



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: V. V. L., narozený X
státní příslušnost X
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 8, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2017, č. j. MV-157375-4/SO-2016,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 17. 3. 2017, č. j. MV-157375-4/SO-2016, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 5 614 Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila usnesení Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 9. 2016, č. j. OAM-9268-12/ZM-2016 (dále jen „prvostupňové usnesení“), jímž bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 298/2016 Sb. (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 380/2015 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaná i správní orgán I. stupně rozhodovaly ve věci poté, co rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2016, č. j. 6 A 12/2016 – 29 (dále jen „rozsudek městského soudu“) byla na straně správního orgánu I. stupně shledána nečinnost a bylo mu uloženo do 60 dnů od právní moci rozsudku městského soudu vydat rozhodnutí v řízení o žádosti, která byla dle názoru městského soudu podána žalobcem již dne 27. 8. 2015 u Velvyslanectví České republiky v H. (dále jen „zastupitelský úřad“). Jelikož po obdržení rozsudku městského soudu v Praze neměl správní orgán I. stupně předmětnou žádost již k dispozici, vyzval žalobce k jejímu doložení formou výzvy k odstranění vad. Protože žalobce tuto žádost ve stanovené lhůtě nedoložil, bylo prvostupňovým usnesením rozhodnuto o zastavení řízení, přičemž napadeným rozhodnutím byl tento postup potvrzen.

II. Žalobní body

2. Žalobce předně namítal, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce měl za to, že správní orgán I. stupně ho nebyl vůbec oprávněn vyzývat k odstranění vad žádosti dle § 45 odst. 2 správního řádu, neboť žalobce podal vad prostou a řádně doloženou žádost již dne 27. 8. 2015 na zastupitelském úřadě. Žádost se nemohla stát vadnou dodatečně dnem, kdy ji spolu s připojenými podklady zastupitelský úřad vrátil zpět zástupci žalobce, neboť právě to dle rozsudku městského soudu představovalo nezákonný postup. Zastupitelský úřad měl řádnou žádost i s příloženými podklady předat správnímu orgánu I. stupně, a proto nemůže být žalobci na újmu, že tak zastupitelský úřad neučinil. Dle žalobce byl správní orgán I. stupně povinen dle § 8 odst. 2 správního řádu vyvinout aktivitu k získání dokumentů (nebo alespoň jejich kopií) předaných žalobcem zastupitelskému úřadu. Z odůvodnění prvostupňového usnesení však není zřejmé, zda tak vůbec učinil. Správnímu orgánu I. stupně v době vydání prvostupňového usnesení muselo být zřejmé, že dne 27. 8. 2015 byla žalobcem žádost podána řádně. Za situace, kdy správnímu orgánu I. stupně byla rozsudkem městského soudu uložena povinnost ve věci rozhodnout, avšak k tomuto rozhodnutí neměl od zastupitelského úřadu k dispozici ani žádost, ani k ní přiložené podklady (neboť dne 23. 10. 2015 byla vrácena zastupitelským úřadem zpět právnímu zástupci žalobce), neměl správní orgán I. stupně důsledky této situace přenášet na žalobce a vyzývat ho k odstranění vad. Žádost ze dne 27. 8. 2015 byla podána jako bezvadná, správní orgán I. stupně ji však neměl k dispozici pouze v důsledku protiprávního nakládání s těmito dokumenty jiným orgánem veřejné moci. Podle žalobce tato situace představovala *de facto* ztrátu dokumentů, proto se měl správní orgán I. stupně v souladu s čl. 40 nařízení Ministerstva vnitra ze dne 25. 1. 2008, kterým se vydává spisový a skartační řád, pokusit o rekonstrukci spisu a za tímto účelem požádat o součinnost zastupitelský úřad. Ten si před vrácením žádosti

zástupci žalobce nepochybně pořídil kopie všech připojených dokumentů, které by pro rekonstrukci spisu a projednání věci správním orgánem I. stupně byly dostačující. Nebylo však možné volit postup, při němž byl žalobce vyzván k odstranění vad, neboť „vady“, které žádosti správní orgán I. stupně i žalovaná vytykají, vznikly až dodatečně bez jakéhokoliv přičinění žalobce, a to nesprávným úředním postupem zastupitelského úřadu.

3. Žalobce považoval napadené rozhodnutí rovněž za nepřezkoumatelné, neboť žalovaná nevypořádala jeho odvolací námitku spočívající v tom, že část chybějících podkladů osobně předložil na zastupitelském úřadě. Žalobce totiž po obdržení výzvy ze dne 19. 7. 2016 k odstranění vad osobně předložil část výzvou specifikovaných podkladů na zastupitelském úřadě, když se tam dostavil za účelem zaplacení správního poplatku za žádost a sejmutí otisků prstů. Žádný z těchto podkladů však ve spise založen není. Není tak zřejmé, zda je zastupitelský úřad správnímu orgánu I. stupně předal. Žalobce toto namítal ve svém odvolání proti prvostupňovému usnesení, žalovaná však na tuto námitku nikterak nereagovala. Proto žalobce považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
4. Žalobce dále brojil proti nesprávnému použití § 82 odst. 4 správního řádu, neboť žalovaná se odmítla zabývat podklady předloženými během odvolacího řízení s poukazem na koncentraci řízení. Žalobce totiž spolu s odvoláním předložil žalované originály dokumentů, které již dne 27. 8. 2015 předal zastupitelskému úřadu a které zastupitelský úřad vrátil zpět k rukám zástupce žalobce. Vedle toho předložil spolu s odvoláním nový doklad o zajištění ubytování s tím, že ostatní doklady považuje za stále aktuální. Žalovaná však k dokladům doloženým spolu s odvoláním odmítla přihlédnout s odkazem na koncentraci řízení vyplývající z § 82 odst. 4 správního řádu. Tento postup považuje žalobce za nesprávný, neboť nebyl o koncentraci řádně poučen. Poukázal přitom na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, z něhož dovodil, že je povinností správního orgánu I. stupně před vydáním rozhodnutí účastníka řízení poučit o koncentraci řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu, jinak nemohou účinky koncentrace nastat. Dle žalobce se předmětné ustanovení navíc vztahuje pouze na důkazy, které účastník řízení předkládá poprvé, a nikoliv na důkazy, které již jednou předložil. Proto toto ustanovení nebylo možno v dané věci vůbec použít, neboť podklady předložené žalobcem v odvolacím řízení nebyly důkazy novými, nýbrž důkazy předloženými již spolu s podáním žádosti ze dne 27. 8. 2015. Jelikož žalobce tyto důkazy již jednou předložil, nelze posuzovat, zda je mohl či nemohl uplatnit dříve.
5. Žalobce dále namítal, že ačkoliv původně volná pracovní místa vedená pod číslem X (z nichž jedno usiloval svou žádostí získat) byla již obsazena, není tato skutečnost překážkou pro kladné posouzení žádosti. Zaměstnavatel může v průběhu řízení o žádosti původně volná pracovní místa obsazovat a souběžně s tím ohlašovat nová volná pracovní místa, kterým ovšem bude přiděleno číslo nové. Není proto podstatné číslo hlášeného volného pracovního místa, ale to, zda v době rozhodnutí správního orgánu existuje u zaměstnavatele volné pracovní místo uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Zaměstnavatel měl přitom v době vydání usnesení správním orgánem I. stupně 28 volných míst na stejnou pracovní pozici, o níž žalobce v žádosti usiloval. Z toho žalobce dovodil, že již v době vydání prvostupňového usnesení splňoval podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to i přesto, že pod číslem uvedeným v žádosti byla (ke dni podání žaloby) původně volná pracovní místa již obsazena. Žalobce je názoru, že mu délka správního řízení, která několikanásobně překročila dobu stanovenou zákonem, nemůže být na újmu tím, že

v průběhu doby pracovní pozice, o kterou usiluje, je již vedena pod jiným číslem hlášeného volného pracovního místa. Závěr žalované o nutnosti existence volného pracovního místa pod číslem uvedeným v žádosti je dle názoru žalobce formalistický. Přednost by mělo mít hledisko materiální, tedy že není podstatné číslo hlášeného volného pracovního místa, nýbrž fakt, že volná pracovní pozice stále existuje.

III. Vyjádření žalované

6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že žalobní body se shodují s jednotlivými body odvolání, jež žalovaná shledala za řádně vypořádané. Podrobně se žalovaná vyjádřila k žalobcem namítané nesprávné aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu, přičemž vyslovila názor, že na podklady žádosti doložené žalobcem až v odvolacím řízení se koncentrace řízení dle dotčeného ustanovení uplatní. Žalobce totiž podklady k žádosti prokazatelně disponoval a mohl je předložit ještě v řízení před správním orgánem I. stupně, k čemuž byl řádně vyzván. Žalovaná dále nesouhlasila s žalobcem, že pro posouzení žádosti není podstatné číslo volného pracovního místa, neboť toto číslo je identifikačním číslem volného pracovního místa v evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a jako takové je náležitostí žádosti.

IV. Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
8. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud 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.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, neshledal.
9. Žalobce na výzvu soudu v poskytnuté lhůtě nesdělil, zda souhlasí, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání, proto lze s poukazem na § 51 odst. 1 s. ř. s. mít za to, že s tímto postupem souhlasí. Žalovaná svůj souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání vyjádřila rovněž *implicite*, když k výzvě ve stanovené lhůtě nezažala žádné stanovisko.

V. Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:
11. Dne 27. 8. 2015 došlo ze strany zastupitelského úřadu k odmítnutí přijetí žalobcovy žádosti s odůvodněním, že žádost je možno podat pouze na základě registrace v systému Visapoint, kterou žalobce neprovedl. Proti tomuto postupu podal žalobce téhož dne osobně zastupitelskému úřadu stížnost, k níž jako přílohu připojil předmětnou žádost. Na uvedenou stížnost reagoval zastupitelský úřad dopisem ze dne 23. 10. 2015, v němž žalobci sdělil, že z důvodu nevyhovění pravidlům registrace v systému Visapoint nebyla jeho stížnost shledána důvodnou, načež byly žalobci vráceny zpět originály dokumentů, které byly ke stížnosti přiloženy. Žádost žalobce tak zůstala nerozhodnutá. Žalobce se u žalované domáhal uložení opatření proti nečinnosti, žalovaná však svým usnesením ze dne 6. 1. 2016, č. j. MV-183985-2/SO-2015 tomuto návrhu nevyhověla s odůvodněním, že z dostupných elektronických evidencí bylo zjištěno, že s žalobcem není vedeno žádné řízení o pobytu na území České republiky.

12. Žalobce se posléze žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal ochrany proti nečinnosti správního orgánu I. stupně. Městský soud v Praze posuzoval spornou otázku, zda bylo povinností žalované o žádosti žalobce rozhodnout, ačkoliv nebyla podána prostřednictvím registrace v systému Visapoint. Dospěl přitom k závěru, že v daném případě bylo správní řízení zahájeno, neboť žádost žalobce byla podána osobně u příslušného zastupitelského úřadu. Vycházel přitom z úvahy, že registrace v systému Visapoint není zákonnou podmínkou pro zahájení řízení, a proto shledal, že žalobce zákonné podmínky pro podání žádosti splnil. Z uvedených důvodů byla rozsudkem městského soudu uložena správnímu orgánu I. stupně (vystupujícimu v soudním řízení před Městským soudem v Praze v pozici žalovaného) povinnost vydat do 60 dnů ode dne právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce.
13. Dne 19. 7. 2016 správní orgán I. stupně vyzval žalobce k odstranění vad žádosti, konkrétně k doložení dokumentů v této výzvě vyjmenovaných. Šlo zejména o úřední tiskopis žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, doklad o zajištění ubytování, doklad prokazující pracovněprávní vztah či doklad prokazující odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání. Požadované dokumenty neměl správní orgán I. stupně k dispozici, neboť ještě předtím, než mu byla rozsudkem městského soudu uložena povinnost vydat rozhodnutí, došlo ze strany zastupitelského úřadu k vrácení originálu žádosti se všemi jejími přílohami zástupci žalobce. K odstranění vad žádosti stanovil správní orgán I. stupně žalobci lhůtu 20 dnů. Na základě žádosti žalobce byla tato lhůta (jež měla uplynout dne 21. 8. 2016) prodloužena do 31. 8. 2016.
14. Protože ve stanovené lhůtě žalobce požadované dokumenty nedoložil, došlo k vydání prvostupňového usnesení, jímž správní orgán I. stupně řízení zastavil. Svůj postup odůvodnil tím, že žádost nemohl z věcného hlediska posoudit, tedy nemohl zhodnotit, zda žalobce splňuje podmínky stanovené zákonem pro vydání zaměstnanecké karty, neboť se mu žádost a k ní připojené náležitosti nikdy nedostaly do dispozice.
15. Proti prvostupňovému usnesení podal žalobce dne 20. 9. 2016 blanketní odvolání, jehož důvody doplnil podáním ze dne 19. 10. 2016, přičemž v rámci tohoto doplnění doložil originál žádosti včetně souvisejících podkladů.
16. Žalovaná napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítla a postup správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná vycházela z úvahy, že žalobce teprve v odvolacím řízení předložil originál žádosti včetně souvisejících podkladů, což vyhodnotila jako nepřípustné z důvodu koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu. S názorem žalobce, že tyto podklady byly předloženy již v rámci žádosti podané dne 27. 8. 2015 u zastupitelského úřadu, se žalovaná neztotožnila a vyhodnotila je jako předložené teprve v odvolacím řízení. Argumentovala tím, že byly-li veškeré podklady žalobcem doloženy již dne 27. 8. 2015, pak mohl jistě správnímu orgánu I. stupně zaslat veškeré materiály po výzvě učiněné dne 19. 7. 2016, neboť to byl právě žalobce, kdo příslušnými dokumenty disponoval poté, co je zastupitelský úřad vrátil jeho zástupci. Dle žalované bylo zaslání výzvy k odstranění vad namístě, neboť neměl-li správní orgán I. stupně k dispozici podklady pro předmětné řízení, nemohl je z formálního ani obsahového hlediska posoudit, a tedy se žádostí samotnou ani nemohl meritorně zabývat. Proto posoudil-li správní orgán I. stupně nedoložení chybějících podkladů jako podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení, rozhodl o zastavení řízení v souladu se zákonem. Námitku žalobce, že správní orgán I. stupně se měl sám pokusit obstarat náležitosti žádosti od zastupitelského úřadu, shledala žalovaná ze nedůvodnou a odporující logice, neboť to byl právě žalobce, který žádost s

jejími přílohami měl po navrácení ze strany zastupitelského úřadu v dispozici. Výzva k odstranění vad rovněž obsahovala poučení o následcích v případě nevyhovění, proto žalovaná neshledala za důvodnou ani námitku žalobce o absenci poučení o důsledcích koncentrace správního řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu. Dle žalované se zásada koncentrace typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízeních o žádosti, kde je princip koncentrace plně na místě, neboť je v zájmu účastníka řízení, aby shromáždil a předložil všechny potřebné materiály. Žalovaná konečně shledala, že žalobce nesprávně interpretoval § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť není-li pod číslem uvedeným v žádosti k dispozici žádné volné pracovní místo, pak nemůže být splněn požadavek § 42 odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, třebaže tentýž zaměstnavatel dále eviduje jakoukoliv jinou volnou pracovní pozici.

VI. Posouzení žalobních bodů

17. Soud uvážil k námitkám uvedeným v jednotlivých částech žaloby takto:
18. Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit.
19. Dle rozsudku městského soudu (jehož závěry pro účely nyní projednávané věci zcela přebírá zdejší soud) bylo řízení řádně zahájeno okamžikem podání žádosti na zastupitelském úřadu, tj. dne 27. 8. 2015. V důsledku toho byla správnímu orgánu I. stupně uložena povinnost o žádosti žalobce rozhodnout. Zastupitelský úřad měl příslušné dokumenty dle rozsudku městského soudu správnímu orgánu I. stupně postoupit, namísto toho je ale vrátil k rukám zástupce žalobce. V důsledku tohoto pochybení zastupitelského úřadu se správní orgán I. stupně dostal do kuriózní situace, kdy po obdržení rozsudku městského soudu musel ve lhůtě 60 dnů vydat rozhodnutí, ke kterému ale neměl prakticky žádné podklady, tedy ani samotnou žádost, ani související přílohové dokumenty. Je proto logické, že správní orgán I. stupně se snažil tyto chybějící podklady opatřit. Klíčovou otázkou je, zda tak mohl činit prostřednictvím výzvy k odstranění vad zasílané žalobci.
20. Smyslem ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu je umožnit žadateli, aby dodatečně zhojil svou neúplnou žádost a aby o ní mohl správní orgán posléze meritorně rozhodnout. Na první pohled se tedy může jevit, že zmiňované ustanovení není možno na situaci žalobce vůbec aplikovat, neboť správní orgán I. stupně žádost jako takovou obsahově vůbec neposuzoval. Současně je však třeba zohlednit, že v okamžiku, kdy byl správnímu orgánu I. stupně doručen rozsudek městského soudu ukládající mu povinnost o žádosti rozhodnout, nemohl správní orgán I. stupně reálně žádné posouzení učinit, neboť žádost ani její přílohy neměl k dispozici. Jestliže za této situace správní orgán I. stupně vycházel ze zjištění, že zastupitelský úřad žalobcovu žádost spolu s přílohami vrátil jeho zástupci (což zcela koresponduje se skutkovými závěry rozsudku městského soudu), pak ani neměl jinou možnost, jak požadavek rozsudku městského soudu naplnit, než chybějící podklady vyžádat přímo od žalobce. Soud samozřejmě nezpochybňuje pochybení na straně zastupitelského úřadu, který žádost s přílohami odeslal zástupci žalobce namísto toho, aby ji postoupil správnímu orgánu I. stupně. Tato vada řízení však byla založena zastupitelským úřadem a správní orgán I. stupně ji v době svého rozhodování již nemohl zpětně nijak napravit. Za této procesní situace představovalo vyžádání si podkladů přímo

od žalobce prakticky jediný možný postup, jak dostat povinnosti stanovené rozsudkem městského soudu. S ohledem na tyto okolnosti soud považuje zaslání výzvy k odstranění vad za zcela logický a adekvátní krok, neboť nebylo možné vydat rozhodnutí „z ničeho“.

21. Soud dává žalobci zčásti zapravdu, že výzva k odstranění vad pro něj v důsledku znamenala, že měl činit tentýž úkon opětovně (byť v tomto případě již nikoliv vůči zastupitelskému úřadu) a že byl vyzýván k odstranění „vady“, kterou sám nezpůsobil. Na druhou stranu vzhledem k okolnostem popsaným v předchozím odstavci si nelze představit, jak jinak by mohla být žádost žalobce věcně projednána. Výzvu k jejímu doložení přitom nelze hodnotit jako nepřiměřený požadavek, který by v případě vyhovění působil žalobci nějakou reálnou újmu. Soud má naopak za to, že v řízení o žádosti, kde se žadatel dožaduje práva, žalobce mohl a měl výzvě vyhovět, neboť bylo zcela v jeho zájmu, aby správní orgán I. stupně shromáždil všechny potřebné podklady pro posouzení žádosti. Ostatně i převažující judikatura (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019 – 22, stejně jako všechny zde uváděné rozsudky dostupný na www.nssoud.cz) se kloní k závěru, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců. Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon. Tyto obecné judikatorní závěry lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, a to tím spíš, že ani není postaveno najisto, zda žádost a podklady zasláné dne 27. 8. 2015 zastupitelskému úřadu byly skutečně kompletní a že by i v případě jejich postoupení správnímu orgánu I. stupně nevystala potřeba vyzývat žalobce k jejich dílčímu doplnění. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že i když podání učiněné dne 27. 8. 2015 u zastupitelského úřadu bylo platné a vyvolalo účinky zahájení řízení o žádosti (blíže viz závěry rozsudku městského soudu), není tím rozhodně řečeno, že se skutečně jednalo o žádost se všemi náležitostmi a že nešlo vyloučit nutnost jejího dalšího doplnění – právě tyto otázky měly být předmětem hodnocení správního orgánu I. stupně. Rovněž z tohoto hlediska tedy nelze zaslání výzvy k odstranění vad hodnotit jako nesprávný postup. Naopak předchozímu pochybení zastupitelského úřadu nelze přičítat zcela neomezený rozsah, proto jím nemohla být způsobena vada všech následujících řízení, vedených navíc jinými věcně příslušnými orgány. Soud rovněž považuje za vhodné poznamenat, že správní orgán I. stupně projevilo vůči žalobci i jistou vstřícnost, když vyhověl jeho požadavku na prodloužení lhůty k odstranění vad. Ostatně podání žádosti o prodloužení lhůty předznamenává úmysl žalobce výzvě vyhovět, avšak v delší lhůtě, než kterou stanovil správní orgán I. stupně.
22. Soud rovněž nemůže souhlasit s názorem žalobce, že správní orgán I. stupně měl vyvíjet určité úsilí k získání žádosti (potažmo její kopie) od zastupitelského úřadu. Byl to totiž právě žalobce (potažmo jeho zástupce), který originálem žádosti s jejími přílohami po navrácení zastupitelským úřadem disponoval. Proto nelze přisvědčit jeho námitce, že měl správní orgán I. stupně aplikovat ustanovení o ztrátě dokumentů a v souladu s čl. 40 nařízení Ministerstva vnitra, kterým se vydává spisový a skartační řád, se pokusit o rekonstrukci spisu. O ztrátu dokumentů totiž v daném případě nešlo a jakákoliv rekonstrukce spisu by představovala úkon neadekvátní. Zcela logickým krokem bylo vyžádání si chybějících dokumentů od účastníka (žalobce), který jimi zjevně disponoval, přičemž se rozhodně nejednalo o úkon, který by účastníka nepřiměřeně zatěžoval.

23. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že postup správního orgánu I. stupně spočívající v tom, že přípisem ze dne 19. 7. 2016 vyzval žalobce k opětovnému předložení žádosti a stanovil mu k tomu lhůtu 20 dnů, odpovídal nastalé procesní situaci. Jestliže žalobce ani poté, co mu byla na jeho žádost stanovená lhůta prodloužena, požadované dokumenty opět nedoložil, postupoval správní orgán I. stupně správně, pokud prvostupňovým usnesením řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Soud proto tento žalobní bod shledal nedůvodný.
24. Soud však musel dát žalobci za pravdu v rozsahu žalobních bodů brojících proti postupu žalované v odvolacím řízení.
25. Žalobce ve svém odvolání proti prvostupňovému usnesení namítal (viz předposlední odstavce na str. 2 jeho odvolání ze dne 19. 10. 2016), že část podkladů uváděných ve výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 19. 7. 2016 po jejím obdržení osobně předložil na zastupitelském úřadě, když se tam dostavil za účelem zaplacení správního poplatku za žádost a sejmutí otisků prstů, avšak tyto dokumenty nejsou založeny ve správním spise a není zřejmé, zda se vůbec správnímu orgánu I. stupně dostaly do dispozice. Dle soudu se jednalo o odvolací námitku plně srozumitelnou a obsahově zcela konzistentní. Žalovaná se však v napadeném rozhodnutí k této poměrně zásadní námitce nijak nevyjádřila. Soud proto dává žalobci za pravdu, že z důvodu absence reakce na toto skutkové tvrzení je napadené rozhodnutí zčásti nepřezkoumatelné. Judikatura správních soudů konstantně dovozuje, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, jestliže se správní orgán nevypořádal s některými z odvolacích námitek a důkazních návrhů účastníka správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007–84). Tvrdil-li žalobce, že chybějící podklady (byť pouze jejich „část“) po obdržení výzvy k odstranění vad po 19. 7. 2016 doložil (třebaže tak učinil osobně v H. na zastupitelském úřadě a nikoliv vůči správnímu orgánu I. stupně), jedná se o skutečnost, jejíž zodpovězení je pro posuzovanou věc nikoliv nepodstatné. Z tohoto důvodu soud nepovažuje za jisté, že by v daném případě výrok napadeného rozhodnutí zůstal nezměněn i za situace, kdy by k opomenutí předmětné odvolací námitek nedošlo (nejedná se tedy o vadu řízení bez vlivu na výrok rozhodnutí ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004–59). Soud má naopak za to, že nelze spolehlivě vyloučit, že by vypořádání této odvolací námitek nemohlo vnést k jinému posouzení věci samé, neboť je možné, že žalobce zastupitelskému úřadu skutečně předložil samotný tiskopis žádosti a že jeho přílohou byly i dokumenty, jež pro posouzení žádosti byly dostačující (jakkoliv žalobce uvedl, že předložil zastupitelskému úřadu právě „část dokladů“). Právě tuto otázku měla žalovaná v rámci odvolacího řízení prověřit, a protože tak neučinila, zatížila napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a naplnila tak důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem.
26. Soud však musel dát žalobci za pravdu i ve vztahu k jeho námitce týkající se nesprávné aplikace § 82 odst. 4 správního řádu.
27. Na jednu stranu je pravdou, že smyslem § 82 odst. 4 správního řádu je zajistit, aby se dokazování ve správním řízení odehrávalo primárně na prvním stupni a aby podstatné důkazy nebyly „schovávány“ až na odvolací řízení. Soud souhlasí s žalovanou potud, že jde-li o řízení o žádosti, v němž je hlavním účastníkem řízení osoba, která po správním orgánu něco žádá, pak je na místě, aby tvrzení rozhodných skutečností a návrhy na provedení důkazů uplatnila skutečně ještě v řízení na prvním stupni. Účelem ustanovení

§ 82 odst. 4 správního řádu je zabránit zjevným obstrukcím ze strany účastníků, kteří se svou žádostí něčeho domáhají. Naproti tomu na nyní posuzovanou věc nepřiléhají závěry žalobcem zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, neboť se v něm řešil případ správního řízení zahajovaného z moci úřední, ve kterém naopak správní orgán usiluje o uložení určité povinnosti účastníkovi a kde omezení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu skutečně neplatí. To však není případ nyní souzené věci, ve které se jedná o řízení o žádosti. Potud se soud s výkladem žalované ztotožňuje.

28. Navzdory výše uvedenému však soud shledal, že pro koncentraci § 82 odst. 4 správního řádu nebyly v tomto konkrétním případě splněny podmínky. Soud souhlasí s žalobcem, že předkládal-li žádost spolu s příslušnými podklady již dne 27. 8. 2015 u zastupitelského úřadu, pak se skutečně nejedná o nové důkazní návrhy, neboť ze strany žalobce byly předkládány dříve než v odvolacím řízení. To, že zastupitelský úřad předmětné dokumenty nepředal správnímu orgánu I. stupně, nemění nic na tom, že žalobcem uplatněny byly, a to dříve, než započalo odvolací řízení. Přestože zmiňované pochybení zastupitelského úřadu nebránilo tomu, aby správní orgán I. stupně vyzval žalobce k odstranění vad (viz body 18 až 22), nemůže totéž pochybení způsobit, že se důkazy předložené dříve „promění“ na důkazy předložené později. Žalovaná tudíž pochybila, jestliže na žalobcem předkládané důkazní návrhy nahlížela tak, že byly poprvé uplatněny až v průběhu odvolacího řízení, neboť žalobce je skutečně předložil již dříve. Nebyly tudíž splněny podmínky pro aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu, a proto žalovaná nemohla žalobcem předložené důkazní návrhy plošně odmítnout. Žalované naopak nic nebránilo, aby v rámci odvolacího řízení sama doplnila v potřebném rozsahu dokazování a o žádosti žalobce rozhodla meritorně s tím, že by v potřebném rozsahu prvostupňové usnesení změnila [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Nepřipuštěním předložených důkazních návrhů (s poukazem na nesprávnou aplikaci § 82 odst. 4 správního řádu) žalovaná zatížila napadené rozhodnutí podstatnou vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a soud jej musel zrušit i z tohoto důvodu.
29. Pouze pro úplnost soud poznamenává, že v souvislosti s otázkou přípustnosti důkazních návrhů neshledal důvodnou námitku žalobce o absenci příslušného poučení. Výzva správního orgánu I. stupně k odstranění vad ze dne 19. 7. 2016 obsahovala zcela jednoznačné a srozumitelné poučení o tom, jakým způsobem bude správní orgán I. stupně postupovat, nedoloží-li žalobce ve stanovené lhůtě žádost samu včetně jejích nezbytných náležitostí, přičemž zde bylo i výslovně upozorněno na možnost zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (viz str. 4 předmětné výzvy k odstranění vad). Žalobce byl tedy o nesplnění povinnosti tvrzení a důkazní dostatečně poučen. To však nemění nic na tom, že žalovaná jeho důkazní návrhy nesprávně vyhodnotila jako důkazy předložené teprve v odvolání.
30. Pokud jde o poslední žalobní bod brojící proti formalistickému postupu ohledně zjišťování volných pracovních míst evidovaných pod konkrétním číslem, pak soud konstatuje, že vyřešení této otázky se v daném případě nikterak nemůže dotknout výroku napadeného rozhodnutí, neboť její zodpovězení bude namísto až při meritorním posouzení žádosti samé. V daném případě k obsahovému posouzení žádosti zatím nedošlo, neboť předtím bylo řízení o žádosti zastaveno. Soud přesto považuje za vhodné alespoň předesílit svůj právní názor na tuto problematiku, neboť nelze vyloučit, že k meritornímu řešení této otázky po vrácení věci žalovanému dojde. V tomto směru se soud ztotožňuje s žalovanou, že uchází-li se žadatel o pracovní pozici, která je evidována v centrální evidenci volných

pracovních míst, je klíčovou náležitostí žádosti o vydání zaměstnanecké karty mj. uvedení čísla volného pracovního místa, na které je žádáno vydání povolení. Není-li pracovní místo označené v žádosti inkriminovaným číslem volné, nemůže být žádosti vyhověno. To je případ i žádosti v nyní posuzované věci. Žádosti podané dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto těžko může být vyhověno, není-li již pod číslem X u zaměstnavatele evidováno žádné volné pracovní místo, neboť žalovaná ani správní orgán I. stupně si nemohou za žalobce domýšlet, zda má zájem být zaměstnán na pracovní pozici vedené v centrální evidenci volných pracovních míst pod číslem jiným. Současně nelze přehlédnout, že od okamžiku podání žádosti došlo v mezidobí k nikoli zanedbatelným změnám: Pod číslem pracovní pozice uváděné žalobcem dnes (tj. ke dni vyhlášení tohoto rozsudku) již není v centrální evidenci volných pracovních míst žádné volné pracovní místo evidováno, rovněž zde schází aktuální údaj o žalobcem uváděném zaměstnavateli, neboť společnost J. T. C. s. r. o. v mezidobí změnila svůj název na M. P. Q. s. r. o. Proto bude-li žalovaná (či správní orgán I. stupně) dále v novém řízení žádost věcně posuzovat, pak (s ohledem na uplynutí poměrně dlouhé doby od podání žádosti) nezbude než žalobce vyzvat, aby svou žádost včetně jejích příloh v potřebném rozsahu aktualizoval.

VI. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

31. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že žalovaná opomněla v napadeném rozhodnutí vypořádat nikoli nevýznamný odvolací bod, čímž zatížila napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaná rovněž nesprávně vyhodnotila podklady připojené k žalobcovu doplnění odvolání jako nepřípustná nova ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, ačkoliv se jednalo o návrhy na dokazování uplatněné již v době podání žádosti u zastupitelského úřadu, a proto nebylo namístě nahlížet na ně jako na nepřípustné z důvodu koncentrace řízení. Tím, že tak žalovaná učinila, zatížila napadené rozhodnutí též vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Z uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí žalované zrušil.
32. Výše specifikované vady se týkají toliko odvolacího řízení. Proto soud neshledal důvod k tomu, aby spolu s napadeným rozhodnutím rušil i předcházející prvostupňové usnesení (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), neboť v postupu správního orgánu I. stupně žádné pochybení neshledal.
33. V navazujícím řízení po vrácení věci bude na žalované, aby podklady, které žalobce předložil spolu s odvoláním, bez dalšího neposuzovala jako nepřípustné návrhy na dokazování, ale aby vyšla z toho, že k jejich vznesení došlo ještě před odvolacím řízením. Dále žalovaná ověří, jaké listiny žalobce osobně v období po 19. 7. 2016 v H. na zastupitelském úřadě předložil, a na základě tohoto zjištění se vypořádá s příslušnou odvolací námitkou. S ohledem na uplynutí delší doby od faktického podání žádosti bude na místě vyzvat žalobce k aktualizaci údajů, které ve své žádosti uvedl, případně i k aktualizaci přílohových podkladů. Následně bude na žalované, zda sama přistoupí k meritornímu posouzení žádosti a současně se změnou prvostupňového usnesení rozhodne o jejím vyhovění či zamítnutí, nebo zda vrátí věc správnímu orgánu I. stupně.
34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměla ve věci úspěch. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení, současně však na straně žalobce shledal důvody zvláštního zřetele hodné, kvůli nimž mu část náhrady nákladů řízení nepřiznal. K tomuto postupu soud přistoupil s ohledem na skutečnost, že situaci, kdy dodnes nebylo

o žádosti ze dne 27. 8. 2015 rozhodnuto, žalobce částečně zavinil sám, neboť ve stanovené lhůtě, která byla na jeho žádost prodloužena, nevyhověl výzvě správního orgánu I. stupně a žádost mu nedodal. V dané době jí přitom zjevně disponoval, neboť mu nečinilo potíže připojit ji následně spolu s ostatními podklady ke svému odvolání. Volba takové procesní taktiky je poněkud nepochopitelná, neboť chtěl-li žalobce dosáhnout vyhovění své žádosti, pak není zřejmé, proč tolik otálel s předložením příslušných dokumentů, které zjevně k dispozici měl a jejichž posouzení by umožnilo jeho žádost věcně posoudit. Žalobcem zvolený postup naznačuje, jakoby mu šlo spíše o „přechytračení“ správních orgánů než o vlastní projednání jeho žádosti. Z těchto důvodů soud přistoupil k aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. a náhradu nákladů řízení v rozsahu 50 % nepřiznal.

35. S ohledem na výše uvedené soud žalobci přiznal náhradu nákladů řízení tvořenou zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a odměnou advokáta ve výši 8 228 Kč, to vše za použití § 60 odst. 7 s. ř. s. sníženo o 50 %. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava věci a sepsání žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.], dvě paušální částky jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a dále částku 1 428 Kč odpovídající náhradě daně z přidané hodnoty z odměny za zastoupení a náhrady hotových výdajů dle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 1 428 Kč, neboť zástupce žalobce je plátcem DPH. Plná výše náhrady nákladů řízení by tak činila 11 228 Kč, nicméně z důvodu zvláštního zřetele dle § 60 odst. 7 s. ř. s. (viz předchozí odstavec) soud přiznal žalobci pouze 50 % z této částky, tedy 5 614 Kč.

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 30. března 2020

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu