



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **A. R.**, zastoupen Mgr. Jiřím Tašlem, advokátem se sídlem Příkop 843/4, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2020, č. j. MV-83216-5/SO-2020, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2021, č. j. 29 A 122/2020-76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **3.400 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Jiřího Tašla, advokáta se sídlem Příkop 843/4, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 8. 1. 2020 žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty na pracovní pozici *Truhlář (kromě stavebních) a pracovníci v příbuzných oborech* u zaměstnavatele VELECKÝ s. r. o. Ministerstvo vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) řízení o žádosti usnesením ze dne 3. 4. 2020, č. j. OAM-1503-12/ZM-2020, zastavilo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), neboť žalobce i přes výzvu k žádosti nedoložil řidičský průkaz. Správní orgán I. stupně v něm totiž s ohledem na skutečnost, že dle Evidence volných pracovních míst jej požadoval zaměstnavatel,

spatřoval doklad o odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání, který je povinnou náležitostí žádosti podle § 44a odst. 9 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Proti usnesení správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, ke kterému přiložil svůj řidičský průkaz. Rovněž zdůvodnil, že jej předložil až nyní, neboť dříve žádal o jeho výměnu a nebylo mu vyhověno. Žalovaná nicméně odvolání v záhlaví vymezeným rozhodnutím zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Shledala mimo jiné, že s ohledem na zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 s. ř. nelze k doloženému řidičskému průkazu v rámci odvolacího řízení přihlídnout, neboť jej žalobce mohl doložit již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou, které Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Ztotožnil se s žalobcem, že prokázání dovednosti v podobě držení řidičského průkazu skupiny B, jak jej pro danou pozici vyžadovala společnost VELECKÝ s. r. o. v Evidenci volných pracovních míst, není zákonem obligatorně vyžadovanou odbornou způsobilostí. Správní orgány se proto dle krajského soudu dopustily přepjatě formalistické interpretace tohoto pojmu. Dle krajského soudu se jedná o požadavek zaměstnavatele charakteru „dovednost“. Správní orgán I. stupně měl zohlednit existenci platné pracovní smlouvy, dle které není pro výkon daného zaměstnání řidičské oprávnění nezbytné. Z této smlouvy i z *Prohlášení zaměstnavatele o odborné způsobilosti cizince k výkonu požadovaného zaměstnání* ze dne 14. 4. 2020 vyplývá, že nejde o nezbytný požadavek na úrovni odborné způsobilosti pro výkon daného zaměstnání na pozici truhláře, a správní orgány tak vyžadovaly doložení dokladů nad rámec zákona.

[4] Z toho pak krajský soud dovodil, že v daném případě neměla být s ohledem na jeho specifické okolnosti zásada koncentrace řízení vůbec použita. Jejím uplatněním má totiž být dosaženo zrychlení správního řízení, což však platí pouze ve vztahu k dokladům či tvrzením, jejichž předložení k žádosti je ze zákona obligatorní a jejichž nepředložení představuje podstatnou vadu žádosti bránící správnímu orgánu pokračovat v řízení. V daném případě o takovou vadu žádosti nešlo, neboť oním dokladem byl toliko řidičský průkaz jakožto doklad prokazující pouze obecnou dovednost žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka trvala na svém přesvědčení, že řidičský průkaz je doklad prokazující odbornou způsobilost ve smyslu § 42g odst. 2 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, neboť z údajů Evidence volných pracovních míst vyplývalo, že zaměstnavatel požaduje, aby zaměstnanec na uvedené pozici měl řidičský průkaz skupiny B, což stanovil jako „dovednost“. Výzva správního orgánu I. stupně k jeho doložení tak byla na místě. Doložení odborné způsobilosti je zákonnou podmínkou k prodloužení žádosti, rozhodnutí správních orgánů proto nejsou přepjatě formalistická.

[6] Z výpisu z Evidence volných pracovních míst ze dne 3. 2. 2020 jednoznačně vyplývá, že zaměstnavatel zde doslovně uvedl: „*Požadované dovednosti: Řidičský průkaz – řízení osobních automobilů skupina B*“. Stěžovatelka si dne 7. 7. 2020 ověřila, že tato podmínka zde stále trvá. Stanovil ji sám zaměstnavatel. Nelze tedy přihlížet k *Prohlášení zaměstnavatele o odborné způsobilosti cizince k výkonu požadovaného zaměstnání* ze dne 14. 4. 2020. Nabízené pracovní místo prošlo testem trhu práce a zaměstnavatel pro něj vyžadoval řidičské oprávnění skupiny B. Proto sám pak následně nemůže měnit požadavky na toto pracovní místo. Z kopie řidičského průkazu žalobce vyplývá, že tento doklad mohl doložit již v rámci řízení před správním orgánem I. stupně, neboť jeho ukrajinský řidičský průkaz pro skupiny B1, B, C1 a C je platný od 21. 9. 2018 do 21. 9. 2048. Žalobce jím disponoval a mohl jej využívat i na území České republiky. S ohledem na zásadu koncentrace řízení nebylo možné k doloženému řidičskému průkazu v rámci odvolacího řízení přihlédnout, neboť žalobce nepředložil relevantní důkaz svědčící o tom, že jej nemohl doložit v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že neměla být uplatněna koncentrační zásada. Z judikatury naopak vyplývá, že se plně uplatní i v pobytových věcech cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 Azs 237/2017-28). Neznalost zákona neomlouvá; žalobcova domněnka, že musel předložit řidičský průkaz platný na území EU, je tedy bezpředmětná.

[7] V rámci předchozího řízení č. j. OAM-311599/ZM-2018 žalobce řidičské oprávnění nedoložil, neboť v řízení o oznámení změny zaměstnavatele č. j. MV-66988/ZM-2019 zákon o pobytu cizinců požadoval jen prohlášení zaměstnavatele o odborné způsobilosti k výkonu požadovaného zaměstnání dle § 42g odst. 8 téhož zákona.

[8] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Správnost jeho úvah potvrzuje mimo jiné skutečnost, že zaměstnavatel žalobce jej v době řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty již po několik měsíců zaměstnával na pozici truhlář. Nadto žalobce poukázal na nepřiměřený zásah rozhodnutí správních orgánů do jeho soukromého a rodinného života. Proto žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[10] Podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*.

[11] Dle § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců *platnost zaměstnanecké karty lze při splnění podmínek uvedených v § 42g odst. 2 písm. b) a c), § 42g odst. 3 nebo 4 opakovaně prodloužit na dobu, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti, vždy však nejdéle na dobu 2 let; v případě cizince, kterému byla vydána zaměstnanecká karta podle § 42g odst. 3, se platnost zaměstnanecké karty prodlouží na dobu*

odpovídající době uvedené v rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání. Žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty se podává ministerstvu. K žádosti je cizinec povinen předložit (...) doklady k prokázání odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání podle § 42g odst. 2 písm. c), jde-li o cizince, kterému byla vydána zaměstnanecká karta podle § 42g odst. 2, pokud doklad, kterým cizinec prokázal ministerstvu svoji odbornou způsobilost při vydání zaměstnanecké karty, pozbyl platnosti. (zvýraznění a doplnění učiněno NSS)

[12] Již v rozsudku ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, přitom Nejvyšší správní soud rozlišil doklady vyžadované přímo zákonem a doklady výslovně zákonem nevyžadované (rozuměj zde konkrétně nepojmenované). Nepředložení prvních vede k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř., kdežto nepředložení druhých nemá vést k zastavení řízení, nýbrž k věcnému zkoumání žádosti a jejímu vyhovění či zamítnutí.

[13] V projednávané věci není sporu o tom, že nepředložení dokladu k prokázání odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání je podstatnou vadou žádosti, jež brání pokračování v řízení a vede k jeho zastavení podle výše citovaného ustanovení. Sporným je, zda je v daném případě takovým dokladem řidičský průkaz skupiny B.

[14] Podle § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců *žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud 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.*

[15] Z citovaného ustanovení je zřejmé, že musí být splněny dvě kumulativní podmínky, aby se doložení určité odborné způsobilosti stalo obligatorní náležitostí žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Zaprvé, odborná způsobilost je vázána právě na výkon zaměstnání, pro nějž byla udělena zaměstnanecká karta a které cizinec hodlá nadále vykonávat, a za druhé, taková odborná způsobilost musí vyplývat z charakteru zaměstnání či z mezinárodní smlouvy.

[16] Toto zákonné ustanovení poskytuje i demonstrativní výčet toho, co lze považovat za odbornou způsobilost. Je zřejmé, že v nyní projednávaném případě nespadá držení řidičského průkazu skupiny B ani pod jeden ze tří bodů tohoto výčtu. Nejedná se ani o požadované vzdělání (které jako požadavek stanoví sám zaměstnavatel), ani o odbornou kvalifikaci vyžadovanou jiným právním předpisem, ani splnění podmínek regulovaného povolání (přičemž v obou případech se jedná o požadavky stanovené jiným zákonem). Tento demonstrativní výčet však umožňuje lépe pochopit charakter oné odborné způsobilosti, neboť - nahlíženo optikou stěžovatelky - by řidičský průkaz byl dokladem stejné kategorie jako doložení požadovaného vzdělání podle bodu 1 daného ustanovení - jedná se totiž o podmínku stanovenou zaměstnavatelem. Nelze však akceptovat výklad, že takovým dokladem by bylo vše, co zaměstnavatel dle Evidence volných pracovních míst vyžaduje.

[17] Doložení řidičského průkazu by jistě bylo legitimně a v souladu se zákonem vyžadováno u pracovního místa „řidič“. Řidičský průkaz by v takovém případě ukazoval odbornou způsobilost, která by přímo souvisela s výkonem zaměstnání a vyplývala by z charakteru tohoto zaměstnání (řízení dopravního prostředku). U pozice truhláře si lze představit doložení např. vyučení se v daném oboru a předchozí praxe, pokud by ji zaměstnavatel požadoval. Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že u profese truhláře může vzniknout potřeba dopravovat se z místa jedné zakázky do místa další zakázky, jako tomu ovšem může být i u celé řady dalších zaměstnání. Neznaменá to však, že řízení vozidla je vázáno na výkon zaměstnání truhláře a že požadavek způsobilosti řízení motorových vozidel byl nezbytně spojen s výkonem tohoto zaměstnání, a byl tedy součástí odborné způsobilosti podle § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[18] Lze proto shrnout, že se kasační soud ztotožňuje s výkladem krajského soudu, dle kterého v daném případě požadavek předložení řidičského oprávnění skupiny B nemohl být chápán jako doložení odborné způsobilosti pro výkon požadovaného zaměstnání na pracovní pozici truhláře. Nejedná se proto ani o podstatnou náležitost žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Jak správně uzavřel krajský soud, správní orgán I. stupně postupoval nezákonně, pokud řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. zastavil, a stejně tak postupovala nezákonně stěžovatelka, neboť nezákonné rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila.

[19] Proto se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda je splněna další z podmínek § 44a odst. 9 písm. d) zákona o pobytu cizinců – správní orgán může požadovat doložení pouze takového dokladu odborné způsobilosti, který od vydání zaměstnanecké karty či jejího posledního prodloužení pozbyl platnosti. Kasační soud se tedy nemohl zabývat tvrzením stěžovatelky, že žalobce dříve při oznámení o změně zaměstnavatele doložil pouze požadované prohlášení budoucího zaměstnavatele, že má odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání.

[20] Stěžovatelka má pravdu v tom, že je vázána obsahem Evidence volných pracovních míst. Skutečnost, zda je účelem pobytu žalobce zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v Evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, však ověřuje až v rámci meritorního projednání žádosti (jak plyne z § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců). Vzhledem k výše uvedenému se však správní orgány k této části posouzení vůbec nedostaly.

[21] Druhá námitka stěžovatelky směřovala proti závěru krajského soudu, podle něhož se v daném případě neuplatnila zásada koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 s. ř. Nejvyšší správní soud, jak ještě rozvede dále, musel této námitce přisvědčit, avšak toto pochybení krajského soudu nemohlo vést ke zrušení napadeného rozsudku s ohledem na to, že se kasační soud ztotožnil z výše uvedených důvodů se závěrem o nezákonnosti správních rozhodnutí.

[22] Krajský soud v napadeném rozsudku citoval přílehavou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dospěla k závěru, že koncentrace řízení se uplatní i v řízeních o žádostech o pobytová oprávnění cizinců (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, či ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48).

Z této judikatury však krajský soud dovodil nelogické a doktrínou ani judikaturou nepodložené závěry.

[23] Podle § 82 odst. 4 s. ř. *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se 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. Je tedy zřejmé, že onou dělicí čarou, která určí, zda krajský soud přihlédne k řidičskému průkazu předloženému až společně s odvoláním, je závěr o tom, že žalobce jej nemohl předložit v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. Výjimka platí pouze pro oblast správního trestání, resp. řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost, a pro návrhy k podpoře namítané nezákonnosti. Ačkoli typicky půjde o námitky vztahující se kupříkladu k důvodům a argumentaci správního orgánu obsažené až v odůvodnění rozhodnutí I. stupně, nelze obecně stanovit, že koncentrace řízení se uplatní v závislosti na tom, zda je oním dokladem obligatorní náležitost žádosti, či důkaz prokazující či vyvracející věrohodnost tvrzení žalobce, který má dopad až do meritorního posouzení. Hodnocením, zda žalobce mohl řidičský průkaz předložit ještě před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, se však krajský soud nezabýval. Ostatně ani nemohl, neboť žalobce v žalobě pouze obecně uvedl, že „nebyla zohledněna možnost prolomení zásady koncentrace řízení“, aniž by jakkoli věcně vyvracel posouzení stěžovatelky, která neshledala, že žalobce řidičský průkaz z tvrzených důvodů nemohl doložit dříve.

[24] Jak již kasační soud uvedl, toto dílčí pochybení krajského soudu není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Kasační soud totiž dospěl v konečném důsledku ke stejnému závěru jako krajský soud, totiž že napadená správní rozhodnutí jsou nezákonná. Správní orgán I. stupně neměl řízení o žádosti zastavit pro nedoložení podstatné náležitosti žádosti, neboť řidičský průkaz skupiny B v projednávaném případě nebyl dokladem prokazujícím odbornou způsobilost žalobce. Z toho vyplývá, že v dalším řízení, k němuž krajský soud věc stěžovatelce vrátil, budou správní orgány posuzovat, zda jsou splněny podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, či zda je dán některý z důvodů pro meritorní zamítnutí žádosti podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na shora uvedené k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[26] 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. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky, celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 3.400 Kč, kterou je stěžovatelka

povinna uhradit žalobci k rukám jeho zástupce ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. července 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu