



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Karlem Ulíkem ve věci

žalobkyně: **Z. Ch.**
narozena X, státní příslušnice Mongolska
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2023, č. j. MV-184728-4/SO-2023,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 14. 12. 2023, č. j. MV-184728-4/SO-2023, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 18 580,50 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud v tomto rozsudku přezkoumává rozhodnutí správních orgánů, které zamítly žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty. Primárně se ale soud zabývá tím, jestli správní orgány v souladu se zákonem nepovolily změnu obsahu podání, již se žalobkyně domáhala vydání zaměstnanecké karty na jinou pracovní pozici, protože původní zaměstnavatel

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

žalobkyni zrušil pracovní poměr ve zkušební době, a to ještě před převzetím zaměstnanecké karty. Soud dospěl k závěru, že žalovaná přezkoumatelně neodůvodnila, že žalobkyni v důsledku toho nehrozí vážná újma, jež je podmínkou pro vyhovění žádosti o změnu obsahu podání.

Průběh správního řízení

2. Žalobkyně podala dne 4. 8. 2022 na Velvyslanectví České republiky (dále „ČR“) v Mongolsku žádost o zaměstnaneckou kartu. Zaměstnána měla být u společnosti ZLKL, s. r. o., IČO: 47973943 (dále „původní zaměstnavatel“) na základě pracovní smlouvy na dobu určitou do 31. 8. 2024.
3. Předkládací zpráva ze dne 8. 11. 2022 navrhuje vydat žalobkyni zaměstnaneckou kartu. Žalobkyni bylo vydáno vízum s platností od 15. 11. 2022 do 13. 5. 2023, které ji opravňovalo k pobytu v délce 60 dnů. Dne 8. 12. 2022 žalobkyně přicestovala do ČR a dne 12. 12. 2022 převzala potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty a předvolání k pořízení biometrických a dalších nezbytných údajů k vydání průkazu o povolení k dlouhodobému pobytu na 20. 2. 2023.
4. Dne 9. 1. 2023 Úřad práce ČR sdělil Ministerstvu vnitra (dále „ministerstvo“), že žalobkyně nastoupila do zaměstnání dne 15. 12. 2022 a že původní zaměstnavatel zrušil pracovní poměr žalobkyně ve zkušební době dne 22. 12. 2022 (dne 14. 12. 2022 spolu uzavřeli novou pracovní smlouvu).
5. Dne 16. 1. 2023 oznámila žalobkyně ministerstvu změnu zaměstnavatele. Novým zaměstnavatelem žalobkyně měla být od 1. 3. 2023 společnost Foxconn Technology CZ s.r.o., IČO: 27516032 (dále jen „nový zaměstnavatel“).
6. Nový zaměstnavatel požádal dne 20. 2. 2023 o změnu obsahu žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu s odůvodněním, že pracovní poměr jí byl předchozím zaměstnavatelem ukončen ve zkušební době před vydáním zaměstnanecké karty, což žalobkyně nemohla nijak ovlivnit.
7. Ministerstvo poté žalobkyni opatřením ze dne 2. 3. 2023 vyzvalo k prokázání vzniku hrozící vážné újmy podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), neboť z jejího podání ze dne 16. 1. 2023 není patrné, co navrhuje a čeho se domáhá, tedy zda jde o změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu.
8. Dne 22. 3. 2023 žalobkyně požádala o změnu obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 41 odst. 8 správního řádu. Uvedla, že v případě nepovolení změny obsahu žádosti by jí vznikla vážná újma. Letenky do ČR stály cca 15 000 Kč (letenky doložila). V případě nepovolení by musela koupit letenky zpět za stejnou cenu. Uzavřela cestovní zdravotní pojištění, které stálo 1 400 Kč (smlouvu doložila). Zaplatila agentuře za zprostředkování zaměstnání celkem 39 300 Kč (potvrzení o platbě doložila). Platí nájemné ve výši 4 960 Kč měsíčně, za tři měsíce tedy 15 000 Kč (nájemní smlouvu doložila). Celkem by jí tak vznikla újma ve výši 84 300 Kč. Uvedla, že její měsíční výdělek v Mongolsku činil v přepočtu 3 800 Kč. Aby mohla jet pracovat do ČR, musela si půjčit od své rodiny. Doplnila, že zrušení pracovního poměru ve zkušební době nezavinila svým jednáním.
9. Ministerstvo usnesením ze dne 3. 4. 2023, č. j. OAM-71776-36/ZM-2022 (dále „usnesení ze dne 3. 4. 2023“), změnu obsahu žádosti nepovolilo. Konstatovalo, že žalobkyně pobývá na území neoprávněně, protože doba 60 dnů, po kterou ji opravňovalo k pobytu vízum, uplynula dnem 6. 2. 2023. Neoprávněný pobyt je závažným porušením povinnosti cizince

a překážkou pro získání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále „zákon o pobytu cizinců“). I pokud by tedy ministerstvo žádosti o změnu obsahu podání vyhovělo, žádost o zaměstnaneckou kartu by z tohoto důvodu muselo zamítnout. Tvrzená újma by žalobkyni vznikla tak jako tak. Mezi vznikem této újmy a nepovolením změny obsahu podání tedy není příčinná souvislost. Proto se ministerstvo již nezabývalo tím, zda je tvrzená újma závažná.

10. Proti tomuto usnesení se žalobkyně neodvolala, ale dne 7. 6. 2023 podala opakovanou žádost o změnu obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu. Podrobně brojila proti závěru, že na území ČR pobývá neoprávněně. Zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době je podle žalobkyně důvodem na její vůli nezávislým ve smyslu § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení tak zde pobývá legálně. Nesouhlasila ani s tím, že by neoprávněný pobyt mohl být důvodem pro zamítnutí její žádosti podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. „Jiná závažná překážka pobytu cizince“ je neurčitý právní pojem, který je nejprve třeba vyložit a poté posoudit, zda pod něj spadá skutkový stav. Zopakovala rovněž tvrzení o vážné újmě s tím, že částka 84 300 Kč je téměř dvojnásobkem současné průměrné mzdy v ČR. V zemi původu jsou příjmy výrazně nižší. Žalobkyně si nemůže dovolit znovu vynaložit takovou částku na další pokus o získání zaměstnanecké karty. Není ani jisté, zda bude moci o zaměstnaneckou kartu požádat znovu.
11. Ministerstvo usnesením ze dne 13. 6. 2023 (dále „usnesení ze dne 13. 6. 2023“), č. j. OAM-71776-44/ZM-2022, změnu obsahu podání opět nepovolilo. Setrvalo na závěrech vyslovených v usnesení ze dne 3. 4. 2023. Doplnilo, že zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem nemůže zpětně hodnotit jako důvod na vůli cizince nezávislý. Ministerstvo nemůže ovlivnit, jakého zaměstnavatele si žalobkyně vybrala. Žalobkyně proto v ČR setrvává nelegálně. I přesto, že žalobkyně dostatečně vyčíslila hrozící vážnou újmu ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu, neznamená to, že jí ministerstvo může vyhovět. Musí brát v úvahu, zda lze požadované změny dosáhnout i jinak. Žalobkyně si po skončení řízení může požádat o zaměstnaneckou kartu znovu.
12. Žalovaná rozhodnutím ze dne 23. 8. 2023, č. j. MV-118511-4/SO-2023, zamítla odvolání žalobkyně a usnesení ze dne 13. 6. 2023 potvrdila (dále „rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti“). Žalobkyni vynaložené finanční prostředky nelze považovat za hrozbu vážné újmy, neboť žalobkyně netvrdila, že by pro ni nastala situace byla likvidační či že by trpěla existenčními problémy. Nepovolením změny obsahu žádosti jí žádné další náklady (krom zpáteční letenky) nevzniknou. Žalobkyně již při podání žádosti o zaměstnaneckou kartu musela počítat s tím, že její žádosti nemusí být vyhověno. To, že žalobkyně náklady přesně vyčíslila, neznamená, že splnila podmínku vážné újmy. Žalobkyně si může požádat o vydání zaměstnanecké karty opětovně. Žalobkyni byl dne 12. 6. 2023 s platností do 12. 7. 2023 vydán výjezdní příkaz, proto v době vydání usnesení ze dne 13. 6. 2023 v ČR nepobývala neoprávněně. To však nemá vliv na zákonnost tohoto usnesení.
13. Následně ministerstvo rozhodnutím ze dne 6. 10. 2023, č. j. OAM-71776-57/ZM-2022 (dále „prvostupňové rozhodnutí“) zamítlo žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protože žalobkyně nesplňovala

podmínku stanovenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona. Účelem pobytu žalobkyně totiž už není zaměstnání na pracovní pozici uvedené v žádosti. Žalobkyni nebyla umožněna změna zaměstnavatele ani jí nebyla povolena změna obsahu podání.

14. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) žalovaná zamítla žalobkynino odvolání obsahující obdobné námitky jako v žalobě a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění uvedla, že zaměstnanecká karta je vázána na konkrétní pracovní místo. Ministerstvo tak nemohlo žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu vyhovět, pokud zjistilo, že její pracovní poměr u původního zaměstnavatele byl ukončen. Poté, co žalobkyni nebyla povolena změna obsahu žádosti, nemohlo ministerstvo postupovat jinak než žádost o zaměstnaneckou kartu zamítnout. Žalobkyně neprokázala, že by jí hrozila hmotná nouze ani že by si nedokázala zajistit příjem v domovském státě. Právní řád nezakotvuje právo cizince na pobyt v ČR. V případě zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců není žalovaná povinna posuzovat zásah do soukromého a rodinného života. Žalobkyně ani netvrdila žádné skutečnosti, které by nepřiměřenost zakládaly. Žalobkyni není do budoucna zakázán pobyt ani práce v ČR.

Obsah podání účastníků

15. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.
16. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně přímým důsledkem nevyhovění její žádosti o změnu obsahu žádosti. Žalobkyně je přesvědčena, že její žádosti o změnu obsahu podání mělo být vyhověno, protože splnila podmínky dle § 41 odst. 8 správního řádu a svá tvrzení doložila. Právě v tom je podstata sporu, neboť rozhodnutí o nepovolení změny obsahu podání je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu. Žalobní body proto směřují nejen proti napadenému rozhodnutí, ale i proti rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti a předcházejícímu usnesení ministerstva ze dne 13. 6. 2023.
17. Ministerstvo usnesení ze dne 13. 6. 2023 odůvodnilo zmatečně. Přestože konstatovalo, že žalobkyně uvádí vážnou újmu, která jí v případě nevyhovění žádosti hrozí, nakonec uzavřelo, že žádost o zaměstnaneckou kartu bude zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, protože žalobkyně po 6. 2. 2023 pobývá na území ČR neoprávněně. Ministerstvo nevysvětlilo, jak mohla žalobkyně předejít ukončení pobytového oprávnění. Rovněž nezohlednilo, že opakovaná žádost by pro žalobkyni znamenala zvýšené náklady. Žalovaná se poté v rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti nijak nevyjádřila k námitce stran aplikace § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Oproti ministerstvu dále tvrdila, že doložená újma nemůže být důvodem pro změnu obsahu podání, protože není pro žalobkyni likvidační.
18. K tomu žalobkyně namítá, že přesvědčivě doložila výši újmy i skutečnost, že je pro ni likvidační. Žalobkynin příjem v zemi původu činil 3 800 Kč měsíčně, přičemž doložená újma jej převyšuje dvaadvacetkrát. Žalobkyně se navíc k získání těchto prostředků zadlužila. Část výdajů (např. na letenku a zdravotní pojištění) vynaložila až poté, co jí bylo uděleno vstupní vízum a její žádosti bylo *de facto* vyhověno. V případě opětovné žádosti by žalobkyně musela přinejmenším zaplatit zpáteční letenku (cca 30 000 Kč), správní poplatek (2 500 Kč) a právní pomoc. Nehledě na to, že není jisté, zda by vůbec žádost mohla znovu podat s ohledem na stanovené kvóty. Navíc je třeba zohlednit, že žalobkyně nemohla ovlivnit, že jí zaměstnavatel zrušil pracovní poměr ve zkušební době. Přesto žalobkyně svou situaci

aktivně řešila a žádala o změnu obsahu podání. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-43, neobstojí závěr, že finanční újma není vážným důvodem pro změnu obsahu žádosti.

19. Žalobkyně se v žalobě dále vyjadřuje k právní úpravě, která dle ní očividně nepočítá s možností, že pracovněprávní vztah, na který je o zaměstnaneckou kartu žádáno, skončí v době mezi příjezdem cizince na území ČR a vydáním průkazu k pobytu.
20. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a svého rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti. Žalobkyní vynaložené náklady nelze považovat za hrozbu vážné újmy, neboť pro ni nejsou likvidační. Je pouze na rozhodnutí žalobkyně, zda vynaloží další prostředky a podá novou žádost. Již při podání žádosti musela žalobkyně počítat s tím, že žádosti nemusí být vyhověno a že o finance přijde.
21. Žalobkyně v replice argumentuje, že podle čl. 4 odst. 2 směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2011/98/EU (o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě) platí, že splní-li žadatel veškeré podmínky, jeho žádosti má být vyhověno. Žalobkyně všechny podmínky splnila, a proto důvodně očekávala, že její žádosti vyhověno bude. To se ostatně stalo, když jí ministerstvo udělilo vstupní vízum a žalobkyně mohla nastoupit na žádanou pozici. Následné ukončení pracovního poměru zaměstnavatelem nemohla ovlivnit. Správní orgány měly zohlednit délku řízení, neboť termín vydání zaměstnanecké karty byl stanoven až na den 20. 2. 2023.

Posouzení žaloby soudem

22. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
23. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez jednání. To nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, neboť všechny rozhodné okolnosti vyplývaly ze správního spisu (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117).
24. Při posouzení věci vyšel soud z rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 12. 2024, č. j. 48 A 10/2023-61, který se týkal skutkově i právně obdobné věci. Od jeho závěru neshledal důvod se odchýlit.
25. Soud rozhodl na základě následující právní úpravy:

Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců se zaměstnaneckou kartou rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v odstavcích 7 až 10, a to ode dne uvedeného v oznámení. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.

Podle § 46 odst. 6 věty druhé písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.

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

Podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců se v případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu, jde-li o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti.

Podle § 42g odst. 7 věty první a druhé zákona o pobytu cizinců změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže.

Podle § 41 odst. 8 správního řádu může účastník požádat o povolení změny obsahu podání pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.

Podle § 41 odst. 4 správního řádu správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.

26. V době ukončení pracovního poměru původním zaměstnavatelem nebyla žalobkyně držitelkou zaměstnanecké karty. Obdržela jen potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké

karty, s níž nastoupila do zaměstnání. Protože nebyla držitelkou zaměstnanecké karty, ale stále pouze žadatelkou, nemohla změnit zaměstnavatele postupem podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

27. Z ustálené judikatury správních soudů plyne, že v takovém případě podléhá změna zaměstnavatele či pracovní pozice režimu § 41 odst. 8 správního řádu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-39, nebo ze dne 16. 7. 2020, č. j. 2 Azs 361/2019-32). Žalobkyně se v žalobě obsáhle vyjadřuje ke stavu právní úpravy a za podstatu sporu označuje řešení situace cizince, jehož žádosti o zaměstnaneckou kartu bylo vyhověno, ale dosud mu nebyl vydán průkaz povolení k pobytu, a zaměstnavatel ukončil pracovněprávní vztah, na který byla žádost navázána. Z obsahu žaloby i správního spisu je však zjevné, že o této otázce mezi účastníky řízení spor není. Žalobkyně i správní orgány se shodují v tom, že žadatel o zaměstnaneckou kartu má v případě změny zaměstnavatele za trvání řízení postupovat podle § 41 odst. 8 správního řádu. Že se tento postup vztahuje i na situace, kdy se žadatel již nachází na území ČR a obdržel potvrzení o splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, implicitně potvrzuje i rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 364/2017-33 (srov. též rozsudky citované v jeho bodě 12).

28. Těžištěm žaloby jsou námitky směřující proti rozhodnutí žalované a ministerstva o nepovolení změny obsahu žádosti. Jak správně uvedla žalobkyně, tato rozhodnutí jsou

předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena ze samostatného soudního přezkumu. Jejich přezkumu lze dosáhnout až v rámci přezkumu finálního meritorního rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. a např. rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 Azs 244/2020-24, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2022, č. j. 9 A 118/2020-31). Soud se proto dále zabýval zákonností rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti.

29. Žalobkyně trvá na tom, že újma, která jí hrozila, byla vážnou újmou ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu.
30. Obdobné použití § 41 odst. 4 správního řádu na základě poslední věty § 41 odst. 8 správního řádu pro případ žádosti o změnu obsahu podání znamená, že „*správní orgán povolí (musí povolit) účastníkovi řízení zpětvzetí nebo změnu obsahu podání, které by jinak nebylo možné učinit, pokud účastník řízení prokáže, že příčinou takové žádosti jsou závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění*“ (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 462). Ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu tedy upravuje dva režimy změny obsahu podání: (i) *správní orgán změnu obsahu podání povolit může* tehdy, *hrozí-li podateli vážná újma* (§ 41 odst. 8 věta druhá před středníkem správního řádu); (ii) *správní orgán změnu obsahu podání povolit musí, prokáže-li účastník řízení, že příčinou jeho žádosti jsou závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění* (§ 41 odst. 4 ve spojení s § 41 odst. 8 větou třetí správního řádu).
31. V prvním režimu „*[ž]adatel o povolení změny obsahu podání musí tvrdit a prokázat, že mu hrozí vážná újma. Na správním orgánu pak je, aby při posouzení žádosti o změnu obsahu podání zhodnotil, zda účastníkem řízení tvrzené a prokázané skutečnosti spadají do rozsahu neurčitěho právního pojmu „hrozba vážné újmy“, a zda je tedy možno žádosti vyhovět.*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1 Azs 403/2019-28). Správní orgán tedy posuzuje závažnost hrozící újmy případ od případu, protože se jedná o neurčitý právní pojem, který je třeba vyložit ve specifickém kontextu konkrétního posuzovaného případu (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, č. j. 3 Azs 375/2019-32). Zohlednit je třeba „*skutkové okolnosti případu, vývoj procesní situace, ale především půdorys hmotného práva, na němž se odehrává správní řízení, jehož obsah má být modifikován*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 Azs 139/2020-19).
32. K hrozbě vážné újmy v kontextu žádosti o zaměstnaneckou kartu se NSS vyjádřil v sérii rozsudků týkajících se žadatelů z Vietnamu, kteří žádali skrze „*nefunkční*“ systém Visapoint. NSS v těchto případech dovodil, že průtahy ze strany správního orgánu ve spojení s podáváním a vyřizováním žádostí prostřednictvím systému, v němž nelze žádost podat lidsky důstojným

způsobem, mohou představovat vážnou újmu ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu. Podle NSS plynutím času každý zaměstnavatel nevyhnutelně ztrácí zájem o konkrétního žadatele o pracovní místo z jiného státu (potřebuje pracovní sílu v konkrétním čase). Pokud tak zájem potenciálního zaměstnavatele „*vyprchá*“ a žadatel nemůže (lidsky důstojným způsobem) podat novou žádost, nezbyvá mu než požádat o změnu obsahu podání (k tomu si obstarat v krátkém čase potřebné podklady a doložit je k žádosti), a to nikoliv s ohledem na vlastní pochybení. Bylo by tedy podle NSS logické, aby správní orgány změnu obsahu povolily a dokončily řízení. Uplynulá i očekávaná doba trvání správního řízení tedy ve spojení s dalšími okolnostmi věci může představovat „*hrozící vážnou újmu*“ podle § 41 odst. 8 správního řádu. Pokud tedy žalobce o změnu obsahu podání požádal v reakci na nefunkční nastavení

systému podávání žádostí o zaměstnaneckou kartu, bylo podle NSS namístě jeho žádosti vyhovět. Opačný postup by totiž mohl podle NSS vést k tomu, že žalobce by se v konečném důsledku nebyl schopen domoci vydání pozitivního rozhodnutí, byť by pro to jinak splňoval zákonem stanovené podmínky. Právě v těchto okolnostech lze shledat objektivní důvody pro změnu obsahu žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu. (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2021, č. j. 3 Azs 375/2019-32, body 21 a násl.). NSS zdůraznil, že tyto případy byly specifické tím, že žadatelé nemohli podat novou žádost „*lidsky důstojným způsobem*“. Jeho závěry proto nelze mechanicky přenášet na projednávanou věc. Ne zcela příležitavý je také odkaz žalobkyně na výrok NSS, že zaměstnavatel plynutím času ztrácí o zaměstnance zájem. V případě žalobkyně totiž došlo k ukončení pracovního poměru až po nástupu do zaměstnání.

33. Žalovaná v rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti bez bližšího vysvětlení uzavřela, že finanční újmu lze považovat za vážnou újmu jen tehdy, pokud by pro žadatele měla likvidační charakter. Tím však zjevně nedostála požadavkům judikatury citované shora. Soud opětovně zdůrazňuje, že při výkladu neurčitěho právního pojmu je nejprve třeba neurčitý právní pojem objasnit, včetně jeho rozsahu, a až poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitěho právního pojmu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j 9 As 80/2011-69). Žalovaná přesto neurčitý právní pojem *brozící vážná újma* nijak nevyložila, resp. nezdůvodnila, jak dospěla k tomu, že vážná újma vedoucí k vyhovění žádosti musí být likvidační. Již jen z toho důvodu je rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti nepřezkoumatelné.
34. I pokud by žalovaná po řádném objasnění tohoto neurčitěho právního pojmu dospěla ke shodnému závěru, tedy že vážná újma musí mít pro žadatele likvidační důsledky, nelze mít za to, že by zohlednila veškeré relevantní okolnosti projednávaného případu. Vůbec se totiž nevyjádřila k celé žalobkyní tvrzené újmě spočívající v marně vynaložených nákladech ve výši 84 300 Kč (do nichž náklady na cestu zpět do země původu ani nebyly započteny) v kontextu dosavadního výdělku žalobkyně, ekonomických poměrů v zemi původu a faktu, že se žalobkyně musela k jejímu získání zadlužit. Žalobkyně správně podotýká, že správní orgány žalobkyní tvrzené částky nezpochybnily a že je řádně doklady doložila. Přesto žalovaná bez dalšího konstatovala, že žalobkyně netvrdila, že by pro ni daná újma měla likvidační charakter či že by trpěla existenčními problémy. Lze připomenout, že ministerstvo v usnesení ze dne 13. 6. 2023 žalobkyní vyčíslené náklady považovalo za dostatečně závažnou újmu (viz jeho str. 4). Žalovaná však ve svém rozhodnutí naopak konstatovala, že tato újma není likvidační, ačkoli nevysvětlila, jak k závěru o tom, že újma musí dosahovat právě takové intenzity, dospěla.
35. V napadeném rozhodnutí žalovaná uváděla, že si žalobkyně může zajistit práci v zemi původu. Tím ale dle soudu nereflektovala fakt, že žalobkyně jí vyčíslené a doložené náklady již vynaložila a v případě zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty by přišly vniveč. Jestliže žalovaná neodůvodnila svůj závěr o tom, že vážná újma musí vést k existenčním problémům u žalobkyně, nelze již zaplacenou částku v kontextu žalobkyniných poměrů takto bagatelizovat a bez dalšího konstatovat, že v konečném důsledku bezdůvodná ztráta těchto peněz pro žalobkyni neznamena vážnou újmu.
36. Poukázala-li žalovaná na fakt, že žalobkyně může podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, pominula tvrzení žalobkyně, že bude muset vynaložit další finanční prostředky (zejména na zpáteční letenku a správní poplatek) k podání žádosti v zemi původu. Vzhledem k dosavadním příjmům žalobkyně, které správní orgány nerozporovaly,

se přitom nejedná o nezanedbatelnou částku. Žalovaná tak i v tomto kontextu nezohlednila veškeré okolnosti, které by hovořily ve prospěch závěru, že žalobkyni vážná újma ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu hrozí.

37. Byť lze souhlasit s žalovanou, že neexistuje ústavně zaručené právo na pobyt cizince na území ČR, tak má žalobkyně přinejmenším právo na to, aby se jí dostalo přezkoumatelného vypořádání jejích námitek. Tomu ale správní orgány v projednávané věci nedostály.
38. Soud shrnuje, že výše citovaná judikatura správní orgány nabádá, aby při rozhodování o žádosti o změnu obsahu podání vykládaly neurčité právní pojmy s ohledem na specifický kontext konkrétního případu. Takto ale žalovaná ve věci žalobkyně nepostupovala. Z jejího rozhodnutí nevyplývá, že by jakkoliv zohlednila žalobkyni soustavně tvrzené individuální okolnosti jejího případu, které jsou pro posouzení ať už vážnosti hrozící újmy nebo závažnosti důvodů podání žádosti bezpochyby relevantní. Soud souhlasí se žalobkyní, že výši finanční újmy je třeba hodnotit ve vztahu k osobním poměrům konkrétního žadatele, jemuž má vzniknout. Nelze přehlížet ani to, v jaké fázi řízení se žalobkyně nacházela, že už byla v ČR a do původního zaměstnání nastoupila, ale její pracovní poměr byl ukončen ze strany zaměstnavatele ve zkušební době, a to bez bližšího odůvodnění. Ze správního spisu není patrné, že by k ukončení pracovního poměru došlo vinou žalobkyně.
39. Protože kusé odůvodnění rozhodnutí žalované těmito nároky nedostalo a nevyrovnalo se s relevantními námitkami žalobkyně, konstatuje soud, že rozhodnutí žalované o nepovolení změny obsahu žádosti je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V důsledku toho postihuje tato vada také napadené rozhodnutí (srov. přiměřeně právní větu rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011, č. 3018/2014 Sb. NSS).
40. V projednávaném případě pak nelze pomíjet ani druhý režim změny obsahu podání, v němž správní orgán změnu obsahu podání povolit *musí, prokáže-li účastník řízení, že příčinou jeho žádosti jsou závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění* (§ 41 odst. 4 ve spojení s § 41 odst. 8 větou třetí správního řádu).
41. Výkladem neurčitého právního pojmu *závažné důvody* podle § 41 odst. 4 správního řádu se zabýval NSS v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 8 Azs 57/2016-36, v němž nejprve citoval z rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2015, č. j. 7 Azs 13/2015-28, že „[z]ávažné důvody, které představují překážku, jež bránila účastníkovi řízení učinit zmeškaný úkon (§ 41 správního řádu), musí být objektivní povahy, přičemž závažnost těchto důvodů se posuzuje vždy podle okolností konkrétního případu“. K tomu pak sám doplnil, že za závažné důvody lze považovat „například velmi vážný zdravotní stav nebo těžkou osobní či rodinnou situaci, ale i souhrn negativních skutečností na straně cizince (neznalost českého jazyka, spolu nedostatkem právních znalostí a pobytem v přijímacím zařízení – rozsudek ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015-23) pro cizince. Objektivní povaha ‚závažného důvodu‘ vyplývá z toho, že jej účastník neplánoval a nastal bez možnosti jeho ovlivnění účastníkem. ‚Závažným důvodem‘ je tedy skutečnost nahodilá, mimořádná, nikoliv závislá na vůli účastníka. Existenci ‚závažného důvodu‘, který nastal bez zavinění účastníka (§ 41 odst. 4 správního řádu), je účastník povinen tvrdit a také prokázat.“
42. V souladu s výše uvedeným ukončení pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době přitom může představovat *závažný důvod* pro změnu obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu, došlo-li k němu bez zavinění žadatele. Žalobkyně setrvala uváděla, že zrušení pracovního poměru nezavinila a o opaku nesvědčí ani podklady ve správním spisu. Tvrdily-li správní orgány, že žalobkyně měla být obezřetná při výběru zaměstnavatele, soud souhlasí s žalobkyní, že i při pečlivém výběru zaměstnání v ČR, nelze vždy stoprocentně vyloučit,

že se i důvěryhodný zaměstnavatel rozhodne pracovní poměr ukončit ve zkušební době, aniž by k tomu žalobkyně dala sebemenší důvod.

43. Ostatně byla-li by žalobkyně v době ukončení pracovního poměru původním zaměstnavatelem již držitelkou zaměstnanecké karty, byla by oprávněna změnit zaměstnavatele postupem podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na zásadu vstřícnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a hospodárnosti (§ 6 odst. 2 správního řádu) soud nevidí důvod v takové situaci žádosti o změnu obsahu podání nevyhovět. Soud si je vědom, že podle rozsudku NSS ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 Azs 364/2017-33, nesvědčí ani žadateli v tak pokročilé fázi řízení, v jaké se nacházela žalobkyně, legitimní očekávání, že mu bude vydána zaměstnanecká karta. To ale neznamená, že by správní orgány neměly tento stav zohlednit při posuzování žádosti o změnu obsahu podání. Správní orgány by neměly ztrácet ze zřetele smysl a účel § 42g a násl. zákona o pobytu cizinců, jímž je „*uskutečňovat státní politiku zaměstnanosti za situace, kdy existuje určitý objem pracovních míst a jejich struktura, jež se nedaří obsazovat tradičním působením trhu pracovních sil z ‚domácích‘ zdrojů. Stát zákonnou cestou vytváří podmínky a pobídky pro obě strany pracovněprávního vztahu, tedy zaměstnavatele i zaměstnance, a svou nabídku adresuje prostřednictvím zákona do cizinecké oblasti. Naplnění tohoto smyslu by mělo být vůdčím principem pro správní orgány, které se (spolu)podílejí na uskutečňování této státní politiky.*“ (rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020-39).
44. Žalovaná se přes výše uvedené vůbec nevyjádřila k argumentům žalobkyně, že se do nastalé situace dostala bez svého zavinění. V odvolání přitom brojila proti argumentu ministerstva, že má ve své moci výběr zaměstnavatele. Tomuto názoru oponovala tím, že sama právní úprava umožňuje sjednání zkušební doby a zrušení pracovního poměru během ní. Jelikož se žalovaná této námitce nijak nevěnovala, a tedy neposuzovala ani možnost vyhovět žádosti na základě § 41 odst. 4 ve spojení s § 41 odst. 8 větou třetí správního řádu, je její rozhodnutí nepřezkoumatelné i z tohoto důvodu. V tomto kontextu se jeví jako nepatřičný argument žalované, že žalobkyně měla počítat s tím, že o vynaložené prostředky přijde, pokud nebude její žádosti vyhověno. Žalobkyně všechny podmínky pro vydání zaměstnanecké karty splňovala, než jí původní zaměstnavatel zrušil pracovní poměr ve zkušební době. V tu chvíli ale už peníze v řádu desetitisíců zaplatila, přičemž právě to je relevantní z hlediska posuzování, zdali žalobkyni hrozí vážná újma.
45. Žalovaná v rozhodnutí o nepovolení změny obsahu žádosti dále přisvědčila odvolací námitce, že žalobkyně nepobývá na území ČR neoprávněně a že v daně době nebylo namístě aplikovat § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Tím ale žalovaná zásadně přehodnotila právní názor ministerstva vyjádřený v usnesení ze dne 13. 6. 2023, které právě na základě těchto důvodů žalobkynině žádosti nevyhovělo. Vzhledem k zásadě, že prvostupňové i odvolací rozhodnutí tvoří jeden celek, by to nebylo ke škodě. Žalovaná tak ale učinila za situace, kdy sama vlastní rozhodnutí vystavěla na nepřezkoumatelných závěrech (viz výše). V důsledku toho však nepovolení změny obsahu žádosti nemůže obstát.
46. Byť žalovaná uznala, že v době vydání usnesení ze dne 13. 6. 2023 pobývala žalobkyně v ČR oprávněně na základě výjezdního příkazu, ani slovem se nevyjádřila k zásadní argumentaci, že doba platnosti jejího víza se prodloužila *ex lege*, neboť jí v převzetí rozhodnutí bránila překážka na její vůli nezávislá.

47. V této souvislosti považuje za nutné soud nad rámec nezbytného odůvodnění poznamenat následující. Správní orgány shodně uvádějí, že přicestovala-li žalobkyně na území ČR 8. 12. 2022 a byla-li oprávněna k pobytu na dobu 60 dnů, pobývala od uplynutí této doby dne 6. 2. 2023 na území ČR neoprávněně. Nelze se však nepozastavit nad tím, že ministerstvo žalobkyni předvolalo k pořízení biometrických údajů na den 20. 2. 2023, tj. 14 dnů (!) poté, co jí měla podle něj uplynout povolená doba pobytu. Optikou výkladu správních orgánů, neměla žalobkyně vlastně nikdy šanci zaměstnaneckou kartu získat, protože v době, kdy se měla dostavit k pořízení biometrických údajů, už by byla v ČR nelegálně.
48. Podle zákona o pobytu cizinců má ministerstvo rozhodnout do 60 dnů (ve zvlášť složitých případech do 90 dnů) ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty (§ 169t odst. 6 písm. c)]. Cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na zastupitelském úřadu a bylo mu uděleno vízum podle § 30 odst. 4, je povinen za účelem vydání průkazu o povolení k pobytu se do 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území osobně dostavit na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu (§ 44 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Poté je cizinec povinen se ve lhůtě stanovené ministerstvem, nejpozději však do 60 dnů ode dne pořízení biometrických údajů, dostavit na ministerstvo k převzetí průkazu o povolení k pobytu (§ 44 odst. 3). Právě okamžikem převzetí průkazu je rozhodnutí vydáno (§ 169t odst. 7 písm. a)].
49. Z uvedeného plyne, že předvolání žalobkyně k pořízení biometrických údajů na termín 74 dnů po jejím příjezdu na území ČR evidentně překračuje veškeré lhůty stanovené zákonem o pobytu cizinců. Není naprosto namístě, aby byly v právním státě průtahy v řízení způsobené správními orgány přičítány v neprospěch účastníka řízení, který na nich nenese žádnou vinu.
50. Soud uvádí, že vízum žalobkyně k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí zaměstnanecké karty bylo platné do dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Vízum podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je totiž typem víza k pobytu nad 90 dnů (zákonodárce je tak nazval a zároveň jeho úpravu zařadil do hlavy III, dílu 4, oddílu 1 zákona o pobytu cizinců nazvaného „vízum k pobytu nad 90 dnů“). Z toho důvodu i na tento typ víza dopadá § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož platnost takového víza trvá i po uplynutí doby jeho platnosti (v tomto případě 60 dnů ode dne vstupu žalobkyně na území), a to do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti (tím je v tomto případě den nabytí právní moci napadeného rozhodnutí; bylo by jím ale i převzetí zaměstnanecké karty). I pokud by se § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců na držitele víza podle § 30 odst. 4 tohoto zákona o pobytu cizinců nevztahoval, bylo by k témuž závěru třeba dojít výkladem věty třetí tohoto ustanovení. Průtahy na straně správního orgánu totiž představují skutečnost na vůli cizince nezávislou, která mu objektivně brání v převzetí oprávnění k pobytu. Ostatně jedná-li se o vízum *za účelem převzetí oprávnění k pobytu*, měla by jeho platnost v zásadě trvat, dokud není řízení o jeho žádosti pravomocně ukončeno, což se zpravidla stane tím, že cizinec převezme oprávnění k pobytu (event. pravomocným zamítnutím žádosti).

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. Vzhledem k výše uvedenému soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení

(§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s, podle něhož má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 580,50 Kč. Tato částka sestává z následujícího:

- odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále „advokátní tarif“)],
- jeden úkon právní služby ve výši 1 550 Kč [návrh na přiznání odkladného účinku po zahájení řízení podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu],
- čtyř paušálních náhrad hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu,
- 21% daně z přidané hodnoty z výše uvedeného (tj. 2 530,50 Kč), protože společnost AK Čechovský & Václavek, s.r.o., IČO: 24237639, jejímž prostřednictvím vykonává zástupce žalobkyně advokacii, je plátcem této daně,
- zaplacených soudních poplatků ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku.

Náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 580,50 Kč je žalovaná povinna uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 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 29. ledna 2025

Karel Ulík v. r.
samosoudce