



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové a ve věci

žalobce

D. R., narozen XY. XY. XXYY
státní příslušnost U.
bytem v ČR X
zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Čížinským,
se sídlem Varšavská 714/38, Praha

proti
žalovanému

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
se sídlem nám. Hrdinů 1634, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2020, č. j. MV-183058-4/SO-2020,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu, podstatný skutkový stav zjištěný ze správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 21. 9. 2020, č. j. OAM-40593-6/ZM-2020, jímž bylo zastaveno správní řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).
2. Dne 30. 7. 2020 žalobce podal k prvostupňovému správnímu orgánu žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. V žádosti žalobce uvedl, že na území ČR bude vykonávat práci zedníka, stavebního dělníka pro zaměstnavatele Rehistav Jilek s.r.o.; k žádosti byly doloženy přílohy, a to doklad o zajištění ubytování ze dne 29. 7. 2020, cestovní průkaz žalobce.
3. Výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 30. 7. 2020 dle § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) byl žalobce prvostupňovým správním orgánem vyzván ve lhůtě 30 dnů k předložení dokladů prokazujících jeho pracovněprávní vztah, tj. pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti, vysílací dopis. Ve výzvě bylo uvedeno, že žalobce k žádosti nedoložil originál či ověřenou kopii pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti; současně byl poučen o tom, jaké podstatné náležitosti musí z pracovní smlouvy či dohody o pracovní činnosti vyplývat; např. že měsíční mzda, plat, odměna nesmí být nižší, než činí základní sazba měsíční minimální mzdy (14 600 Kč).
4. Dne 7. 8. 2020 byla prvostupňovému správnímu orgánu doložena příloha pracovní smlouvy - dohoda o mzdě ze dne 1. 1. 2020 uzavřená mezi žalobcem (zaměstnancem) a společností Rehostav Jilek s.r.o. (zaměstnavatelem), jejímž obsahem bylo ujednání o mzdových podmínkách tak, že od 1. 1. 2020 žalobci náleží měsíční mzda ve výši 14 600 Kč; příplatky za práci přes čas, v noci, ve svátek budou placeny v souladu s platným zákonem o mzdě.
5. Dne 21. 9. 2020 bylo vydáno prvostupňové správní rozhodnutí, jímž bylo správní řízení zastaveno s odůvodněním, že žalobce k žádosti přes výzvu k odstranění vad žádosti nedoložil pracovní smlouvu či dohodu o pracovní činnosti splňující podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Povinnost doložit pracovní smlouvu či dohodu o pracovní činnosti je dána dle § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Prvostupňový správní orgán potvrdil, že žalobce v průběhu správního řízení předložil dohodu o mzdě, avšak nejednalo se o řádnou pracovní smlouvu či dohodu o pracovní činnosti. Jelikož žalobce nedoložil k žádosti veškeré zákonem požadované náležitosti a přitom se jednalo o podstatnou vadu řízení, bránící věcnému projednání žádosti, postupoval prvostupňový správní orgán dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení o žádosti žalobce zastavil.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

6. Dne 14. 10. 2020 bylo prvostupňovému správnímu orgánu doručeno blanketní odvolání žalobce a pracovní smlouva žalobce ze dne 2. 1. 2019.
7. Z pracovní smlouvy ze dne 2. 1. 2019 soud zjistil, že byla uzavřena mezi žalobcem (zaměstnancem) a společností Rehostav Jílek s.r.o. (zaměstnavatelem), sjednaným druhem práce byla práce dělníka, místem výkonu práce Slatina 29 + místa zakázek a dnem nástupu do práce byl 2. 1. 2019, pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou a dle bodu 1. 3. smlouvy byla mzda zaměstnance dohodnuta v příloze smlouvy – dohodou o mzdě.
8. Odvolání žalobce doplnil podáním ze dne 9. 11. 2020, v němž sporoval argumentaci prvostupňového správního orgánu, že ve správním řízení nedoložil pracovní smlouvu. Uvedl, že ji doložil již při podání žádosti, ale prvostupňový správní orgán k ní uplatnil výhrady, jelikož neobsahovala stanovenou výši mzdy, proto dne 7. 8. 2020 předložil dohodu o mzdě. K prokázání tohoto tvrzení navrhl provést k důkazu svědeckou výpověď úřední osoby, která jeho žádost přebírala. Doplnil, že i kdyby se jeho předchozí tvrzení neprokázalo, má prvostupňový správní orgán předmětnou smlouvu již ve spisovaném materiálu, týkajícím se dosavadní zaměstnanecké karty.
9. Dne 16. 12. 2020 žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl. V odůvodnění podrobně popsal jednotlivé listinné důkazy, které měl prvostupňový správní orgán k dispozici před vydáním rozhodnutí. Zdůraznil, že v ustanovení § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců je stanovena povinnost žalobce k žádosti předložit pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti splňující podmínky dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců na dobu, po kterou žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Zopakoval, že žalobce byl řádně vyzván k odstranění vad žádosti, což neučinil. K žalobcem doložené dohodě o mzdě s odkazem na § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců konstatoval, že nevykazuje znaky ani pracovní smlouvy ani dohody o pracovní činnosti, prvostupňový správní orgán proto nemohl posuzovat další náležitosti tohoto dokumentu. K odvolací námitce žalobce, že pracovní smlouvu přikládal již v okamžiku podání žádosti, žalovaný uvedl, že ze správního spisu naopak jasně vyplývá, že v den podání žádosti byl žalobce vyzván k předložení pracovní smlouvy či dohody o provedení práce, tudíž smlouva ani dohoda nemohla být žalobcem předkládána spolu s žádostí. Upozornil, že ve spisovém materiálu žalobce se pracovní smlouva, kterou žalobce připojil k odvolání, nenachází. Odmítl, že by byl prvostupňový správní orgán oprávněn svévolně převzít dokument z jiného správního řízení a posuzovat jej jako pracovní smlouvu doloženou žalobcem z vlastní vůle k nyní posuzované žádosti. Navíc ze zákona vyplývá pro žalobce povinnost předkládat důkazy, kdy dle § 82 odst. 4 správního řádu již žalovaný není oprávněn v průběhu odvolacího řízení přihlídnout k novým skutečnostem a důkazům, pokud se nejedná o novou skutečnost nebo důkaz, který nemohl být předložen do vydání odvoláním napadeného rozhodnutí. Žalovaný závěrem shrnul, že žalobce mohl a měl pracovní smlouvu předložit již v řízení před prvostupňovým správním orgánem a jelikož tak neučinil, prvostupňový správní orgán postupoval správně, když řízení o žádosti zastavil.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

10. Žalobce v žalobě nejprve podrobně zrekapituloval průběh správního řízení. Namítal, že se žalovaný nevypořádal s v odvolání navrženým svědeckým výsledkem úřední osoby, která žádost žalobce přebírala. Byl přesvědčen, že byt ve výzvě ze dne 30. 7. 2020 bylo uvedeno,

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

že k žádosti nebyl doložen originál nebo ověřená kopie pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti, nelze z tohoto dovodit, že by žalobce nepředložil vůbec žádný doklad o pracovněprávním vztahu. Žalobce vysvětlil, že naopak je z výzvy zřejmé, že něco předložil, ovšem nikoli originál ani ověřenou kopii. Připustil, že k výzvě nenamítl, že pracovní smlouvu již předložil, nicméně se nejedná o pozdě uplatněný důkazní návrh. V této souvislosti odkázal na nejasný text prvostupňového správního rozhodnutí, kde bylo uvedeno, že „nedoložil pracovní smlouvu ... splňující podmínky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců“, z něhož vyplývá, že předložil pracovní smlouvu, jež toliko nesplňovala zákonem stanovené podmínky. Žalobce svou argumentaci podpořil rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2020, č. j. 4 Azs 472/2019 – 52.

11. Nesouhlasil s právním názorem žalovaného, že správní orgány v dané věci nemusely přihlížet k žalobcově pracovní smlouvě, jež jím byla předložena v předešlém řízení. Správní orgány mají dle žalobce povinnost přihlížet ke všemu, co mají k dispozici. Dokument nazvaný jako dohoda o mzdě totiž může být svým obsahem pracovní smlouvou; nad to byla dohoda uvozena slovy, že se jedná o přílohu pracovní smlouvy, z čehož je patrné, že žalobce měl uzavřenu pracovní smlouvu.
12. Žalobce označil vadným procesní postup žalovaného, který v případě doložení dohody o mzdě tuto neposuzoval jako pracovní smlouvu a řízení zastavil, místo toho měl řízení o žádosti meritorně rozhodnout. Přičemž prvostupňový správní orgán v řízení disponoval veškerými potřebnými doklady pro vydání rozhodnutí ve věci, neboť požadovaná výše mzdy byla v dohodě o mzdě uvedena; skutečnost, že pracovní doba žalobce činí 40 hod týdně je zřejmá z § 79, § 80 zákon č. 262/2006 Sb., zákoníku práce ve znění rozhodném (dále jen „zákoník práce“), tj. není-li v pracovní smlouvě upravena pracovní doba, platí, že činí 40 hodin týdně; k místu výkonu práce, druhu práce a dne nástupu do práce uvedl, že tyto vyplývaly z jeho žádosti. Navíc pracovní smlouva mohla být uzavřena ústní formou a dohoda o mzdě byla jediným písemným dokladem, svědčícím o tom, že pracovní smlouva byla uzavřena.
13. Žalobce navrhl soudu zrušit žalobou napadené rozhodnutí.
14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl veškeré žalobní námítky a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Současně poukázal na totožnost žalobních námitek s odvolacími. Odkazu žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2020, č. j. 4 Azs 472/2019 – 52, měl za nepřiléhavý, když ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem se jednalo o skutkově odlišný případ, neboť žadatel zde doložil požadované listiny, ale v cizojazyčné verzi, ale bylo z nich seznatelné, že se jedná o příslušné dokumenty.
15. Žalovaný navrhl nedůvodnou žalobu zamítnout.

III.

Posouzení žaloby

16. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodl ve věci bez nařízení ústního jednání, neboť právní zástupkyně žalobkyně a žalovaný se k výzvě soudu nevyjádřili.
17. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

18. Žaloba není důvodná.
19. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
20. 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*“
21. Podle § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců: „*[p]latnost 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 pracovní smlouvu nebo dohodu o pracovní činnosti splňující podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) na dobu, na kterou žádá o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty*“
22. Podle § 82 odst. 4 správního řádu: „*[k] novým skutečností 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. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“
23. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu: „*[ř]ízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení*“.
24. Soud k právnímu posouzení problematiky týkající se nezbytnosti předložení pracovní smlouvy žadatelem v řízení o vydání zaměstnanecké karty odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2021, č. j. 1 Azs 116/2021 – 29, jehož právní věta zní následovně: „*[p]odmínka pro vydání zaměstnanecké karty stanovená v § 42g odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve spojení s § 46 odst. 6 písm. b) téhož zákona, je splněna, pokud žadatel k žádosti o vydání zaměstnanecké karty přiloží pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti nebo smlouvu o smlouvě budoucí 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 stanovená právními předpisy platnými v době podání žádosti, a to i tehdy, zvýší-li se v průběhu řízení základní sazba měsíční minimální mzdy na částku vyšší, než je sjednaná v předložené smlouvě.*“
25. V dané věci je mezi účastníky nesporné pouze to, že žalobce podal dne 30. 7. 2020 k prvostupňovému správnímu orgánu žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a že k výzvě k odstranění vad žádosti ze dne 30. 7. 2020 doručil prvostupňovému správnímu orgánu přílohu k pracovní smlouvě - dohodu o mzdě ze dne 1. 1. 2020.
26. Žalobce v žalobě namítal, že pracovní smlouvu prvostupňovému správnímu orgánu dokládal již při podání žádosti, avšak úřední osoba, která od něj žádost přebírala, vůči pracovní smlouvě uplatnila výhrady, a proto následně v řízení doložil jen přílohu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

k pracovní smlouvě - dohodu o mzdě. Uvedené tvrzení však nemá oporu ve správním spise, kde je založeno jak potvrzení o podání žádosti, tak výzva k odstranění vad, z nichž vyplývá, že žádost přijala a výzvu vyhotovila stejná osoba, vrchní referentka M. V. Tato, jakmile od žalobce převzala žádost, bezodkladně vypracovala a předala mu výzvu k odstranění vad, což žalobce stvrdil vlastnoručním podpisem na obou listinách. Z výzvy je přitom jednoznačně zřejmé, že žalobce nedoložil k žádosti originál či ověřenou kopii pracovní smlouvy nebo dohodu o pracovní činnosti, a proto byl vyzván k doložení dokladu prokazujícího pracovněprávní vztah. Následně dne 7. 8. 2020 žalobce do správního spisu bez dalšího doručil pouze listinu nazvanou jako příloha pracovní smlouvy - dohoda o mzdě ze dne 1. 1. 2020. Pracovní smlouvu žalobce sice do správního spisu doložil, ale až dne 14. 10. 2020 jako přílohu svého blanketního odvolání. Soud je přesvědčen, že pokud by žalobce předkládal úřední osobě spolu s žádostí i pracovní smlouvu, pak by mu rozhodně nebyla obratem vydávána výzva k doložení téže listiny prokazující jeho pracovněprávní poměr. Veškeré přílohy, které žalobce přikládal k žádosti, byly součástí spisového materiálu a z žádné listiny přitom nevyplývá, že by úřední osoba odmítla žalobci převzít nějakou listinu či by mu ji vrátila a ani že by uplatnila nějaké výhrady. Věrohodnosti žalobcova tvrzení ubírá i skutečnost, že tento nikterak blíže nespecifikoval, jaké výhrady měla úřední osoba uplatnit. Byť by úřední osoba uplatnila vůči jakékoli listině v příloze k žádosti výtky, byla povinna ji převzít a teprve poté mohla být tato předmětem právního posouzení ze strany prvostupňového správního orgánu. Nad to by žalobce jistě na „opakující se“ požadavek prvostupňového správního orgánu k doložení pracovní smlouvy nezaslal toliko dohodu o mzdě, nýbrž by jej buď informoval o tom, že pracovní smlouvu v řízení již dokládal, anebo by ji znovu zaslal s dohodou o mzdě.

27. Žalobce v žalobě rovněž namítal, že žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolací námitkou na provedení svědeckého výslechu úřední osoby, která přebírala jeho žádost. Soud dává žalobci za pravdu, že žalovaný se s tímto návrhem na doplnění dokazování konkrétně nevypořádal. Nicméně soud v této souvislosti poukazuje na to, že žalovaný na straně 5 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zdůraznil právě s akcentem na výzvu k odstranění vad a na podklady založené ve správním spise, že pracovní smlouva žalobcem při podání žádosti doložena nebyla. Soud má tedy za to, že žalovaný neměl žádné pochybnosti ohledně zjištěného skutkového stavu v řízení, a proto nepřistoupil k návrhu žalobce na provedení navrhované svědecké výpovědi úřední osoby. Navíc jak uvedeno shora úřední osobou, která přebírala žádost od žalobce a vydala výzvu k odstranění vad žádosti, byla vrchní referentka M. V. Z textu výzvy k odstranění vad žádosti zcela jednoznačně vyplývá, že vrchní referentka shledala žádost žalobce vadnou z důvodu absence její podstatné náležitosti spočívající v nedoložení zákonem požadovaného dokladu o pracovněprávním poměru žalobce, a to ani v podobě pracovní smlouvy ani dohody o pracovní činnosti, tudíž vrchní referentka písemnou formou sdělila, že pracovní smlouva nebyla žalobcem spolu s žádostí doložena. Soud tak v daném řízení shledal doplnění dokazování svědeckým výslechem vrchní referentky nadbytečným za situace, kdy její názor na to, zdali byla s žádostí žalobcem doložena i pracovní smlouva, je z výzvy znám. Soud shrnuje, že přestože se žalovaný dopustil pochybení, když se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nevypořádal s návrhem žalobce na provedení dokazování formou svědecké výpovědi vrchní referentky, jedná se o procesní vadu, jež nedosáhla takové intenzity, aby odůvodnila zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, protože v jejím důsledku nebylo do právní sféry žalobce negativním způsobem

definitivně zasaženo. Soud na tomto místě pokládá za vhodné připomenout, že podle ustálené judikatury správních soudů může důvodně namítaná procesní vada vést ke zrušení správního rozhodnutí jen v případě, že mohla mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, čj. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS, a ze dne 8. 2. 2007, čj. 2 Afs 93/2006 - 75). A v dané věci soud dospěl k závěru, že žalovaný by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, čj. 2 As 80/2010 - 49).

28. Žalobce v žalobě podrobil obsah výzvy k odstranění vad jazykovému výkladu, ze kterého dovozoval, že z ní vyplývá, že pracovní smlouva jím byla v příloze k žádosti předložena. Soud s předestřeným názorem žalobce nesouhlasí a naopak konstatuje, že z jazykového výkladu textu výzvy je zcela zřejmé, že žalobce k žádosti nepředložil žádný doklad prokazující jeho pracovněprávní vztah, tj. ani pracovní smlouvu, a proto byl vyzván k jeho doložení. Výrok výzvy, jímž byl žalobce vyzván k dodání dokladu „*prokazujícím pracovněprávní vztah = pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti*“ má soud za zcela jasný, určitý a nepřipouštějící odlišnou interpretaci, než že žalobce má pracovní smlouvu doložit. Žalobcem v žalobě zaujatý výklad věty obsažené v následném textu výzvy: „*[k] Vaší žádosti nebyl doložen originál či ověřená kopie pracovní smlouvy ...*“ tak, že z ní má vyplývat, že „*něco předložil, ovšem nikoli originál ani ověřenou kopii*“, soud posoudil jako ryze účelový a nelogický. Naopak tato věta rozvíjí shora citovaný výrok výzvy a jejím účelem je poučit žalobce, aby věděl, jaké konkrétní zákonem stanovené náležitosti musí doklad prokazující jeho pracovněprávní vztah splňovat, tj. že pracovní smlouva musí být doložena v originále či jako úředně ověřená kopie.
29. Dále žalobce namítka, že prvostupňovému správnímu orgánu spolu s žádostí předložil pracovní smlouvu, jež toliko nesplňovala zákonem stanovené podmínky, odůvodnil odkazem na podle něj nejasný text prvostupňového správního rozhodnutí, kde bylo uvedeno, že: „*nedoložil pracovní smlouvu ... splňující podmínky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců*“. Soud uvádí, že opět nelze přistoupit na shora zaujatý žalobcův výklad obecné proklamace prvostupňového správního orgánu, neboť žalobce citovanou část odůvodnění vytrhl z kontextu celého znění prvostupňového správního rozhodnutí. Žalobcem namítané pasáži odůvodnění totiž předchází na straně 1 odstavec, v němž prvostupňový správní orgán konstatuje své zjištění, že k žádosti nebyly žalobcem doloženy veškeré zákonem požadované náležitosti a na straně 2 pak výslovně ve čtvrtém odstavci uvádí, že pracovní smlouva (ani dohoda o pracovní činnosti) v řízení doložena nebyla; toliko byla v řízení doložena dohoda o mzdě, která však nesplňovala podmínky stanovené § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
30. Rovněž tak nelze vejít na žalobcovu výhradu, že prvostupňový správní orgán si měl jeho pracovní smlouvu obstarat z předchozího správního řízení vedeného o jeho žádosti na vydání zaměstnanecké karty. Soud pro stručnost odkazuje na stranu 5 předposlední odstavec žalobou napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný pečlivě a zcela správně danou námitkou zabýval, když poukázal na skutečnost, že se jedná o dvě samostatná správní řízení s tím, že prvostupňový správní orgán není oprávněn vycházet z v jiném správním řízení doložených podkladů, když navíc nelze bez dalšího předjímat, zdali žalobce setrval v pracovněprávním poměru, jehož existenci v předchozím řízení doložil.
31. Žalobce nesouhlasil s tím, že prvostupňový správní orgán neposoudil dohodu o mzdě jako platnou pracovní smlouvu, jelikož dohoda současně s žádostí vykazovala zákonem

požadované náležitosti pracovní smlouvy, když výše mzdy byla v dohodě o mzdě uvedena; skutečnost, že pracovní doba žalobce činí 40 hod týdně je zřejmá z § 79, § 80 zákoníku práce, tj. není-li v pracovní smlouvě upravena pracovní doba, platí, že činí 40 hodin týdně; k místu výkonu práce, druhu práce a dne nástupu do práce uvedl, že tyto vyplývaly z jeho žádosti; pracovní smlouva mohla být uzavřena ústní formou a dohoda o mzdě tak byla dokladem, svědčícím o tom, že pracovní smlouva byla uzavřena. Soud odmítá toto ryze účelové právní posouzení dohody o mzdě jako pracovní smlouvy, jednak z žalobcem doložené dohody o mzdě vyplývá, že se jedná toliko o přílohu k pracovní smlouvě, což je jasně uvedeno v záhlaví dohody, tudíž přílohu k pracovní smlouvě nelze již ze své podstaty hodnotit jako pracovní smlouvu. Nad to obsahem dohody o mzdě je pouze ujednání o výši základní měsíční mzdy, přičemž ustanovení § 34 odst. 1 zákoníku práce vypočítává obligatorní náležitosti pracovní smlouvy, mezi něž patří den nástupu do práce; místo výkonu práce a druh sjednané práce; taktéž zákoník práce v § 34 odst. 2 zakotvuje nutnost písemné formy pracovní smlouvy, a to vše pod sankcí neplatnosti. Tedy dohoda o mzdě kromě své písemné formy nevykazuje žádné obligatorně stanovené náležitosti pracovní smlouvy; přičemž jejich absenci nelze nahrazovat poukazy na zákonné znění zákoníku práce ani na sdělení obsažená v žádosti žalobce; soud jen připomíná, že pracovní smlouva je jako každá smlouva výsledkem ujednání smluvních stran obsahující výsledek jejich shodného projevu vůle, jenž nelze nahrazovat formálními odkazy na ustanovení zákona či vykládat dle momentální potřeby. Nad to sám žalobce uvedenou konstrukci popírá, když v žalobě tvrdí, že dohoda o mzdě byla dokladem, svědčícím o tom, že pracovní smlouva byla uzavřena, s čímž soud souhlasí.

32. Dále žalobce namítal nesprávný procesní postup žalovaného, který měl doloženou dohodu o mzdě posuzovat jako pracovní smlouvu, tudíž byl povinen o žádosti žalobce meritorně rozhodnout. Soud neshledal důvodnou ani tuto námitku spočívající v nesprávné formě rozhodnutí, pro stručnost opět odkazuje na její velmi podrobné a správné hodnocení na straně 4 až 5 žalobou napadeného rozhodnutí, kde žalovaný vysvětlil, že v případě, kdy žalobce k žádosti nedoložil zákonem vyžadovanou pracovní smlouvu či dohodu o pracovní činnosti dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jednalo se o podstatnou vadu žádosti, jejíž neodstranění bránilo meritornímu posouzení žádosti a vedlo k vydání rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Soud dodává, že žalobce byl o možnosti zastavení řízení v případě nedoložení pracovní smlouvy či dohody o pracovní činnosti řádně poučen již ve výzvě k odstranění vad. Soud poukazuje v této souvislosti na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016 - 36, nebo ze dne 15. 11. 2017, čj. 8 Azs 111/2017 - 36). Následkem nedoložení zákonem požadovaných náležitostí žádosti je dle judikatury Nejvyššího správního soudu zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. rozsudek ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24).
33. Soud nemá za přílehlavý v dané věci odkaz žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2020, č. j. 4 Azs 472/2019 - 49, jelikož Nejvyšší správní soud zde reagoval na odlišnou skutkovou situaci ve věci, kdy žadatelka ve lhůtě doložila výzvou požadovaný doklad, avšak v cizím jazyce, a proto Nejvyšší správní soud shledal nezbytnost znovu žadatelku vyzvat k doložení překladu listiny do českého jazyka. Oproti tomu v nyní

posuzované věci nebylo zapotřebí vydávat žalobci opakovanou výzvu k odstranění vad žádosti, když tento na výzvu k odstranění vad žádosti, v níž byl jednoznačným způsobem a v dostatečné lhůtě vyzván k předložení pracovní smlouvy, tuto nepředložil. Soud je přesvědčen, že ochrana subjektivních práv vyžaduje i určitou bdělost a aktivitu žalobce a pokud má doložit pracovní smlouvu, pak nelze rozumně očekávat, že doložením přílohy k pracovní smlouvě splní svou povinnost. Žalobce přitom nepožádal o prodloužení lhůty k předložení pracovní smlouvy a taktéž netvrdil, že by mu povinnost uložená výzvou byla nejasná, neuváděl ničeho, proč nemohl pracovní smlouvu ve lhůtě stanovené výzvou řádně doložit (viz rozhodnutí nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2022, č. j. 1 Azs 109/2022 – 36). I za situace, kdy žalobce namítal, že pracovní smlouvu již se žádostí dokládal, by nebyl důvod ji předložit opakovaně.

34. K výtce žalobce, že jím doloženou pracovní smlouvu v odvolacím řízení nelze mít za opožděně podaný důkaz ve správním řízení, soud předně označuje za uplatněnou v obecné rovině a odkazuje na ustálenou správní judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se uplatněním zásady koncentrace řízení v pobytových věcech cizinců opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 19. 1. 2017, čj. 10 Azs 206/2016 - 48, uvedl, že „*stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že zásada koncentrace řízení není neomezená. V určitých typech řízení je prolomena zásadami uvedenými zejména v § 2 a § 3 správního řádu. Typicky se jedná o řízení o přestupcích a správních deliktech (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14). Koncentrační zásada se neuplatní obecně též v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Výjimka z uplatnění zásady koncentrace řízení se ovšem v nynějším případě nemůže uplatnit. Řízení se vede o žádosti stěžovatelky, tedy nebylo zahajováno z moci úřední. Nebylo rozhodováno o uložení povinnosti ani o otázce správního trestání. Krajský soud správně poukázal na rozhodnutí NSS, ze kterého vyplývá, že v řízeních o žádosti je zásada koncentrace řízení zcela namístě (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2009, čj. 2 As 17/2009-60, dále srov. např. rozsudky NSS cit. v předchozím bodě). K uplatňování této zásady běžně dochází též v pobytových věcech cizinců a nepřipouštějí se zde žádné odchylky (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, čj. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, čj. 7 Azs 99/2016-36, bod 25). NSS uzavírá, že zásada koncentrace řízení se vztahuje také na nyní projednávanou věc. NSS se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu, že v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatelka neuvedla žádné relevantní důvody, které by objasnily, proč nemohla doklady předložit již v řízení I. stupně. (...) Aplikace zásady koncentrace řízení v takovém případě není zbytečným formalismem. S ohledem na vše výše uvedené lze proto uzavřít, že žalovaná byla oprávněna aplikovat zásadu koncentrace řízení a krajský soud tuto námitku posoudil zcela správně“.* Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že v pobytových věcech cizinců (zahajovaných na žádost) se plně uplatní koncentrační zásada, a že odvolací orgán nemůže zohlednit dodatečně předložené doklady v odvolacím řízení, které cizinec mohl a měl předložit již v prvostupňovém řízení. Námitku žalobce, již cílí bez bližšího vysvětlení na prolomení koncentrace řízení tak nemohla být shledána důvodnou. Pro úplnost zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009 č. j. 2 As 17/2009-60, dle něhož „*smyslem tohoto ustanovení (§ 82 odst. 4 správního řádu, pozn. soudu) je nepochybně zefektivnění správního řízení a je bezesporu případné u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízeních o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě; je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v*

odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu prvního stupně“.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

35. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal takové procesní pochybení, které by mělo za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
36. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 23. února 2023

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.