

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyní JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **N. P.**, nar. xxxxxxxx
státní příslušnost xxxxx
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D.
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 8. 2017 č. j. MV-65414-4/SO-2015

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytů cizinců (dále jen „Komise“) ze dne 3. 8. 2017 č. j. MV-65414-4/SO-2015 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto její odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 20. 3. 2015 č. j. OAM-1637-9/ZM-2015 (dále jen „*prvostupňový orgán*“ a „*prvostupňové rozhodnutí*“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo zastaveno podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), správní řízení o žádosti žalobkyně o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě vydání zaměstnanecké karty podle ust. § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), neboť žalobkyně ani po výzvě prvostupňového orgánu neodstranila vady podané žádosti a nedoložila zákonné náležitosti požadované ustanovením § 42h odst. 1 zákona o pobytu cizinců a nezbytné k posouzení její žádosti. Ke své žádosti předložila pouze cestovní doklad, a proto byla vyzvána v přiměřené lhůtě k předložení dokladu o zajištění ubytování, čísla volného pracovního místa v centrální evidenci volných pracovních míst a dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu. Do dne vydání prvostupňového rozhodnutí byly prvostupňovému orgánu doloženy pouze neověřené

kopie dokladu o zajištění ubytování a číslo volného pracovního místa uvedeného v centrální evidenci volných pracovních míst, nikoli však doklad prokazující existenci pracovněprávního vztahu.

3. Žalobkyně předně (*první žalobní bod*) namítá, že napadené rozhodnutí je zatížené nezákonností a nepřezkoumatelností, neboť v jejím případě bylo zřejmé, kdo podal žádost a čeho se domáhá, přičemž včasné nedodání některých dílčích dokumentů nemělo vést k zastavení řízení. Má za to, že tak byla zkrácena na svých právech, neboť žalovaný nevydal v rozporu s ust. § 6 správního řádu rozhodnutí více než dva roky od podání žádosti a žalobkyně nebyla ani v rozporu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu vyzvána k seznámení se s podklady pro rozhodnutí (*druhý žalobní bod*).
4. Napadené rozhodnutí je podle žalobkyně nepřiměřené, není v souladu s veřejným zájmem a neodpovídá okolnostem případu. Žalobkyně sice připouští, že část požadovaných podkladů dodala prvostupňovému orgánu opožděně, nicméně před tím, než mohl být spis postoupen žalovanému, již byly všechny požadované podklady založeny. Zdůvodnění, proč nebylo přihlédnuto k opožděně podaným podkladům, odkazující na koncentraci řízení (§ 82 odst. 4 správního řádu) považuje žalobkyně za projev přehnaného a neúčelného formalismu. Žalobkyně má za to, že koncentrace řízení vyjádřená v ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu měla za účel zamezit účastníkům neustálé předkládání nových skutečností a návrhů na provedení důkazů, které může za určitých okolností paralyzovat činnost správního orgánu. V tomto případě však žalobkyně činnost prvostupňového orgánu či Komise neparalyzovala ani nezpomalila. Zásada koncentrace řízení by tak měla být podle žalobkyně v tomto případě prolomena v její prospěch.
5. Žalobkyně dále (*třetí žalobní bod*) namítá, že nalézací správní orgán (prvostupňový orgán) jí dal nepřiměřeně krátkou lhůtu k odstranění vad podání, neboť je známo, že lhůty správních orgánů k vyřízení žádostí jsou obecně stanoveny na 30 dní. Pokud tedy správní orgán stanovil k odstranění vad žádostí tuto šibeniční lhůtu, existovala reálná možnost, že žalobkyně kvůli zdržením správních orgánů nestihne vady odstranit.
6. Komise navrhla zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě konstatovala, že řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty bylo pravomocně zastaveno a platnost posledního realizovaného pobytového oprávnění skončila uplynutím času, takže žalobkyně není k pobytu na území oprávněna. Co se týče skutkového stavu a průběhu správního řízení, Komise odkazuje na napadené rozhodnutí a jeho odůvodnění. Komise zdůraznila, že je-li naplněna jedna z podmínek pro zastavení správního řízení podle ust. § 66 správního řádu, správní orgán není nadán možností správního uvážení a je povinen řízení zastavit. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nedoložila doklad prokazující pracovněprávní vztah, tedy náležitost požadovanou zákonem, prvostupňový orgán nemohl předmětnou žádost projednat a vydat meritorní rozhodnutí a správně aplikoval ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V žalobě se podle Komise nesprávně uvádí, že řízení bylo zastaveno z důvodu nedoložení všech zákonem požadovaných podkladů (poznámka soudu: viz bod IV. odstavec druhý), přestože v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí se shodně uvádí, že tímto důvodem byl toliko jeden doklad. K námitce, že žalobkyně nebyla vyzvána k seznámení s podklady, Komise uvádí, že prvostupňový orgán neměl tuto povinnost, když k zastavení řízení došlo pro neodstranění podstatných vad žádosti, které bránily pokračování v řízení. Jiné podklady prvostupňový orgán neshromažďoval, takže správní spis neobsahoval nové skutečnosti, s kterými by měla být žalobkyně seznámena.

7. V namítaném postupu, který by měl být v rozporu s ust. § 6 správního řádu, Komise neshledala porušení zákona a má za to, že napadené i prvostupňové rozhodnutí odpovídají okolnostem daného případu.
8. K námitce nepřiměřeně krátké třicetidenní lhůtě k odstranění vad podání Komise odkazuje na napadené rozhodnutí, v němž již žalovaná Komise zhodnotila časový prostor k doložení všech zákonných náležitostí jako dostatečný, když navíc žalobkyně o prodloužení lhůty nepožádala a předložení dokladu prokazujícího pracovní právní vztah, tedy dokladu soukromoprávní povahy není vázáno na žádný správní orgán.
9. Ve věci proběhlo před Městským soudem v Praze (dále jen „*městský soud*“) jednání, při kterém účastníci řízení setrvali na svých dosavadních stanoviscích vyjádřených v žalobě, pokud jde o žalobkyni, a v napadeném rozhodnutí a vyjádření k žalobě, pokud jde o žalovanou Komisi.
10. Žalobkyně považuje postup žalované za flagrantní porušení svých práv a poukázala i na délku trvání samotného správního řízení. Žalovaná pak v souvislosti s aplikací ust. § 82 odst. 4 správního řádu poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018 č. j. 1 Azs 447/2017-30.
11. Doplnění dokazování žalobkyně nenavrhovala ani v žalobě, ani při jednání před soudem, stejně tak ani žalovaná nepožadovala doplňování důkazního řízení. Podstata sporu se tak soustředí výlučně na posouzení právní otázky, totiž zda prvostupňový orgán postupoval v souladu se zákonem, když v řízení aplikoval koncentrační procesní zásadu vyjádřenou v ust. § 82 odst. 4 správního řádu.
12. Městský soud přezkoumal podle ust. § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“), napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a listin, jež obsahuje správní spis žalovaného správního orgánu, který si městský soud vyžádal podle ust. § 74 odst. 1 s. ř. s. Po jeho zhodnocení dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaví správní orgán řízení o žádosti, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
14. Podle ust. § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
15. Podle ust. § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn podat žádost o vydání zaměstnanecké karty, pokud
 - a) je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty,
 - b) uzavřel pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí, v níž se strany zavazují v ujednané lhůtě uzavřít pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti obsahující ustanovení, ze kterého vyplývá, že bez ohledu na rozsah práce měsíční mzda, plat nebo odměna cizince nebude nižší než základní sazba měsíční

minimální mzdy; týdenní pracovní doba v každém základním pracovněprávním vztahu musí činit nejméně 15 hodin a

c) má odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání a tato podmínka vyplývá z charakteru zaměstnání nebo ji stanoví mezinárodní smlouva, zejména

1. má požadované vzdělání; v odůvodněných případech, zejména v případě důvodných pochybností, zda cizinec má požadované vzdělání nebo zda toto vzdělání odpovídá charakteru zaměstnání, je na žádost ministerstva povinen prokázat, že jeho zahraniční vzdělání bylo uznáno příslušným orgánem České republiky,

2. má požadovanou odbornou kvalifikaci, pokud je podle zvláštního právního předpisu vyžadována, a

3. splňuje podmínky pro výkon regulovaného povolání, jde-li o takové povolání.

16. Podle ust. § 42h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, upravujícího náležitosti k žádosti o vydání zaměstnanecké karty, je cizinec povinen předložit k žádosti o vydání zaměstnanecké karty

a) náležitosti podle § 31 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona o pobytu cizinců,

b) na požádání náležitosti podle § 31 odst. 4 zákona o pobytu cizinců,

c) pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí splňující podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců,

d) doklady k prokázání odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání podle § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jde-li o žádost podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců nebo cizince uvedeného v § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců,

e) povolení k zaměstnání, jde-li o žádost podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a

f) doklad prokazující, že se jedná o cizince uvedeného v § 98 zákona o zaměstnanosti, jde-li o žádost podle § 42g odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

17. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně předložila prvostupňovému orgánu doklad prokazující pracovněprávní vztah, tedy svou pracovní smlouvu uzavřenou s firmou Vidininvest s.r.o. dne 1. 3. 2015 až spolu s odvoláním proti prvostupňovému rozhodnutí dne 7. 4. 2015 ve formě úředně neověřené fotokopie a originál smlouvy poté až dne 9. 4. 2015.

18. Prvostupňové rozhodnutí (usnesení, kterým se zastavuje řízení) bylo přitom vydáno již dne 20. 3. 2015, vypraveno dne 24. 3. 2015 a žalobkyni doručeno dne 25. 3. 2015. Žalobkyně tak měla možnost po dostatečně dlouhou dobu ještě v průběhu řízení před prvostupňovým orgánem, nejméně po dobu 18 dnů mezi 1. a 20. březnem 2015, včas před vydáním usnesení, kterým bylo zastaveno řízení, předložit požadovaný dokument, který nemá veřejnoprávní, nýbrž soukromoprávní povahu a který byl pro úspěšné vyřízení žádosti žalobkyně zcela stěžejní a zásadní.

19. Z prvostupňového rozhodnutí (konec prvního odstavce na str. 2) jednoznačně vyplývá, že důvodem zastavení řízení bylo nepředložení dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu žalobkyně ke dni prvostupňového rozhodnutí. Rovněž v napadeném rozhodnutí (zejména str. 4 nahoře) se konstatuje včasné nepředložení dokladu prokazujícího pracovněprávní vztah žalobkyně přes dřívější řádné poučení o možných následcích v podobě zastavení řízení.

20. Městský soud se shoduje s argumentací Komise uvedenou v napadeném rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě, podle níž nebylo možné přihlídnout v odvolacím řízení k opožděně předložené pracovní smlouvě s ohledem na koncentrační procesní zásadu vyjádřenou v ust. § 82 odst. 4 správního řádu.

21. Podle citovaného ustanovení se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Je třeba znovu připomenout, že v projednávané věci je zjevné, že žalobkyně měla dostatek času poskytnout prvostupňovému orgánu svou pracovní smlouvu ze dne 1. 3. 2015 v době do vydání a vypravení prvostupňového rozhodnutí. Jestliže tak včas neučinila, pak její nečinnost, kterou nijak nezdůvodnila, resp. rozumně neomluvila, jde v přezkoumávaném správním řízení k její tíži.
22. V dané věci tak došlo k procesnímu pochybení na straně žalobkyně, nikoli na straně správního orgánu.
23. K uvedenému žalobnímu bodu musí městský soud ještě připomenout, že řízení o žádosti v pobytové věci na území je řízením zahajovaným na žádost. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v řízení o takové žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoli správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (viz např. rozsudky ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 Azs 12/2015-38, ze dne 4. 11. 2015 č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016 č. j. 10 Azs 95/2015-36, ze dne 29. 8. 2016 č. j. 7 Azs 99/2016-36 nebo ze dne 15. 11. 2017 č. j. 8 Azs 111/2017-36). Z judikatury rovněž vyplývá, že pokud zůstane žadatel v řízení o takové žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019 č. j. 9 Azs 66/2018-58, v němž je k povinnosti žadatele poskytnout potřebnou součinnost uvedeno, že *v řízení o žádosti je tato povinnost ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.*
24. Rovněž v rozsudku ze dne 31. 1. 2018 č. j. 1 Azs 447/2017-30 Nejvyšší správní soud výslovně připomněl, že *je podstatné, že stěžovatel svoji povinnost doložit příslušné dokumenty nesplnil současně s podáním žádosti o prodloužení povolení k trvalému pobytu, ani ve lhůtě dodatečně uložené prvostupňovým správním orgánem. Z toho důvodu nemohl správní orgán pokračovat v řízení, a v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) [roz. správního řádu] přistoupil k zastavení řízení pro neodstranění podstatných vad žádosti. Pozdější doložení dokumentů podle Nejvyššího správního soudu na toto rozhodnutí již nemůže mít vliv.*
25. Osoba žádající o pobytové oprávnění, která má zájem na tom, aby bylo její žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mj. znamená předkládat doklady, jejichž předložení jí ukládá zákon. Pokud tak nekoná, potom to pro ni může mít fatální negativní následky, které si však způsobuje vlastní nečinností.
26. Rovněž nemůže obstát výtky, pokud jde o procesní aktivitu účastníků při shromažďování potřebných a zákonem vyžadovaných dokladů, které mají vést k věcnému posouzení žádosti a rozhodnutí o ní. V ust. § 42h odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které upravuje náležitosti k žádosti o vydání zaměstnanecké karty, je výslovně řečeno, co *je cizinec povinen předložit k žádosti o vydání zaměstnanecké karty* a že za takový doklad je třeba považovat mj. *pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí splňující podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.* Tato povinnost je jednoznačně uložena přímo cizinci, tedy žalobkyni. Jedná-li se o řízení o žádosti, je proto na žadateli, aby unesl důkazní břemeno k prokázání svých tvrzení. městský soud podotýká, že pokud by zákonodárce zamýšlel nastolit takový právní stav, kdy správní orgán rozhodující o žádosti sám obstarává potřebné doklady od příslušných orgánů a

institucí, stanovil by tak výslovně v zákoně. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ani po výzvě prvostupňového orgánu nedoložila v úplnosti nezbytné náležitosti požadované zákonem, byť se jednalo o náležitost jedinou, prvostupňový orgán v souladu se zákonem zastavil řízení o její žádosti a žalovaná Komise v souladu se zákonem usnesení prvostupňového orgánu potvrdila. Takový postup správních orgánů shledává městský soud souladným se zákonem.

27. Ani námitku nepřiměřeně krátkého určení třicetidenní lhůty k odstranění vad podání neshledává městský soud důvodnou. Naopak považuje ji za zcela přiměřenou, kterou nelze vázat na lhůty dané správním orgánům k vyřizování věcí, když právě v daném případě nešlo o předložení dokladu, při němž by byla žalobkyně vázána na postup jakéhokoli správního orgánu.
28. V neposlední řadě městský soud neshledal důvod k případnému zrušení napadeného rozhodnutí pro tvrzené porušení ust. § 6 odst. 1 správního řádu, pokud jde o délku trvání správního řízení. Žalobkyně měla možnost procesní obrany při nepřiměřené době správního rozhodování cestou odstranění nečinnosti jak v rámci samotného správního řízení, tak i případným podáním správní žaloby. Délka řízení je pak irelevantní k vlastnímu právnímu, konkrétně procesněprávnímu důvodu, který vedl k zastavení prvostupňového správního řízení, to jest k pochybení žalobkyně, pokud jde o včasné předložení všech dokladů vyžadovaných zákonem, v daném případě tedy onoho jednoho jediného dokladu prokazujícího její pracovněprávní vztah. Rovněž městský soud má za to, že se jedná o doklad, jehož absence brání v pokračování řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu].
29. Vzhledem k tomu, že pro soudní přezkum bylo stěžejní posouzení procesní stránky aplikace ust. § 82 odst. 4 správního řádu, nemohl se městský soud již zabývat otázkou dopadu situace žalobkyně do jejích rodinných a soukromých poměrů (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018 č. j. 1 Azs 447/2017-30 či ze dne 31. 1. 2018 č. j. 1 Azs 447/2017-30), byť samotná žaloba se o této otázce zmínila spíše okrajově při formulování návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, který městský soud v průběhu přezkumného řízení nepřiznal. Rozhodnutí o zastavení řízení, stejně jako je potvrzující rozhodnutí odvolacího orgánu, je rozhodnutím procesním. Přiměřenost dopadu do rodinných a soukromých poměrů se tu proto neposuzuje, neboť tímto rozhodnutím je ukončeno řízení dříve, než bylo možno přistoupit k vlastnímu posouzení situace žadatele, a to z důvodu pasivity na straně žadatele, který nesplnil svoji povinnost včas doložit zákonem požadované dokumenty ke své žádosti.
30. Po zhodnocení uvedených relevantních skutečností a právní podstaty věci dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
31. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla sice plný úspěch žalovaná Komise, avšak ta výslovně konstatovala, že náhradu procesních nákladů nepožaduje. Žalobkyně pak v řízení nebyla procesně úspěšná.

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 nejblíže 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 19. února 2021

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu