



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **H. H. V.**,
bytem X,
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem,
sídlem Příkop 8, Brno,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2022, č. j. MV-189967-9/SO-2021,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah rozhodnutí žalované

1. 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.“) se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná zamítla jeho odvolání a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 9. 2021, č. j. OAM-52399-68/ZM-2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty jednak podle §

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), neboť žalobce nesplňoval podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jednak z důvodu podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona, jelikož se přes vyhodnocení předložených dokladů nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti.

2. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce podal žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 21. 8. 2019 na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji. Žalobce dne 27. 1. 2021 požádal o změnu obsahu žádosti, neboť o něj původní zaměstnavatel přestal mít zájem. Požádal o vydání zaměstnanecké karty k zaměstnavateli PERSO-MB s.r.o. na pracovní pozici obsluha průmyslových robotů, která je v evidenci volných pracovních míst (dále jen „evidence“) pod č. 14 288 480 726. Žalobce předložil smlouvu o budoucí pracovní smlouvě uzavřenou dne 6. 1. 2021 s místem výkonu práce Česká republika. Žalobce byl dne 3. 8. 2021 vyzván, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí. Správní orgán I. stupně žalobce upozornil na rozpor mezi místem výkonu práce v pracovní smlouvě a místem výkonu práce uvedeným v evidenci. Podle evidence mělo být místem výkonu práce Brandýs nad Labem – Stará Boleslav. Správní orgán I. stupně poučil žalobce, že k žádosti byla doložena smlouva o poskytování ubytovacích služeb uzavřená mezi PERSO-MB s.r.o. a panem Z. Š., nicméně vlastníkem dotčené nemovitosti je společnost Ubyso s.r.o. Nebyla doložena vazba mezi vlastníkem nemovitosti Ubyso s.r.o. a PERSO-MB s.r.o. nebo Z. Š.. Žalobce se ve stanovené lhůtě nevyjádřil, ani nenavrhł další důkazy. Jelikož žalobce nedoložil pracovní smlouvu s místem výkonu práce uvedeným v evidenci a souhlas oprávněného vlastníka nemovitosti s jeho ubytováním, byla žádost zamítnuta. Žalovaný doplnil, že žádost o vydání zaměstnanecké karty lze podat pouze na pozici uvedenou v evidenci a podmínkou pobytu, resp. dokladem o účelu pobytu, je pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo smlouva o smlouvě budoucí. Náležitosti v pracovní smlouvě a v evidenci vykazují často vzájemný rozpor (např. v uvedení místa výkonu práce, výše mzdy, trvání pracovního poměru), z čehož lze usuzovat, že cizinec má být fakticky zaměstnán na jiné pozici, než která je v evidenci. Správní orgán I. stupně má povinnost zkoumat, zda jsou údaje ve smlouvě a v evidenci v souladu a zda je naplněna podmínka plynoucí z § 37a odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), podle které lze volné pracovní místo obsadit státním příslušníkem třetího státu teprve poté, co se jej po dobu 30 dnů nepodařilo obsadit občanem České republiky nebo Evropské unie, tj. poté, co proběhl tzv. test trhu práce. Pokud jsou při zadání testu trhu práce odlišné podmínky od podmínek, které jsou následně obsahem pracovněprávního vztahu, pak test trhu práce nesplňuje svůj účel. Odlišnost totiž znamená testování jiného pracovního místa. Základní charakteristikou pracovního místa je místo výkonu práce. Zaměstnavatel žalobce uvedl v evidenci jako místo výkonu práce Brandýs nad Labem – Stará Boleslav. Na toto konkrétní místo proběhl test trhu práce. Podle předložené pracovní smlouvy je však sjednaným místem práce Česká republika. Na celou republiku však test trhu práce proveden nebyl. Přestože zjištěné pochybení není jen na straně žalobce, nemohla mu být zaměstnanecká karta vydána, neboť ji nelze vydat na odlišné pracovní místo, než které je v pracovní smlouvě, a došlo by tak k obejití testu trhu práce. Žalobce navíc nedoložil doklad požadovaný § 31 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. K dokladům předloženým v odvolacím řízení (dokladu o zajištění ubytování ze dne 15. 9. 2021, smlouvě o poskytování ubytovacích služeb ze dne 1. 5. 2018 a pracovní smlouvě ze dne 15. 9. 2021)

žalovaná nepřihlédla s ohledem na uplatnění koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť se nejedná o novou skutečnost. Žalobce nesdělil relevantní důvod, proč doklady předložil až v odvolacím řízení. Žalobce žádným způsobem neprokázal složitost zajišťování dokladů ve Vietnamu. Žádost o přerušení řízení byla zamítnuta a odvolání žalobce zamítnuto. Nadto žalobce v odvolacím řízení předložil pracovní smlouvu, ve které je jako místo výkonu práce uvedeno Brandýs nad Labem – Stará Boleslav a Česká republika, což je stále v rozporu s evidencí.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

3. Žalobce v žalobě namítl, že závěry správních orgánů o posouzení místa výkonu práce jsou nesprávné. Místo výkonu práce tak, jak je uvedeno v evidenci, je obsaženo i v pracovní smlouvě, přestože je uvedeno šířeji. Žalobce by byl na základě zaměstnanecké karty oprávněn pracovat a skutečně by pracoval na místě výkonu práce podle evidence. Pokud by chtěl dodatečně rozšířit místo výkonu práce tak, jak je uvedeno v pracovní smlouvě, musel by ohlásit změnu místa výkonu práce. Mezi smlouvou a evidencí není rozdíl, který by vedl k nelegální práci.
4. Žalobce dále namítl, že prvostupňové rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgán I. stupně na žádost žalobce nepřerušil řízení, přestože o to žádal z rozumných důvodů. Žalobce chtěl výzvě na úpravu místa výkonu práce vyhovět, a proto žádal o přerušení řízení za účelem podpisu nové smlouvy. Podpis žalobce žijícího ve Vietnamu se však nepodařilo zajistit. Pro žalobce bylo ve stanovené lhůtě nemožné ověřit informace správního orgánu I. stupně a zajistit nový doklad o zajištění ubytování. I z tohoto důvodu žádal o přerušení řízení, kterému nebylo vyhověno. O přerušení řízení žádal z rozumných důvodů. Pokud správní orgán I. stupně vydal prvostupňové rozhodnutí před tím, než se žalobci podařilo zajistit nový doklad, je jeho rozhodnutí nezákonné.
5. Žalobce dále namítá, že žalovaná postupovala nezákonně, pokud v odvolacím řízení nepřihlédla k nové pracovní smlouvě a dokladu o zajištění ubytování. Na tyto doklady se nevztahovala koncentrace, neboť správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti o přerušení řízení a zástupce žalobce je obdržel až po vydání napadeného rozhodnutí. Žalobce nemohl doklady doručit zástupci dříve, neboť jejich doručení nebylo závislé pouze na vůli žalobce, jelikož vyžadovaly podpis dalších osob, zaměstnavatele a ubytovatele.
6. Žalovaná s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě uvedla, že nesdílí názor žalobce, že žalobci mohla být vydána zaměstnanecká karta s místem výkonu práce Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, a že by takový postup byl v souladu s pracovní smlouvou a evidencí. Žalobci by byla vydána zaměstnanecká karta na odlišné místo výkonu práce, než je uvedeno v pracovní smlouvě, čímž by se obešel smysl tzv. testu trhu práce. Žalovaná dále uvedla, že žalobce měl dostatek času na zajištění dokladu, neboť podal žádost již dne 21. 8. 2019. Složitost při vyřizování dokladů neprokázal. Žádost o přerušení řízení byla vedena v samostatném řízení. Správní orgán I. stupně žádosti nevyhověl a žalovaná odvolání zamítla.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

7. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu uplatněných žalobních

bodů vycházejí ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili.

Posouzení žalobních bodů

8. Soud úvodem předesílá, že žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu byla zamítnuta ze dvou samostatných důvodů, jednak pro nesplnění podmínky § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jednak z důvodu nepředložení dokladu prokazujícího oprávněný souhlas s ubytováním nebo jiného dokladu o zajištění ubytování. Pouze pokud by neobstál ani jeden z těchto důvodů, byla by žaloba jako celek důvodná a bylo by na místě napadené rozhodnutí zrušit.
9. Podle § 46 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává: a) z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f); b) nesplňuje-li cizinec podmínku uvedenou v § 42g odst. 2, 3 nebo 4.
10. Podle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.
11. Podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud 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.
12. Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.
13. Podle § 37 zákona o zaměstnanosti krajská pobočka Úřadu práce vede evidenci volných pracovních míst, která obsahuje identifikační údaje zaměstnavatele, základní charakteristiku pracovního místa, to je určení druhu práce a místa výkonu práce, předpoklady a požadavky stanovené pro zastávání pracovního místa, základní informace o pracovních a mzdových podmínkách a informaci, zda se jedná o pracovní místo vyhrazené nebo vhodné pro osobu se zdravotním postižením. Dále evidence obsahuje informaci o tom, zda jde o zaměstnání na dobu neurčitou nebo určitou a jeho předpokládanou délku. Evidence může dále obsahovat zejména informace o možnostech ubytování, dojíždění do zaměstnání a další informace, které zaměstnavatel požaduje zveřejnit.
14. Podle § 37a odst. 2 zákona o zaměstnanosti volným pracovním místem obsaditelným držitelem zaměstnanecké karty se rozumí pracovní místo, které nebylo obsazeno do 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce Úřadu práce, s výjimkou pracovních míst úředníků územních samosprávných celků a služebních míst státních zaměstnanců.

15. Podle § 64 odst. 2 věty před středníkem správního řádu v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele.
16. Podle § 64 odst. 4 správního řádu řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou. Při postupu podle odstavců 2 a 3 správní orgán při určení doby přerušování přihlíží k návrhu účastníka.
17. Podle § 82 odst. 4 správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlíží 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.
18. Pro posouzení námitek žalobce je zásadní vztah mezi § 42g odst. 2 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců a § 37 zákona o zaměstnanosti, tedy přesněji vztah mezi údajem o místu výkonu práce uvedeným v pracovní smlouvě dokládané cizincem a údajem uvedeným v evidenci.
19. Zaměstnanecká karta je navázána na pracovní pozici uvedenou v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty. Zaměstnanecká karta je tak navázána na určitou konkrétní pracovní pozici u určitého konkrétního zaměstnavatele [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 Azs 471/2020-69, bod 21]. Aby mohlo být dané volné pracovní místo obsazeno držitelem zaměstnanecké karty, musí být podle § 37a odst. 4 zákona o zaměstnanosti nejprve nejméně 30 dnů nabízeno a zveřejněno krajskou pobočkou Úřadu práce (musí projít tzv. testem trhu práce). Až pokud pracovní místo neobsadí občan České republiky nebo Evropské unie, smí je obsadit cizinec.
20. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 15. 3. 2022, č. j. 43 A 40/2021-50, pojem „pracovní pozice“ v § 42g zákona o pobytu cizinců je nutno s ohledem na účel zaměstnanecké karty v zásadě ztotožnit s pojmem „pracovní místo“, které je vedeno v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a jehož základní charakteristikou je mimo jiné místo jeho výkonu. Je-li na základě žádosti obsahující odkaz na volné pracovní místo vedené v centrální evidenci vydána zaměstnanecká karta, je vydána pro toto konkrétní pracovní místo, tedy pro pracovní místo, jehož základní charakteristikou je kromě druhu vykonávané práce také místo jejího výkonu. Vykonávali cizinec práci na jiném místě, jde o výkon práce v rozporu se zaměstnaneckou kartou, a tedy o nelegální práci [§ 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti].
21. Pracovní smlouva, kterou předkládá cizinec, musí být uzavřena k výkonu práce na některé z pozic v evidenci. Základní charakteristikou pracovního místa v evidenci volných pracovních míst jsou zejména druh práce a místo výkonu práce (§ 37 zákona o zaměstnanosti). Označení těchto údajů za základní reflektuje podstatné náležitosti pracovní smlouvy podle § 34 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), kterými jsou druh práce, místo nebo místa výkonu práce a den nástupu [viz Vysokajová, M. a kol. Zákoník práce: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2008, cit. dle ASPI, § 34, či rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2022, č. j. 1 Ads 336/2021-23, bod 18].
22. Správní orgány se mají při rozhodování zabývat tím, zda je účelem pobytu cizince na území České republiky zaměstnání na jedné z pozic uvedených v evidenci, nikoli primárně tím, zda pracovní smlouva předložená cizincem odpovídá všem údajům z evidence.

Pracovní smlouva je toliko jedním z podkladů, podle nichž je nutné provést posouzení účelu pobytu cizince na území. Přitom je zapotřebí zohlednit, v čem konkrétně se sjednaná pracovní smlouva liší od pracovní pozice v evidenci. Vždy je nutno vážit, zda konkrétní rozdíl dostačuje k závěru, že účelem pobytu cizince na území není zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v evidenci. Závěr o tom, že účelem pobytu cizince na území není zaměstnání na pracovní pozici uvedené v evidenci obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, lze učinit až v případě zásadních rozdílů mezi volným pracovním místem v evidenci a sjednanou pracovní smlouvou, o které půjde zejména v případě zásadního rozporu v mzdových podmínkách či v místě výkonu práce (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2021, č. j. 6 Azs 127/2021-38, bod 20, a tam citovanou judikaturu).

23. Vymezení místa výkonu práce je okolností, která významně ovlivňuje úvahy uchazečů o zaměstnání. Soud souhlasí s názorem žalované v tom, že pokud by měla být žalobci vydána zaměstnanecká karta na pracovní pozici se zásadně odlišným místem výkonu práce oproti údaji v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty, obcházel by se tím tzv. test trhu práce, který je podmínkou pro obsazení volného pracovního místa držitelem zaměstnanecké karty. Z žádosti žalobce ovšem neplyne, že by žádal vydat zaměstnaneckou kartu na jinou pracovní pozici, než která byla vedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty pod číslem 14 288 480 726. Soud se rovněž neztotožňuje s žalovanou, že by z předložené pracovní smlouvy vzhledem k vymezení místa výkonu práce plynulo, že účelem jeho pobytu nebylo zaměstnání na pracovní pozici uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty.
24. V evidenci volných pracovních míst zaměstnavatel uvedl jako místo výkonu práce adresu Zápská 1857, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav. Je pravdou, že ve smlouvě o budoucí pracovní smlouvě ze dne 6. 1. 2021 předložené žalobcem v řízení v prvním stupni byla v textu pracovní smlouvy, kterou se strany zavázaly uzavřít za podmínky, že žalobci bude vydána zaměstnanecká karta a budoucí zaměstnavatel pro něj bude mít volné pracovní místo odpovídající druhu práce, na který byla vydána zaměstnanecká karta, jako místo výkonu práce uvedena Česká republika. Nelze však přehlédnout, že v základních ustanoveních textu pracovní smlouvy bylo kromě druhu práce a místa jejího výkonu výslovně uvedeno číslo volného pracovního místa v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty, které, jak bylo výše uvedeno, je definováno nejen druhem práce, ale též místem jejího výkonu. Text smlouvy dále odkazoval ve vztahu k bližšímu určení místa výkonu práce na pokyn o dočasném přidělení. Místo výkonu práce uvedené v pokynu k dočasnému přidělení zaměstnance k uživateli, který žalobce v řízení předložil (BOSAL ČR spol. s r.o., Brandýs nad Labem), koresponduje s místem výkonu práce v evidenci volných pracovních míst. Součástí správního spisu byla též rámcová dohoda o dočasném přidělování zaměstnanců uzavřená mezi PERSO-MB s.r.o. a BOSAL ČR, spol. s r.o. V kontextu celého textu smlouvy o budoucí pracovní smlouvě, resp. budoucí pracovní smlouvy, který výslovně odkazoval na konkrétní pracovní místo uvedené v evidenci volných pracovních míst, i dalších listin doložených v řízení před správním orgánem I. stupně nelze dovodit, že účelem pobytu žalobce na území České republiky nebylo zaměstnání na pracovní pozici, která byla uvedena v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držitelů zaměstnanecké karty.

25. Soud též souhlasí s žalobcem, že zaměstnanecká karta by byla navázána právě na konkrétní pracovní pozici tak, jak byla uvedena v evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, a neopravňovala by žalobce k výkonu práce na jiném místě. Případná změna místa výkonu práce, byť stejného druhu, resp. dočasné přidělení zaměstnance k výkonu práce v jiném místě, by podléhala oznamovací povinnosti podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2022, č. j. 43 A 40/2021-50).
26. Žalobce dále namítl, že správní řízení v prvním stupni mělo být přerušeno za účelem předložení nových dokladů, neboť žádost o přerušeni opřel o rozumné důvody.
27. Žalobce požádal dne 21. 8. 2019 o vydání zaměstnanecké karty. Dne 27. 1. 2021 požádal o změnu obsahu žádosti spočívající ve změně zaměstnavatele a vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici obsluha průmyslových robotů evidovanou pod č. 14 288 480 726. Změna obsahu žádosti byla žalobci povolena usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 24. 5. 2021, č. j. OAM-52399-55/ZM-2019.
28. Správní orgán I. stupně přípisem ze dne 3. 8. 2021 vyzval žalobce, aby se ve lhůtě sedmi dnů od jeho doručení seznámil s podklady rozhodnutí a vyjádřil se k nim. Současně žalobce poučil o tom, z jakých dokladů bude vycházet. Upozornil žalobce, že v předložené smlouvě o budoucí pracovní smlouvě je jako místo výkonu práce uvedena Česká republika. Přestože je v pokynu k dočasnému přidělení uvedena konkrétní adresa, nelze v pracovní smlouvě definovat místo výkonu práce takto široce, neboť u volného pracovního místa pod č. 14 288 480 726 je místem práce Brandýs nad Labem – Stará Boleslav u uživatele BOSAL ČR, spol. s r.o. Současně správní orgán I. stupně uvedl, že z dokladů k zajištění ubytování nevyplývá vazba mezi zjištěným vlastníkem nemovitosti, společností Ubyso s.r.o. a subjekty uvedenými ve smlouvě o poskytování ubytovacích služeb uzavřené mezi PERSO-MB s.r.o. a Z. Š..
29. Zástupce žalobce se s podklady rozhodnutí nahlédnutím do spisu seznámil dne 9. 8. 2021. Do protokolu o seznámení s podklady uvedl, že se žalobce hodlá k podkladům vyjádřit a doplnit podklady ve lhůtě 15 dnů. Jelikož se žalobce v této lhůtě nevyjádřil, správní orgán I. stupně jej dne 6. 9. 2021 vyzval, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí a navrhl důkazy ve lhůtě 3 dnů od doručení výzvy. Žalobce přípisem ze dne 10. 9. 2021 požádal o prodloužení lhůty a o přerušeni řízení do 10. 10. 2021. Žádost odůvodnil tím, že žalobce shromažďuje potřebné doklady, avšak z důvodu lockdownu ve Vietnamu je není možné zkompletovat a doručit zástupci žalobce ve stanovené lhůtě.
30. Usnesením ze dne 15. 9. 2021, č. j. OAM-52399-67/ZM-2019, správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti žalobce o prodloužení lhůty a řízení nepřerušil. V odůvodnění vyslovil, že dne 3. 8. 2021 vyrozuměl žalobce o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. Dne 9. 8. 2021 se zástupce žalobce seznámil s obsahem správního spisu a uvedl, že se žalobce vyjádří do 15 dnů. Žalobce se do dne 15. 9. 2021 nevyjádřil, přestože mu byla dne 6. 9. 2021 stanovena dodatečná třídní lhůta. Správní orgán I. stupně poukázal na to, že odstranění vad spočívajících v rozporu v místě výkonu práce a nepředloženi dokladu o zajištění ubytování nejsou takového charakteru, že by jejich odstranění vyžadovalo déle než měsíc. Současně připomněl, že novou smlouvu o budoucí pracovní smlouvě mohl za žalobce podepsat jeho zástupce a nebylo nutné čekat na jeho vlastnoruční podpis ve Vietnamu. S odkazem na § 6 odst. 1 správního řádu a § 64 odst. 4 správního řádu dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že přerušeni řízení by bylo v rozporu se zásadou rychlosti

a hospodárnosti řízení. Proti usnesení podal žalobce odvolání. Namítl, že požádal o přerušení řízení z rozumných důvodů, a proto mělo být jeho žádosti vyhověno. Žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 1. 2022, č. j. MV-189967-8/SO-2021, odvolání zamítla a usnesení o nepřerušení řízení potvrdila. Žalovaná se plně ztotožnila s postupem správního orgánu I. stupně. Zdůraznila, že z § 64 odst. 2 správního řádu neplyne absolutní povinnost řízení na žádost účastníka přerušit. Postup dle § 64 odst. 2 správního řádu nemůže být v rozporu s § 64 odst. 4 správního řádu, podle kterého lze řízení přerušit na dobu nezbytně nutnou. K tomu citovala rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 11 A 13/2010-25.

31. Podle § 64 odst. 2 věty před středníkem správního řádu správní orgán řízení o žádosti přeruší na požádání žadatele. To samo o sobě neznamená, že správní orgán musí správní řízení o žádosti přerušit vždy, když o to žadatel požádá.
32. Výkladem § 64 odst. 2 správního řádu se zabýval NSS např. v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45. Uvedl v něm, že „*[u]stanovení § 64 odst. 2 správního řádu sice stanoví, že správní orgán má řízení na základě žádosti účastníka řízení přerušit, podle Nejvyššího správního soudu však nemůže být toto ustanovení vykládáno tak, že tak musí učinit pokaždé, kdy je o to požádán. Při rozhodování o žádosti účastníka řízení o přerušení řízení je totiž podle Nejvyššího správního soudu třeba posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal rozhodnutí ve věci samé, např. poskytnutím časového prostoru účastníkovi řízení k doplnění (odstranění nedostatků) jeho žádosti. Pokud je však zjevné, že účastník řízení žádostí o přerušení řízení zamýšlí řízení pouze prodlužovat a oddalovat tak rozhodnutí ve věci samé, či jinak zneužívá tento procesní institut, pak je na místě žádosti o přerušení řízení nevyhovět.*“
33. Soud souhlasí s názorem správních orgánů, že žalobce disponoval dostatečným prostorem pro zajištění a předložení řádných dokladů. Zástupci žalobce byla dne 4. 8. 2021 doručena výzva, aby se žalobce seznámil s podklady rozhodnutí a vyjádřil se k nim. Současně byl poučen o tom, že některé doklady vykazují podle názoru správního orgánu I. stupně vady. S obsahem správního spisu se zástupce žalobce seznámil dne 9. 8. 2021 a při nahlížení do spisu do protokolu uvedl, že se vyjádří, případně doplní podklady ve lhůtě 15 dnů. Správní orgán I. stupně tedy vyčkal, zda se žalobce v této lhůtě vyjádří. Žalobce tak neučinil ani po měsíci od doručení výzvy ze dne 3. 8. 2021. Správní orgán I. stupně ještě přistoupil ke stanovení dodatečné třídní lhůty. Žalobce tedy disponoval více než třicetidenní lhůtou, ve které měl možnost požadované doklady předložit.
34. Soud se neztotožňuje s žalobcem, že by v žádosti o přerušení řízení uvedl rozumné důvody, pro které má být řízení přerušeno a poskytnuta mu další měsíční lhůta k předložení dokladů. Žalobce žádost o přerušení řízení odůvodnil zcela obecně tím, že shromažďuje potřebné doklady, avšak z důvodu lockdownu ve Vietnamu je není možné zkompletovat a doručit na adresu kanceláře zástupce žalobce ve stanovené lhůtě. Takové zdůvodnění nepovažuje soud za racionální důvod pro přerušení správního řízení. Žalobce nevysvětlil, jakým způsobem jej lockdown ve Vietnamu omezoval, co konkrétně mu bránilo které doklady zkompletovat a zaslat zástupci. Pokud žalobce v žalobě namítá, že byl ve Vietnamu, a proto pro něj bylo v poskytnuté lhůtě nemožné ověřit informace správního orgánu I. stupně a zajistit nový doklad o zajištění ubytování, žalobce zcela pomíjí, že byl v řízení zastoupen advokátem, přičemž jeho zástupce se dne 9. 8. 2021 seznámil s podklady rozhodnutí. Žalobce, resp. jeho zástupce, si musel být vědom, jaké

doklady k žádosti doložil. Vlastnické právo k předmětné nemovitosti si mohl kdykoli ověřit ve veřejném seznamu. Doklad o zajištění ubytování, který byl následně předložen v odvolacím řízení, byl podepsán jednatelem PERSO - MB s.r.o. Z. Š. v České republice a zaslán správnímu orgánu datovou zprávou zástupcem žalobce v konvertované podobě. Žalobce nevysvětluje, z jakého důvodu by měl doklady kompletovat osobně v listinné podobě ve Vietnamu a zasílat je poté do České republiky na adresu advokátní kanceláře svého zástupce. O takovém (iracionálním) postupu nic nesvědčí a žalobce jej ničím nedokládá. Smlouva o poskytování ubytovacích služeb mezi Z. Š. a PERSO - MB s.r.o. na adrese Zálužanská 1292, Mladá Boleslav, byla datována již dnem 1. 5. 2018. Žalobce neuvedl žádný rozumný důvod, který mu bránil předložit doklad o zajištění ubytování, jenž byl povinen předložit k žádosti o vydání zaměstnanecké karty [§ 42h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců], ve lhůtě poskytnuté správním orgánem I. stupně, tj. ve lhůtě více než měsíce poté, kdy byl o nedostatcích dokladu správním orgánem I. stupně informován. Rovněž lze poukázat na to, že žalobce žádal o změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty od 27. 1. 2021, přičemž změna obsahu mu byla povolena dne 24. 5. 2021. Tedy již před výzvou správního orgán I. stupně ze dne 3. 8. 2021 měl dostatek času na zajištění řádných dokladů.

35. Soud připomíná, že v řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57, 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). Žalobce byl v řízení zastoupen advokátem a s jeho pomocí mohl proces kompletace a předložení dokladů významným způsobem urychlit. V plné moci ze dne 1. 11. 2019 předložené ve správním řízení je uvedeno, že zástupce je oprávněn žalobce zastupovat ve všech právních věcech. Správní orgán I. stupně v usnesení ze dne 15. 9. 2021, č. j. OAM-52399-67/ZM-2019, správně poukázal na to, že vady dokladů, které měl žalobce odstranit, nebyly takového charakteru, aby jejich odstranění trvalo déle než jeden měsíc. Předložení dokladu o zajištění ubytování nevyžadovalo žádné osobní jednání žalobce ve Vietnamu. Nadto, jak správně uvedly správní orgány v rozhodnutích o žádosti o přerušení řízení, nové doklady či jejich dodatky mohl v zastoupení žalobce podepsat jeho zástupce. To také patrně učinil v případě smlouvy o budoucí pracovní smlouvě ze dne 15. 9. 2021 předložené v odvolacím řízení, neboť podpis, u něhož je připojeno „VZ“ běžně označující slovní spojení „v zastoupení“, je viditelně rozdílný oproti podpisu žalobce na původní smlouvě o budoucí pracovní smlouvě. V takovém případě nebylo nutné smlouvu zasílat žalobci do Vietnamu a bylo možné zajistit její uzavření dříve. Lze poznamenat, že podpisy na písemné smlouvě nemusí být na téže listině a strany si mohou sjednat, že distančně uzavřená smlouva je uzavřena ve chvíli, kdy druhá strana nabídku podepíše, aniž by bylo nutné přijatou nabídku doručit zpět tomu, kdo ji učinil. Časová náročnost uzavření smlouvy tedy byla minimální. Správní orgány nepochybily, pokud žádosti žalobce o přerušení řízení a stanovení další dodatečné lhůty k předložení dokladů vzhledem k absenci relevantních důvodů s odkazem na § 64 odst. 4 správního řádu nevyhověly. Námitka není důvodná.
36. Žalobce k odvolání předložil smlouvu o budoucí pracovní smlouvě s místem výkonu práce BOSAL ČR spol. s r.o., Zápská 1857, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, okr. Praha – východ, Česká republika, potvrzení o zajištění ubytování a smlouvu o poskytování ubytovacích služeb uzavřenou mezi Z. Š. a PERSO-MB s.r.o. Žalovaná k těmto

dokumentům nepřihlédla z důvodu uplatnění koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobce namítá, že tak učinila nezákonně, jelikož správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti o přerušení řízení a zástupce žalobce doklady obdržel až v odvolacím řízení. Žalobce je nemohl doručit zástupci dříve, neboť vyžadovaly podpis dalších osob.

37. Soud předně uvádí, že uplatnění zásady koncentrace řízení je v řízení o žádosti zcela namístě (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60), a to i v pobytových věcech cizinců (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). Řízení zahajovaná na žádost jsou ovládána zásadou dispoziční a je v zájmu žadatele, aby k žádosti předložil veškeré potřebné doklady. V tomto typu řízení leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli. Veškeré podstatné skutečnosti mají být uplatněny v rámci řízení v prvním stupni.
38. Soud se ztotožňuje se závěry žalované, že žalobce neuvedl a neprokázal dostatečné důvody, které by objasnily, proč nemohl doklady předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Takovým důvodem nemůže být nevyhovění žádosti o přerušení řízení. Soud již výše konstatoval, že správní orgány se řádně vypořádaly s obecně formulovanými důvody žádosti o přerušení řízení. Pokud žalobce namítá, že doklady nemohl doručit zástupci dříve, neboť jejich doručení nebylo závislé pouze na vůli žalobce, protože vyžadovaly podpisy dalších osob, soud opětovně poukazuje na to, že žalobce si ve spolupráci se zástupcem mohl doklady obstarat dříve. Zástupce žalobce byl oprávněn za žalobce jednat ve všech právních věcech. Přestože bylo nezbytné, aby na dokladech byly zachyceny podpisy dalších osob, soudobé možnosti komunikace na dálku umožňují velmi rychlé uzavírání smluv či vystavení potvrzení o zajištění ubytování a jejich zasílání. Nově předložená smlouva o poskytování ubytovacích služeb na adrese Zálužanská 1292, Mladá Boleslav, mezi budoucím zaměstnavatelem PERSO-MB s.r.o. a Z. Š., jediným jednatelem PERSO-MB s.r.o., byla navíc podepsána již v roce 2018. Nebyl důvod, proč by žalobce neměl být prostřednictvím svého zástupce od svého smluvního partnera, budoucího zaměstnavatele PERSO-MB s.r.o., schopen získat doklad o zajištění ubytování na této adrese dříve. Nebylo ani třeba, aby se dokument zasílal žalobci do Vietnamu. Tvzení žalobce, že jeho zástupce obdržel doklady až dne 12. 11. 2021, téměř dva měsíce poté, kdy byly podepsány nová smlouva o budoucí pracovní smlouvě a potvrzení o zajištění ubytování a ověřena kopie smlouvy o poskytování ubytovacích služeb, nebylo ničím doloženo a nemůže být důvodem pro prolomení koncentrace řízení, neboť vytýkané vady dokladů mohly být odstraněny v řízení před správním orgánem I. stupně. Žalobce nevylicil a neprokázal konkrétní skutečnosti, které by mu objektivně bránily doklady předložit dříve. Žalovaný proto nepochybil, jestliže k nově doložené smlouvě o poskytování ubytovacích služeb a dokladu o zajištění ubytování s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédl.
39. Jelikož soud shledal argumentaci žalobce důvodnou pouze ve vztahu k jednomu z důvodů a žalobní body vztahující se (též) k druhému důvodu důvodnými neshledal, byla žaloba jako celek zamítnuta.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

40. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalované, která byla plně úspěšná, soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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 7. června 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu