



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **S. B. U. M.**, nar. X
bytem X, Republika Uzbekistán
zastoupen JUDr. Matějem Šedivým, advokátem
sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2023, č. j. MV-10711-6/SO-2023,
takto:

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

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Jádrem tohoto sporu je otázka, zda Ministerstvo vnitra (**ministerstvo**) jako prvoinstanční orgán mohlo rozhodnout o původní žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České (**zákon o pobytu cizinců**), nebo před rozhodováním ve věci samé mělo dle § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (**správní řád**) vyzvat žalobce k odstranění vad žádosti, jelikož pracovní místo, na které aspiroval žalobce, nebylo nadále dostupné.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

2. Dne 14. 3. 2022 žalobce podal na Velvyslanectví České republiky v Taškentu žádost o udělení zaměstnanecké karty na obsazení pracovní pozice uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet (**evidence**) pod číslem X u zaměstnavatele GENERAL ABS SECURITY s. r. o. (**GENERAL ABS SECURITY**). V průběhu řízení ministerstvo obdrželo rozhodnutí, jímž Oblastní inspektorát práce pro hl. m. Prahu shledal GENERAL ABS SECURITY vinnou ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (**zákon o zaměstnanosti**), tedy že umožnila nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 20. 6. 2022. Tím došlo také k trvalému vyřazení pracovní pozice č. X, o kterou usiloval žalobce, z evidence [§ 37a odst. 7 písm. a) zákona o zaměstnanosti].
3. Žalobce dne 5. 8. 2022 podal žádost o změnu obsahu žádosti dle § 41 odst. 8 správního řádu. Zamýšlel změnit pracovní pozici, na niž o zaměstnaneckou kartu žádal, a to sice na pozici stavebního dělníka ve společnosti A. N. SEVSAR s. r. o. (**A. N. SEVSAR**), s níž uzavřel smlouvu o smlouvě budoucí o uzavření pracovní smlouvy. Žalobce v této žádosti uvedl, že z důvodů na jeho vůli nezávislých se původně zamýšlený zaměstnavatel GENERAL ABS SECURITY stal nespolehlivým, což činí žádost neprůchozí. Povedlo se mu zajistit jiné pracovní uplatnění, které je obsahově srovnatelné. Konečně žadatel ozřejmil, že *„pochází ze zcela nuzného prostředí, a tudíž pro něj možnost práce v České republice představuje lukrativní nabídku, které by rád využil, jelikož podání nové pobytové žádosti ve vztahu k nově prezentované společnosti (pozn. soudu: A. N. SEVSAR) by významně rozšířilo dobu čekání na kladné posouzení žádosti, přičemž žadatel nedisponuje potřebnými finančními prostředky, pro které by si mohl tento postup dovolit“*.
4. Za účelem posouzení této žádosti ministerstvo dne 12. 9. 2022 vyzvalo žalobce k prokázání vážné újmy. Ve výzvě ho instruovalo, jak tvrdit a prokázat hrozbu vážné újmy dle § 41 odst. 8 správního řádu. Na tuto výzvu žalobce nereagoval. Ministerstvo pak usnesením ze dne 14. 10. 2022 (**usnesení**) zamítlo žádost o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Jakkoli ministerstvo žalobce poučilo o možnosti se proti usnesení odvolat, žalobce tohoto práva nevyužil. Usnesení nabylo právní moci dne 31. 10. 2022. Ministerstvo také žalobci zaslalo výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 18. 10. 2022 (**výzva k seznámení se s podklady**). Žalobce následně do řízení zaslal dvě listiny shodně nadepsané jako *žádost o změnu obsahu žádosti*, a to ze dne 1. 11. 2022 a ze dne 6. 11. 2022. Ministerstvo k těmto podáním nepřihlédlo, neboť usnesením ze dne 14. 10. 2022 již zamítlo žádost o změnu obsahu žádosti ze dne 5. 8. 2022. O tom ministerstvo žalobce zpraveno sdělením ze dne 8. 11. 2022. Poté ministerstvo rozhodlo o původní žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2022 tuto žádost zamítlo, neboť volná pracovní pozice č. 15 589 560 738 se již nenacházela v evidenci. Žalobce tedy nesplňoval podmínku dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutí ministerstva žalobce napadl odvoláním, které žalovaná zamítla v záhlaví označeným rozhodnutím (**napadené rozhodnutí**).

II. Žaloba a vyjádření žalované

5. Žalobce namítl, že žalovaná neměla postupovat podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ale podle § 45 odst. 2 správního řádu. Přestože byla pracovní pozice č. 15 589 560 738 vyřazena z evidence, žalovaná neměla žádost zamítnout, ale měla žalobce vyzvat k odstranění vad původní žádosti. Zákon o pobytu cizinců v § 42h odst. 1 písm. c) stanoví jako nezbytnou náležitost žádosti o vydání zaměstnanecké karty doložení pracovní Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

smlouvy, která se vztahuje k volné pracovní pozici vedené v evidenci. Pokud je tato pracovní pozice vyřazena z evidence, nelze v řízení použít ani doloženou pracovní smlouvu. Dle žalobce se tak jednalo o vadu žádosti, k jejímuž odstranění mělo ministerstvo vyzvat žalobce.

6. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě poukázala na to, že výmaz pracovní pozice z evidence způsobuje nepoužitelnost této pozice, nikoliv předložené pracovní smlouvy. V této souvislosti odkázala na odůvodnění usnesení prvoinstančního orgánu ze dne

14. 10. 2022, kterým ministerstvo nepovolilo žalobci změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty. V usnesení ministerstvo mimo jiné uvedlo, že účelem zaměstnanecké karty jako povolení k dlouhodobému pobytu je zaměstnání na konkrétní pracovní pozici uvedené v evidenci či v rozhodnutí o povolení k zaměstnání. Pokud žadatel chtěl pracovat na jiné pozici, než kterou uvedl v žádosti o vydání zaměstnanecké karty, jedná se o změnu obsahu podané žádosti. Žalovaná odkázala, že žalobce mohl podat novou žádost v souladu s aktuálním stavem nabídek volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

7. Žaloba je včasná, podala ji osoba k tomu oprávněná. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
8. Soud o věci jednal bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali. Správní spis si soud vyžádal, ovšem správním spisem, tj. včetně všech listin v něm založených, se nedokazuje. Soud ze správních spisů vychází.
9. Žaloba není důvodná.
10. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu stojí na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu ovládající tento typ soudního řízení předkládá konkrétní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby přitom zásadně předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 Afs 64/2010-102). Není úlohou soudu, aby za žalobce jakkoli dotvářel žalobní argumentaci, zejména nemůže suplovat roli advokáta žalobce (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Žalobcem namítaným aspektům věci se tedy soud může věnovat pouze v takové míře obecnosti, v jaké je sám vznesl (rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31, *město Třemošnice*). Proto soud zaměřil svou pozornost jen a právě na jasné ohraničené žalobní body, které žalobce uplatnil v žalobě.
11. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Jeho odůvodnění je jasné, srozumitelné a rozumně z něj plynou právní závěry.
12. Rozhodnutí není ani nezákonné.
13. Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o vydání zaměstnanecké karty oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

14. Dle § 42h odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je cizinec k žádosti o vydání zaměstnanecké karty povinen předložit pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí splňující podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (minimální týdenní pracovní dobu a minimální výši měsíční mzdy, platu nebo odměny cizince apod.).
15. Podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4 zákona o pobytu cizinců.
16. V nynější věci žalobce požádal o vydání zaměstnanecké karty za účelem zaměstnání u GENERAL ABS SECURITY, avšak v důsledku výše popsanych okolností posléze – v průběhu řízení o jeho žádosti – požádal o změnu obsahu žádosti, k čemuž doložil, že ho má nově zaměstnat A. N. SEVSAR.
17. Žalobce vytýká žalované, že ministerstvo nepracovalo s tímto jeho návrhem v režimu § 45 odst. 2 správního řádu, a tedy, že ho nevyzvalo k odstranění vad žádosti. S touto námitkou soud nesouhlasí.
18. Dle § 45 odst. 2 správního řádu platí, že pokud nemá *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).*
19. Žalobce se mylně domnívá, že pozdější výmaz „volné“ pracovní pozice z evidence, tj. pozice, k níž doložil smlouvu, vyvolal vadu jeho původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty k pracovnímu místu č. X. Dle soudu ovšem nešlo o vadu žádosti, která měla aktivovat poučovací povinnost ministerstva. Za skutkových okolností tohoto případu ministerstvo nemuselo žalobce vyzývat k odstranění vad žádosti, jelikož zde nebyla žádná vada žádosti. Poučovací povinnost pramení z § 4 odst. 2 správního řádu a její reflexe vztahující se k odstraňování vad podání zakotvuje § 37 odst. 3 správního řádu a specificky k obsahu žádosti pak § 45 odst. 2 správního řádu. Poučovací povinnost se aktivuje, pokud podání či žádost nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami. Žalobcova žádost ze dne 14. 3. 2022 však všechny předepsané náležitosti vykazovala a netrpěla ani jinými vadami. Žádost, pokud jde o příslušnou pracovní pozici, dokonce plně korespondovala se žalobcem předloženými podklady: jak žádost, tak podklady hovořily o totožné pracovní pozici. Za těchto okolností neexistoval důvod, pro který by správní orgány měly žalobce vyzývat k odstranění vad žádosti.
20. Soud upozorňuje, že nelze zaměňovat obecně přípustné poučení účastníků, které se vztahuje toliko k procesnímu právu, za paternalistické poučování hmotněprávního charakteru (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 23/2011-88). Správní orgány nemohou účastníky řízení poučovat o tom, co mají tvrdit, aby jejich žádosti mohly vyhovět (viz rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76). Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu „*nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit*“ (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214). Žalobce podal formálně bezvadnou žádost

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

procesně předepsaným způsobem. Ministerstvo ovšem nemohlo vyhovět této žádosti v tomto znění, neboť v průběhu řízení došlo k vyřazení pracovní pozice z evidence a žádost pozbyla jednu z hmotněprávních podmínek (zařazení pracovní pozice v evidenci).

21. Dlužno dodat, že žalobce v průběhu řízení zjistil, že z důvodů na straně potenciálního zaměstnavatele GENERAL ABS SECURITY nelze jeho žádosti vyhovět. Ostatně žádostí o změnu obsahu žádosti ze dne 5. 8. 2022 usiloval o změnu pracovního místa u nového zaměstnavatele A. N. SEVSAR, k němuž také doložil smlouvu. V žádosti mj. uvedl, že z „*důvodu nezávislých na vůli žadatele se původně zamýšlený zaměstnavatel stal nespolehlivým, což činí podanou žádost neprůchozí*“. Této žádosti o změnu obsahu původní žádosti ovšem ministerstvo usnesením ze dne 14. 10. 2022 nevyhovělo a žalobce se proti usnesení nijak nebránil. Žalobce tedy před vydáním prvostupňového rozhodnutí věděl, že jeho původní žádost o vydání zaměstnanecké karty k pracovní pozici č. X nemůže být úspěšná.
22. Účelem poučovací povinnosti je, aby účastník věděl, co má učinit, a aby měl reálnou možnost tak učinit (obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2023, č. j. 10 A 84/2023-53). Poskytnutím poučení správní orgán předchází procesní újmu (srov. rozsudek NSS ze dne

20. 10. 2011, č. j. 6 As 32/2011-98). Zde ovšem nebylo třeba žalobce, jehož nadto zastupoval právní profesionál, poučovat. Žalobce totiž o rozhodných skutečnostech, o nichž údajně nebyl poučen, prokazatelně věděl. Pracovní pozice u GENERAL ABS SECURITY č. X byla z evidence vyřazena dne 25. 7. 2022. Podáním ze dne 5. 8. 2022 žalobce doložil novou smlouvu uzavřenou s A. N. SEVSAR ze dne 26. 7. 2022. Žalobce tedy jen den poté, co byla z evidence vyřazena pracovní pozice u GENERAL ABS SECURITY, uzavřel smlouvu s novým potenciálním zaměstnavatelem A. N. SEVSAR, kterou ministerstvu doložil.

23. Ministerstvo také informovalo žalobce o vyřazení pracovní pozice č. X z evidence ve výzvě k seznámení se s podklady. Přestože se tedy nejednalo o postup dle § 45 odst. 2 správního řádu, ke kterému ministerstvo nebylo povinné, ministerstvo poučilo žalobce o tom, že jeho žádosti nelze z hmotněprávních důvodů vyhovět. Ministerstvo tedy postupoval v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.
24. Nutno také uvést, že žalobce na výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí reagoval, respektive po jejím doručení zaslal prvoinstančnímu orgánu podání nadepsaná jako *žádost o změnu obsahu žádosti*, a to ze dne 1. 11. 2022 a ze dne 6. 11. 2022. Ministerstvo k těmto podáním nepřihlédlo, jelikož žalobce podal žádost o změnu obsahu žádosti již dne 5. 8. 2022, avšak navzdory výzvě ze dne 12. 9. 2022 nedoložil vážnou újmu, která by mu hrozila, pokud by ministerstvo změnu nepovolilo. Tato dvě podání žalobce správní orgány vyhodnotily správně jako doplnění žádosti ze dne 5. 8. 2022, kterou ministerstvo zamítlo již usnesením ze dne 14. 10. 2022. Ostatně to plyne i z obsahu těchto žádostí. Žalobce tato podání doručil ministerstvu až po uplynutí odvolací lhůty proti usnesení ze dne 14. 10. 2022, což jde k jeho tíži.
25. Soud nepochybně, že žalobce čelí v zemi původu nelehké ekonomické situaci. Jistě není pro něj jednoduché podat další žádost o vydání zaměstnanecké karty a za zpracování žádosti uhradit správní poplatek. Pokud by v situaci, v níž se ocitl, dostatečně tvrdil a doložil hrozbu vážné újmy (§ 41 odst. 8 správního řádu), ministerstvo by muselo zvážit, zda takhle tvrzené a prokázané skutečnosti spadají do rozsahu neurčitěho právního pojmu „hrozba vážné

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.

újmy“, a zda je tedy možno žádosti vyhovět. Bylo-li by tomu tak, muselo by změnit obsah žádosti žalobce tak, aby se vázala k místu u nově doloženého zaměstnavatele (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1 Azs 403/2019-28, a ze dne 22. 10. 2021, č. j. 3 Azs 375/2019-32). Soud míní, že toto byla jediná cesta, kterou žalobce v tomto řízení mohl docílit posouzení posléze upravené žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Postup dle § 45 odst. 2 správního řádu nebyl na místě.

IV. Závěr a náklady řízení

26. Soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalované nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec její běžné činnosti. Soud tedy nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení u Nejvyššího správního soudu.

Praha 30. dubna 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. T.