nepředstavuje méně zatěžující alternativu. Tento typ žádosti je

rovněž nutno podat osobně na zastupitelském úřadě [srov. § 42a odst. 1 písm. a) a odst. 5 ve spojení se § 169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců]. Z hlediska časové a finanční náročnosti by tedy podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny bylo prakticky rovnocenné podání žádosti o novu zaměstnaneckou kartu, neboť v obou případech by žalobkyně musela odcestovat na Ukrajinu za účelem osobního podání na zastupitelském úřadě v Kyjevě či Lvově. To je rozdíl oproti situaci, kdy by došlo k povolení změny obsahu žádosti o změnu zaměstnavatele a pracovní pozice, jímž by se otevřela možnost meritornímu vyhovění bez nutnosti cestovat a vyčkávat na výsledek řízení u zastupitelského úřadu. Navíc nelze pominout, že žalobkyně svou žádostí zjevně usilovala o možnost vykonávat práci pro konkrétního zaměstnavatele, což by však v případě sloučení rodiny bez dalšího nemohla (srov. § 89 a násl. zákona č. 235/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů), tudíž v případě prostého propojení s pobytovým oprávněním svého manžela (bez jiného navazujícího povolení) by se stala toliko nedobrovolně zátěží pro sociální systém.

34. S ohledem na uvedené dospěl soud k závěru, že porovná-li důsledky vyhovění a nevyhovění změně obsahu žádosti v kontextu příběhu žalobkyně, která skutečně nijak nezavinila, že v žádosti označený zaměstnavatel NAVINAR dostal od úřadu práce pokutu a následně s ní přestal komunikovat, pak nelze jinak než konstatovat, že nevyhovění změně obsahu žádosti představuje pro žalobkyni vážnou újmu. Správní orgány obou stupňů proto pochybily, jestliže svými rozhodnutími ze dne 15. 4. 2020 a ze dne 13. 10. 2019 změnu obsahu žádosti nepovolily, neboť pouze v důsledku tohoto jejich přístupu došlo k meritornímu zamítnutí vlastní žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnání, k čemuž by ovšem v případě povolení změny obsahu žádosti vůbec nemuselo dojít a žalobkyně by tak nemusela vůbec čelit zvýšeným časovým a finančním nákladům v souvislosti s osobním podáváním nové žádosti na zastupitelském úřadě v Kyjevě či Lvově, jakožto ani jiným sekundárním důsledkům (např. přerušování nepřetržitosti doby pobytu). Soud proto dává žalobkyni za pravdu, že přístup správních orgánů obou stupňů je zcela v rozporu se zásadou individuálního posouzení okolností dle § 2 odst. 4 správního řádu, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
35. Za zcela nepřiléhavý soud považuje odkaz žalované na rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, č. j. 4 Azs 229/2017 - 34, jehož závěry jsou v odůvodnění napadeného rozhodnutí značně dezinterpretovány a vytrženy z kontextu. V dané věci šlo o případ cizinky, která podala žádost o společné soužití rodiny opožděně a následně se snažila tuto opožděnost zhojit. Právě k nutnosti podat žádost v zákonem stanovené lhůtě se vztahovala žalovanou zdůrazňovaná věta o právu státu stanovit si vlastní podmínky a povinnost cizince se jim podrobit. Ve vztahu k okolnostem nyní projednávané věci jde však o závěr zcela nepřiléhavý.
36. V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), že čas a náklady spojené s osobním podáním nové žádosti na zastupitelském úřadě v Kyjevě či Lvově představují relevantní hrozbu vážné újmy ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu, ke které v případě povolení změny obsahu žádosti nemusí dojít, neboť povolení této změny umožňuje žádosti meritorně vyhovět i bez nutnosti vycestování na zastupitelský úřad do zahraniční. Současně žalovaná vezme v potaz, že její rozhodnutí ze dne 15. 4. 2020 ve spojení s usnesením ministerstva ze dne 13. 10. 2019 je pouze

podkladové a má toliko procesní charakter (viz výše bod 17 tohoto rozsudku), tudíž ve vztahu k otázce posouzení změny obsahu žádosti nepředstavují překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu, přičemž s ohledem právní názor vyslovený v tomto rozsudku k nim nelze nadále přihlížet. Žalovaná proto bude muset před rozhodnutím ve věci samé znovu rozhodnout podle § 41 odst. 8 správního řádu o žádosti o změnu obsahu podání.

37. Pokud jde o druhý žalobní bod týkající se nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, považuje soud podrobnější vypořádání této otázky s přihlédnutím ke zrušujícímu důvodu již za nadbytečné.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že správní orgány vzhledem k okolnostem případu správní orgány chybně vyhodnotily kritérium hrozby závažné újmy ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu a nedůvodně nepovolily žalobkyni změnit obsah podané žádosti, v důsledku čehož nemohou obstát důvody pro její meritorní zamítnutí. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 580,5 Kč. Tato částka se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudního poplatku za podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč a nákladů zastoupení ve výši 14 580,5 Kč, které tvoří odměna za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání před soudem nepřesahujícím dvě hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), dále jeden půlúkon právní služby po 1550 Kč [za podání návrhu na přiznání odkladného účinku podle § 11 odst. 2 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu] a čtyř paušálních náhrad hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, k nákladům řízení tak patří i náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21% ve výši 2 530,5 Kč. Náhradu nákladů řízení soud uložil žalované zaplatit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II)

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

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.

Praha 13. ledna 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu