



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: V. V., nar. X,  
st. příslušnost X,  
v ČR bytem X,  
zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,  
se sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1,  
proti  
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,  
se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 7. 2022, č. j. MV-101157-4/SO-2022,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

*Předmět řízení*

1. Žalobce disponoval zaměstnaneckou kartou s platností od 9. 12. 2019 do 8. 12. 2021 vydanou k zaměstnavateli PERSONALEK, s. r. o. (dále jen „PERSONALEK“) na pracovní pozici „Ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby)“ CZ ISCO 93339 s místem

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

výkonu práce Za Sedmidomky 15, Praha 4. Dne 29. 11. 2021 podal žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ZPC“). K žádosti byla mj. doložena pracovní smlouva uzavřená dne 1. 1. 2020 mezi žalobcem a společností PERSONALEK, podle níž žalobci vznikl pracovní poměr na dobu určitou od 1. 1. 2020 do 8. 12. 2021 na pozici administrativní pracovník, s místem výkonu práce Klivarova 986/14, 149 00 Praha 4 - Háje. Pracovní smlouva byla poté dodatkem ze dne 1. 10. 2021 uzavřena na dobu neurčitou.

2. Ministerstvo vnitra (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) žalobcovu žádost rozhodnutím ze dne 26. 4. 2022, č. j. OAM-90222-11 (dále jen „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“), zamítlo a platnost zaměstnanecké karty neprodloužilo podle § 44a odst. 11 ZPC z důvodu dle § 42g odst. 2 ZPC. Věcný důvod tohoto rozhodnutí spočíval v tom, že žalobce požádal o prodloužení vydané zaměstnanecké karty na jinou pracovní pozici, než je pracovní pozice, pro kterou mu byla zaměstnanecká karta vydána, případně oznámena změna podle § 42g odst. 7 a 8 ZPC, a na této jiné pracovní pozici navíc již pracuje. O odvolání žalobce rozhodla žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 7. 2022, č. j. MV-101157-4/SO-22 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) tak, že se zamítá a rozhodnutí správního orgánu I. stupně se potvrzuje.
3. Soud ve věci rozhoduje již podruhé. Rozsudkem ze dne 8. 2. 2023, č. j. 77 A 45/2022-163 (dále jen „*původní rozsudek*“), podanou žalobu zamítl. Proti němu však žalobce podal kasační stížnost, v níž namítl jednak to, že soud opomněl jednat s jeho rodinnými příslušníky jako s osobami zúčastněnými na řízení, jednak to, že s ohledem na jeho rodinné poměry a další soukromé okolnosti je nutno považovat napadené rozhodnutí za nepřiměřené. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 2. 11. 2023, č. j. 8 Azs 50/2023-54, původní rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že s ohledem na skutkové okolnosti věci vznikla soudu povinnost vyrozumět členy žalobcovy rodiny o jejich právu vystupovat v řízení jako osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s. Zohlednil totiž skutečnost, že členové žalobcovy rodiny skutečně mohli být v důsledku napadeného rozhodnutí dotčeni na svých právech, protože žalobce je primárním nositelem pobytového oprávnění, k jehož realizaci slouží povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Pobytová oprávnění členů žalobcovy rodiny jsou tak přímo odvozena od pobytového oprávnění žalobce. Taková vada v postupu krajského soudu mohla mít dle NSS za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Současně NSS zdůraznil, že bude na krajském soudu, aby se v dalším průběhu řízení vypořádal s tvrzeními členů žalobcovy rodiny, v jejichž rámci může dojít „*k objasnění situace o integraci a pevnosti vazeb nezletilých dětí a celé rodiny na území ČR.*“
4. Krajský soud v Plzni v dalším průběhu řízení zaslal členům žalobcovy rodiny v intencích závazného právního názoru NSS (§ 101 odst. 4 s. ř. s.) vyrozumění o probíhajícím řízení s poučením o možnosti zúčastnit se jej v procesním postavení osoby zúčastněné na řízení. Ačkoliv zásilky obsahující toto vyrozumění a výzvu k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení byly členům žalobcovy rodiny doručeny dne 23. 11. 2023, nikdo z nich práva osoby zúčastněné na řízení neuplatnil.

#### *Obsah žaloby*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

5. Žalobce namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí, jeho nepřiměřenost a také dílčí nezákonnost procesního průběhu správního řízení.
6. Žalovaná tak dle žalobce postupovala v rozporu se zásadou zákonnosti a zásadou přiměřenosti. Měla šetřit jeho práva nabytá v dobré víře a jeho oprávněné zájmy a měla zároveň v případě pochybností postupovat v jeho prospěch. Žalovaná přitom posuzovala pouze skutečnosti v neprospěch žalobce a dostatečně nezjišťovala skutečnosti v jeho prospěch. V řízení před správním orgánem I. stupně zjevně došlo k nesplnění poučovací povinnosti, když žalobce nebyl vyzván k nápravě zcela zjevných nesrovnalostí v jeho žádosti.
7. Žalovaná nepoměřovala, zda je zamítnutí žádosti přiměřené ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) ve vztahu k tvrzenému nesplnění podmínek pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Žalobce v dobré víře pracoval na volném pracovním místě, na které mu byla vydána zaměstnanecká karta, o administrativní chybě nevěděl. Je současně nesporné, že žalobce zaměstnaneckou kartu prodloužil na volné pracovní místo „Ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby)“ CZ ISCO 93339, což při podání žádosti potvrdil správní orgán I. stupně.
8. Přestože je zcela zjevné, že žalobce podal žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty na volné pracovní místo, na které mu byla pracovní karta vydána, žalovaná se nijak nezabývala tím, zda nemohlo dojít k pochybení. Toto tvrzení prokazuje potvrzení o podání žádosti o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky („zaměstnanecká karta“) ze dne 30. 11. 2021. V případě, když správní orgány seznaly tento rozpor, bylo nezbytně nutné se s tímto rozporem vypořádat a vyzvat žalobce k jeho odstranění. Jedná se o poučovací povinnost, která by měla být ustálenou praxí a nesmí být ve správním řízení opomenuta.
9. Z praxe zástupce žalobce je zřejmé, že v případě nesrovnalostí souvisejících s možným administrativním pochybením, správní orgány vyzývají žadatele k odstranění vad jejich žádosti. Jednotlivá pracoviště správního orgánu I. stupně by se neměla ve vztahu k základním zásadám správního řízení a praxe takto zásadně rozcházet. Pokud k takovým odchylkám v rámci jednotlivých pracovišť dochází, nemůže to jít k tíži účastníkům řízení.
10. Žalovaná ve vztahu k tvrzenému nesplnění podmínek žalobcem zcela ignorovala, že správním orgánem I. stupně nedošlo k řádnému zjištění skutkového stavu věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti a sama tento nežádoucí stav nenapravila. V napadeném rozhodnutí pouze stroze zrekapitulovala doložené podklady, z nichž je zcela zjevné, že žádost byla podána na volné pracovní místo „Ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby)“ CZ ISCO 93339.
11. Jelikož je správní orgán v případě pochybností povinen využít všechny instrumenty, které mu zákon nabízí k úplnému zjištění skutkového stavu věci, měl být za účelem odstranění nesrovnalostí v řízení způsobených administrativním pochybením zaměstnavatele proveden výslech žalobce.
12. Žalobce nesouhlasí s domněnkou žalované, že předložená pracovní smlouva ze dne 1. 1. 2020 je posledním pracovněprávním vztahem uzavřeným mezi ním a jeho zaměstnavatelem, který nahrazuje pracovní smlouvu ze dne 24. 9. 2019. Jedná se o ničím nepodložené tvrzení. Tvrzení žalované, že ze strany zaměstnavatele a žalobce nebyla prokázána její neplatnost, tudíž ji lze nadále považovat za platnou, se zcela rozchází se

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zásadou materiální pravdy. Žalovaná své tvrzení založila na pouhé domněnce, neboť zaměstnavatel žalobce nebyl k prokázání platnosti smlouvy ani vyzván. Pokud žalovaná požadovala neplatnost pracovní smlouvy prokázat, měla k tomu vyzvat přímo žalobce nebo požádat o vyjádření jeho zaměstnavatele. Žalovaná tak aprobeovala nesprávný postup správního orgánu I. stupně v rozporu se zásadou rozhodování pouze na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; k tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018-29.

13. Ke své žalobě připojil žalobce čestná prohlášení svého zaměstnavatele a své vlastní, v nichž je uvedeno, že si nebyli vědomi administrativního pochybení a po celou dobu byli v dobré víře. Pokud žalobce v dobré víře vykonával po celou dobu práci podle pracovní smlouvy z roku 2019 na pozici „Ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby)“ CZ ISCO 93339, nedošlo k žádnému porušení právních předpisů nebo nesplnění podmínek řízení. Faktický a právní stav byl ke dni podání žádosti a v průběhu řízení o ní v souladu se zákonem, resp. byly splněny podmínky pro prodloužení zaměstnanecké karty.
14. Napadené rozhodnutí dále dle žalobce představuje nepřiměřený zásah do rodinného a soukromého života jeho, jeho manželky a jejich nezletilých dětí. Žalovaná v napadeném rozhodnutí sice nezpochybňovala existenci rodinných vazeb žalobce, ale vůbec se nezbyvala intenzitou těchto vazeb a rozsahem, v jakém by mohl být narušen rodinný život žalobce neprodloužením doby platnosti zaměstnanecké karty. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2022, č. j. 5 Azs 94/2019-36, který je svou podstatou přílehlavý pro případ žalobce.
15. Zcela zjevná nepřiměřenost napadeného rozhodnutí tkví především v zájmu žalobcových nezletilých dětí. Správní orgány nezkoumaly nepřiměřené dopady jejich rozhodnutí ve vztahu k rodině žalobce, přestože žalobce nepřiměřenost namítal a poukázal na své rodinné vazby. Žalovaná navíc z úřední činnosti disponuje údaji o žalobci i o celé jeho rodině, žalované tak bylo známo, že na žalobcovo pobytové oprávnění jsou vázána pobytová oprávnění celé rodiny. Žalovaná tak nemohla v napadeném rozhodnutí dojít k závěru, že její rozhodnutí je v tomto směru přiměřené. Žalovaná měla poměřit případný zásah do soukromého a rodinného života a měla se vypořádat s přiměřeností vzhledem k zamítacímu důvodu, k tomuto odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2018, č. j. 6 Azs 201/2016-49, a ze dne 17. 4. 2020, č. j. 5 Azs 94/2019-33, přičemž z uvedené judikatury vyplývá, že určujícím kritériem v posuzování přiměřenosti správního rozhodnutí je zájem dítěte.
16. Žalovaná v napadeném rozhodnutí na jedné straně uznává, že toto rozhodnutí může mít dopady do soukromého a rodinného života žalobce, na druhou stranu tyto dopady označila bez dalšího odůvodnění za přiměřené. Žalovaná tak způsobila vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí. V případě, kdy žalovaná ani správní orgán I. stupně neposoudily přiměřenost dopadů do soukromého a rodinného života žalobce, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a je na místě je zrušit.
17. Není možné, aby souhra náhod spočívající v administrativním pochybení a omylu žalobce, zcela extrémním způsobem zasahovala do života žalobce a jeho rodinných příslušníků, především pak do života jeho nezletilých dětí, které by touto nešťastnou souhrou okolností byly dotčeny. Napadené rozhodnutí je nepřiměřené už pouze z toho důvodu, že bylo vydáno v důsledku administrativního pochybení osoby odlišné od osoby žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

a dále v důsledku uvedení žalobce v omyl osobou nekvalifikovanou k zastupování v řízeních před správními orgány.

18. Žalobce pobývá na území ČR od roku 2016 na základě pobytového oprávnění ve formě zaměstnanecké karty. Od roku 2019 zde pobývá společně s manželkou, nezletilým synem a nezletilou dcerou, jejichž pobytová oprávnění jsou vázána na pobytové oprávnění žalobce. Rodina žalobce se na území ČR přestěhovala s úmyslem se již nikdy nevracet do země původu. Žalobce vždy dbal právních předpisů a nikdy nedopustil jejich porušení ani nepáchal žádnou trestnou činnost.
19. Obě nezletilé děti zde navštěvují základní školu, nezletilá dcera v ČR nastoupila do 1. ročníku. Obě děti zde mají všechny své přátele a jsou zde plně integrovány, velmi rychle se naučily český jazyk a mají dobré známky. Kromě české školy děti navštěvují i české kroužky. Nezletilá dcera se pravidelně účastní mimoškolních aktivit, začlenila se do kolektivu a je součástí taneční skupiny, s níž se pravidelně účastní tanečních soutěží. Nezletilý syn navštěvuje tenisovou školu s českými lektory. Manželka žalobce se každý den stará o přípravu nezletilých dětí do školy a učí se společně s nimi český jazyk. Žalobce a celá jeho rodina mají na území ČR své přátele a známé. Rodina společně podniká turistické výlety, jezdí na cyklistické výlety a společně sportují. Zásah v důsledku napadeného rozhodnutí představuje pro žalobce a jeho rodinu devastující újmou.
20. Přestože si je žalobce vědom své odpovědnosti za výběr zmocněného zástupce, uvedl, že byl uveden v omyl ze strany zmocněné zástupkyně Mgr. Veroniky Klíčovské, a v řízení poté došlo k mnoha pochybením. Zmocněná zástupkyně nebrala v potaz pokyny žalobce, neinformovala jej o zásadních skutečnostech v řízení a vadách žádosti, především uvedla do odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zcela lichá tvrzení. Odvolání je tak skutkově zcela nepřesné a jsou v něm uvedeny nesprávné informace.
21. Žalobce dále navrhl, aby byl při jednání proveden jeho výslech za účelem zjištění nepřiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do jeho soukromého a rodinného života a k prokázání jeho dobré víry, dále pak výslechu jednatelů svého zaměstnavatele, pana Zavena Baghdasarjan a pana Pavla Veselého. Konečně žalobce navrhl výslech své manželky za účelem prokázání nepřiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do rodinného a soukromého života celé rodiny, především nezletilých dětí.

#### *Vyjádření žalované*

22. Žalovaná k námitce směřující k nevyzvání a nepoučení o odstranění vad žádosti poznamenala, že žalobce zaměňuje povinnost správního orgánu poučit ho o procesních právech s povinností poučit ho o otázkách hmotného práva, na kterou se poučovací povinnost nevztahuje, k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011-88.
23. Žalobce požádal o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty na zcela jinou pracovní pozici, než na kterou mu byla předchozí zaměstnanecká karta vydána nebo případně oznámena změna pracovního zařazení podle § 42g odst. 7 a 8 ZPC, správní orgán I. stupně tak postupoval v souladu se zákonem, když žádost svým rozhodnutím zamítl pro nesplnění podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) ZPC.
24. Nezletilé děti mohou navštěvovat školu rovněž ve svém domovském státě. Oprávnění k pobytu na území ČR není svou povahou ničím, co by bylo jedinečné, nenahraditelné a

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

specifické. Žalobcova tvrzení o zázemí v ČR jsou obecná, ze samotné existence rodinné vazby k nezletilým dětem nelze implikovat, že napadené rozhodnutí zasáhne do rodinného života žalobce, v této souvislosti odkázala žalovaná na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 5 Azs 220/2019-33.

25. Napadeným rozhodnutím není žalobci znemožněn pobyt na území ČR trvale, neboť může požádat o nové povolení k pobytu na jejím území na zastupitelském úřadu domovského státu a znovu se vrátit do ČR. Do té doby může společně s rodinou pobývat v domovském či jiném státě. Jejich společné vazby tak nebudou zpřetrhány, stejně jako jim není zakazována možnost jejich budoucího společného soužití na území.
26. K námitce uvedení žalobce v omyl jeho bývalou zmocněnou zástupkyní žalovaná uvedla, že vztah mezi žalobcem a jeho zmocněncem je vztahem soukromoprávním, je tak zcela na žalobci, jak si upraví vzájemnou komunikaci. Nedostatečné upravení vztahů mezi žalobcem a zmocněncem není důvodem pro to, aby správní orgány nepostupovaly dle zákona a suplovaly činnost zmocněných zástupců. Žalovaná poté odkázala na podle jejího názoru příslušný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, č. j. 2 As 27/2008-57, dle něž není třeba státní správu vykonávat paternalisticky vůči jejím adresátům a není úkolem správního orgánu za žadatele domýšlet všechny okolnosti týkající se jeho žádosti vycházející z jen jemu známých potřeb. Pochybení zmocněného zástupce jde v souladu s § 34 odst. 1 větou druhou správního řádu.

#### *Jednání ve věci*

27. Krajský soud v Plzni konal ve věci dne 31. 1. 2024 jednání, jehož se zúčastnil jen zástupce žalobce, Mgr. Petr Václavek, advokát. Žalovaná se z jednání omluvila a zástupce žalobce omluvil nepřítomnost samotného žalobce. Zástupce žalobce odkázal na obsah jednání a přednes žaloby v průběhu předchozího jednání soudu dne 8. 2. 2023 a konstatoval, že má napadené rozhodnutí za nepřiměřené. Uvedl, že trvá na provedení výslechu manželky žalobce, paní Ch. H., a účastnického výslechu žalobce. Na provedení listinných důkazů netrval, stejně jako na provedení výsledků žalobcových zaměstnavatelů.
28. Soud neprovedl účastnický výslech žalobce. Považoval jej za nadbytečný. Žalobce svá stanoviska (včetně těch týkajících se jeho soukromých a rodinných poměrů) soudu sdělil v samotné žalobě, v řízení dostal procesní prostor vyličit je i jeho zástupce. Z důkazního návrhu pak nebylo zřejmé, co jím má být nad rámec těchto tvrzení dále prokazováno.
29. Naopak soud přikročil k provedení výslechu žalobcovy manželky. Jakkoli byla soudem vyzooměna o svém právu vystupovat v řízení coby osoba zúčastněná na řízení, přičemž součástí oprávnění osoby zúčastněné na řízení je i právo předkládat písemná vyjádření či žádat, aby jí bylo uděleno slovo při jednání (§ 34 odst. 3 s. ř. s.), této možnosti nevyužila. Soud ovšem přihlédl k tomu, že NSS ve svém kasačním rozsudku zdůraznil potřebu poskytnout prostor pro vyjádření žalobcovy manželky v zásadě bez ohledu na to, v jakém se tak stane procesním postavení. Vyslechl ji proto coby svědkyni. Žalobcova manželka uvedla, že celá rodina si na ČR zvykla, mají ji rádi, cítí se tu jako doma. Děti jsou ve škole, obě mají výborný prospěch, syn bude přecházet na střední školu, rodiče s nimi pracují na češtině. Manželka žalobce je zaměstnána, pracuje ve skladu. Má zde sestřenici a její děti. Rodinné zázemí však mají i v Arménii, kde má žalobkyně rodiče a babičku a další

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

příbuzné. Správní a soudní řízení vnímá celá rodina s nervozitou, přejí si, aby už bylo ve věci konečně rozhodnuto a oni mohli klidně dál žít.

*Posouzení věci*

30. V žalobě byly uplatněny dva okruhy žalobních námitek. V prvním z nich žalobce namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Tu spatřuje v několika tvrzených pochybeních správních orgánů, resp. žalované. Nutno předeslat, že způsob, kterým Krajský soud v Plzni tento žalobní bod vypořádal ve svém původním rozsudku, nebyl předmětem žalobcovy kasační stížnosti. Přestože tedy byl původní rozsudek zrušen NSS, nemohlo toto kasační rozhodnutí jakkoli ovlivnit posouzení tohoto žalobního bodu, neboť ani NSS ve vztahu k němu krajský soud nezavázal žádným svým právním názorem (vůbec se k němu nevyjadřoval). Soud tedy konstatuje, že na svých závěrech obsažených v původním rozsudku nic nezměnil.
31. Úvodem vypořádání této žalobní argumentace se jeví vhodným předeslat, co vyplývá z obsahu správního spisu. Žalobce disponoval povolením k dlouhodobému pobytu na území České republiky v podobě zaměstnanecké karty s platností od 9. 12. 2019 do 8. 12. 2021 vydané k zaměstnavateli PERSONALEK na pracovní pozici ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby) s kódem CZ-ISCO 93339 s místem výkonu práce Za Sedmidomky 15, Praha. Žádost o prodloužení její platnosti podal žalobce dne 29. 11. 2021, přičemž ovšem v této žádosti uvedl, že je u svého zaměstnavatele PERSONALEK zařazen jako administrativní pracovník a tuto práci vykonává v kanceláři zaměstnavatele na adrese Klivarova 14, Praha. K samotné žádosti pak žalobce předložil mj. pracovní smlouvu č. 202100003018 uzavřenou s jeho zaměstnavatelem dne 1. 1. 2020, která byla sjednána na pracovní pozici administrativního pracovníka a místem výkonu práce na celém území České republiky, dodatek k této pracovní smlouvě ze dne 1. 10. 2021, v níž se sjednává mzda ve výši 35 600 Kč měsíčně a to, že od 1. 10. 2021 je pracovní poměr uzavřen na dobu neurčitou; kromě toho však je i v tomto dodatku potvrzeno, že pracovní poměr je sjednán na pracovní pozici administrativní činnost. Totéž pak vyplývá i z předloženého potvrzení o výši příjmu ze závislé činnosti vystaveného žalobcovým zaměstnavatelem dne 19. 11. 2021, protože i v něm je uvedeno, že žalobce je zaměstnán coby administrativní pracovník, což konečně vyplývá i z prohlášení zaměstnavatele o odborné způsobilosti cizince ze dne 15. 11. 2021, jež bylo také k žádosti přiloženo. Stejná pracovní pozice je uvedena i na potvrzení o výši žalobcových příjmů vydaném jeho zaměstnavatelem dne 28. 2. 2022, tedy již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně.
32. Přihlédnout je pak třeba k tomu, že jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak žalovaného, vycházejí ze závěru, že žalobce nesplňuje jednu ze zákonných podmínek prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dle § 44a odst. 11 ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) ZPC, totiž že se žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty týká jiné pracovní pozice, než na kterou mu byla zaměstnanecká karta vydána (aniž by předtím změnu pracovního zařazení předepsaným způsobem oznámil Ministerstvu vnitra podle § 42g odst. 7 ZPC).
33. Tato zjištění pak zcela zásadním způsobem zpochybňují tvrzení obsažená v žalobě. Pokud rozhodnutí správních orgánů po právní stránce vycházejí z aplikace § 44a odst. 11 ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) ZPC a žalobce tvrdí, že správní orgány přihlédly toliko k těm skutečnostem, které jsou v žalobcův neprospěch (čímž je zjevně myšlen obsah

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

samotné jeho žádosti a jím předložených podkladů), měl také uvést, jaké jiné skutečnosti, které mu jsou naopak ku prospěchu, měly být v této souvislosti správními orgány zohledněny. Žádné takové skutečnosti ale žalobce nezmiňuje.

34. Tím spíše to pak platí pro žalobcovu tvrzení, že se tu jednalo o administrativní pochybení. Takový názor by snad mohl být akceptovatelný za situace, kdy by pracovní pozice administrativního pracovníka byla obsažena v jednom podkladu, ale jen sotva tehdy, pokud je tato pracovní pozice kontinuálně vykazována v pracovních smlouvách a dalších výkazech (tedy dokumentech různého typu) od 1. 1. 2020, tedy v podstatě od doby počátku platnosti žalobcovy zaměstnanecké karty (9. 12. 2019). Poslední výkaz obsahující zmíněnou pracovní pozici byl žalobci jeho zaměstnavatelem vydán dne 28. 2. 2022, tedy již v době řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Za takové situace je argumentace tím, že se jedná o pouhé administrativní pochybení, velmi sporná, protože žalobcem prokazovaná pracovní pozice administrativního pracovníka odpovídá tomu, co sám uvedl ve své žádosti, totiž že žádá o prodloužení zaměstnanecké karty právě pro tuto pracovní pozici (a nikoli pro pracovní pozici, na niž měl vydanou zaměstnaneckou kartu).
35. Pokud pak žalobce hovoří o „nesrovnalosti“, která měla aktivovat poučovací povinnost správních orgánů nebo výzvu k odstranění vad žádosti, je třeba tento názor v kontextu projednávané věci odmítnout. Poučovací povinnost vychází z § 4 odst. 2 správního řádu a její reflexe vztahující se k odstraňování vad podání je zakotvena v § 37 odst. 3 správního řádu a specificky k obsahu žádosti pak v § 45 odst. 2 správního řádu. Její vznik je však vázán na to, že podání či žádost nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami. Žalobcová žádost však všechny předepsané náležitosti vykazovala a netrpěla ani žádnými jinými vadami. Jak už bylo řečeno, žádost, pokud jde o příslušnou pracovní pozici, dokonce plně korespondovala se žalobcem předloženými podklady: jak žádost, tak podklady hovořily o pracovní pozici administrativního pracovníka. Za těchto okolností nebyl žádný důvod, aby správní orgány vyzývaly žalobce k odstranění vad jeho žádosti, když žádost žádné vady nevykazovala. Nadto je třeba uvést, že ačkoliv žalobce tvrdil (a snažil se i prokazovat), že jiná pracoviště správního orgánu I. stupně v obdobných případech někdy k poučení cizince přistoupí, je nutno uvést, že žalobce netvrdil a neprokazoval, že by se jednalo o ustálenou správní praxi. Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (k tomu srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Proto soud navržené důkazy neprovedl.
36. Především však soud přihlédl k tomu, že žalobce, zastoupen svou tehdejší zástupkyní, Mgr. Klíčovou, vůbec nezareagoval ani na obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které obsahovalo srozumitelně formulované odůvodnění zamítavého rozhodnutí. Pokud by žalobce byl na obsah tohoto rozhodnutí zareagoval a vzniklou situaci vysvětlil (či se o to alespoň pokusil), bylo by snad možno uvažovat o tom, že dříve zaslané poučení správním orgánem I. stupně mohlo vyjasnění situace ve prospěch žalobce přinést dříve. Žalobce však v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně naopak potvrdil závěry tohoto správního orgánu, když v něm mj. uvedl: *„K tomuto účastník řízení si dovoluje namítat, že předně byl veden dobrou vírou, neboť byl i nadále zaměstnán u stejného zaměstnavatele PERSONALEK s.r.o., a došlo pouze, dodatkem k pracovní smlouvě, k její změně. Jak účastník řízení, tak i zaměstnavatel, si této okolnosti nebyli vědomi.“* Za takové situace nelze správním orgánům vytýkat, že se nezabývaly možností, že žalobcová žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

byla jen nesprávně vyplněna v důsledku „administrativní chyby“, ale že usoudily, že se žalobce skutečně snaží prodloužit si doby platnosti zaměstnanecké karty na pracovní pozici, jež nemá povolenou. Úvaha žalobce, že právě v důsledku nedostatku poučení o tom, že jeho žádosti nebude možno meritorně vyhovět, nebyl nakonec se svou žádostí úspěšný, je tak pouhou nepodloženou spekulací, podle níž by se věci po případném poučení odehrály jinak, ačkoliv žalobce svá tvrzení obsažená v podané žádosti nekorigoval ani po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které představuje nepochybně procesně mnohem silnější a závažnější důvod pro revizi údajů obsažených v podané žádosti, než pouhý přípis správního orgánu.

37. Řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty je řízením zahajovaným na žádost, je tedy vybudováno na dispoziční zásadě. Podle této zásady je to pak účastník, který žádost podává, kdo je zodpovědný za věcné vymezení jejího předmětu, tj. uvedení, čeho se jejím prostřednictvím domáhá (§ 45 odst. 1 správního řádu). V projednávané věci žalobce vymezil svou žádost tak, že se domáhal prodloužení platnosti zaměstnanecké karty vydané na pracovní pozici ostatní manipulační pracovníci (kromě výroby) nikoli na tuto pracovní pozici, ale na pracovní pozici, kterou povolenou neměl, tedy administrativního pracovníka. Taková žádost není vadná, ale nelze jí podle zákona meritorně vyhovět. V této souvislosti proto žádá-li žalobce, aby správní orgány provedly jakési „před-posouzení“ obsahu podané žádosti a v případě, že shledají žádost nedůvodnou (resp. směřující k zamítnutí), vyzvaly jej k odstranění této „vady“, zaměňuje již obsah poučovací povinnosti, která se vztahuje toliko k procesnímu právu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011-88), za paternalistické poučování hmotněprávního charakteru. V jeho rámci by správní orgány byly povinny poskytovat poučení žadatelům o tom, co mají tvrdit, aby jejich žádosti mohlo být vyhověno. Takovou povinnost však správní orgány zásadně nemají (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76).
38. Kromě toho je nutno znovu zmínit, že žalobce vůbec nezareagoval na obsah odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V něm je totiž jednoznačně uvedeno, z jakého důvodu byla jeho žádost zamítnuta. Žalobce tedy měl příležitost na zjištění a závěry správního orgánu I. stupně odpovědět a situaci vyjasnit. Přesto se podané odvolání, při jehož sepsu již byl žalobce zastoupen zmocněnkyní Mgr. Klíčovou, vymezuje vůči závěru o tom, že žalobce vykonával nelegální práci, ačkoliv nic takového správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí netvrdil, když v odůvodnění svého rozhodnutí toliko v kondicionálu uvedl, že žalobce nebyl oprávněn vykonávat práci administrativního pracovníka a takový výkon práce by v jeho případě bylo nutno považovat za nelegální práci. Současně přímo v tomto odvolání žalobce výslovně potvrzuje závěry správního orgánu I. stupně, když uvádí: *„Je tedy nesporné, že účastník řízení správnímu orgánu doložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 24.09.2019 se společností PERSONALEK s.r.o., na pracovní pozici ostatní manipulační pracovníci a dodatek k této pracovní smlouvě, kterým bylo stanoveno, že od 01.01.2020 vykonává účastník řízení pro zaměstnavatel administrativní činnost a od 01.10.2021 je smlouva uzavřena na dobu neurčitou.“* I v dalším textu odvolání pak žalobce potvrzuje, že mezi ním a jeho zaměstnavatelem byla od 1. 1. 2020 sjednána jiná pracovní pozice. Jinými slovy řečeno, žalobce ani v situaci, kdy již měl k dispozici rozhodnutí správního orgánu I. stupně se zcela jasným a srozumitelným zdůvodněním zamítnutí své žádosti, vůbec ani netvrdil, že jeho žádost obsahovala „administrativní pochybení“, naopak skutková zjištění správního orgánu I. stupně výslovně stvrdil a pouze se vymezil proti jejich právní kvalifikaci (jakkoli proti právní kvalifikaci, kterou rozhodnutí správního

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

orgánu I. stupně vůbec neobsahovalo). Pokud tedy sám žalobce, dokonce zastoupen zmocněncem, si ani za takové situace žádnou administrativní chybu neuvědomil, zcela zásadním způsobem to oslabuje jeho nynější argumentaci, že si této (až v žalobě tvrzené) administrativní chyby měly naopak povšimnout správní orgány a pomoci ji žalobci odstranit.

39. K dílčí námitce týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu je pak nutno uvést, že v projednávané věci vycházely správní orgány ze skutkových zjištění, která byla pro jejich závěry dostatečná, tedy zcela v intencích § 3 správního řádu. Že žalobce žádá o prodloužení zaměstnanecké karty za účelem výkonu práce na jiné pracovní pozici, než která mu byla dovolena, plynulo jak z obsahu samotné žádosti, tak i z podkladů, které sám žalobce k této žádosti přiložil, stejně jako z podkladu, který žalobce správnímu orgánu I. stupně předložil až v průběhu samotného řízení (k tomu viz výše) a koneckonců i z obsahu jeho vlastního odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Aplikovaná právní úprava § 44a odst. 11 ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) ZPC po správních orgánech nevyžaduje, aby snad dalšími pátráními zjišťovaly důvody, které cizince k podání takové žádosti vedly apod. Naopak, pokud by správní orgány v tomto případě pokračovaly v objasňování otázek, které jdou nad rámec aplikované právní úpravy, bezdůvodně by tím prodloužily dobu řízení. Tím méně je pak důvodná námitka žalobce, že správní orgány měly provést jeho výslech. Potřeba takového důkazu v řízení nevystala.
40. Ztotožnit se není možno s námitkou, podle níž závěr žalované, že pracovní smlouva uzavřená mezi žalobcem a jeho zaměstnavatelem dne 1. 1. 2020 na pracovní pozici administrativního pracovníka, je posledním pracovněprávním dokumentem mezi nimi uzavřeným, je ničím nepodloženým tvrzením. Byl to žalobce, kdo tuto pracovní smlouvu sám správním orgánům předložil se svou žádostí, navíc spolu s dodatkem ze dne 1. 10. 2021 a potvrzením o výši příjmů ze závislé činnosti ze dne 19. 11. 2021 a prohlášením zaměstnavatele o odborné způsobilosti ze dne 15. 11. 2021. Všechny tyto dokumenty, stejně jako následně v průběhu správního řízení předložené potvrzení o výši příjmů ze závislé činnosti ze dne 28. 2. 2022, hovoří o tom, že žalobce je u svého zaměstnavatele zaměstnán na pozici administrativního pracovníka. Hovoří o tom dokonce i samotné žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. O skutkovém závěru správních orgánů proto nejsou žádné pochybnosti, které by bylo namístě odstraňovat. Ostatně žalobce, který měl v úmyslu ve správním řízení prokazovat dostatečnost svých příjmů ze závislé činnosti pro svého zaměstnavatele, by sotva měl potřebu „zatajovat“, že má u svého zaměstnavatele uzavřen ještě jiný pracovněprávní poměr, z něhož mu plyne příjem (notabene za situace, kdy tento „zatajený“ pracovní poměr by umožňoval prodloužení platnosti jeho zaměstnanecké karty, což naopak žalobcem tvrzený a prokázaný pracovní poměr neumožňoval). Jako stojící zcela proti logice procesního průběhu správního řízení o žalobcově žádosti pak vyznívá námitka, že zaměstnavatel žalobce nebyl vyzván, aby prokázal, že původní pracovní smlouva ze dne 1. 1. 2020 je neplatná. Je třeba stále vycházet z toho, že to byl sám žalobce, kdo ji správním orgánům předložil coby přílohu své žádosti o prodloužení platnosti své zaměstnanecké karty vydané ovšem na jinou pracovní pozici.
41. Soud neshledal ani potřebu provádět dokazování prohlášením žalobcova zaměstnavatele ze dne 24. 8. 2022 ani čestnými prohlášeními jeho vedoucích zaměstnanců, tím méně pak jejich výslechy. Jimi mínil žalobce prokazovat, že ve skutečnosti je po celou dobu u svého zaměstnavatele zaměstnán na pozici ostatní manipulační pracovník (kromě výroby). Tyto

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

důkazy totiž nemohou vyvrátit skutkové a právní závěry, na kterých stojí napadené rozhodnutí, totiž že žalobce podal žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty na pracovní pozici, kterou ale neměl povolenou, a proto nesplňuje podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) ZPC. Jak už navíc soud uvedl shora, tyto závěry správní orgány dovodily na základě podkladů, které jim předložil sám žalobce a které zcela odpovídaly obsahu podané žádosti. Proto je žalobcův důkazní návrh rovněž irelevantní, neboť směřuje k prokazování okolností, které se míjí s podstatou věci: spor se nevede o to, jakou práci fakticky žalobce pro svého zaměstnavatele vykonával a zda tato fakticky vykonávaná práce byla v souladu s vymezením obsaženým v zaměstnanecké kartě. Sporné je toliko to, zda žalobce žádal či nežádal o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty na pracovní pozici, kterou neměl povolenou. Podle názoru soudu není pochyb, že žalobce tak učinil.

42. Konečně, důvodná není ani poslední dílčí námitka, podle níž správní orgány nepoměrovaly, zda je zamítnutí žalobcovy žádosti přiměřené ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu „*ve vztahu k tvrzenému nesplnění podmínek*.“ Z žalobcem citovaného ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu ovšem nevyplývá povinnost, aby správní orgány v případě, že zjistí, že podané žádosti nelze vyhovět pro nesplnění zákonných podmínek, ještě dále posuzovaly, zda je takový závěr (tj. zamítnutí žádosti) přiměřený zjištěným důvodům. Pokud ZPC stanoví, že nelze prodloužit platnost zaměstnanecké karty, pokud je o toto prodloužení žádáno na jinou pracovní pozici, než kterou má žadatel povolenou vykonávat, pak je zcela nepředstavitelné, jak a čím by měly správní orgány tuto skutečnost dále poměřovat. Taková povinnost by totiž znamenala připuštění, že i v takovém případě nakonec bude zaměstnanecká karta prodloužena, což je ovšem závěr jdoucí zcela proti obsahu právní úpravy.
43. Druhý okruh žalobních námitek se pak týká tvrzené nepřiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce. Ve vztahu k němu otevřel kasační rozsudek NSS možnost pro jiné právní závěry, které mohla přinést vyjádření členů žalobcovy rodiny v průběhu řízení, ať už v procesním postavení osob zúčastněných na řízení či svědků.
44. K vypořádání tohoto žalobního bodu je ovšem třeba poznamenat, co soud zdůvodnil již shora, totiž že zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů do žalobcových soukromých a rodinných poměrů se děje za situace, kdy bylo postaveno najisto, že žalobce žádal o prodloužení doby platnosti své zaměstnanecké karty na jinou pracovní pozici, než kterou měl povolenou, tedy na jinou pracovní pozici, než která je uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. To tedy znamená, že žalobcova žádost *prima facie* odporovala ustanovení § 42g odst. 2 písm. a) ZPC a jako takové ji nemohlo být již proto vyhověno. Toto zjištění je přitom zásadní i pro posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce. Otevírá totiž otázku, jaký má za této situace vůbec posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí smysl, jinými slovy řečeno, zda může třeba i pozitivní závěr o potenciálně závažných dopadech rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce přinést za dané skutkové a právní situace jiný výsledek řízení, tedy rozhodnutí o vyhovění podané žádosti. Pakliže by odpověď na tuto otázku byla negativní, mělo by samo posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí spíše jen akademický charakter. Aplikace takového – předem neúčelného – postupu, který si pravidelně vyžaduje vynaložení nikoli nevýznamných nákladů na straně správního orgánu, ale i cizinců či jejich příbuzných a dalších osob tvořících jejich soukromé a rodinné

poměry v souvislosti s leckdy náročným zjišťováním a ověřováním sociálních a rodinných vazeb cizince na území, by bylo sotva akceptovatelné. Na tomto místě soud připomíná, že ani z § 3 správního řádu, tedy nejobecnějšího vymezení povinnosti správních orgánů při zjišťování skutkového stavu, nelze dovodit, že by se správní orgány měly zabývat zjišťováním takových skutečností, které *a priori* nemohou ovlivnit výsledek řízení. Naopak; citované ustanovení ukládá správním orgánům zjišťovat skutkový stav věci jen v tom rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. V ustanovení § 2 odst. 3 přitom správní řád upravuje zásadu zdrženlivosti, která má i své procesní konsekvence a mimo jiné přikazuje správním orgánům, aby zbytečně nezatěžovaly dotčené osoby procesními postupy, které nevedou k relevantním skutkovým zjištěním.

45. Soudu přitom neuniklo, že tato problematika je diskutována nejen v judikatuře správní justice, ale i v doktríně (k tomu viz MOUDRÝ, Ondřej: *Limit korektivu přiměřenosti ve vztahu k základním podmínkám pro vydání pobytového oprávnění*. In: JÍLEK, D. a PODRAZIL P.: Ročenka uprchlického a cizineckého práva 2022. Vydala KVOP ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2023, str. 123 an.). Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku ze dne 2. 11. 2021, č. j. 15 A 91/2019-67, dospěl k závěru, podle něhož: „Soud zastává názor, že ani případná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí o nevydání pobytového oprávnění nemůže přebít fakt, že v žalobcově případě nejsou splněny zákonné podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, tedy nemůže správnímu orgánu založit povinnost zaměstnaneckou kartu vydat, nebylo-li doloženo splnění podmínek pro její vydání. V tomto kontextu považuje soud žalobcem uváděné skutečnosti, v nichž spatřuje zásah do svého soukromého a rodinného života, za zcela irelevantní, neboť žalobce nesplnil zákonné podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, a správní orgány mu ji tudíž nemohou vydat bez ohledu na to, jaké dopady do jeho soukromého a rodinného života to bude mít. Na okraj soud dodává, že pro soužití se svou družkou a její dcerou může žalobce využít jiné pobytové oprávnění a že svá tvrzení o nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života bude žalobce moci uplatnit v případném řízení o správním vyhoštění, kde se jimi příslušné správní orgány budou muset zabývat věcně.“ Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.
46. Městský soud v Praze pak ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2022, č. j. 10 A 113/2021-42, uvedl: „Citovaný závěr [podle něhož není v určitých případech nutné posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů cizince, byť cizinec taková tvrzení předloží, pozn. Krajského soudu v Plzni] se podle názoru soudu uplatní také v případě nesplnění podmínky dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, pokud se pracovní pozice, na kterou měla být zaměstnanecká karta vydána, v Evidenci nenachází. NSS v případě žádosti o zaměstnaneckou kartu opakovaně naznal, že pokud cizinec nemůže plnit účel pobytu (nastoupit do zaměstnání, na které má být vydána zaměstnanecká karta), jedná se o závažnou překážku pobytu zamezující vydání zaměstnanecké karty (bod 25 rozsudku č. j. 4 Azs 249/2017-36 z 21. 2. 2018), a že pro její vydání nestačí cizincova subjektivní připravenost k výkonu práce na konkrétním pracovním místě, pokud ji objektivně vykonávat nebude (bod 24 rozsudku č. j. 10 Azs 364/2017-33 z 20. 9. 2018). Není přitom podstatné, zda se cizinec do takové situace dostal vlastní vinou; v takových případech převažuje zájem státu na dodržování předpisů regulujících pobyt cizinců na území ČR (body 24 a 25 rozsudku č. j. 10 Azs 364/2017-33). Jinak řečeno: jestliže cizinec objektivně nebude moci nastoupit do zaměstnání, k němuž se žádost o zaměstnaneckou kartu váže, nemůže mu být vydána. V nynější věci sice nebyla žádost o zaměstnaneckou kartu zamítnuta pro jinou závažnou překážku pobytu cizince na území ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, ale podstata věci je shodná. Zaměstnanecká

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

karta je vydávána k výkonu zaměstnání na konkrétní pracovní pozici [§ 42g odst. 1 zákona], jež musí být uvedena v Evidenci jako obsaditelná držitelí zaměstnanecké karty. Jestliže se v době rozhodování správního orgánu daná pracovní pozice v Evidenci nenachází, zaměstnaneckou kartu nelze vydat. Mezi účastníky přitom není sporu, že v Evidenci se nevyskytovala ani žádná obdobná pozice u též potenciální zaměstnavatelky; ta jednoduše ztratila o zaměstnání cizince zájem, a právě proto žalobkyně uzavřela novou pracovní smlouvu se společností ZHENG HE. Za takové situace není správní orgán povinen posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí do cizinceva soukromého a rodinného života, neboť by mu bez ohledu na výsledek posouzení nemohl zaměstnaneckou kartu vydat. Jestliže cizinec ve správním řízení neoznačí pracovní pozici splňující podmínky § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, na kterou by mu mohla být zaměstnanecká karta vydána, jde o nedostatek v jeho procesní aktivitě, jenž má nevyhnutelně za následek zamítnutí jeho žádosti.“ Ani proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

47. Ostatně i Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2020, č. j. 5 Azs 373/2019-44: „Pokud stěžovatel v daném případě prokazatelně nesplňuje účel pobytu, nemůže spoléhat na institut soukromého a rodinného života.“ Nejde přitom rozhodně o názor, který by se v rozhodovací praxi NSS objevoval toliko ojediněle. Kupříkladu v rozsudku ze dne 17. 4. 2020, č. j. 9 Azs 273/2019-48, konstatoval kasační soud: „Soud má za to, že § 42a zákona o pobytu cizinců správnímu orgánu neposkytuje možnost správního uvážení v tom smyslu, že i za situace, kdy nejsou naplněny podmínky pro udělení pobytového oprávnění za účelem společného soužití rodiny ve smyslu odst. 6, může správní orgán rozhodnout tak, že žádosti o udělení pobytového oprávnění vyhoví. Citované ustanovení stanoví správnímu orgánu jednoznačně povinnost rozhodnout za předpokladu splnění v zákoně taxativně vyjmenovaných podmínek určitým způsobem. Nedává mu prostor pro vlastní úvahu a možnost zohlednit jiné aspekty, na základě kterých by žadateli povolení mohlo být uděleno (srov. k tomu obdobně rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008 - 101). Současně nejde ani o výše předestřanou situaci, kdy by dopad právní úpravy do postavení stěžovatele byl nepřiměřeně tvrdý, v rozporu s principy, na kterých je založený právní řád. Stěžovatel sice nesplňuje podmínky pro přiznání jednoho z možných pobytových titulů, to však neznamená, že mu jsou zcela a navždy zapovězeny jiné možnosti, jak legálně pobývat na území České republiky, případně jak spolu se svými rodinnými příslušníky přizpůsobit rodinný a soukromý život těmto okolnostem.“ Jakkoli se v posléze uvedeném rozhodnutí nevyjadřoval NSS k problematice zaměstnanecké karty, ratio jeho úvahy je zobecnitelné i ve vztahu k jiným pobytovým oprávněním tak, že nesplnění hmotněprávních podmínek udělení (příp. prodloužení platnosti) konkrétního pobytového oprávnění zásadně nelze nahradit či překonat jen poukazem na soukromé či rodinné poměry dotyčného cizince, neboť pak by hmotněprávní úprava podmínek udělení či prodloužení platnosti těchto pobytových oprávnění fakticky pozbyla smyslu.
48. K těmto závěrům se i v posuzované věci hlásí rovněž Krajský soud v Plzni. Měl-li by se totiž prosadit názor opačný, pomyslně by tak cizinci stačilo v konkrétním případě splnit podmínky vydání zaměstnanecké karty pouze poprvé. Pakliže by si za dobu její platnosti stihl na území ČR vytvořit dostatečně silné rodinné či sociální zázemí, měl by následně nárok na prodloužení platnosti zaměstnanecké karty již bez ohledu na to, zda vůbec žádá o její prodloužení na pracovní pozici, kterou měl do té doby povolenou, nebo která je vůbec evidována v EVPM; prakticky by tedy již záleželo pouze na jeho úvaze (a ochotě příslušného zaměstnavatele), na jaké pracovní pozici chce být do budoucna zaměstnán. Není přeháněním, pokud soud konstatuje, že takový přístup by systém regulace

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

zaměstnávání cizinců ve velmi krátké době zcela rozvrátil, přestože správa (a ochrana) pracovního trhu je jedním z důležitých veřejných zájmů.

49. Přesto nelze odestát, že stávající judikatura NSS vyžaduje, aby posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí správních orgánů bylo provedeno, vyžaduje-li to sám ZPC, nebo tato povinnost vyplyne z povinnosti státních orgánů naplnit závazky ČR vyplývající z mezinárodního práva. Tyto podmínky jsou v posuzované věci naplněny. Proto soud přikročil k vypořádání této žalobní námitky.
50. Přitom je především nutno konstatovat, že žalovaná správně v napadeném rozhodnutí uvedla, že v daném případě nevyplývala povinnost správních orgánů posoudit přiměřenost dopadů jejich rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce přímo ze ZPC. Ustanovení § 44a odst. 11 ZPC totiž vydání rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty nepodmiňuje přiměřeností dopadů takového rozhodnutí. Současně ovšem lze přisvědčit žalované v tom, že přesto k posouzení přiměřenosti přistoupila. Zareagovala tak na to, že v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce začal (poprvé ve správním řízení) možné dopady rozhodnutí do svých soukromých a rodinných poměrů tvrdit. Tento postup tak odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou v takových případech dány důvody zabývat se přiměřeností dopadů rozhodnutí z hlediska mezinárodněprávních závazků České republiky (zejm. čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, případně čl. 3 Úmluvy o právech dítěte; k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 127/2018-30). Zbývá dodat, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v takových případech je věcí cizince, aby porušení svých práv ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, respektive nepřiměřenost dopadů rozhodnutí, namítl (srovnej rozsudek ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 Azs 102/2017-35). Taková námitka přitom neplní jen jakousi signalizační roli pro správní orgány, ale do značné míry také předurčuje širší přezkumu, které se cizinci dostane. Je totiž třeba přihlídnout k tomu, že řada skutečností, které ve svém souhrnu vytvářejí soukromé a rodinné poměry každého člověka, nebude zpravidla správním orgánům bez dalšího dostupná např. z evidencí, kterými disponuje či do nichž má přístup. Proto je namístě, aby účastníci těchto řízení poskytli správním orgánům co nejkonkrétnější tvrzení ohledně svých soukromých a rodinných poměrů, pokud možno doprovázené i důkazními návrhy, jimiž lze tato tvrzení prokázat. Pak je namístě očekávat, že správní orgány tyto skutečnosti při svém rozhodování vezmou náležitě v potaz a budou se jimi zabývat.
51. V poměrech nyní projednávané věci žalobce vznesl námitku nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Učinil tak výlučně citací ustanovení § 174a odst. 1 ZPC a tímto tvrzením (citováno přesně, bez korektur): „Účastník řízení uvádí, že na území České republiky pobývá jeho manželka a dvě nezletilé děti na základě dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny na území. Děti navštěvují české školy a nezletilá Maryam, nastoupila do I. třídy až na území České republiky.“ Tímto tvrzením žalobce v zásadě vymezil kontury přezkumu otázky přiměřenosti dopadů napadeného rozhodnutí do jeho soukromých a rodinných poměrů.
52. Žalovaná se hodnocením přiměřenosti dopadů svého rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobce zabývala na stranách 5 – 8 napadeného rozhodnutí, věnovala mu tedy podstatnou část jeho odůvodnění. Dospěla přitom k závěru, že v důsledku napadeného rozhodnutí může dojít k narušení žalobcových rodinných vazeb, jeho důsledkem je však pouze ztráta možnosti pracovat na území České republiky. Žalobci však

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

není znemožněno do budoucna na území ČR pobývat. Nepřiměřeným zásahem by přitom dle judikatury Nejvyššího správního soudu mohlo být zejména udělení dlouhodobého zákazu pobytu (rozsudek ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Azs 46/2008-71). Samotná skutečnost, že má žalobce na území nejbližší rodinu, podle žalované bez dalšího neznamená, že by v jeho případě mohlo být upuštěno od povinnosti splňovat zákonné podmínky vyhovění žádosti. Lze přitom důvodně předpokládat, že členům žalobcovy rodiny nebude jejich pobyt na území ČR prodloužen, neboť je navázán na pobyt žalobců, žalobcovy děti a manželka totiž mají povolený pobyt na území ČR za účelem společného soužití se žalobcem. Důvodem pro závěr o nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí nemůže být ani fakt, že žalobcovy děti zde navštěvují školy, protože ty mohou navštěvovat i v zemi svého původu. Žalobcova tvrzení o zázemí v České republice jsou vysoce obecná a rovněž ze samotné vazby mezi žalobcem a jeho dětmi není možno dovodit, že napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasáhne do jeho rodinného života. Z hlediska zájmu nezletilých dětí je třeba akcentovat zejména setrvání s rodiči, což ale neznamená, že je správní orgány budou absolutizovat v tom smyslu, že jakékoli negativní rozhodnutí vůči cizinci, který je rodičem nezletilého dítěte, má nepřiměřené dopady. Konečně žalovaná uvedla, že napadené rozhodnutí neznemožňuje žalobci pobyt na území ČR trvale, může si tedy ve svém domovském státě znovu požádat o pobytové oprávnění a do ČR se popřípadě vrátit. Napadené rozhodnutí nebrání žádnému z rodičů nezletilých dětí vykonávat jejich rodičovská práva a povinnosti. Za vážnou újmu nelze považovat ani samotnou povinnost vycestování. Nebyly tvrzeny žádné skutečnosti, které by žalobci či členům jeho rodiny bránily ve vycestování. Žalobce může být ekonomicky aktivní i v zemi svého původu.

53. Hodnoceno optikou tvrzení, která žalobce uplatnil ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, dostalo se mu v napadeném rozhodnutí řádného vypořádání otázky přiměřenosti dopadů tohoto rozhodnutí do jeho soukromých a rodinných poměrů. Správní orgány přezkoumatelně dospěly k závěru, že dopady vydaného rozhodnutí mohou představovat zásah do soukromých a rodinných poměrů žalobce, tento zásah identifikovaly a poměřily s důvody vydání napadeného rozhodnutí. Své závěry také odůvodnily.
54. V žalobě však žalobce okruh svých tvrzení podstatně rozšířil a prohloubil. Pokouší se tak napravit nedostatečnou procesní aktivitu vynaloženou v průběhu správního řízení, čímž ovšem vybočuje z přezkumných mezí správního soudnictví. Řízení před správním soudem není další instancí v přezkumu správního rozhodnutí a už vůbec není instancí nalézací, která by měla vlastní činností (dokazováním při jednání) rozšiřovat či aktualizovat skutková zjištění správních orgánů.
55. Soud nesouhlasí s tvrzením žalobce, že se správní orgány omezily na konstatování, že napadené rozhodnutí je přiměřené: již ze shora podané stručné rekapitulace odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že toto tvrzení není pravdivé. Naopak, žalovaná se přezkoumatelně a úplně vypořádala s tvrzeními, která žalobce ve správním řízení uplatnil. Rovněž ze samotné skutečnosti, že žalovaná uznala, že napadené rozhodnutí zřejmě bude představovat určitý dopad do žalobcových soukromých a rodinných poměrů žalobce, ještě nevyplývá, že jde o rozhodnutí nepřiměřené. Žalobce se tu snaží implikovat, že zákon (resp. mezinárodní závazky ČR) zakazuje vydání každého rozhodnutí, které může představovat dopad do cizincových soukromých a rodinných poměrů, ale to není pravda. Zákon (resp. mezinárodní závazky ČR) toliko zakazuje taková rozhodnutí, jejichž dopad by byl nepřiměřený.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

56. Současné není možno žalobci přisvědčit v jeho polemice, pokud tvrdí, že napadené rozhodnutí vzešlo z pouhé administrativní chyby. Jak už soud vysvětlil shora, sotva se v tomto případě mohlo jednat o administrativní chybu, když obsah žalobcovy žádosti zcela korespondoval s obsahem jím předložených podkladů. Faktem je, že žalobce podal žádost, která směřovala k prodloužení zaměstnanecké karty na jinou pracovní pozici, než kterou měl žalobce povolenou. Za takové situace, kdy jsou právní závěry správních orgánů o nemožnosti takové žádosti vyhovět správné, nelze zcela protiprávně (tj. zcela bez ohledu na zákonné podmínky) přijmout rozhodnutí opačné. Takový postup by totiž ve svém důsledku vedl k úplnému rozvratu systému zaměstnaneckých karet. Cizinec disponující zaměstnaneckou kartou, který má na území nezletilé děti, by se v intencích takového přístupu vždy domohl prodloužení zaměstnanecké karty na libovolnou pracovní pozici jen tvrzením ohledně nepřiměřenosti dopadů eventuálního negativního rozhodnutí do jeho soukromých a rodinných poměrů. Existence určitých negativních dopadů přitom bude v obdobných případech typická. Takový přístup by tedy byl zjevně absurdní, a proto je nutno jej odmítnout. Stále je v této souvislosti nutno mít na paměti, že to byl žalobce, kdo koncipoval svou žádost takovým způsobem, že jí nebylo možno vyhovět, přičemž k ní přiložil podklady, které odporovaly podmínkám, za nichž mohl vykonávat práci v ČR. Je to tedy výlučně žalobce, kdo je za nevyhnutelný výsledek řízení o prodloužení doby platnosti jeho zaměstnanecké karty zodpovědný. Tuto svou zodpovědnost pak nemůže přenášet na správní orgány tvrzením o údajné administrativní chybě či o jakési „*soubře náhod a negativních následků*“. Zcela jednoznačně je nutno odmítnout argument, podle něhož by mělo být napadené rozhodnutí nepřiměřené již jen proto, že bylo vydáno v důsledku administrativního pochybení osoby odlišné od žalobce. Především, žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podal sám žalobce, nebyl v té době nikým zastoupen. Stejně tak přílohy k této žádosti poskytl správním orgánům sám žalobce. Nejenom že soud neshledal jakékoli administrativní pochybení, ale zcela jistě nemohlo jít o pochybení kohokoli jiného než právě žalobce. Soud znovu opakuje, jednalo se tu o žádost samotného žalobce, samotným žalobcem vlastnoručně podepsanou. Ještě podstatnější je však to, že závěr o nepřiměřenosti dopadů rozhodnutí nemůže z povahy věci vůbec stát na tom, kdo způsobil, že žádosti nemohlo být vyhověno. Poměřuje se tu totiž toliko možný dopad negativního rozhodnutí do konkrétním způsobem vymezených a prokázaných soukromých a rodinných poměrů cizince.
57. Hovoří-li žalobce o extrémním dopadu napadeného rozhodnutí do života jeho rodiny, postrádá soud jakékoli vymezení tohoto tvrzeně extrémního dopadu. Žalobce se omezuje na zopakování skutečnosti, že na území ČR žije od roku 2019 se svou manželkou a dvěma nezletilými dětmi. Nepřiměřené dopady napadeného rozhodnutí pak nemohou být dány jen tím, že žalobcova manželka a dvě děti mají svá pobytové oprávnění navázána na žalobcovo. To by totiž znamenalo, že žalobci musí být jeho pobytové oprávnění automaticky prodlužováno. Takový závěr však zákonu neodpovídá. Tvrzení žalobce o tom, že on a jeho rodina se do České republiky přesunuli s úmyslem již se do země svého původu nevracet, v této souvislosti také není relevantní. Žalobce disponoval zaměstnaneckou kartou, která je ze své povahy pobytovým oprávněním, které je vydáváno s předpokladem, že se cizinec po skončení zaměstnání do země svého původu vrátí. Pokud žalobcova rodina za takové situace předpokládala, že se do země svého původu nebude muset vracet, jednalo se o předpoklad neodpovídající parametrům pobytového oprávnění žalobce. Ani tento samotný mylný předpoklad nemůže nepřiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí způsobit.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

58. Skutečnost, že jsou žalobcovy děti zapojeny do výuky v České republice, není ničím výjimečným. Ve školní docházce mohou pokračovat i v zemi svého původu. Na tom nic nemění ani jejich zapojení do volnočasových kroužků, ani péče, kterou jim věnuje jejich matka. Tato péče nepochybně není vázána výlučně na prostředí České republiky.
59. Nic na věci nezměnilo ani provedení výsledku žalobcovy manželky v průběhu jednání konaného dne 31. 1. 2024. Ta věrohodně popsala poměry žalobcovy rodiny, její zapojení do české společnosti, dobré školní výsledky jejich dětí a vysvětlila, že rodina v ČR pobývá ráda a miní zde nadále setrvat. Jakkoli soud cítí vůči žalobci a jeho rodině sympatie a lidsky zcela chápe obtížnou situaci, ve které se rodina nachází, je nucen konstatovat, že žalobcovy rodinné poměry se ničím zásadně neliší od běžných rodinných poměrů každé běžné rodiny. Snaha o legalizaci pobytu, ustálení poměrů, péče o náležitý rozvoj dětí a radost, kterou rodičům prospěch jejich dětí přináší, jsou zcela srozumitelné. Nelze však hovořit o výjimečných poměrech, které by si vynucovaly setrvání žalobce a jeho rodiny na území ČR, např. v podobě nezbytné dlouhodobé a kontinuální péče o zdraví některého ze členů jeho rodiny, či jiné závažné skutečnosti mimořádné povahy.
60. Nadto je soud nucen konstatovat, že případné zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému by postavilo správní orgány do procesně velmi obtížné situace: žalobce podáním své žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty vymezil předmět řízení. Pokud je postaveno najisto, že žalobce žádal o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty na pracovní pozici, kterou ovšem neměl povolenou, musely by správní orgány zodpovědět otázku, zda žalobci v intencích jeho žádosti prodloužit platnost zaměstnanecké karty na jinou pozici, než kterou měl povolenou, nebo vybočit z vymezeného předmětu řízení a rozhodnout o prodloužení povolení platnosti zaměstnanecké karty na jinou pracovní pozici, než o kterou žalobce žádal, ale kterou měl povolenou, případně v rozporu se shora odůvodněným závěrem, že tomu tak není, fingovat, že žalobcova žádost obsahuje vady, které jsou odstranitelné postupem dle § 37 odst. 3 správního řádu, a vyzvat jej ke změně jejího předmětu. Soud přitom ovšem připomíná, že žalobce na to, že žádost je podána na jinou než povolenou pracovní pozici nezareagoval ani po vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když se v podaném odvolání vymezoval vůči skutečnostem, které mu vůbec správní orgán I. stupně nekladl za vinu (výkon nelegální práce), a domáhal se vyhovění své takto nesprávně podané žádosti jen s odkazem na nepřiměřenost negativního rozhodnutí.
61. Je tedy nutno shrnout, že vyhovění žalobě by vedlo soud k zavázání žalovaného právním názorem, v jehož rámci by správní orgány musely porušit zákon, a to v podstatě „jen“ s odkazem na to, že žalobce má na území ČR svou rodinu nacházející se (naštěstí) ve zcela běžných rodinných poměrech, řešících běžné životní radosti a strasti. Takový postup soud nepovažuje za dané procesní situace za možný. Vybočuje totiž zjevně z přezkumné role správního soudu, který je pověřen k tomu posoudit zákonnost vydaného rozhodnutí, nikoli hledat za žalobce cesty, jak obejít platnou právní úpravu, aby mohlo být vyhověno žádosti, která byla podána v takové podobě, že jí nebylo od počátku možno vyhovět. Napadené rozhodnutí však je zákonné, a to jak ve smyslu věcném, tak ve smyslu zkoumání přiměřenosti jeho dopadů do soukromých a rodinných poměrů žalobce.
62. Konečně, pokud jde o námitku týkající se výkonu žalobcovy zástupkyně ve správním řízení, Mgr. Veroniky Klíkové, nezbyvá soudu než přitakat vyjádření žalované, podle níž je žalobce odpovědný za volbu svého zástupce. Jakkoli je neoddiskutovatelné, že formulace odvolání, které coby žalobcova zástupkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

stupně, rozhodně nepřispěla k jeho procesnímu úspěchu, neboť odvolání se obsahově i právně prakticky úplně minulo s podstatou odůvodnění napadeného rozhodnutí, nelze jen na základě toho hovořit o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Správní orgány nejsou povinny (a prakticky ani nemohou) zpochybňovat obsah úkonů činěných v zastoupení účastníků řízení nebo snad dokonce zástupce i jimi zastupované účastníky supervidovat v tom, zda jsou jimi činěny úkony, které po obsahové stránce směřují k řádné obhajobě zájmů účastníků řízení.

#### *Závěr a náklady řízení*

63. Soud dospěl závěru, že žaloba, jíž se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, není důvodná, výrokem I. tak žalobu zamítl.
64. Výrokem II. soud rozhodl o nákladech řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož ve svém souhrnu byla podaná žaloba shledána nedůvodnou, měla by právo na plnou náhradu svých nákladů právo procesně plně úspěšná žalovaná. Ta se však práva na jejich náhradu vzdala (ostatně jí podle obsahu soudního spisu ani žádné náklady, které by jí mohly být podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahrazeny – tedy takové, které přesahují náklady spojené s její běžnou úřední činností – ani nevznikly). Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nemá.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 31. ledna 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.  
předseda senátu