



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **D. T. X.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 4. 2020, č. j. 30 A 208/2018 – 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce dne 7. 3. 2017 podal na Velvyslanectví České republiky 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“).

[2] Dne 9. 8. 2017 žalobce požádal o povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty a předložil 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-9346-15/ZM-2017, Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty nepovolilo, neboť shledalo, že pro takový postup nebyly splněny podmínky podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Proti tomuto usnesení se žalobce odvolal.

[4] Rozhodnutím ze dne 28. 12. 2017, č. j. OAM-9346-19/ZM-2017, ministerstvo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce nesplňoval 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 se žalobce rovněž odvolal.

[5] Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-13985-5/SO-2018, žalovaná odvolání žalobce proti usnesení ministerstva ze dne 4. 10. 2017, č. j. OAM-9346-15/ZM-2017, zamítla a uvedené usnesení potvrdila.

[6] Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-13985-6/SO-2018, žalovaná odvolání žalobce proti rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 12. 2017, č. j. OAM-9346-19/ZM-2017, zamítla a uvedené rozhodnutí potvrdila.

II.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 8. 2018, č. j. MV-13985-6/SO-2018, žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 22. 4. 2020, č. j. 30 A 208/2018 - 34, zrušil rozhodnutí žalované i rozhodnutí ministerstva ze dne 28. 12. 2017, č. j. OAM-9346-19/ZM-2017, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[8] Krajský soud poukázal na nesprávný výklad žalované k § 41 odst. 1 správního řádu a přiblížil obsah pojmu „hrozící vážná újma“ podle § 41 odst. 8 téhož zákona. Podle jeho názoru se správní orgány nedostatečně vypořádaly s argumentací žalobce. Nedostatečně se zabývaly délkou řízení, která vedla k tomu, že o něj zaměstnavatel ztratil zájem; vynaloženými náklady jako hrozící vážnou újmu či možností podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. Krajský soud v této souvislosti připomněl stávající situaci, kdy byl příjem žádostí o povolení dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání zcela pozastaven, a předtím, kdy se vyžadovala registrace prostřednictvím systému Visapoint. Postoj ministerstva, že žalobce si může podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, tak již není aplikovatelný. Dále krajský soud poukázal na nedostatečné vypořádání námítky porušení legitimního očekávání. Žalovaná totiž toliko uvedla, 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. Žalobce uváděl závažná tvrzení, která by mohla svědčit o vážné újmě, která by mu hrozila v případě nepovolení změny obsahu původní žádosti. Žalobce tak splnil povinnost tvrzení. Pokud měly správní orgány tvrzení žalobce za sporná, měly jej vyzvat k jejich prokázání a poučit ho o případných následcích. Správní orgány však, aniž by se věcí patřičně zabývaly, shledaly, že v případě žalobce nebyla splněna podmínka hrozby vážné újmy. V této souvislosti krajský soud přitom shledal, že interpretace vážné újmy správními orgány nemá oporu v zákoně ani v ustálené soudní praxi či respektované odborné literatuře.

III.

[9] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka poukázala na to, že žalobce dne 13. 3. 2018 podal novou žádost o vydání zaměstnanecké karty. Tato skutečnost je zřejmá z výpisu z cizineckého informačního systému ze dne 18. 6. 2018, který je obsažen ve spisovém materiálu pod č. j. MV-13985-3/SO-2018 a který měl krajský soud k dispozici. Této žádosti bylo následně ministerstvem vyhověno

pokračování

a zaměstnanecká karta byla žalobci vydána s platností od 13. 11. 2018 do 12. 11. 2020. Tato skutečnost prokazuje, že veškerá argumentace žalobce ohledně nemožnosti podat novou žádost je nepravdivá. Žalobce mohl podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, tuto žádost také dne 13. 3. 2018 podal, následně jí bylo vyhověno a v současnosti žalobce pobývá na území na základě vydané zaměstnanecké karty. Krajský soud tedy nepřihlédl ke skutečnosti, že žalobce dne 13. 3. 2018 podal novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, čímž zapříčinil nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že krajský soud vydal rozsudek, který naprosto nezohledňuje individuální okolnosti případu žalobce. Jelikož v současnosti žalobce pobývá na území na základě vydané zaměstnanecké karty, je stěžovatelka toho názoru, že není dán důvod pro zrušení vydaných správních rozhodnutí. Krajský soud v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. nevycházel ze skutkového stavu v době rozhodování stěžovatelky, neboť nezohlednil, že žalobce podal novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, ačkoli k tomu měl podklad v podobě výpisu z cizineckého informačního systému ze dne 18. 6. 2018.

[11] Stěžovatelka je dále toho názoru, že námitky žalobce byly v průběhu správního řízení vypořádány přiměřeným způsobem s ohledem na individuální okolnosti jeho případu. Stěžovatelka odlišnost případu žalobce od případů jiných žadatelů zcela přezkoumatelným způsobem objasnila. Není možné po správních orgánech požadovat, aby přesně stanovily délku překročení lhůty, při níž by již nastala vážná újma. Tato se bude v jednotlivých případech lišit s ohledem na individuální okolnosti případu. Stěžovatelka také nemůže dopodrobna rozebírat odlišnost jiných případů, kdy bylo žádosti o změnu obsahu podání vyhověno, neboť by tím zasáhla do práva jiných cizinců na ochranu osobních údajů. V případě, na který odkázal žalobce, se nejednalo o totožné skutkové okolnosti, neboť v namítaném případě byl vážný důvod pro povolení změny obsahu podání dán nepřiměřenou délkou řízení o podané žádosti, kdy řízení trvalo téměř dva roky, přičemž cizinec požádal o změnu obsahu podání na pracovní pozici u stejného zaměstnavatele, tedy zaměstnavatel se neměnil. Rozdíl tohoto případu od případu žalobce byl natolik zřejmý, že bližší upřesnění nebylo třeba.

[12] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatelka obsáhle argumentovala délkou platnosti původní pracovní smlouvy přiložené k žádosti o vydání zaměstnanecké karty a reálností jejího plnění v závislosti na rozhodování správních orgánů. Poukazovala na to, že žalobce neprokázal, že zaměstnavatel od pracovní smlouvy platně odstoupil pro nenastoupení žalobce do práce. Dále poukazovala na to, že dne 31. 5. 2017 byl v centrální evidenci volných pracovních míst snížen počet volných pracovních míst s tím, že tuto skutečnost nelze klást k tíži ministerstvu, ale je na odpovědnosti zaměstnavatele, přičemž žalobce měl možnost se zaměstnavatelem ještě před podáním jeho žádosti výslovně dohodnout na nesnižování počtu volných pracovních míst a tím tvrzené újmě předejít. Pokud rozhodnutím zaměstnavatele o snížení počtu volných pracovních míst v centrální evidenci volných pracovních míst vznikla žalobci jakákoli újma, bylo třeba toto řešit v rovině soukromého práva ve vztahu žalobce a jeho zaměstnavatele, nikoliv v rovině správního práva ve vztahu žalobce a správních orgánů. Jediným přímým důsledkem zamítnutí žádosti žalobce je nemožnost pobývat a vykonávat zaměstnání na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. V důsledku nevydání zaměstnanecké karty by tak zůstal zachován stávající stav. Jelikož neexistuje ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území, nemůže být žalobci způsobena vážná újma jen tím, že nebude jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhověno pro nesplnění zákonných podmínek. Stěžovatelka má rovněž za to, že případná nemožnost podání nové žádosti nemůže představovat vážnou újmu. Eventuální pochybení správních orgánů při podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty může být napraveno v rámci zákonem předvídaných procesních postupů, nelze jej však napravovat v řízení o žádosti ze dne 7. 3. 2017. Krajský soud rovněž nesprávně dovodil, že bylo třeba žalobce vyzývat k prokázání hrozící vážné újmy, kterou tvrdil,

a poučit jej o případných následcích. Je totiž zřejmé, že i kdyby žalobce prokázal, že mu vzniknou další náklady na podání nové žádosti, nebo za podání stávající žádosti, má možnost je požadovat po subjektu, který jeho situaci zapříčinil, tj. po zaměstnavateli, který snížil počet volných pracovních míst v centrální evidenci volných pracovních míst.

[13] Stěžovatelka proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[17] 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 krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[18] Jádrem sporu v posuzované věci představuje zodpovězení otázky, zda byly v případě žalobce splněny podmínky pro povolení změny obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Skutkově a právně velmi obdobnými případy státních příslušníků Vietnamské socialistické republiky (žadatelů o zaměstnaneckou kartu) se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích ze dne 13. 5. 2020, č. j. 1 Azs 7/2020 - 39, a ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 Azs 389/2020 - 36. S argumentací uvedenou v citovaných rozsudcích se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[19] 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 podatelé brozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.“

pokračování

[20] 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.

[21] 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.

[22] 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.

[23] Žádost o změnu obsahu podání (zde žádosti o zaměstnaneckou kartu) podle § 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. Podle 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.“

[24] 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 České republice 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.

[25] 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.

[26] Krajský soud nevyklučuje, že by finanční újma nemusela sama o sobě představovat hrozící vážnou újmu podle § 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 at' již osobní, majetkové či rodinné situace neuvedl. Správní orgány však mají ze své úřední činnosti také dostatek informací a znalostí skutečného stavu podávání a přijímání žádostí. O tom, že tento stav je dlouhodobě nevyhovující, svědčí i uskutečňované změny systému.

[27] Žalobce dále tvrdil, že kromě finanční újmy za „hrozící vážnou újmu“ považuje skutečnost, že s ohledem na průtahy ministerstva nebude moci podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu. V tomto ohledu zdejší soud souhlasí s krajským soudem, že hrozící vážnou újmu může představovat i 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.

[28] 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, publ. pod 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 ob stojí. Navíc se jedná o okolnost, která může ve spojení s dalšími skutkovými okolnostmi a procesním postupem správního orgánu naplnit onu „hrozící vážnou újmu“ podle § 41 odst. 8 správního řádu (viz dále).

[29] Stěžovatelka poukazovala zejména na to, že žalobce podal novou žádost o udělení zaměstnanecké karty v březnu 2018, což podle jejího názoru prokazuje, že mu nic nebránilo novou žádost podat. Nejvyšší správní soud nepovažuje toto tvrzení za důvodné. Předně nelze přehlédnout, že žalobce podal žádost o změnu obsahu podání již dne 9. 8. 2017, tedy ještě v době fungování systému Visapoint. Z právě uvedeného je zřejmé, že žalobce neměl minimálně po dobu několika měsíců možnost novou žádost lidsky důstojným způsobem podat, neboť systém Visapoint takový postup neumožňoval a po jeho zrušení (31. 10. 2017) bylo podávání žádostí do 1. 12. 2017 zcela pozastaveno. Poté bylo k podání žádosti o pobytové oprávnění vyžadováno objednání prostřednictvím telefonické linky, přičemž i na tento nový objednávací systém bylo možno vztáhnout tytéž výhrady, které měl Nejvyšší správní soud k systému Visapoint. Skutečnost, že žalobce měl podat novou žádost (až) v březnu 2018, tedy sama o sobě neprokuje, že měl reálnou možnost podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu rovněž v době rozhodování ministerstva a nemůže být brána jako zásadní důvod pro nepovolení změny obsahu žádosti (usnesení ministerstva o zamítnutí žádosti bylo vydáno v říjnu 2017). Ostatně ani tato skutečnost (podání nové žádosti o zaměstnaneckou kartu) není v rozhodnutí správních orgánů reflektována. Soud je povinen přezkoumat rozhodnutí správních orgánů podle 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, 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 2018 použila jako argument pro neexistenci vážné újmy v roce 2017.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila, že o původní žádosti o zaměstnaneckou kartu nerozhodla v zákonné lhůtě. 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 možno 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 „vyrchá“ 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 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.

pokračování

[31] V projednávané věci však správní orgány bez dalšího odmítly posoudit, zda délka řízení, ve spojení s dalšími skutečностями, mohla být „hrozící vážnou újmu“. Toliko konstatovaly, že délka řízení pro změnu obsahu podání důvodem není. Ministerstvo poté rozhodlo o tom, že žalobce nesplnil jednu z podmínek pro vydání zaměstnanecké karty. Využilo k tomu zjištění, že původní potencionální zaměstnavatel posléze omezil již ke dni 31. 5. 2017 nabídku volných pracovních míst na nulu. Správní orgány však nevzaly v úvahu dostatečně další důležité okolnosti.

[32] Po zjištění, že původní přislíbené místo není k dispozici, nezbylo žalobci než požádat o přerušeni běžícího řízení a pokusit se najít si nové pracovní místo (u jiného zaměstnavatele) odpovídající zákonným podmínkám. Ostatně jako důvod pro přerušeni uvedl právě potřebu získání potřebného času, aby si jiné zaměstnanecké místo našel. Ministerstvo bylo tedy s jeho důvody srozuměno a deklarovalo je v důvodech svého rozhodnutí o přerušeni 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 přihlídnout k tomu, že žalobce tuto situaci nevyvolal.

[33] 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.

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

[35] Nedůvodnou Nejvyšší správní soud shledal konečně i námitku stěžovatelky, že se dostatečně zabývala námitkou porušení legitimního očekávání. Stěžovatelka námitce žalobce stran legitimního očekávání nevyhověla s ohledem na jiné skutkové okolnosti věci, které však specifikovala toliko odlišnou (nepřiměřenou) délkou řízení o podané žádosti (téměř dva roky) a netotožným zaměstnavatelem. Krajský soud proto správně označil vypořádání této námitky za nedostatečné.

[36] 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, publ. pod 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, publ. pod č. 1383/2007 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publ. pod 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“ podle § 41 odst. 8 správního řádu.

[37] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[38] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu