



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Y.M.**, zast. Mgr. Vratislavem Polkou, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 9. 2017, č. j. MV-187917-4/SO-2015, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2019, č. j. 5 A 169/2017 – 32,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2019, č. j. 5 A 169/2017 – 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2015, č. j. OAM-3891-27/ZM-2015, zamítlo Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

[2] Žalovaná v záhlaví citovaným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí a toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdila.

[3] Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí žalované zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Městský soud ze správního spisu zjistil, že žalobce po celou dobu správního

řízení setrval na svém tvrzení, že má ubytování v České republice zajištěno v pokoji v bytě na ulici X v X. Na tuto adresu byla žalobci během správního řízení doručována také pošta. Žalobce si zaslano poštu dvakrát osobně na poště vyzvedl, jednou byla zásilka adresovaná žalobci poštou prvostupňovému orgánu vrácena. Žalobce k prokázání svého tvrzení o zajištění ubytování kromě požadovaného dokladu o ubytování doložil na výzvu správního orgánu prvního stupně ještě i nájemní smlouvu ze dne 18. 11. 2014. Další požadované doklady o uskutečněných platbách nájemného doložil žalobce až v odvolacím řízení. Na žalobcem uvedené adrese provedla policie tři pobytové kontroly, přičemž ani při jedné z nich se nepodařilo dostat do domu a policie nenalezla ani žalobcovo jméno na domovních zvoncích. Městský soud k posouzení prokázání zajištění ubytování žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2016, č. j. 6 Azs 143/2015 – 23, a ztotožnil se s námitkou žalobce, že ve správním řízení prokázal, že měl po rozhodné období na území České republiky zajištěno ubytování na adrese, kterou uvedl v žádosti a v potvrzení o zajištění ubytování. Dále konstatoval, že žalobce byl po celou dobu řízení na této adrese dosažitelný; prvostupňový orgán mu na tuto adresu doručoval a žalobce si zásilky buď osobně vyzvedl anebo reagoval na vhozenou poštu. Z poznámky poštovní úřednice (žalobce na adrese neznámý) tak nebylo možné učinit závěr, že žalobce nebyl v určeném místě ubytován. Tento závěr nebylo možné učinit ani ze sdělení policie ze dne 10. 4. 2015 o proběhlých pobytových kontrolách, neboť policie se nedostala vůbec do domu a nezískala tak žádné konkrétní poznatky o žalobcově ubytování. Žalobce naopak prokázal, že mu k pronajaté části bytu svědčí řádný právní titul, a to nájemní smlouva ze dne 18. 11. 2014. Podstatným pro splnění podmínky zajištění ubytování žalobce v daném řízení bylo toliko zjištění, že disponuje věrohodným užívacím oprávněním k části bytu na jím uvedené adrese, kde bude mít po dobu uděleného pobytového oprávnění zajištěnu reálnou možnost uspokojovat své ubytovací potřeby, což podle městského soudu na základě listin obsažených ve správním spise prokázal, takže bylo nadbytečné se zabývat tím, zda hradil nájemné a zda se na adrese fyzicky zdržoval.

II. Argumenty kasační stížnosti

[4] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost co do obsahu opřela o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že v případě žalobce se pobytovými kontrolami nepodařilo prokázat, že pobývá na adrese hlášeného místa pobytu. Z tohoto důvodu vyzval správní orgán prvního stupně žalobce k součinnosti, a to doložením dokladů o uzavření nájemního vztahu a dokladů o uskutečněných platbách za nájem a služby. Žalobce na výzvu reagoval opětovným doložením smlouvy o nájmu pokoje ze dne 18. 11. 2014 mezi ním a vlastníkem nemovitosti. Doklady o uskutečněných platbách za nájem a služby ze strany účastníka řízení doloženy nebyly. Stěžovatelka upozornila na to, že řízení o vydání zaměstnanecké karty je (stejně jako jiná řízení zahajovaná na žádost účastníka řízení) ovládáno zásadou dispoziční. Podstatou této zásady je svěřeni iniciativy účastníku řízení, který má povinnost tvrdit rozhodné skutečnosti a navrhnout důkazy k prokázání svých tvrzení. Bylo tedy na žalobci, aby správnímu orgánu prvního stupně poskytl veškeré informace, které považoval za důležité a poskytl také součinnost ke zjištění rozhodných skutečností pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

pokračování

[6] Stěžovatelka uvedla, že žalobce sice doložil k žádosti všechny náležitosti, jak požaduje § 46 odst. 1 ve spojení s § 31 zákona o pobytu cizinců. Citovaný zákon však stanoví i jiné podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty, a proto správní orgán prvního stupně dále zkoumal, zda jsou i tyto podmínky v případě žádosti žalobce splněny.

[7] Stěžovatelka konstatovala, že zákon o pobytu cizinců vymezoval (a vymezuje) podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání (vydání či prodloužení zaměstnanecké karty) pozitivně i negativně. Pozitivní podmínky jsou uvedeny v podobě náležitostí žádosti a negativní jsou pak uvedeny v § 56 zákona o pobytu cizinců. Při posuzování tak správní orgán zjišťuje nejen splnění pozitivních podmínek, ale zkoumá také, zda nenastala některá z negativních podmínek pro vydání požadovaného pobytového oprávnění. Správní orgán prvního stupně proto postupoval správně, pokud vyzval žalobce k součinnosti, neboť provedenými pobytovými kontrolami se nepodařilo prokázat, že žalobce na výše uvedené adrese skutečně pobývá a může uvedenou nemovitost nebo její část užívat. Stěžovatelka nepolemizovala ani se závěry plynoucími z městským soudem citované judikatury Nejvyššího správního soudu; dospěla však k závěru, že právě doklady k prováděným platbám za poskytnuté ubytování mohly prokázat, že žalobce má možnost zajištěné ubytování skutečně využívat.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu. Stěžovatelka pod bodem III. kasační stížnosti uvedla, že tuto stížnost podává mj. také pro důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě pro jinou vadu řízení před soudem. Stěžovatelka pak odůvodnění kasační stížnosti založila výhradně na popisu skutkových okolností případu a vyjádření nesouhlasu se závěry plynoucími z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Stěžovatelka nijak blíže nespecifikovala, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nebo jinou vadu řízení před soudem. Nejvyšší správní soud proto pouze obecně konstatuje, že napadený rozsudek vyhovuje kritériím přezkoumatelnosti stanoveným ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 78, či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Městský soud srozumitelným a přezkoumatelným způsobem odůvodnil své závěry pro zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatelky a Nejvyšší správní soud zároveň neshledal ani jiné vady řízení před městským soudem. Námitka není pro uvedené důvodná.

[11] Stěžovatelka dále založila svou další argumentaci na polemice závěrů odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Nesouhlasila s tím, že správní orgán prvního stupně pochybil, pokud po žalobci požadoval další doklady prokazující to, že skutečně pobývá na jím uváděné adrese; podle stěžovatelky nebylo ve správním řízení prokázáno, že žalobce skutečně splňuje podmínky pro udělení zaměstnanecké karty, neboť nebylo možné ověřit skutečnosti uváděné žalobcem v jeho žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[12] Z ustanovení § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je patrné, že cizinec je povinen přiložit k žádosti o udělení víza doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území. Ubytováním se pak podle § 99 odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozumí vztah založený smlouvou o ubytování, nájemní smlouvou, podnájemní smlouvou nebo smlouvou s obdobným obsahem. Judikatura Nejvyššího správního soudu pak v této problematice dále dovodila, že zajištěním ubytování se dle zákona o pobytu cizinců nerozumí pouze uzavření příslušné smlouvy. Nelze totiž odhlédnout od předmětu smluvního vztahu, kterým je závazek ubytovatele umožnit cizinci disponovat předmětem způsobilým uspokojovat jeho ubytovací potřebu za podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců. Účelem právní úpravy je v tomto ohledu zabránit situaci, kdy v neúměrně malých ubytovacích prostorách byl ubytován nepřiměřeně vysoký počet cizinců. V citované právní úpravě se v tomto ohledu odráží zájem státu na tom, aby cizinec, kterému je udělen daný pobytový status, měl na území České republiky zajištěno ubytování v odpovídající kvalitě. Z judikatury je pak zřejmé, že není povinností cizince se v místě zajištěného ubytování trvale či pravidelně zdržovat. Cizinec by ale měl mít možnost zajištěné ubytování skutečně využívat. Nelze tedy přijmout výklad zákona, podle kterého je zajištění ubytování toliko formálním úkonem spočívajícím v uzavření příslušné smlouvy a vydání potvrzení o zajištění ubytování, aniž by byla zohledněna faktická možnost cizince uspokojovat skrze něj své ubytovací potřeby. Takovýto výklad by byl v rozporu se smyslem a účelem zákona (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 137/2015 – 37, nebo na něj navazující rozsudek ze dne 6. 4. 2016, č. j. 6 Azs 143/2015 – 23).

[13] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobce podal dne 5. 3. 2015 žádost o zaměstnaneckou kartu. K této žádosti připojil mj. také doklad (potvrzení) o zajištění ubytování na adrese X, X. Správní orgán prvního stupně požádal přípisem ze dne 27. 3. 2015 Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie, o prověření informací v místě hlášeného pobytu cizince. Zároveň zaslal žalobci na jím uvedenou adresu výzvu k odstranění vad žádosti (předložení dokladu prokazujícího pracovněprávní vztah). Tato zásilka byla správnímu orgánu vrácena s vyznačením „adresát je na uvedené adrese neznámý“. Dne 10. 4. 2015 informovala policie správní orgán prvního stupně o výsledcích pobytové kontroly provedené na žalobcem uvedené adrese; z této zprávy vyplynulo, že policie provedla celkem tři kontroly, a to dne 7. 4. 2015 v 19:00 hod., 8. 4. 2015 v 17:30 hod. a 9. 4. 2015 v 16:25 hod. Hlídka na místě zjistila, že se jedná o činžovní dům, který je uzamčen a není označen ani číslem popisným a orientačním; domovní zvonky nebyly označeny jménem žalobce ani jménem pronajímatele. V přízemí tohoto domu se nachází lékárna. Při poslední kontrole se podařilo hlídce v lékárně zjistit, že se skutečně jedná o adresu X. Nic dalšího se hlídka nedozvěděla. Správní orgán prvního stupně pak přípisem ze dne 2. 7. 2015 vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení a zároveň jej požádal o součinnost. Žádost zdůvodnil tak, že se mu nedařilo na adresu uvedenou žalobcem

pokračování

doručovat a policejní hlídka ho na uvedené adrese taktéž nezastihla; k prokázání údajů uvedených v žádosti proto žalobce vyzval k doložení relevantních dokladů k uzavření nájemního vztahu a také k dokladům k uskutečněným platbám za nájem a služby na žalobcem uvedené adrese. Žalobce požádal o prodloužení lhůty, které správní orgán vyhověl. Dne 17. 8. 2015 žalobce doručil správnímu orgánu prvního stupně nájemní smlouvu ze dne 18. 11. 2014. Dne 15. 9. 2015 se žalobce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí, aniž by se k nim vyjádřil. Prvostupňový správní orgán pak výše citovaným rozhodnutím zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty.

[14] Podle městského soudu nelze vyvodit z toho, že se žalobci nepodařilo na adresu doručit zásilku a že se policii nepodařilo na uvedené adrese žalobce zastihnout, že žalobce nesplnil podmínky pro získání zaměstnanecké karty. Podle názoru městského soudu tyto podmínky splnil již prokázáním toho, že mu k pronajaté části svědčí řádný právní titul.

[15] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením napadeného rozsudku nesouhlasí. Jak plyne z výše uvedené judikatury, pro splnění podmínek udělení určitého pobytového oprávnění (v projednávané věci žádosti o zaměstnaneckou kartu) nepostačí pouze formální prokázání příslušného potvrzení (dokladu o zajištění ubytování nebo nájemní smlouvy). Jak plyne z ustálené judikatury, je nutné, aby cizinec měl faktickou možnost v dané nemovitosti uspokojovat své ubytovací potřeby. Je sice pravda, že cizinec není povinen se na adrese trvale nebo pravidelně zdržovat, to však nevylučuje právě prokázání faktické možnosti využívání takových ubytovacích prostor.

[16] V projednávané věci přitom nebylo prokázáno, že by žalobce měl možnost se na jím uvedené adrese skutečně zdržovat. Je sice pravda, že se mu na uvedenou adresu v několika případech podařilo doručit zaslanou poštu, na stranu druhou však správní orgán volil i náhradní doručení na adresu jeho zaměstnavatele, kam se mu taktéž podařilo jednu ze zásilek doručit. Tato skutečnost nevypovídá nic o tom, zda žalobce měl možnost na uvedené adrese uspokojovat svou ubytovací potřebu, a to bez ohledu na to, zda se na ní pravidelně zdržoval či nikoliv. Účelem a smyslem plynoucím z právní úpravy a judikatury k projednávané problematice je omezit situace, kdy by se na uvedených adresách nemohly reálně osoby ubytovat vůbec, případně by na adresách bylo uváděno neúměrně vysoké číslo ubytovaných cizinců. Ani v jednom případě by přitom pouhé formální prokázání nemohlo prokázat stav skutečný. V projednávané věci přitom nebylo možné tuto skutečnost ověřit, neboť hlídka se do bytu žalobce (ani do činžovního domu samotného) vůbec nedostala.

[17] Správní orgán prvního stupně dal žalobci možnost rozptýlit pochyby o možnosti faktického užívání jím uvedeného ubytování, když jej přípisem ze dne 2. 7. 2015 uvědomil o tom, že se mu na danou adresu nedaří doručovat a že žalobcem uvedených informací nelze ověřit, zda na uvedené adrese pobývá. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že v případě tohoto požadavku správního orgánu se nejednalo o exces, jak uváděl žalobce v žalobě; obdobnou věcí se již Nejvyšší správní soud zabýval, avšak v této věci na rozdíl od nyní projednávaného skutkového stavu správní orgán prvního stupně žalobce vyzval k předložení nájemní smlouvy a dokladu o zaplacení nájemného, aniž by jakkoliv uvedl, co bylo touto výzvou sledováno. V těchto okolnostech je tedy nutné oba případy odlišit, neboť v nyní

projednávané věci správní orgán prvního stupně žalobci přesně konkretizoval, proč nepovažuje jím dodané potvrzení o zajištění ubytování za dostatečné, srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, č. j. 9 Azs 140/2018 - 22. V citované věci bylo právě pro tuto vadu zrušeno rozhodnutí správního orgánu již městským soudem. Správní orgán prvního stupně dal žalobci také možnost doložit tuto skutečnost relevantními podklady, což žalobce splnil pouze částečně. Samotná nájemní smlouva totiž stejně jako potvrzení o zajištění ubytování nevypovídá nic o skutečném stavu a může být v tomto případě považována taktéž za čistě formální doklad. Žalobce mohl správní orgán kdykoliv informovat o tom, že pracuje do pozdních hodin, a proto nebyl v době pobytových kontrol na uvedeném místě pobytu k zastižení. Tuto informaci však uvedl až v doplnění odvolání.

[18] Na věci nemůže nic změnit ani to, že žalobce předložil doklady o hrazení nájemného a služeb s ním spojených a také fotografie z pronajímané nemovitosti až v řízení o podaném odvolání. Zásadu koncentrace řízení vyjádřenou v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), podle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, pokud jde o skutečnosti nebo důkazy, které nemohl uplatnit účastník již dříve, je nutné užít také v nyní projednávané věci. Lze sice přisvědčit, že tato zásada není neomezená a v určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 s. ř., avšak v nynějším případě takovou výjimku uplatnit nelze. Řízení bylo vedeno o žádosti žalobce, tedy nebylo zahájeno z moci úřední. Nebylo rozhodováno ani o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Žalobce neuvedl ani žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohl doklady předložit již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Aplikace koncentrace řízení proto nebyla v projednávané věci zbytečným formalismem, ale s ohledem na shora uvedené postupovala stěžovatelka zcela správně.

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů uzavírá, že každý cizinec, který chce pobývat na území České republiky, má povinnost si k tomu zajistit právní titul. Žalobce se přitom vlastní vinou nepokusil pochybnosti správního orgánu o místu jeho skutečného pobytu vyvrátit a správnímu orgánu prvního stupně tak neposkytl dostatečnou součinnost pro prokázání skutečností uváděných v žádosti o zaměstnaneckou kartu.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Pro uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto jí napadené rozhodnutí městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu dle § 110 odst. 4 s. ř. s. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 15. ledna 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu