



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **Y. R.**, státní příslušník Ukrajiny
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Novotným
sídlem Archangelská 1, 100 00 Praha 10

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-206108-4/SO-2021 z 2. 2. 2022

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. V projednávané věci je spor o to, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o žádosti žalobce o prodloužení

doby platnosti zaměstnanecké karty podané dle § 44a odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

2. Žalobce podal 3. 10. 2017 Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**ministerstvo**“) žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty (dále jen „**žádost o prodloužení karty**“). Totožný den podal rovněž žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (dále jen „**žádost o změnu zaměstnavatele**“). Žalobce hodlal být zaměstnán u zaměstnavatele SEDRAK STAR družstvo (dle Centrální evidence volných pracovních míst na pozici „**dělníci v oblasti výstavby a údržby budov**“), namísto dosavadního zaměstnavatele Dratostav s.r.o. Ministerstvo řízení o žádosti o změnu zaměstnavatele usnesením č. j. OAM-26080-17/ZM-2017 z 9. 8. 2018 (dále jen „**rozhodnutí o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK**“) dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavilo, neboť žádost trpěla vadami – nebyl doložen doklad splňující podmínky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a žalobce na výzvu k odstranění vad žádosti nereagoval. Rozhodnutí o změně zaměstnavatele nabylo právní moci 8. 9. 2018.
3. Žalobce 26. 10. 2018 k žádosti o prodloužení karty doložil budoucí pracovní smlouvu uzavřenou se společností IVANRESSTAV s.r.o. na konkrétní pracovní pozici dle příslušné evidence. V rámci protokolu o výsledku žadatele z 13. 11. 2020 žalobce vypověděl, že doložením budoucí pracovní smlouvy s IVANRESSTAV s.r.o. žádá o změnu obsahu žádosti o prodloužení karty – namísto společnosti SEDRAK STAR družstvo žádá být zaměstnán právě u IVANRESSTAV s.r.o. Poté 4. 1. 2021 žalobce doložil pracovní smlouvu s IVANRESSTAV s.r.o. z 1. 11. 2020. Ministerstvo usnesením č. j. OAM-26081-36/ZM-2017 z 18. 2. 2021 změnu v obsahu žádosti o prodloužení karty nepovolilo, neboť nebyly splněny podmínky § 41 odst. 8 správního řádu; žalobci by v případě nepovolení změny v obsahu žádosti nehrozila vážná újma, což je podmínkou pro změnu v obsahu žádosti. Po žalobcem podaném odvolání žalovaná rozhodnutím č. j. MV-50399-5/SO-2021 z 20. 5. 2021 usnesení zrušila a řízení zastavila. Postup podle § 41 odst. 8 správního řádu totiž není s ohledem na speciální právní úpravu změny zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců možný, na což mělo ministerstvo v souladu s principem dobré správy žalobce upozornit a poučit jej o nutnosti podat žádost, resp. oznámení, právě dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.
4. O žádosti žalobce o prodloužení karty ministerstvo rozhodlo 22. 2. 2021 rozhodnutím č. j. OAM-26081-37/ZM-2017, a to tak, že ji dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 46e odst. 1 a § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zamítlo, neboť žalobce na území neplní účel zaměstnanecké karty. Z jeho výsledku bylo totiž zjištěno, že pracovní poměr u Dratostav s.r.o. mu skončil již na podzim 2016 a od té doby není zaměstnán. Žalovaná po žalobcem podaném odvolání rozhodnutím č. j. MV-50399-6/SO-2021 z 20. 5. 2021 rozhodnutí ministerstva zrušila a věc mu vrátila k novému projednání. Jednak součástí spisového materiálu nebylo rozhodnutí ministerstva o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK (č. j. OAM-26080-17/ZM-2017 z 9. 8. 2018) a jednak nebyl ani naplněn důvod pro zamítnutí žádosti podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců – z důvodu ukončení pracovního poměru u Dratostav s.r.o. na podzim 2016 žalobce totiž účel zaměstnanecké karty plnit ani nemohl; dopouštěl by se nelegální práce.
5. V rámci nového projednání žádosti o prodloužení karty ministerstvo spisový materiál doplnilo o předkládací zprávu k vydání zaměstnanecké karty pro zaměstnavatele Dratostav s.r.o. s platností od 4. 11. 2015 do 3. 11. 2017 a rovněž o pravomocné rozhodnutí

ministerstva o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK. Poté vydalo usnesení č. j. OAM-26081-47/ZM-2017 z 8. 11. 2021, kterým řízení o žádosti o prodloužení karty zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, neboť zaniklo právo, jehož se řízení týká; právní mocí rozhodnutí ministerstva o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK totiž ve smyslu § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců došlo k 8. 9. 2018 k zániku platnosti zaměstnanecké karty, o jejíž prodloužení žalobce žádal.

6. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Se skutkovými zjištěními a právním hodnocením ministerstva se plně ztotožnila a dodala, že možnost žalobce plnit účel zaměstnanecké karty prací u společnosti IVANRESSTAV s.r.o. nemá vliv na to, že žalobci jeho zaměstnanecká karta zanikla k 8. 9. 2018. K tvrzení žalobce týkajícího se hrozící vážné újmy a dopadů rozhodnutí do jeho života žalovaná uvedla, že v případě zastavení řízení se přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce neposuzuje. K porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“) přitom nedošlo.

II. Argumentace účastníků řízení.

7. Žalobce v žalobě uplatňuje totožné námitky jako v odvolání. Úvodem předesílá, že napadené rozhodnutí bylo vydáno po třech letech a čtyřech měsících od údajného zániku zaměstnanecké karty a není mu zřejmé, proč bylo v řízení po takto dlouhou dobu pokračováno. Tento stav v něm vyvolal očekávání, že o jeho žádosti o prodloužení karty bude meritorně rozhodnuto, tím spíše s ohledem na to, že je v případě žalobce s vedeným řízením spojená fikce pobytu a věc již byla opakovaně posuzována i ze strany žalované.
8. Žalobce dále uvádí, že 29. 10. 2018 ke své žádosti o prodloužení karty předložil budoucí pracovní smlouvu s IVANRESSTAV s.r.o. a při svém výsledku z 13. 11. 2020 potvrdil zájem o zaměstnání u této společnosti a o změnu obsahu své žádosti na tohoto zaměstnavatele. Ministerstvu poté 4. 1. 2021 doručil i později uzavřenou pracovní smlouvu. Dodává, že má prokazatelně možnost být do budoucna zaměstnán u společnosti IVANRESSTAV s.r.o. a je evidentní, že má nadále možnost plnit na území účel zaměstnanecké karty.
9. V žalobě rovněž poukazuje na skutečnost, že již v rámci svého výsledku upozornil na vážnou újmu, která by mu hrozila v případě nepovolení změny v obsahu jeho žádosti, spočívající v nutnosti návruhu do země původu. Na území České republiky se totiž již delší dobu nachází, má zde vazby a zdejší pobyt je pro něho zdrojem obživy. Uzavřel, že „[...] napadené rozhodnutí může vést ve svých důsledcích ke ztrátě pobytového oprávnění žalobce“ a „[...] nevyhovění podané žádosti ze strany žalovaného může pro žalobce znamenat ukončení platnosti legálního pobytu na území ČR a jediného zdroje jeho obživy, což evidentně představuje vážnou újmu ve smyslu § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb.“ Doplnil, že za vážnou újmu lze označit rovněž zvýšené finanční náklady a časovou náročnost spojenou s vycestováním z území, potažmo nutnost podání nové žádosti o povolení k pobytu, což je sám o sobě velmi finančně náročný proces. Žalobce nakonec v rámci návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě upozorňuje na dlouhodobý vnitrostátní ozbrojený konflikt na Ukrajině, přičemž návratem do domovské vlasti by byl reálně ohrožen na svém životě.
10. Ve vyjádření k žalobě žalovaná plně odkázala na napadené rozhodnutí. K námitce žalobce, že v průběhu řízení požádal o změnu v obsahu žádosti, měl a nadále má zájem být

zaměstnán u IVANRESSTAV s.r.o. a tvrdí vážnou újmu dle § 41 odst. 8 správního řádu, žalovaná odkázala na své rozhodnutí č. j. MV-50399-5/SO-2021 z 20. 5. 2021 (řízení o změně obsahu žádosti o prodloužení karty), ve kterém konstatovala nepřiléhavost § 41 odst. 8 správního řádu na danou situaci. Proto ani ve zde řešené věci neměla být posuzována žalobcem tvrzená hrozící vážná újma, která představuje splnění podmínky pouze při aplikaci § 41 odst. 8 správního řádu. Žalovaná dále poukazuje na to, že žádost o prodloužení karty i žádost o změnu zaměstnavatele byly podány k zaměstnavateli SEDRAK STAR družstvo, nikoliv IVANRESSTAV s.r.o. Žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele, popř. oznámení o změně zaměstnavatele u společnosti IVANRESSTAV s.r.o., žalobce nepodal. Na závěr žalovaná dodala, že žalobce je od 1. 3. 2022 držitelem víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpení, které mu bylo vydáno dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců z důvodu, že mu ve vycestování brání překážka na jeho vůli nezávislá, a to v důsledku ozbrojeného konfliktu na území Ukrajiny vyvolaného invazí vojsk Ruské federace. Žalobce je navíc považován za cizince, kterému byla udělena dočasná ochrana podle zákona č. 65/2022 Sb. Má tak další pobyt na území České republiky povolen a nucené vycestování na Ukrajinu mu nehrozí.

III. Posouzení věci soudem.

11. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Při tom dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Ve věci soud rozhodl podle § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil (sdělení z 27. 3. 2023) a žalovaná s ním po poučení soudem nevyslovila nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
13. Úvodem právního hodnocení soud považuje za důležité předeslat, že žalobce v podané žalobě doslova jen zopakoval námitky, které již uplatnil v průběhu správního řízení. Žalobní body nejsou dokonce doplněny ani o jakoukoliv polemiku se závěry žalované a jejím vypořádáním se s odvolacími námitkami. Jakkoli žalobci v obecné rovině nic nebrání, aby v rámci žalobních bodů zopakoval své argumenty vyjádřené v předchozím průběhu řízení, musí vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o odvolání, které jím uplatněné argumenty vypořádává – žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rovněž rozsudek NSS č. j. 4 As 78/2012-125 z 20. 11. 2013). Pokud žalobce dostatečně nereagoval na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaná veškeré námitky vypořádala, značně tím snížil svou šanci na procesní úspěch. Zdejší soud rovněž připomíná, že pokud žalobce neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vůči závěrům správního orgánu, nemusí pak soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 54/2013-128 z 12. 11. 2014). Soud tedy s přihlédnutím k naposledy uvedeným judikatorním východiskům za dané situace uzavírá,

že se v zásadě ztotožnil s argumentací, kterou již dříve uvedly správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí.

14. Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobci byl na území České republiky povolen dlouhodobý pobyt dle § 42g zákona o pobytu cizinců ve formě zaměstnanecké karty s platností od 4. 11. 2015 do 3. 11. 2017 u zaměstnavatele Dratostav s.r.o. V dané věci je přitom nesporné, že pracovní poměr žalobce u jmenovaného zaměstnavatele skončil na podzim 2016 (srov. výslech žalobce z 3. 11. 2020), dle České správy sociálního zabezpečení byl žalobce u Dratostav s.r.o. veden v pracovněprávním vztahu od 15. 11. 2015 do 1. 11. 2016.
15. Žalobce měsíc před předpokládaným koncem platnosti zaměstnanecké karty (3. 10. 2017) podal žádost o prodloužení karty a zároveň žádost o změnu zaměstnavatele. Obě žádosti se vztahovaly k „novému“ zaměstnavateli SEDRAK STAR družstvo. Ministerstvo 9. 8. 2018 vydalo rozhodnutí o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK, kterým bylo řízení o žádosti o změnu zaměstnavatele zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť nebyly splněny náležitosti žádosti. Konkrétně nebyl (ani přes výzvu) doložen doklad o tom, že trvá pracovněprávní vztah cizince splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle tohoto odstavce nebo odst. 8, nebo o tom, že tento pracovněprávní vztah skončil před dobou kratší než 60 dnů (srov. § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve znění do 30. 7. 2019). Žalobce se neodvolal a rozhodnutí nabylo právní moci 8. 9. 2018.
16. Dle § 63 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění do 30. 7. 2019 „[p]latnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději uplynutím 60 dnů ode dne, kdy cizinci skončil poslední pracovněprávní vztah splňující podmínky podle § 42g odst. 2 písm. b) na pracovní pozici, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta nebo povolení k zaměstnání anebo ke které byl udělen souhlas ministerstva podle § 42g odst. 7 nebo 8; to neplatí, pokud se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti.“ Odst. 2 téhož ustanovení v témže znění pak stanoví: „Byla-li v době platnosti zaměstnanecké karty poté, co skončil pracovněprávní vztah podle odstavce 1, podána žádost o udělení souhlasu ministerstva podle § 42g odst. 7, platnost zaměstnanecké karty zaniká nejpozději dnem právní moci rozhodnutí, kterým nebyl souhlas ministerstva udělen.“
17. Dle citovaných ustanovení je zřejmé, že platnost zaměstnanecké karty je vázána na pracovněprávní vztah žadatele u jeho zaměstnavatelů; její konec se odvíjí od konce skončení posledního pracovněprávního vztahu. Výjimkou je odst. 2, dle kterého je platnost karty „prodloužena“ o dobu, kdy žadatel před koncem platnosti zaměstnanecké karty po skončení pracovněprávního vztahu podal žádost o změnu zaměstnavatele nebo pracovního zařazení, a to až do právní moci rozhodnutí o neudělení tohoto souhlasu. Aplikováno na zde řešený případ, žalobce podal 3. 10. 2017 žádost o změnu zaměstnavatele v době platnosti zaměstnanecké karty, která dle údajů ze spisového materiálu a správních orgánů končila 3. 11. 2017. Pracovněprávní vztah u zaměstnavatele Dratostav s.r.o. přitom žalobci již skončil (podzim 2016). Rozhodnutí o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK nabylo právní moci 8. 9. 2018. Žádnou jinou žádost o změnu zaměstnavatele do této doby žalobce nepodal. Platnost zaměstnanecké karty v souladu s § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 30. 7. 2019 tak zanikla k 8. 9. 2018. Soud nepředjímá, zda platnost žalobcovy karty nemohla zaniknout ještě dříve, ostatně to není v dané věci spornou otázkou a soud je při přezkumu vázán žalobními body. Navíc by to v takovém případě neznamenalo zásah do žalobcových práv, právě naopak: právo, jehož se domáhá,

by zaniklo ještě dříve, než určily správní orgány. Je tak postaveno najisto, že datum 8. 9. 2018 je termínem, do kdy nejpozději mohla zaměstnanecká karta žalobce platit.

18. Soud na tomto místě dodává, že rozhodnutí o nepovolení změny zaměstnavatele SEDRAK bylo svou formou usnesením, kterým ministerstvo řízení zastavilo z důvodu neodstranění vad příslušné žádosti. Je třeba souhlasit s ministerstvem, že slovní spojení uvedené v § 63 odst. 2 („rozhodnutí, kterým nebyl souhlas ministerstva udělen“) nelze vykládat doslovně, a je třeba za takové rozhodnutí považovat právě i usnesení o zastavení řízení. V opačném případě by cizinci, jejichž žádost o změnu zaměstnavatele nebyla meritorně posouzena pro nepředložení náležitostí nebo pro zpětvzetí žádosti, by byli ve výhodě oproti skupině cizinců, kteří předložili veškeré náležitosti, ale žádost jim byla zamítnuta z jiných důvodů. První skupině cizinců by totiž dle § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zaměstnanecká karta nemohla nikdy zaniknout – stihli by si totiž po skončení pracovněprávního vztahu požádat o změnu zaměstnavatele, který by jim však nebyl změněn, ale zároveň z důvodu absence meritorního rozhodnutí by jim ani neskončila platnost karty. V krajním případě by mohli být podávány účelové žádosti o změnu zaměstnavatele podle § 72g odst. 7 zákona o pobytu cizinců bez předepsaných náležitostí pouze s cílem vyhnout se zániku zaměstnanecké karty. Platí tedy, že i když bylo řízení o žádosti o změnu zaměstnavatele zastaveno, právní moc takového usnesení má stejné účinky jako právní moci meritorního rozhodnutí o nepovolení změny zaměstnavatele dle § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.
19. Jelikož došlo k zániku zaměstnanecké karty (8. 9. 2018), o jejíž prodloužení žalobce požádal, ministerstvu nezbylo než řízení o žádosti o prodloužení karty zastavit dle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu; po podání žádosti zaniklo právo, kterého se řízení týkalo. Jinými slovy žalobci nemohla být prodloužena platnost zaměstnanecké karty, která již ze zákona zanikla.
20. Žalobce v rámci žaloby nejprve poukazuje na fakt, že k zániku zaměstnanecké karty došlo k 8. 9. 2018, avšak žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno až po 3 letech a 4 měsících. Nerozumí, proč bylo v řízení po takto dlouhou dobu i po zániku karty nadále pokračováno. Ministerstvo tímto přístupem v žalobcovi vyvolalo očekávání, že o jeho žádosti bude meritorně rozhodnuto, tím spíše, když byla s vedeným řízením spojena fikce pobytu a věc již byla opakovaně posuzována i ze strany žalované. Soud konstatuje, že ačkoliv bylo řízení vedeno po další tři roky, i když „mohlo“ být zastaveno již na podzim 2018, tato skutečnost v žalobci sama o sobě nemohla vyvolat očekávání, že o jeho žádosti bude meritorně rozhodnuto. Popsaný a žalobcem kritizovaný postup správních orgánů by mohl toliko svědčit o případné nečinnosti správních orgánů, proti které se však žalobce mohl bránit v souladu s § 80 správního řádu. Oproti tomu legitimní očekávání účastníka řízení, že správní orgán v jeho případě rozhodne „nějakým“ způsobem, vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu. Dle této zásady je povinností správních orgánů rozhodovat tak, aby „[...] při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. Komplexně se problematice legitimního očekávání věnoval NSS např. ve svém rozhodnutí č. j. 1 Afs 50/2009-233 z 16. 3. 2010, dle kterého správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je

nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty. Aby bylo možné uvažovat o porušení zásady legitimního očekávání, je potřeba identifikovat, zda byla v daném případě nastolena správní praxe, která by legitimní očekávání v žalobci vyvolala. Nic takového však soud neshledal a ani sám žalobce žádnou „správní praxi“, která by v něm vyvolala očekávání, že o jeho žádosti bude meritorně rozhodnuto, neuvedl. Ani skutečnost, že o jeho žádosti o prodloužení lhůty bylo ministerstvem napoprvé rozhodnuto meritorně (rozhodnutí č. j. OAM-26081-37/ZM-2017 z 22. 2. 2021), ono legitimní očekávání založit nemohla. Proti uvedenému rozhodnutí bylo podáno odvolání a žalovaná v režimu apelace přezkoumala napadené rozhodnutí jak po skutkové stránce, tak i právní, a shledala, že důvod, pro který ministerstvo žádost o prodloužení karty meritorně zamítlo, je nepřiléhavý. Rozhodnutí proto zrušila a věc ministerstvu vrátila. Ministerstvo nebylo povinno o žádosti opětovně rozhodnout meritorně, ostatně k ničemu takovém jej žalovaná ani ve zrušujícím rozhodnutí nezavázala. Naopak ve svém zrušujícím rozhodnutí č. j. MV-50399-6/SO-2021 z 20. 5. 2021 vyjádřila názor, že zaměstnanecká karta žalobce zanikla dnem nabytí právní moci rozhodnutí o neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele v souladu s § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, a za tím účelem uložila ministerstvu doplnit spisový materiál. Tento závěr v žalobci naopak mohl evokovat dojem, že jsou splněny podmínky pro aplikaci § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, tedy pro zastavení řízení. Žalobce tak neměl jediného důvodu předpokládat vydání meritorního rozhodnutí v jeho věci.

21. V žádném případě však soud neobhajuje opravdu excesivní délku správního řízení, která nemá v obsahu správního spisu opodstatnění a kterou může žalobce oprávněně považovat za nepochopitelnou. Na zákonnost napadeného rozhodnutí však nemá vliv.
22. K opakovaným poukazům žalobce na možný zaměstnanecký vztah se společností IVANRESSTAV s.r.o. soud uvádí, že pracovněprávní vztah žalobce s touto společností nemá v dané věci relevanci. Žalobce ministerstvu ke své žádosti o prodloužení karty doložil 29. 10. 2018 smlouvu o budoucí pracovní smlouvě právě s IVANRESSTAV s.r.o., při svém výsledku z 13. 11. 2020 uvedl, že žádá o změnu obsahu žádosti o prodloužení karty na společnost IVANRESSTAV s.r.o. a nakonec pak 4. 1. 2022 ministerstvu doložil i pracovní smlouvu uzavřenou s tímto zaměstnavatelem. Soud v tuto chvíli nehodnotí, jakým způsobem by měly být tyto jednotlivé úkony žalobce související s IVANRESSTAV s.r.o. hodnoceny v situaci, kdy by je podal v době, kdy jeho zaměstnanecká karta ještě platila, nebo jaký vliv mají tato podání na jiná řízení. Zásadní je, že je žalobce ministerstvu předložil v době, kdy už jeho zaměstnanecká karta pozbyla definitivně platnosti (k tomu došlo 8. 9. 2018), a úkony učiněné po tomto datu na tom nic nemohly změnit. Pokud žalobce nesouhlasil se zastavením řízení o jeho žádosti o změnu zaměstnavatele, mohl v dané věci podat odvolání, což však neučinil. Od inkriminovaného data 8. 9. 2018 proto již nebylo možné zaměstnaneckou kartu prodloužit či ji jinak změnit, neboť jednoduše pozbyla platnosti. K dovětku žalobce, že má prokazatelně možnost být do budoucna zaměstnán u společnosti IVANRESSTAV s.r.o. a je evidentní, že má nadále možnost plnit na území účel zaměstnanecké karty, nezbyvá než ve stručnosti uvést, že mu nic nebrání podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu s konkrétním pracovním místem právě u tohoto zaměstnavatele.
23. Žalobce dále namítá, že nevyhověním jeho žádosti mu vznikne vážná újma představující zánik zdroje jeho obživy na území České republiky, ztrátu jeho pobytového oprávnění a ukončení platnosti jeho legálního pobytu, finanční a časovou náročnost spojenou

s vycestováním, potažmo nutnost podání nové žádosti o povolení k pobytu spojenou s dalšími finančními náklady. To vše dle slov žalobce evidentně představuje vážnou újmu dle § 41 odst. 8 správního řádu. V první řadě soud zdůrazňuje, že v daném řízení se vážná újma dle § 41 odst. 8 správního řádu vůbec neposuzuje. Žalobce zřejmě dané ustanovení „převzal“ z řízení o své žádosti o změnu v obsahu žádosti, kdy ministerstvo usnesením č. j. OAM-26081-36/ZM-2017 z 18. 2. 2021 tuto změnu nepovolilo právě pro nesplnění podmínek § 41 odst. 8 správního řádu, resp. pro neprokázání vážné újmy. Nicméně po žalobcem podaném odvolání žalovaná rozhodnutím č. j. MV-50399-5/SO-2021 z 20. 5. 2021 usnesení zrušila a řízení zastavila. Shledala totiž, že aplikace § 41 odst. 8 správního řádu není s ohledem na speciální právní úpravu změny zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců možná, na což mělo ministerstvo v souladu s principem dobré správy žalobce upozornit a poučit jej o nutnosti podat žádost právě dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Soud upozorňuje, že aplikace § 41 odst. 8 správního řádu je tedy nepřiléhavá nejen na zde řešené řízení o prodloužení karty, ale byla nepřiléhavá i v případě výše zmíněného řízení o změně v obsahu žádosti. Žalobce je navíc zastoupen advokátem, u kterého lze důvodně předpokládat, že jde o profesionála. Soud proto nerozumí, z jakého důvodu v řízení o žádosti o prodloužení karty zcela nepřipadně namítá vážnou újmu dle § 41 odst. 8 správního řádu, která představuje pouze obecnou úpravu při změně obsahu „nějakého“ podání. Žalobcem – cizincem tvrzená vážná újma spojená s nevyhověním jeho žádosti však může být vnímána i jako nepřiměřený zásah do jeho rodinného či soukromého života dle zákona o pobytu cizinců, resp. ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Soud proto tyto námitky týkající se ekonomických dopadů do života žalobce níže posoudil rovněž i ve světle těchto principů.

24. Zatímco u zrušení povolení k pobytu či u správního vyhoštění zákon ve většině případů výslovně požaduje, aby správní orgán zkoumal přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince, u zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění zákon takový požadavek explicitně nestanoví, vyjma jen některých důvodů [pro případ zamítnutí žádosti o přechodný pobyt se tento požadavek vztahuje k důvodu dle § 87e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž tak stanoví odst. 2 téhož ustanovení]. Povinnost zkoumat přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života nelze dovodit ani z § 174a zákona o pobytu cizinců. Jak na základě podrobného jazykového, systematického, historického i teleologického výkladu konstatoval NSS v rozsudku č. j. 9 Azs 288/2016-30 ze 4. 1. 2017, toto ustanovení pouze upřesňuje hlediska, jimiž se má správní orgán při posuzování přiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života zabývat, rozhodně z něj nevyplývá, že by se přiměřenost měla posuzovat u každého rozhodnutí vydaného podle zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 433/2017-29 z 31. 1. 2018). Výše uvedené však nezbavuje správní orgány povinnosti dopady rozhodnutí posoudit v souladu s čl. 8 Úmluvy, který zavazuje smluvní státy k respektu vůči soukromému a rodinnému životu každého jednotlivce.
25. Zároveň nicméně neplatí, že je správní orgán povinen zkoumat přiměřenost dopadů u každého rozhodnutí o žádosti o pobytové oprávnění, kde to cizinec namítne. Typickou výjimkou je zastavení řízení o takové žádosti, u něž nepřichází posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žadatele v úvahu, jelikož o žádosti není věcně rozhodováno: „*Pokud totiž nejsou splněny podmínky projednání žádosti [...], nemá správní orgán jinou možnost než řízení zastavit. Dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života*

cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění [...].“ (Rozsudek NSS č. j. 8 Azs 314/2019-39 ze 7. 1. 2022, bod 17, a rozhodnutí v něm citovaná).

26. Jelikož v nyní posuzovaném případě nebylo o žádosti věcně rozhodováno, nýbrž jednalo se o ryze procesní rozhodnutí, nebylo v dané věci ani povinností správních orgánů zabývat se přiměřeností dopadů napadeného rozhodnutí do soukromého a rodinného života. Je přitom podstatné, že žádost o prodloužení karty nebyla posuzována věcně, a tudíž správní orgány nemohly v rámci posuzování přiměřenosti zohlednit, jaké okolnosti provázely její podání, jakož ani jaké dopady bude mít rozhodnutí o zastavení řízení na rodinné či soukromé poměry žalobce; zkrátka toto posuzování neměly vůbec povinnost provádět. Zaměstnanecká karta je vydávána dle § 44 odst. 6 zákona o pobytu cizinců na dobu, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva (dohoda o pracovní činnosti), nebo na dobu stanovenou v rozhodnutí uznávajícího orgánu o povolení k výkonu povolání nebo k výkonu odborné praxe, nejdéle však na dobu 2 let. Jestliže jsou pak naplněny podmínky § 63 zákona o pobytu cizinců, zaměstnanecká karta bez dalšího zaniká. K této situaci došlo, proto nebylo možné zaměstnaneckou kartu prodloužit. Správní orgány se žádostí o prodloužení lhůty karty nezabývaly meritorně, tzn. mimo jiné vůbec neposuzovaly naplnění podmínek pro prodloužení zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 9 věty první, nebo naopak jejího neprodloužení dle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců. Za takové situace není správní orgán povinen posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do žalobcova soukromého a rodinného života, neboť by mu bez ohledu na výsledek posouzení nemohl zaměstnaneckou kartu prodloužit, neboť ta jednoduše řečeno pozbyla platnosti a proto bylo namíste řízení procesním rozhodnutím dle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu právě s odkazem na § 63 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zastavit bez věcného posouzení. Soud opakuje, že dodržení závazků vyplývajících z čl. 8 Úmluvy je zajištěno tím, že posouzení přiměřenosti dopadu do soukromého a rodinného života cizince je vyžadováno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění. Pro úplnost je však vhodné připomenout, že napadené rozhodnutí pro žalobce neznamená ztrátu možnosti výdělečné činnosti na území České republiky a že postup správních orgánů mu nijak nebrání v podání nové žádosti o shodné pobytové oprávnění a při splnění zákonných podmínek ani v jeho získání. Ostatně sám uvedl, že je připraven u zaměstnavatele IVANRESSTAV s.r.o. naplňovat účel zaměstnanecké karty.
27. Žalobce nakonec v rámci návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě upozorňuje na dlouhodobý vnitrostátní ozbrojený konflikt na Ukrajině, přičemž návratem do domovské vlasti by byl reálně ohrožen na svém životě. Ačkoliv byla tato tvrzení žalobcem uplatněna jako důvody pro přiznání odkladného účinku žalobě, soud je posoudí ve světle lidskoprávního závazku *non-refoulement*, který vyplývá mimo jiné z čl. 2 a 3 Úmluvy, kterým je povinnost České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, skutečné hrozbě vážné újmy na životě či zdraví nebo újmě způsobené mučením či nelidským nebo ponižujícím zacházením či trestáním.
28. Dnes je již notorií, že na Ukrajině probíhá od 24. 2. 2022, kdy na její území vpadla vojska Ruské federace, válečný konflikt (srov. rozsudek NSS č. j. 10 Azs 537/2021-31 z 10. 3. 2022 a na něj navazující rozsudky č. j. 8 Azs 336/2021-33 z 25. 3. 2022, č. j. 1 Azs 36/2022-31 z 24. 3. 2022, č. j. 9 Azs 13/2022-32 z 31. 3. 2022 či č. j. 3 Azs 337/2021-33 z 3. 11. 2022). Tento konflikt si doposud vyžádal bezpočet obětí nejen bojových operací, ale i vražd, mučení a dalších zločinů spáchaných příslušníky invazních vojsk na civilním obyvatelstvu (srov. rozsudek NSS č. j. 5 Azs 89/2022-24 z

14. 4. 2022). Navrácení žalobce na Ukrajinu by ho proto mohlo vystavit nebezpečí vážné újmy na životě či zdraví, jakož i případnému nelidskému či ponižujícímu zacházení. Bylo by proto v rozporu se závazkem *non-refoulement* plynoucím z čl. 2 a 3 Úmluvy. Pokud by k takové situaci došlo, je nezbytné i bez výslovné námitky žalobce přihlídnout ke skutečnostem, k nimž došlo až po napadeném rozhodnutí, neboť to vyžaduje přímá aplikace článků 2 a 3 Úmluvy (srov. rozsudek NSS č. j. 3 Azs 337/2021-33 z 3. 11. 2022).

29. Skutkově obdobnými věcmi se zabýval NSS v mnoha svých rozsudcích. Tak kupř. v rozsudku č. j. 3 Azs 235/2022-27 z 18. 11. 2022 se zabýval situací, kdy byl stěžovatelce zrušen trvalý pobyt a zároveň jí byla stanovena povinnost vycestovat z území ve lhůtě 60 dní. Zde řešený případ je tak pro cizince daleko „příznivější“, neboť mu není rušen trvalý pobyt na území, „pouze“ mu není prodloužen jeho dlouhodobý pobyt, a zároveň mu nebyla žalobou napadeným rozhodnutím stanovena povinnost k vycestování z území. I v případě zrušení trvalého pobytu spolu se stanovením povinnosti vycestovat však NSS shledal, že takové rozhodnutí v rozporu s čl. 2 a 3 Úmluvy není (srov. body 32. – 43. rozsudku). O to spíše pak nemůže být v rozporu s těmito články napadené rozhodnutí, které nepředstavuje takový zásah do života cizince, jako je zrušení jeho trvalého pobytu.
30. Ústavní soud se rovněž vyjádřil i ke zrušení povolení k přechodnému pobytu. Konstatoval, že: „[...] zrušení povolení k přechodnému pobytu představuje podstatně menší zásah do práv cizinců než v případě jejich vyhoštění, neboť není spojeno se zákazem pobytu na území ČR. Stěžovatelka může usilovat o získání jiného pobytového oprávnění na území ČR. Správní orgány i soudy přílehavě poukázaly na to, že například může podat žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dní za účelem strpění jejího pobytu na území ČR podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy z důvodu, že jí ve vycestování brání překážka na její vůli nezávislá.“ (usnesení sp. zn. I. ÚS 7/22 z 3. 5. 2022), a na tento závěr navázal NSS nedávným rozsudkem č. j. 7 Azs 269/2022-27 z 8. 11. 2022, v němž konstatoval: „Rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu je oproti jiným typům rozhodnutí mírnější povahy s nejmenším zásahem do práv jednotlivých účastníků řízení (srov. s účinky správního vyhoštění dle § 118 zákona o pobytu cizinců nebo povinností opustit území dle § 50a téhož zákona). Ukončení přechodného pobytu a stanovení lhůty k vycestování vede k tomu, že cizinci je stanovena určitá doba, po kterou je na daném území ‚tolerován‘ (obdobně působí i samotný výjezdní příkaz). Jakkoliv má vydání výjezdního příkazu vést primárně k přípravě na vycestování cizince z území ČR, nemůže-li cizinec vycestovat, má právo v době platnosti výjezdního příkazu požádat o povolení k přechodnému pobytu, mj. o vízum za účelem strpění pobytu podle § 33 zákona o pobytu cizinců (vyjma důvodu podle § 33 odst. 1 písm. c) téhož zákona, k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 8 As 119/2012-32).“
31. Obdobně pak NSS k aktuální situaci na Ukrajině ve světle čl. 2 a 3 Úmluvy ve svém rozsudku č. j. 2 Azs 3/2022-50 z 23. 2. 2023 uvedl, že „[t]ato skutečnost však není způsobila překonat vázanost soudů ve správním soudnictví skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu podle § 75 odst. 1 ve spojení s § 109 odst. 5 s. ř. s., neboť důvody pro žádost o povolení k přechodnému pobytu, na rozdíl například od důvodů žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany, nejsou takové povahy, aby nezohlednění některých výjimečných skutečností, které nastaly až po rozhodování správního orgánu, mohlo založit porušení zásady *non-refoulement*.“, nebo v rozsudku č. j. 3 Azs 238/2022-41 z 29. 12. 2022 (zamítnutí žádosti o povolení k trvalému pobytu), že „[s]těžovatel může žádat o jiné – nižší – formy pobytových oprávnění, případně žádat o zvláštní formy ochrany v podobě víza ke strpění

pobytu nebo doplňkové ochrany. Argumentace stěžovatele principem non-refoulement je tak v kontextu projednávané věci nepřiléhavá.“

32. Soud proto zjistil, že žalobce má k dispozici právní prostředky zajišťující setrvání jeho pobytu na území České republiky, resp. zabraňující jeho vycestování Ukrajinu (zejm. zvláštní formu ochrany v podobě víza ke strpění nebo doplňkovou ochranu), a tudíž ke způsobení vážné újmy na jeho právu na život a právu nebýt podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. V dané věci tak vydáním napadeného rozhodnutí případné porušení čl. 2 a 3 Úmluvy nebylo shledáno, proto soud rozhodl v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení.

33. Ministerstvo v dané věci nemělo jinou možnost, než postupovat podle § 63 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty zastavit. Jeho postup byl zcela v souladu s aplikovanou právní úpravou, neboť žalobci poté, kdy mu skončil pracovněprávní vztah, nebyl pravomocně udělen souhlas se změnou zaměstnavatele dle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Platnost zaměstnanecké karty tak zanikla *ex lege* k právní moci usnesení o zastavení řízení o neudělení souhlasu se změnou zaměstnavatele (8. 9. 2018). Byla tak namísto aplikace § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu, neboť zaniklo právo (zanikla zaměstnanecká karta), kterého se řízení (řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty) týká. Jelikož soud neshledal žádný z žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované nevznikly žádné náklady nad rámec její obvyklé úřední činnosti, proto jí soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 28. března 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu