



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Marcely Uhříčkové a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **Y. P.**, narozený X
státní příslušnost Ukrajina
bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Hugem Körblem
sídlem Hybernská 1007/20, 110 00 Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 3. 2023, č. j. MV-32278-4/SO-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 29. 3. 2023, č. j. MV-32278-4/SO-2023, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 13 200 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Huga Körbla, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), ze dne 14. 1. 2023, č. j. OAM-41688-20/ZM-2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 11 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) s odůvodněním, že nesplnil podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy že neměl odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání.

Obsah žaloby a repliky

2. Žalobce má za to, že byl ve správním řízení zkrácen na svých právech. Důvodem neprodloužení doby platnosti jeho zaměstnanecké karty bylo to, že nedoložil doklad o odborné způsobilosti pro výkon povolání zdravotní (pozn. soudu: správně praktické) sestry. Žalobce však ke své žádosti doložil tehdy aktuální a platný doklad o odborné způsobilosti, konkrétně rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o povolení výkonu praxe praktické sestry ze dne 1. 7. 2021, č. j. MZDR 21565/2021-4/ONP (dále jen „rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021“), avšak to pozbylo platnosti v průběhu správního řízení, neboť bylo vydáno na dobu 12 měsíců, počítanou ode dne zahájení výkonu odborné praxe. Žalobce začal vykonávat odbornou praxi v září 2021, neboť teprve tehdy mu to bylo umožněno s ohledem na dobu platnosti jeho zaměstnanecké karty od 20. 9. 2021 do 31. 8. 2022.
3. Žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty žalobce podal dne 15. 6. 2022. Ministerstvo mělo vydat rozhodnutí o žádosti bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od podání žádosti podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy do dne 15. 7. 2022. Ministerstvo pochybilo, neboť o žádosti žalobce nerozhodlo v zákonné lhůtě, a to i přesto, že požadavek, aby řízení probíhalo bez zbytečného prodlení, je součástí práva na spravedlivý proces (§ 6 správního řádu).
4. Žalobce dále uvádí, že byl dne 19. 7. 2022 ministerstvem vyzván k odstranění vad žádosti, přičemž tato výzva trpěla několika nedostatky. Ministerstvo ve výzvě řádně nespecifikovalo, které vady své žádosti měl žalobce odstranit a jaký doklad měl doložit, když na jednom místě bylo ve výzvě uvedeno, že dosavadní doklad o odborné způsobilosti pozbyl platnosti (tedy existoval, ale byl neplatný), a na jiném místě stálo, že doklad o odborné způsobilosti nebyl vůbec doložen (tedy neexistoval). Nadto se žalobce domnívá, že výzva byla v rozporu s právem, neboť žádost žalobce ke dni 19. 7. 2022 žádné vady neobsahovala. Dvanáctiměsíční doba platnosti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 totiž začala plynout v září 2021 (pozn. soudu: v žalobě je uvedeno září 2022, přičemž se zjevně jedná o překlep), kdy žalobce zahájil odbornou praxi na pozici praktické sestry. Žalobce má za to, že nebyl povinen předkládat na výzvu ze dne 19. 7. 2022 doklad o odborné způsobilosti, pokud rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 bylo v té době platné ještě další dva měsíce. Žalobce ani nemohl doložit nový doklad o odborné způsobilosti, neboť ten ještě nebyl a nemohl být vydán. Nové rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o povolení výkonu praxe praktické sestry č. j. MZDR 28044/2022-4/ONP bylo vydáno až dne 17. 10. 2022 (dále jen „rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022“) v návaznosti na končící platnost rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021.
5. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 žalobce předložil žalované společně s odvoláním proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalobce si je vědom zásady koncentrace řízení, nicméně poukazuje na to, že za určitých situací lze tuto zásadu prolomit. Například tehdy, pokud by v návaznosti na nepřipuštění určitého dokumentu v odvolacím řízení mohl účastník podat novou žádost podloženou tímž dokumentem, které by již bylo vyhověno (v tomto kontextu žalobce přiměřeně odkazuje na rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 24. 10. 2019, č. j. 1 As 208/2018-30). Žalobce by teoreticky mohl po zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty vzápětí podat novou žádost a k ní doložit rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022, které již předložil v odvolacím řízení. Nicméně v současné době je tato možnost omezena v důsledku války na Ukrajině. Žalobce tak namísto výkonu povolání praktické sestry bude muset pobývat na území České republiky pouze v režimu dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu. Přitom je v České republice nedostatek osob vykonávajících toto nesmírně potřebné a užitečné povolání. Žalobce má za to, že žalovaná měla v odvolacím řízení přihlédnout k rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 a prodloužit platnost zaměstnanecké karty i proto, že výzvy ministerstva byly vadné a ministerstvo navíc k tíži žalobce nedodrželo zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí. Žalobce taktéž odkazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 22 Cdo 3308/2022-123, jež podle něj toleruje předkládání důkazů až v odvolacím soudním řízení, a to i navzdory koncentraci řízení.

6. V replice žalobce opakuje, že výzva ze dne 19. 7. 2022 nebyla v pořádku. Žalobce byl vyzván k doložení dokladu, který v té době nemusel dokládat. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 bylo platné do konce září 2022, tedy i v době podání žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty a v době, kdy jej ministerstvo vyzvalo k odstranění vad. Tato podstatná procesní vada má dle žalobce za následek nezákonnost správního řízení i napadeného rozhodnutí. To, že žalobce obdobnou námitku neuplatnil v odvolacím řízení, přitom nevylučuje možnost jejího uplatnění v soudním řízení.

Vyjádření žalované

7. Žalovaná se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Trvá na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí, námitky žalobce má za nedůvodné a v podrobnostech odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí a spisový materiál. Stav věci byl ve správním řízení zjištěn v souladu se zásadou materiální pravdy. Za nepravdivé žalovaná označuje tvrzení žalobce o tom, že ke své žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty doložil rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021. Žalobce doložil pouze rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 12. 2. 2021 o uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice (dále jen „rozhodnutí magistrátu“), prohlášení zaměstnavatele o odborné způsobilosti cizince k výkonu požadovaného zaměstnání ze dne 3. 5. 2022 (dále jen „prohlášení zaměstnavatele“) a diplom prokazující kvalifikaci *zdravotník* ze dne 28. 6. 2015 (dále jen „diplom“).
8. Ve výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 19. 7. 2022 bylo dle žalované jasně specifikováno, jaký doklad měl žalobce doložit, a to originál nebo ověřenou kopii rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o povolení k výkonu příslušného zdravotnického povolání na dobu určitou. Z výzvy tedy bylo patrné, v čem spočívala vada žádosti. Žalobce si výzvu osobně převzal dne 2. 8. 2022. Následně dne 12. 9. 2022 ministerstvo obdrželo pouze prohlášení zaměstnavatele. Žalobce tedy ani na výzvu nedoložil požadovaný dokument k prokázání odborné způsobilosti. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 žalobce doložil až společně s odvoláním, ačkoliv jej mohl s ohledem na datum jeho vydání a datum vydání prvostupňového rozhodnutí předložit již v řízení před ministerstvem.
9. Žalobce měl již v odvolacím řízení vznést námitku, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 bylo v době vydání výzvy ze dne 19. 7. 2022 ještě platné. Žalobce ani nepopřel nutnost doložení nového aktuálního dokladu o odborné způsobilosti, a naopak ji

v podstatě aproboval tím, že požádal Ministerstvo zdravotnictví o vydání nového rozhodnutí. Dále žalovaná uvádí, že průtahy v řízení nezpůsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí ani nemají vliv na zjištěný skutkový stav věci (k tomu odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 5 As 153/2015-19, a ze dne 25. 8. 2006, č. j. 2 Afs 96/2004-80). S ohledem na výše uvedené má žalovaná za to, že byly splněny veškeré předpoklady pro zamítnutí žalobcovy žádosti.

Podstatný obsah správního spisu

10. Ze správního spisu plyne, že žalobce dne 15. 6. 2022 podal žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty pro povolání praktické sestry s tím, že na území České republiky měl být zaměstnán u zaměstnavatele Mělnická zdravotní a.s. Ke své žádosti přiložil několik dokumentů, z nichž se jeho odborné kvalifikace týkalo rozhodnutí magistrátu, prohlášení zaměstnavatele a diplom.
11. Ke své žádosti žalobce přiložil také pracovní smlouvu uzavřenou pro pozici praktické sestry na dobu určitou do dne 31. 8. 2022, v níž byl den nástupu do práce sjednán na 1. 9. 2021. Doložil rovněž dvě dohody o změně pracovní smlouvy, na jejichž základě byl nejprve den žalobcova nástupu do práce posunut na 23. 9. 2021 a následně pracovní poměr prodloužen do 31. 8. 2023.
12. Z předkládací zprávy k vydání povolení k dlouhodobému pobytu je zřejmé, že žalobce ve správním řízení o vydání zaměstnanecké karty v roce 2021 mimo jiné doložil rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021.
13. Výzvou ze dne 19. 7. 2022 byl žalobce vyzván, aby ve lhůtě 15 dnů odstranil vadu žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a to doložením dokladu prokazujícího odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání. Ve výzvě bylo uvedeno, že povolání praktické sestry patří v České republice mezi regulovaná povolání, což znamená, že jsou pro jeho výkon v právních předpisech předepsané určité požadavky, jejichž splnění je třeba prokázat. Žalobce byl též poučen o tom, že vadu žádosti odstraní předložením originálu či úředně ověřené kopie rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví České republiky o povolení k výkonu příslušného zdravotnického povolání na dobu určitou. Současně byl upozorněn na to, že pokud vadu žádosti neodstraní, bude řízení o jeho žádosti zastaveno. Tato výzva byla žalobci vložena do schránky dne 2. 8. 2022.
14. Dne 12. 9. 2022 žalobce ministerstvu znovu doložil prohlášení zaměstnavatele, v němž bylo konstatováno, že žalobce má odbornou způsobilost k výkonu práce na pozici praktické sestry a že toto prohlášení bude vyžadováno v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a to společně se žádostí, aby ministerstvo změnilo doručovací adresu jeho zaměstnavatele.
15. Dne 22. 9. 2022 byl žalobce vyzván o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Z protokolu o nahlédnutí do spisového materiálu a vyjádření účastníka k podkladům je patrné, že se žalobce k tomuto úkonu dostavil dne 17. 10. 2022. K podkladům rozhodnutí žalobce dodal, že mu bylo při podání žádosti sděleno, že jeho žádost má všechny náležitosti; výzvu ze dne 19. 7. 2022 žalobce obdržel až dne 30. 8. 2022 a ihned poté odeslal doklad o odborné způsobilosti i žádost o změnu doručovací adresy.
16. Ministerstvo dne 14. 1. 2023 vydalo prvostupňové rozhodnutí (poté, co žalobce urgoval jeho vydání). Ministerstvo z právní úpravy a z databáze regulovaných zaměstnání dovodilo, že povolání praktické sestry patří mezi regulované, protože bylo povinností žalobce předložit

doklad o odborné způsobilosti ve smyslu § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců, jestliže dosavadní doklad o odborné způsobilosti pozbyl platnosti. Orgánem příslušným pro uznávání odborné kvalifikace je v případě povolání praktické sestry Ministerstvo zdravotnictví. Vzhledem k tomu, že žalobce k žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty nedoložil žádné rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o uznání odborné způsobilosti, vyzvalo jej ministerstvo dne 19. 7. 2022 k odstranění vad žádosti. Na výzvu žalobce doložil pouze prohlášení zaměstnavatele a žádost o změnu zavedené adresy. Prohlášením zaměstnavatele ale za daných okolností nebylo možné nahradit chybějící doklad o odborné způsobilosti (což ministerstvo dovodilo z § 42g odst. 8 zákona o pobytu cizinců). Ministerstvo si bylo vědomo toho, že žalobce v řízení o vydání zaměstnanecké karty v roce 2021 doložil rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 s dvanáctiměsíční platností a že mu byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 20. 9. 2021 do 31. 8. 2022. Vycházelo však z toho, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 pozbylo platnosti v průběhu platnosti zaměstnanecké karty. Proto dospělo k závěru, že žalobce v řízení o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty nesplnil podmínku dle § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jelikož neprokázal, že disponuje platným rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví o povolení k výkonu příslušného zdravotnického povolání. Závěrem ministerstvo uvedlo, že aktuální bezpečnostní situace na Ukrajině nemohla být důvodem, pro který by mohlo rozhodnout o prodloužení platnosti povolení k pobytu v rozporu se zákonem.

17. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 23. 1. 2023 odvolání. Uvedl, že výzvu k odstranění vad žádosti obdržel dne 19. 7. 2022 a dne 17. 10. 2022 obdržel rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví z téhož dne, které obratem odevzdal na odboru azylové a migrační politiky v Mladé Boleslavi. Navrhl, aby žalovaná rozhodla o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Přílohou doložil úředně ověřenou kopii rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022, jímž byl žalobci povolen výkon odborné praxe praktické sestry na území České republiky za účelem nabývání odborných nebo praktických zkušeností pod přímým vedením pana X u poskytovatele zdravotních služeb Mělnické zdravotní a.s. „*na dobu v délce trvání 12 měsíců počítanou ode dne zahájení výkonu odborné praxe*“.
18. Žalovaná napadeným rozhodnutím žalobcovo odvolání zamítla a potvrdila prvostupňové rozhodnutí, neboť se s postupem a závěry ministerstva ztotožnila. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021, které žalobce doložil v předchozím správním řízení o vydání zaměstnanecké karty, pozbylo platnosti. Na výzvu ministerstva ze dne 19. 7. 2022 žalobce doložil pouze prohlášení zaměstnavatele společně se žádostí o změnu doručovací adresy. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 předložil až v odvolacím řízení. Že by žalobce rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 doložil dříve, nebylo prokázáno ani to neplynulo ze správního spisu. Pokud žalobce po obdržení výzvy neměl požadovaný dokument k dispozici, mohl ministerstvo požádat o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, což neučinil. Nadto se žalobce dne 17. 10. 2022 dostavil na pracoviště odboru azylové a migrační politiky v Mladé Boleslavi, aby se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí. Musel si tedy být vědom toho, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 není součástí spisového materiálu. Současně do protokolu uvedl, že v reakci na výzvu ze dne 19. 7. 2022 doklad o odborné způsobilosti poslal společně se žádostí o změnu doručovací adresy, čímž nepochybně myslel zásilku ze dne 12. 9. 2022. Žalovaná tak dospěla k závěru, že tvrzení žalobce ohledně doložení požadovaného rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví nebylo pravdivé. Žádné skutečnosti, které by mu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

bránily ve včasné předložení požadovaného dokladu, žalobce neuvedl. K rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 žalovaná nemohla přihlídnout s ohledem na zásadu koncentrace řízení, na níž bylo třeba pro liknavost žalobce trvat.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Proto ji věcně projednal.
20. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž jej přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž byl vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, soud neshledal.
21. O žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť s tím všichni účastníci výslovně souhlasili. Důvod pro rozhodnutí věci bez jednání byl nadto dán i podle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Posouzení věci soudem

22. Pro věc rozhodná zákonná ustanovení zní takto:
23. Podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců je žádost o vydání zaměstnanecké karty oprávněn podat cizinec, pokud
 - a) je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty,
 - b) uzavřel pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy; týdenní pracovní doba v každém základním pracovněprávním vztahu musí činit nejméně 15 hodin a
 - c) *má odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání* a tato podmínka vyplývá z charakteru zaměstnání nebo ji stanoví mezinárodní smlouva, zejména
 1. má požadované vzdělání; v odůvodněných případech, zejména v případě důvodných pochybností, zda cizinec má požadované vzdělání nebo zda toto vzdělání odpovídá charakteru zaměstnání, je na žádost ministerstva povinen prokázat, že jeho zahraniční vzdělání bylo uznáno příslušným orgánem České republiky,
 2. má požadovanou odbornou kvalifikaci, pokud je podle zvláštního právního předpisu vyžadována, a
 3. *splňuje podmínky pro výkon regulovaného povolání, jde-li o takové povolání.*
24. Podle § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců lze platnost zaměstnanecké karty při splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 2 písm. b) a c), § 42g odst. 3 nebo 4 *opakovaně prodloužit na dobu, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti*, vždy však nejdéle na dobu 2 let; v případě cizince, kterému byla vydána zaměstnanecká karta podle § 42g odst. 3, se platnost zaměstnanecké karty prodlouží na dobu odpovídající době uvedené v rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání. Žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty se podává ministerstvu.

25. K žádosti je cizinec dle § 44a odst. 9 písm. d) povinen předložit mimo jiné *doklady k prokázání odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání podle § 42g odst. 2 písm. c)*, jde-li o cizince, kterému byla vydána zaměstnanecká karta podle § 42g odst. 2, *pokud doklad, kterým cizinec prokázal ministerstvu svoji odbornou způsobilost při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl platnosti*.
26. Dle § 45 odst. 2 správního řádu, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
27. Podle § 82 odst. 4 s. ř. se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
28. Z výpisu z evidence cizinců plyne, že zaměstnanecká karta žalobce byla platná od 20. 9. 2021 do 31. 8. 2022. Zároveň soud vychází z toho, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 bylo vydáno pro dobu v délce trvání 12 měsíců počítanou ode dne zahájení výkonu odborné praxe, jak tvrdí žalobce a žalovaná v tomto soudním řízení nespouje (pouze namítá, že žalobce měl tuto skutečnost uvést již ve správním řízení). Na podporu pravdivosti tvrzení žalobce ostatně svědčí i rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022, které je součástí správního spisu a které bylo na základě § 89 odst. 2 zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), též vydáno na dobu v délce trvání 12 měsíců počítanou ode dne zahájení výkonu odborné praxe. V situaci, kdy byl den nástupu žalobce do zaměstnání v pracovní smlouvě sjednán na 1. 9. 2021 a dodatkem k pracovní smlouvě posunut na 23. 9. 2021, tak soud dospívá k závěru, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 jakožto doklad, kterým žalobce prokázal ministerstvu svou odbornou způsobilost při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl ve smyslu § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců platnosti až dne **23. 9. 2022**.
29. Soud dává žalované za pravdu v tom, že tvrzení žalobce, že doložil rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 i k žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, nemá oporu ve správním spise. Tuto skutečnost však soud nepovažuje za relevantní. Ministerstvo i žalovaná samy potvrdily, že měly rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 k dispozici již od doby, kdy probíhalo správní řízení o vydání zaměstnanecké karty žalobce, tedy od roku 2021 (viz prvostupňové a napadené rozhodnutí či předkládací zprávu na č. l. 11 správního spisu, podle níž žalobce toto rozhodnutí doložil ke své žádosti o vydání zaměstnanecké karty). Společně se žádostí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty žalobce doložil pracovní smlouvu i s jejími dodatky. Ministerstvo tak mělo k dispozici veškeré informace, na základě nichž mohlo zjistit, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 v době podání žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty bylo ještě platné, avšak chybně vycházelo z toho, že pozbylo platnosti v průběhu platnosti původní zaměstnanecké karty (ministerstvo totiž patrně dvanáctiměsíční platnost počítalo již ode dne 1. 7. 2021).

30. Z dikce § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců plyne, že doklad k prokázání odborné způsobilosti je žadatel v řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty povinen doložit *za předpokladu, že tento doklad pozbyl platnosti*. Z toho plyne *a contrario*, že pokud dosavadní doklad nepozbyl platnosti, žadatel jej nemusí znovu dokládat. Soud proto souhlasí se žalobcem v tom, že v době, kdy podal žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty (tj. 15. 6. 2022), v době vydání výzvy k odstranění vad žádosti (19. 7. 2022) a dokonce ještě i více než měsíc po uplynutí stanovené lhůty k odstranění vad žádost žalobce netrpěla vyčítanou vadou.
31. Třebaže by bylo vhodné, aby žalobce na výzvu ze dne 19. 7. 2022 reagoval a již ve správním řízení upozornil ministerstvo (nebo alespoň později žalovanou) na výše uvedené skutečnosti týkající se doby platnosti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021, podstatné je, že povinností ministerstva bylo postupovat v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu, resp. i s § 4 odst. 2 a 4 téhož předpisu. Bylo tedy úkolem ministerstva identifikovat nedostatky žalobcovy žádosti a pomoci je žalobci na základě jasné, srozumitelné a skutkovým okolnostem věci odpovídající výzvy pomoci odstranit. Pokud ministerstvo s odkazem na § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců vyzvalo žalobce k předložení dokladu prokazujícího odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání v době, kdy tehdy aktuální rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ještě nepozbylo platnosti, nelze žalobci dávat k tíži, že ministerstvu v reakci na výzvu žádný nový doklad o své odborné způsobilosti nedoložil.
32. Zákon o pobytu cizinců nestanoví, že by v řízení o prodloužení zaměstnanecké karty vydané dle § 42g odst. 2 tohoto zákona měl žadatel povinnost předložit ke své žádosti doklad k prokázání odborné způsobilosti, jenž bude platný po celou dobu následujícího (v řízení řešeného) období. Z § 44a odst. 9 zákona o pobytu cizinců plyne pouze to, že platnost zaměstnanecké karty se prodlužuje na dobu, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o činnosti, popř. na dobu odpovídající době uvedené v rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání. Že by se doba prodloužení platnosti zaměstnanecké karty měla odvíjet také od doby platnosti dokladu o odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání, zákon nestanoví. Ve vztahu k takovému dokladu zákon uvádí pouze požadavek, aby byl k žádosti doložen nový doklad o odborné způsobilosti, uplynula-li již platnost dokladu předchozího.
33. Soud však navzdory absenci výslovné právní úpravy považuje za legitimní a smyslu zákona neodporující to, aby ministerstvo v řízení o prodloužení zaměstnanecké karty vydané dle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců požadovalo předložení dokladu prokazujícího odbornou způsobilost žadatele pro (v řízení o prodloužení žádosti řešené) navazující období. Je-li totiž zaměstnanecká karta vydávána pro výkon regulovaného povolání, musí mít ministerstvo postaveno na jisto, že žadatel bude moci takové regulované povolání v dalším prodlužovaném období reálně vykonávat. Požadavek na předložení dokladu k prokázání odborné způsobilosti pro další období však musí být ve výzvě k odstranění vad žádosti vyjádřen zcela jasně a určitě tak, aby žadatel věděl, jaký doklad je povinen doložit, což platí tím spíše v situaci, nejedná-li se o požadavek, který by byl v zákoně výslovně uveden. Této povinnosti ministerstvo nedostalo.
34. Žalobce byl výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 19. 7. 2022 vyzván s odkazem na § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců k doložení dokladu prokazujícího odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání, a to konkrétně originálu či úředně ověřené kopie rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o povolení k výkonu příslušného

zdravotnického povolání na dobu určitou. Ve výzvě nebylo vysvětleno, proč aktuální (toho času platné) rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 nepostačovalo, ani v ní nebylo specifikováno, ke kterému období se měl požadovaný doklad vztahovat (zda by měl navazovat na platnost dosavadního dokladu o odborné způsobilosti, překrývat se sjednanou délkou pracovního poměru apod.). Ministerstvo žalobce pouze informovalo, že k jeho žádosti nebyl doložen doklad podle § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců (ačkoli dle dikce zákona žalobce za daných skutkových okolností neměl povinnost takový doklad předkládat), a stanovilo mu k vyhovění výzvě lhůtu 15 dnů.

35. Soud žalobci nedává za pravdu v tom, že by z výzvy ze dne 19. 7. 2022 nebylo zřejmé, jakou vadu jeho žádost dle ministerstva měla. Z výzvy totiž bylo zřejmé, že ministerstvo požadovalo předložení platného dokladu prokazujícího žalobcovu odbornou způsobilost pro výkon povolání praktické sestry. Ministerstvo však v tomto ohledu vycházelo z nesprávného předpokladu, že platnost rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 již uplynula, a tedy požadovalo odstranění takové vady žádosti (resp. doplnění chybějící náležitosti), která v dané době vadou žádosti nebyla. Výzva ministerstva by mohla obstát, bylo-li by v ní vysvětleno, že žádost lze prodloužit pouze tehdy, pokud bude předložen nový doklad pro nadcházející období; takové vysvětlení ale výzva postrádala. Názor správních orgánů, že ministerstvo žalobce řádně vyzvalo k odstranění vad jeho žádosti a že pro nevyhovění výzvě bylo namístě žádost zamítnout, tak nemůže obstát.
36. Dne 14. 1. 2023, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, již existovalo rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022, které žalobce ministerstvu sám nedoložil. V situaci, kdy jej k tomu ale ministerstvo řádně nevyzvalo a svou chybu nenapravilo ani následně, neboť žalobci v intencích § 45 odst. 2 správního řádu nepomohlo odstranit nedostatky jeho žádosti na místě přímo při nahlížení do správního spisu, nebylo možné žalobcovu žádost zamítnout. Správní orgány totiž mohou vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily ve výzvě k odstranění vad srozumitelným a procesní situaci odpovídajícím způsobem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 2 Azs 75/2014-26).
37. S ohledem na shora uvedené lze uzavřít, že ministerstvo nesprávně zjistilo dobu platnosti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 a v důsledku toho vyzvalo žalobce k odstranění vad žádosti v době, kdy tato byla bezvadná. Poté, co rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 již skutečně pozbylo platnosti (nebo i dříve), ani žalobce jasně a srozumitelně nepoučilo o tom, že musí doložit nové rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví a nevyzvalo jej k odstranění vad jeho žádosti tak, aby žalobci bylo jasné, k jakému období se podkladové rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví musí vztahovat, a namísto toho jeho žádost rovnou zamítlo. Tím ministerstvo zatížilo prvostupňové řízení vadami, pro něž bylo namístě, aby žalovaná postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu buď prvostupňové rozhodnutí zrušila a věc vrátila ministerstvu k dalšímu řízení, nebo (jakožto praktičtější řešení) aby sama prolomila koncentrační zásadu zakotvenou v § 82 odst. 4 správního řádu a zohlednila nově předložené rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022 v rámci odvolacího řízení (v tomto ohledu lze přiměřeně odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 7. 2023, č. j. 59 A 7/2023-50, nebo na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 6. 2016, č. j. 3 A 38/2014-65, publikovaný pod č. 3483/2016 Sb. NSS). Důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí proto soud shledal v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

38. V reakci na procesní obranu žalované soud dodává, že žalobci nic nebránilo v tom, aby námitku nesprávného posouzení platnosti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 a z toho plynoucí důsledky uplatnil až v řízení před soudem. Z ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. plyne pouze požadavek, aby při přezkumu rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Vázanost soudu skutkovým stavem ovšem neznamená, že je soud vázán závěry správního orgánu ohledně skutkového stavu věci. Soud by měl vycházet z objektivně zjištěného skutkového stavu, který má oporu ve správním spisu, přičemž může zjištěné skutečnosti posoudit odlišně než správní orgán (viz SOCHOROVÁ, V. komentář k § 75. In: BLÁŽEK, T., JIRÁSEK, J. a kol. *Soudní řád správní. 3. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016). Skutečnost, že rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2021 pozbylo platnosti až ke dni 23. 9. 2022 není skutkovou novotou, neboť má oporu v dokumentech, které mělo ministerstvo k dispozici již v době probíhajícího správního řízení. Žalobce v žalobě pouze poukazuje na skutečnost, které si správní orgány měly všimnout již během správního řízení. V řízení před správními soudy se nadto uplatňuje princip plné jurisdikce, dopadající nejen na otázky právní, ale i skutkové. Žalobce tak je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, publikované pod č. 1742/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 9. 5. 2017, č. j. 9 Afs 191/2017-62).
39. Ve vztahu k žalobcově výtce, že ministerstvo pochybilo i tím, že prvostupňové rozhodnutí nevydalo v zákonné lhůtě, soud uvádí, že na vydání rozhodnutí o prodloužení zaměstnanecké karty se použije obecná úprava lhůt k vydání rozhodnutí zakotvená v § 71 odst. 3 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 374/2019-33, bod 11). Ministerstvo tudíž mělo povinnost rozhodnout o žádosti bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů od jejího podání, tj. do dne 15. 7. 2022, případně do dne 16. 8. 2022, pokud by byly splněny předpoklady k prodloužení lhůty o dalších 30 dnů. Průtahy v řízení však samy o sobě nezpůsobují nezákonnost správních rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, publikovaný pod č. 2785/2013 Sb. NSS, a rozsudek téhož soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 As 244/2016-43). Je nicméně pravdou, že i v poslední den zákonné pořádkové lhůty pro vydání prvostupňového rozhodnutí bylo rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 7. 2022 platné. Tím, že žalovaná v zákonné lhůtě nerozhodla, sama zapříčinila, že žalobce v době vydání prvostupňového rozhodnutí (která byla z hlediska skutkového a právního stavu pro rozhodování v prvním stupni určující; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79) nesplňoval podmínku zakotvenou v § 44a odst. 9 písm. d) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Tuto okolnost by přitom nebylo spravedlivé klást k tíži žalobce. I za předpokladu, že by dle ministerstva pro prodloužení zaměstnanecké karty nebyla podstatná konkrétní délka platnosti podkladového rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, nýbrž pouze skutečnost, že jde o rozhodnutí platné, by tak za daných skutkových okolností ministerstvo mělo na vzniklou procesní situaci reagovat novou (řádnou) výzvou k odstranění vad žádosti (i v tomto kontextu lze přiměřeně odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 3 A 38/2014-65).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Soud s ohledem na výše uvedené zrušil napadené rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež má za následek nezákonné rozhodnutí o věci

samé podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí soud neshledal vzhledem k tomu, že žalovaná je oprávněna v odvolacím řízení prvostupňové rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. O vrácení věci žalované soud rozhodl v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a tedy znovu posoudí důvodnost žalobce odvolání, přičemž s ohledem na chybný procesní postup ministerstva přihlédne i k rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 17. 10. 2022, které žalobce doložil společně s odvoláním. V případě, že by v mezidobí uplynula i doba jeho platnosti, zašle žalovaná žalobci opětovnou výzvu k odstranění vad jeho žádosti, eventuálně k tomu zaváže ministerstvo. V takové výzvě přitom bude třeba žalobci ve vztahu k dokladu o odborné způsobilosti pro výkon požadovaného regulovaného povolání srozumitelně vysvětlit, k jakému časovému období se tento doklad má vztahovat.

41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč. Tuto částku tvoří náhrada zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, odměna advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, žaloba a další podání ve věci samé) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z těchto tří úkonů právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce netvrdil, že by byl plátcem daně z přidané hodnoty a soud tuto skutečnost nezjistil ani z Administrativního rejstříku ekonomických subjektů, nebyla mu přiznána náhrada této daně. Celkem tak náklady řízení žalobce dosahují částky 13 200 Kč, kterou je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám jeho zástupce (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

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, 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). Připadne-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 22. srpna 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu