

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **L. N. H. N.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,** se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2018, č. j. MV-13991-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 11. 2019, č. j. 30 A 129/2018 - 51,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná je povinna uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 8, Brno.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 22. 5. 2017 podal na Velvyslanectví ČR v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Správní orgán o jeho žádosti nerozhodl v zákonné lhůtě do 60 dnů. Na žádost žalobce ze dne 20. 7. 2017 bylo dne 27. 7. 2017 usnesením správní řízení přerušeno do 15. 8. 2017.

[2] Dne 10. 8. 2017 žalobce požádal správní orgán prvního stupně o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty a předložil mu nové náležitosti. V této žádosti žalobce uvedl, že vzhledem k délce řízení o něj dosavadní zaměstnavatel již nemá zájem, a proto si našel nového zaměstnavatele.

[3] Usnesením ze dne 4. 10. 2017, č. j. OAM-16966-15/ZM-2017, Ministerstvo vnitra změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty ze dne 22. 5. 2017, o níž je vedeno řízení pod sp. zn. OAM-16966/ZM-2017, nepovolilo, neboť shledalo, že nejsou pro povolení takové změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Proti tomuto usnesení správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.

[4] Rozhodnutím ze dne 28. 12. 2017, č. j. OAM-16966-19/ZM-2017, Ministerstvo vnitra původní žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť cizinec nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona, tedy že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.

[5] O obou odvoláních rozhodla žalovaná týž den. Nejprve rozhodnutím ze dne 21. 5. 2018 č. j. MV-13991-5/SO-2018 zamítla odvolání žalobce proti usnesení Ministerstva vnitra ze dne 4. 10. 2017, č. j. OAM-16966-15/ZM-2017 (o nepovolení změny obsahu žádosti), a vzápětí rrozhodnutím ze dne 21. 5. 2018, č. j. MV-13991-6/SO-2018 (o vydání zaměstnanecké karty), odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 28. 12. 2017, č. j. OAM-16966-19/ZM-2017, zamítla a uvedené rozhodnutí Ministerstva vnitra potvrdila.

[6] Proti meritornímu rozhodnutí žalované (druhému v pořadí) žalobce podal žalobu. Argumentoval v ní ovšem i proti závěrům uvedeným v prvním rozhodnutí žalované, neboť v obou viděl věcnou i procesní souvislost. Poukázal na odlišnou praxi správních orgánů (rozhodnutí ze dne 18. 8. 2017, č. j. OAM-11313-21/ZM-2016, ze dne 3. 8. 2017, č. j. OAM-11694-22/ZM-2016 a ze dne 12. 3. 2018, č. j. MV-147887-7/SO-2017), ve kterých se jednalo o věci s podobným skutkovým základem. V posledně zmíněném rozhodnutí žalovaná přisvědčila názoru žalobce, že s ohledem na časový odstup od podání žádosti, kdy o něj původní zaměstnavatel již nemá zájem, je na místě povolit změnu zaměstnavatele. Není zřejmé, z jakého důvodu se žalovaná odchyluje od názorů vyjádřených v dřívějším rozhodnutí v podobné věci (podobných věcech). Svým nepředvídatelným rozhodnutím porušila zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a materiální rovnosti.

[7] Žalobce dále poukázal na to, že žádost o povolení změny obsahu žádosti odůvodňoval a) tím, že řízení trvá bez jeho zavinění dobu delší než zákonem stanovenou, a proto o něj původní zaměstnavatel již nemá zájem a veškeré náklady na vyřízení žádosti proto vinou správního orgánu vynaložil zbytečně, a b) tím, že možnost podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty má pouze formálně, avšak nikoli fakticky, a to z důvodu nemožnosti registrace v tzv. systému Visapoint vlastními silami, kdy by si musel registraci koupit od prostředníků (za částku kolem 8.000 – 9.000 dolarů). Správní orgán I. stupně přitom v odůvodnění usnesení o nepovolení změny uvedl, že požadovanou změnu

bylo možno učinit jinak, a to podáním nové žádosti o zaměstnaneckou kartu. Argumentace správního orgánu, která zjevně naráží na poslední slova v § 41 odst. 1 správního řádu, je však v rozporu se zákonem, protože podání nové žádosti není změnou. Tuto námitku uvedl žalobce již v odvolání proti usnesení o nepovolení změny. Žalovaná se k ní však v rozhodnutí o odvolání proti tomuto usnesení, ani v rozhodnutí o odvolání proti zamítnutí žádosti nikterak nevyjádřila.

[8] Krajský soud přisvědčil argumentaci žalobce a rozhodnutí žalované zrušil. Úvodem obsáhle a přesně popsal procesní anabázi žalobce správními a soudními řízeními. Dále poukázal na nesprávný výklad žalované k § 41 odst. 1 správního řádu a přiblížil obsah pojmu „*hrozící vážná újma*“ dle § 41 odst. 8 správního řádu.

[9] Správní orgány se nedostatečně vypořádaly s řadou žalobcových námitek. Nedostatečně se zabývaly délkou řízení, která vedla k tomu, že o něj zaměstnavatel ztratil zájem; vynaloženými náklady jako hrozící vážnou újmou či možností podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint, resp. skrze telefonické objednání. Krajský soud v této souvislosti připomněl stávající situaci k podávání nových žádostí telefonicky a předtím v systému Visapoint. Správní orgány však bližší objasnění toho, jak žadatel (žalobce) mohl fakticky podat za popisovaného stavu žádost, neuvedly. Dále poukázal na nedostatečné vypořádání námitky porušení legitimního očekávání. Správní orgán totiž toliko uvedl, že v žalobcem citovaných případech se jednalo o jiného zaměstnavatele a okolnosti případu jsou individuální. Není tedy zřejmé, jaké překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí již vede k umožnění změny obsahu žádosti a jakou roli hraje totožnost zaměstnavatele v rámci rozhodování o změně obsahu žádosti.

[10] Za nesprávný označil krajský soud i závěr žalované, která poukazovala na to, že žalobce sice tvrdil hrozící vážnou újmu, ale tuto nedoložil. Důkazní břemeno bylo dle krajského soudu na správních orgánech, které po tvrzení žalobce o finanční újmě, jej měli vyzvat k jejímu prokázání a poučit jej o následcích nevyhovění výzvě.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[11] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Dle ní je rozsudek krajského soudu založen na nesprávném právním posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.), a je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

[12] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není povinností správních orgánů vypořádat každou námitku. Postačí, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudky ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64, a ze dne 11. 4. 2019, č. j. 7 Azs 75/2019 – 31, a v nich citovanou judikaturu).

[13] Stěžovatelka se vypořádala s hrozící vážnou (finanční) újmou. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého usnesení č. j. OAM-16966-15/ZM-2017 ze dne 4. 10. 2017 na str. 3 uvedl: „*Předně je věcí žadatele, že podal žádost o vydání zaměstnanecké karty a musí proto v případě zamítnutí žádosti*

počítat s tím, že jeho finanční prostředky budou investovány marně. Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jeho zavinění likvidační charakter. Toto v případě žadatele nebylo tvrzeno ani prokázáno. Nebylo vlastně ani prokázáno, jaké náklady dosud žadatel uhradil." Stěžovatelka v odůvodnění svého rozhodnutí č. j. MV-13991-5/SO-2018 ze dne 21. 5. 2018 na str. 5 při vypořádání námitky týkající se opomenutí rozsudků rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu konstatovala, že „*správní orgán I. stupně primárně zamítl žádost účastníka řízení o změnu obsahu jeho žádosti ve věci vydání zaměstnanecké karty z důvodu neexistence příčinné souvislosti mezi případným vznikem finanční újmy a nevyhověním jeho žádosti o změnu obsahu podání.*" Ačkoliv stěžovatelka nezlehčuje netransparentnost systému Visapoint, telefonického objednávání i tzv. „živé fronty", nová žádost stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty ze dne 25. 6. 2019 byla přijata je vedena pod sp. zn. OAM-40017/ZM-2019. Žalobce tak sám prokázal (podáním nové žádosti), že mu nehrozí vážná újma spočívající v nemožnosti podat žádost znovu. Správní soud se nezabýval jinými možnostmi podání žádosti, toliko ustál na kritice systému Visapoint a telefonického objednávání.

[14] Dle názoru stěžovatelky je nesprávný i závěr krajského soudu o tom, že jiným účastníkům řízení byla ve zcela shodné situaci povolena změna obsahu podání. Stěžovatelka k tomu odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86, ve kterém soud uvádí: „*účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem – jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souhlasu se zákonem), nýbrž se může domáhat toliko toho, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.*" Dále odkázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 13/2018 – 33 ze dne 16. 5. 2018, ve kterém soud konstatoval, že „*je nezbytné vycházet z individuálních poměrů každého případu a je nutné přihlédnout k jednotlivým okolnostem a skutečnostem*". Výše uvedeným požadavkům dostála.

[15] Stěžovatelka dále citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 3 Azs 133/2017 – 27, ve kterém soud zdůraznil, že účastníky řízení dle § 52 správního řádu netíží pouze břemeno tvrzení, ale i břemeno důkazní. Poučovací povinnost správním orgánům v řízení o změně obsahu žádosti neplyne (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 – 214, a ze dne 22. 8. 2017, č. j. 2 Azs 225/2017 – 22).

[16] Ztráta zájmu původního zaměstnavatele není hrozící vážnou újmou bránící podání nové žádosti. Právní řád České republiky pak nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky.

[17] Závěrem stěžovatelka uvedla, že se krajský soud se nezabýval meritorními rozhodnutími správních orgánů.

[18] Pro výše uvedené stěžovatelka navrhla zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[19] Žalobce se ztotožnil se závěry krajského rozsudku. Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedl, že se mu sice dne 25. 6. 2019 podařilo dosáhnout přijetí nové žádosti o zaměstnaneckou kartu. Tohoto podání však nedosáhl standardní cestou, ale musel se přijetí žádosti domáhat žalobou ve správním soudnictví (věc vedená u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích pod sp. zn. 52 A 17/2019). Věc byla vyřízena smírem tak, že Velvyslanectví ČR v Hanoji poskytlo žalobci termín k podání žádosti a žalobce následujícího dne vzal žalobu zpět. Z uvedeného vyplývá, že jeho argumentace v žádosti o změnu obsahu podání byla oprávněná, skutečně mu hrozila újma spočívající mimo jiné v tom, že se mu standardním způsobem novou žádost o zaměstnaneckou kartu nepodaří podat.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je včasná, přípustná a projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou, protože by bylo předčasné, aby řešil právní posouzení věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[23] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry prejudikatury a krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro (namítanou) nepřezkoumatelnost. Námitka tak není důvodná.

[24] Jádrem sporu je splnění či nesplnění podmínek pro povolení změny obsahu žádosti, o níž se vedlo správní řízení. Žalobce totiž žádal o povolení změny obsahu své původní žádosti o vydání zaměstnanecké karty proto, že s ohledem na délku tohoto řízení a nevydání rozhodnutí správního orgánu v zákonné lhůtě příslib obsazení volného

pracovního místa pozbyl. Chtěl, aby mu zaměstnanecká karta byla vydána, a věděl, že klíčovou podmínkou je existence volného pracovního místa. Takového, které je zaznamenáno v centrálně vedené Evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty (EVPM). Správně uvažoval, že pokud nedoloží správnímu orgánu nový příslib zaměstnání, nebude jeho žádost úspěšná a zaměstnanecká karta mu nebude vydána.

[25] Relevantní ustanovení § 41 odst. 8 správního řádu stanoví, že „[p]*ožádat o povolení změny obsahu podání účastník může 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.*“

[26] Hovoří-li se v § 41 odst. 8 správního řádu o „hrozící závažné újmě“, jde, jak správně uvedl krajský soud, o neurčitý právní pojem. Ten je potřeba v souvislosti s existujícím skutkovým stavem vyložit (interpretovat). Při výkladu tohoto pojmu bude bezesporu hrát svou roli systematika ustanovení pravidla chování (právní normy), ve kterém se neurčitý právní pojem nachází, jakož i účel tohoto pravidla chování. Neodmyslitelnou roli pak, jak je výše uvedeno, též mají skutkové okolnosti případu, vývoj procesní situace, ale především půdorys hmotného práva, na němž se odehrává správní řízení, jehož obsah má být modifikován.

[27] Ustanovení § 41 správního řádu se vztahuje na případy navrácení věci v předešlý stav, tedy prominutí zmeškání úkonu pro závažnou překážku (velmi závažný zdravotní stav, těžkou osobní či rodinnou situaci apod.), která nastala bez zavinění žadatele. Jde tak o možnost učinit určitý úkon i po uplynutí lhůty – pokračovat v řízení a mít možnost dobrat se pozitivního (chtěného) výsledku.

[28] Odst. 8 výše uvedeného ustanovení správního řádu hovoří o povolení změny obsahu podání. Změna obsahu podání bude zpravidla sledovat taktéž potenciální možnost uspět se svou žádostí, podáním či jiným úkonem.

[29] Žádost o změnu obsahu podání (zde žádosti o zaměstnaneckou kartu) dle § 41 odst. 8 správního řádu je zajisté podáním návrhovým, se kterým je spjata nejenom povinnost tvrzení, ale i důkazní, tedy nejenom tvrdit určité skutečnosti, ale je i prokázat či alespoň k prokázání těchto navrhnout provedení důkazních prostředků. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 1 Azs 403/2019 – 28, „[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 neurčitého právního pojmu, hrozba vážné újmy', a zda je tedy možno žádosti vyhovět.*“

[30] V projednávané věci žalobce tvrdil, že mu v důsledku prodlení správních orgánů a jejich procesního postupu vznikla finanční újma – zbytečně vynaložené náklady, nedosažení očekávaného příjmu v ČR a další náklady spojené s podáním nové žádosti by mu vznikly v budoucnu, např. nutnost koupit si registraci v systému Visapoint od prostředníků, případně by se mu podat žádost regulérním způsobem nemuselo vůbec podařit, a jeho újma by se tak ještě prohloubila.

[31] Správní orgány se k finanční újmě vyjádřily tak, že každý žadatel v případě zamítnutí žádosti musí počítat s tím, že jeho finanční prostředky budou investovány marně. Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jejího zavinění likvidační charakter. Toto v případě žadatele nebylo tvrzeno ani prokázáno. Nebylo vlastně ani prokázáno, jaké náklady dosud žadatel uhradil.

[32] Krajský soud nevylučuje, že by finanční újma nemusela sama o sobě představovat hrozící vážnou újmu dle § 41 odst. 8 správního řádu. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí. V projednávané věci leželo břemeno důkazní na žalobci, který výši újmy a s ní spojené následky do jeho ať již osobní, majetkové či rodinné situace neuvedl. Správní orgány však mají ze své úřední činnosti také dostatek informaci a znalostí skutečného stavu podávání a přijímání žádostí. O tom, že tento stav je dlouhodobě nevyhovující, svědčí i uskutečňované změny systému.

[33] Žalobce dále tvrdil, že kromě finanční újmy za „hrozící vážnou újmu“ považuje skutečnost, že s ohledem na průtahy správního orgánu I. stupně nebude moci podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Nasnadě je tedy otázka, zda hrozící vážnou újmu může představovat prodlení správního orgánu, jeho procesní postup a výsledek, za existence systému přijímání žádostí, ve kterém nelze lidsky důstojným způsobem podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu? Nasnadě je i odpověď - ano, může.

[34] Situace ohledně lidsky důstojného podávání žádosti o zaměstnanecké karty (a i další pobytové tituly) v systému Visapoint byla v minulosti velice podrobně popsána v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, č. 3601/2017 Sb. NSS. Netransparentnost systému Visapoint, jakož i telefonického objednávání v kombinaci s problémy se „živou frontou“ před velvyslanectvím České republiky v Hanoji připouští v rozhodném období ostatně i sama stěžovatelka. Závěr krajského soudu, že správní orgány v rozhodnutí o změně obsahu žádosti nedostatečně zdůvodnily své tvrzení o možnosti podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu, pro výše uvedené obstojí. Navíc se jedná o okolnost, která může ve spojení s dalšími skutkovými okolnostmi a procesním postupem správního orgánu naplnit onu „hrozící vážnou újmu“ dle § 41 odst. 8 správního řádu (viz dále).

[35] Podal-li žalobce novou žádost až v polovině roku 2019 (bližší informace o žádosti kromě procesního vyústění řízení před krajským soudem v Hradci Králové nejsou součástí spisu), lze bez dalšího stěží hovořit o tom, že tato skutečnost prokazuje reálnou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu v době rozhodování správních orgánů a může být formulována jako zásadní důvod pro nepovolení změny obsahu žádosti (usnesení správního orgánu o zamítnutí žádosti bylo vydáno v roce 2017). Nelze také nepřipomenout, že (neutěšená) situace v rámci řízení o zaměstnaneckých kartách, resp. jejich podávání, byla z velké míry ovlivněna (usměrňována a zlepšována) rozhodovací praxí správních soudů, což připomíná i sama stěžovatelka na str. 6 kasační stížnosti. Bohužel se tak mohlo dít jen v individuálních případech, na samotné podstatě popisovaného systému to nic neměnilo. Ostatně ani tato skutečnost (podání nové žádosti o zaměstnaneckou kartu) není v rozhodnutí správních orgánů reflektována. Soud je povinen přezkoumat rozhodnutí správních orgánů dle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování

správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). V opačném případě by se dopouštěl tzv. předsudku zpětného hodnocení (*hindsight bias*), tedy hodnotil by tehdejší situaci se znalostí pozdějších informací. Toto učinila stěžovatelka, když s odvoláním na informace z vlastní úřední činnosti fakt podání nové žádosti žalobcem v roce 2019 použila jako argument pro neexistenci vážné újmy v roce 2017, bohužel se však nepodělila se soudem o informaci jí jistě také z úřední činnosti známou, totiž že žádost byla přijata ke zpracování až pod tlakem soudního řízení vedeného žalobcem.

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila, že o původní žádosti o zaměstnaneckou kartu nerozhodla v zákonné lhůtě, ale až po 4,5 měsících od jejího podání. V řízení o zaměstnanecké kartě průtahy správního orgánu přitom za existence systému pro podávání a vyřizování žádostí o zaměstnaneckou kartu jako byl Visapoint (ve kterém fakticky nebylo podat žádost lidsky důstojným způsobem) pro žadatele zpravidla znamenaly jediné - „kontumaci" výsledku jeho žádosti. Postup správního orgánu se mohl projevit i v chování toho, kdo nabízel volné pracovní místo v očekávání, že bude včas a bez zbytečné byrokracie obsazeno. Plynutím času totiž 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, nezbývá 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 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" dle § 41 odst. 8 správního řádu.

[37] V projednávané věci však správní orgány bez dalšího odmítly posoudit, zda délka řízení, ve spojení s dalšími skutečnosti, mohla být „hrozící vážnou újmou". Toliko konstatovaly, že délka řízení pro změnu obsahu podání důvodem není. Správní orgán I. stupně rozhodl o tom, že žadatel nesplnil jednu z podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Využil k tomu zjištění, že původní potencionální zaměstnavatel posléze omezil již ke dni 31. 5. 2017 nabídku volných pracovních míst na 0 (což ověřil jak správní orgán I. stupně při svém rozhodování o žádosti žalobce o povolení změny obsahu žádosti dne 4. 10. 2017, tak znovu stěžovatelka, která rozhodovala dne 28. 12. 2017 o odvolání proti zamítavému rozhodnutí). Nevzaly v úvahu dostatečně další důležité okolnosti.

[38] Po zjištění, že původní přislíbené místo není k dispozici, nezbylo žalobci než požádat o přerušení běžícího řízení a pokusit se najít si pracovní místo (u jiného zaměstnavatele) odpovídající zákonným podmínkám. Ostatně jako důvod pro přerušení uvedl právě potřebu získání potřebného času, aby si jiné zaměstnanecké místo našel. Správní orgán I. stupně byl tedy s jeho důvody srozuměn a deklaroval je v důvodech svého rozhodnutí o přerušení řízení. Požádal-li žalobce posléze o pokračování v řízení a v tomto kontextu o povolení změny obsahu původně podané žádosti v podstatě jen ohledně druhu práce a místa jejího výkonu a osoby zaměstnavatele (ostatní náležitosti zůstaly nezměněny), bylo logické, aby správní orgány takovou změnu povolily a dokončily řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Navíc měly přihlédnout k tomu, že žalobce tuto situaci nevyvolal.

[39] Správní orgány však v projednávané věci svého prodlení na místo toho využily proti žalobci, resp. k němu v rámci výkladu pojmu „hrozící vážná újma“ vůbec nepřihlédly, ač mělo pro žádost o zaměstnaneckou kartu fatální důsledky. Nechaly stranou smysl a účel aplikovaného hmotného práva, kterým je především 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. Správní orgány na místo toho použily izolovaně ustanovení procesního práva, které jistě jinak má své místo ve správním řízení a zabraňuje potenciálnímu svévolnému chování účastníků v řízení o žádostech (což nebyl tento případ), a žádosti žalobce postupně zamítly.

[40] Postup správních orgánů neberoucí v úvahu fakt značné obtížnosti až nemožnosti lidsky důstojně učinit nové podání (zde žádost o zaměstnaneckou kartu) tak vylučují naplnění účelu řízení o zaměstnanecké kartě (nechat se při splnění zákonných podmínek zaměstnat na vybrané a přislíbené volné pracovní místo), a představují tedy „hrozící vážnou újmu“ dle § 41 odst. 8 správního řádu.

[41] Nedůvodnou soud shledal konečně i námitku stěžovatelky, že se správní orgány dostatečně zabývaly námitkou porušení legitimního očekávání. Ačkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 7/2005 – 86, je na projednávanou věc nepřiléhavý. Správní orgány námitce žalobce stran legitimního očekávání nevyhověly nikoliv pro vlastní nezákonnou praxi (viz rozsudek č. j. 2 As 7/2005 – 86), ale toliko s ohledem na netotožného zaměstnavatele a jiné skutkové okolnosti věci (ty však vůbec nespecifikovaly). Krajský soud proto správně označil vypořádání této námitky za nedostatečné.

[42] Kasační soud se otázkou stability správní praxe (právní jistoty) a její vynutitelnosti před správními soudy opakovaně zabýval již dříve (srov. např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, č. 605/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86, rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, č. 1383/2007 Sb. NSS či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS). V posledně zmíněném rozhodnutí rozšířený senát mezi jinými dospěl k závěru, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je pro správní orgány závazná. Otázka porušení legitimního očekávání proto může mít přímý vliv i na to, zda jsou rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu obsahu podání zákonná, a to bez ohledu na existenci „hrozící vážné újmy“ dle § 41 odst. 8 správního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelkou uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. V dalším řízení se správní orgány budou zabývat

všemi skutkovými okolnostmi projednávané věci nejenom izolovaně, ale zejména v jejich souhrnu. Na paměti budou mít především nalezení smyslu a účelu aplikovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců a jeho naplnění procesně bezvadným způsobem.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, stěžovatelka je proto povinna mu nahradit účelně vynaložené náklady řízení. Náklady řízení procesně úspěšného žalobce činí odměna za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. k) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)], dále 300 Kč jako náhrada hotových výdajů advokáta [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je třeba k nákladům právního zastoupení připočíst částku představující tuto daň ve výši 714 Kč. Stěžovatelce tedy bylo uloženo zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem částku 4.114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu