



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně:

O. K.

bytem X

zastoupené advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.

sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti

žalované:

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců

sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2023, č. j. MV-203331-4/SO-2022,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. 1. 2023, č. j. MV-203331-4/SO-2022 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán I. stupně*“), ze dne 23. 8. 2022, č. j. OAM-34238-13/ZM-2022 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty z důvodu rozporu místa výkonu práce uvedeného v předložené pracovní smlouvě s místem uvedeným v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty („*EVPM*“).

II. Obsah žaloby a vyjádření žalované

2. V **prvním žalobním bodu** žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu procesního pochybení. Uvedla, že žalovaná potvrdila závěr správního orgánu I. stupně, že žalobkyně nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), jelikož podle předložené pracovní smlouvy 1 (ze dne 2. 6. 2018) má být zaměstnána na jiné pracovní pozici, než je pracovní pozice v EVPM, pro kterou byla zaměstnanecká karta vydána. Pracovní pozice v pracovní smlouvě 1 se přitom od pracovní pozice v EVPM liší pouze šíří vymezení místa výkonu práce. Zaměstnanecká karta byla vydána pro místo výkonu práce na adrese V Oblouku 129, 251 01 Čestlice, okr. Praha – východ. Předložená pracovní smlouva 1 uvádí místo výkonu práce Praha, Praha – východ a Praha – západ. Požadavek určení místa výkonu práce jednou konkrétní adresou přitom nemá oporu v zákoníku práce. Místo výkonu práce uvedené v hlášení volného pracovního místa je zadáno do EVPM a v případě, že na pracovní místo nastoupí cizinec na základě vydané zaměstnanecké karty, je místo výkonu práce nedílnou součástí podmínek výkonu práce. Přestože v pracovní smlouvě 1 i pracovní smlouvě 2 (též ze dne 2. 6. 2018, pozn. soudu) je jako místo výkonu práce uvedena Praha – východ, trval správní orgán I. stupně na doložení smlouvy s přesně specifikovanou adresou místa výkonu práce odpovídající adrese uvedené v EVPM.
3. Z tohoto důvodu se žalobkyně dne 1. 8. 2022 dostavila k seznámení s podklady na OAMP Chodov spolu s mzdovým výměrem a pracovní smlouvou 2, v níž je místo výkonu práce vymezeno v souladu s místem výkonu uvedeným v EVPM. Pracovnice správního orgánu I. stupně však přijala od žalobkyně pouze mzdový výměr s tvrzením, že žádost žalobkyně je takto již kompletní. Pracovní smlouvu 2, kterou se žalobkyně pokoušela pracovníci předat, tato nepřevzala, s tím, že je pracovní smlouva již součástí spisu. Pracovnice neověřovala, zda se jedná o totožnou smlouvu či nikoli, a na základě vlastního uvážení rozhodla uvedeným způsobem. Tímto jednáním zasáhla do procesních práv žalobkyně, když jí v rozporu s § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), neumožnila uplatnit její právo a oprávněný zájem na doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí. Dále pracovnice v rozporu s § 4 odst. 1 správního řádu nevyšla nepřijetím smlouvy 2 žalobkyni vstříc, ani jí neposkytla přiměřené

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

poučení o jejich právech a povinnostech podle § 4 odst. 2 správního řádu. Zároveň žalobkyni nepředala žádný zápis o průběhu seznámení s podklady, ani potvrzení o převzetí mzdového výměru a převzetí pracovní smlouvy 2.

4. V návaznosti na tuto procesní vadu správní orgán I. stupně nesprávně vyhodnotil podklady pro vydání rozhodnutí a učinil mylný závěr o nesplnění podmínky stanovené v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že nebyl prokázán účel pobytu žalobkyně na území, kterým je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v EVPM. Žalobkyně přitom účel pobytu po celou dobu svého dosavadního, téměř pětiletého, pobytu na území České republiky splňovala, což potvrdil i její zaměstnavatel. Na výše popsany průběh seznámení s podklady a porušení svých procesních práv upozorňovala žalobkyně v odvolání, žalovaná se však posouzením procesního postupu ze strany správního orgánu I. stupně vůbec nezabývala a nevypořádala se ani s otázkou, zda uvedené porušení procesních práv mohlo vést k nesprávnému právnímu posouzení věci a k meritorní nezákonnosti prvostupňového rozhodnutí.
5. Pochybením správního orgánu I. stupně přitom bylo již to, že rozpor v podkladech nebyl v souladu s § 50 odst. 2 správního řádu řešen výzvou k doplnění podkladů, např. o odpovídající pracovní smlouvu (pracovní smlouvu 2) či jiný doklad prokazující, že žalobkyně pracuje stále na stejném místě shodujícím se s místem výkonu práce uvedeným v EVPM. Tak by bylo žalobkyni bez jakýchkoli pochyb umožněno odstranit vzniklý rozpor bez rizika odepření možnosti provedení tohoto úkonu ze strany pracovnice. Správní orgán I. stupně zvolil postup podle § 36 odst. 4 správního řádu, kdy žalobkyni umožnil seznámení s podklady a zároveň ji vyzval, aby se k podkladům vyjádřila a odstranila vzniklý rozpor. Žalobkyně tak měla právo uvést návrh na opatření dalších podkladů pro vydání prvostupňového rozhodnutí, resp. tyto podklady předložit. Správní orgán I. stupně měl proto žalobkyni navrhované podklady převzít a opětovně posoudit. V případě, že návrhu na doplnění podkladů nevyhověl, byl povinen v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvést, proč tomu tak bylo, což neučinil.
6. **Ve druhém žalobním** bodu žalobkyně namítala, že měl správní orgán I. stupně přistoupit k uplatnění tzv. autoremedury podle § 87 správního řádu. Uvedla, že přestože v odvolání uvedla námitku poukazující na nesprávný procesní postup správního orgánu I. stupně při seznámení s podklady a připojila pracovní smlouvu 2, kterou jí nebylo umožněno při seznámení s podklady předložit, neshledal správní orgán I. stupně důvody pro postup podle § 87 správního řádu. Nutnou podmínkou pro využití autoremedury je kromě včas podaného odvolání také skutečnost, že z jeho obsahu a případných vyjádření (v tomto případě z předložené pracovní smlouvy 2) správní orgán I. stupně zjistí své pochybení a uzná jej. Správnímu orgánu I. stupně muselo být z učiněného odvolání zřejmé, že žalobkyně neměla žádný důvod pracovní smlouvu, která je od roku 2018 platná v nezměněné podobě, na schůzce k seznámení s podklady nepředložit. Žalobkyně se této schůzky v určené lhůtě zúčastnila, z čehož je zřejmé, že měla zájem uvedený rozpor odstranit. Využitím autoremedury by bylo plně vyhověno odvolání a zároveň by tím nebyla způsobena újma žádnému účastníku řízení, když žalobkyně byla jedinou účastnicí tohoto řízení. Přestože tedy byly naplněny všechny podmínky pro uplatnění autoremedury, a byly zde vady v procesním postupu, které měly za následek nezákonné prvostupňové rozhodnutí ve věci samé, postoupil správní orgán I. stupně odvolání žalované.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. **Ve třetím žalobním** bodu žalobkyně namítala nesprávnou aplikaci zásady koncentrace řízení. Žalovaná s odvoláním na koncentraci řízení odmítla přihlédnout k předložené pracovní smlouvě 2, neboť se podle jejího názoru nejedná o novou skutečnost. Žalovaná dále uvedla, že *„S ohledem na skutečnost, že účastnice řízení byla na existenci rozporu mezi místem výkonu práce uvedeným v EVPM a místem výkonu práce uvedeným v pracovní smlouvě správním orgánem I. stupně upozorněna, pak tento rozpor mohla účastnice řízení odstranit již v řízení před správním orgánem I. stupně, k čemuž jí byl poskytnut dostatečný časový prostor, ať již doložením opravené pracovní smlouvy či oznámením změny pracovní pozice. Krom toho je tato pracovní smlouva datována k 2. 6. 2018, a tudíž nelze ani konstatovat, že by tuto smlouvu nemohla účastnice předložit dříve, neboť ji neměla k dispozici.“*
8. K tomu žalobkyně uvedla, že podle výzvy měla k seznámení s podklady stanovenou lhůtu 15 dnů ode dne jejího doručení. Tvzení, že jí byl poskytnut dostatečný časový prostor pro oznámení změny pracovní pozice je v rozporu s § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tak v odůvodnění činí závěry, které jsou v rozporu se zákonem, resp. nejsou pravdivé. Žalobkyně doplnila, že pro oznámení změny neměla žádný důvod, když v jejím pracovním poměru od roku 2018 k žádné změně nedošlo. Pracovní smlouva, kterou předložila k první žádosti o zaměstnaneckou kartu v roce 2018, jakož i k žádosti o její prodloužení v roce 2020, je uzavřena na dobu neurčitou, přičemž bez jakýchkoli změn platí i nadále. Správní orgán I. stupně má tuto smlouvu od roku 2018 ve spisu žalobkyně. Jelikož žalobkyně dosud nehlásila žádnou změnu týkající se jejího pracovního poměru, měl správní orgán I. stupně v pochybnostech vycházet z původně předložené pracovní smlouvy a předpokladu, že k žádné změně nedošlo. Žalobkyně správnou pracovní smlouvu, tedy pracovní smlouvu 2, předložila žalované spolu s odvoláním, když jí její předložení při seznámení s podklady nebylo umožněno. Žalovaná však předloženou pracovní smlouvu 2 odmítla, aniž by se vypořádala s tvrzením žalobkyně o průběhu seznámení s podklady a postupu výše zmiňované pracovnice správního orgánu I. stupně.
9. **Ve čtvrtém žalobním** bodu žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí. Uvedla, že na str. 2 napadeného rozhodnutí žalovaná konstatuje, že: *„Účastnice řízení se dne 1. 8. 2022 s podklady pro vydání rozhodnutí seznámila. Na místě doložila mzdový výměr, nicméně k rozporu v místě výkonu práce se nijak nevyjádřila ani nenavrhl žádný doplnění k podkladům,“* avšak není zřejmé, z jakých podkladů žalovaná tento závěr učinila, když tento není v napadeném rozhodnutí nijak odůvodněný a zcela absentuje i jakékoli vypořádání se s tvrzením žalobkyně uvedeným v odvolání. V napadeném rozhodnutí se žalovaná naopak bez jakéhokoli odůvodnění přiklonila na stranu správního orgánu I. stupně, když na str. 4 uvádí: *„Účastnice řízení nijak kvalitativně nespecifikovala, o jakého pracovníka se mělo jednat a v jakém kontextu jí měla být uvedena informace údajně poskytnuta. Komise předestírá, že jednotliví pracovníci na pracovištích správního orgánu I. stupně z podstaty správního řízení nemohou mít znalosti o obsahu spisového materiálu a dokladech do žádosti doložených. Komise dodává, že pracovníci správního orgánu I. stupně nejsou povinni ani oprávněni vysvětlovat účastníkům řízení, jaké doklady mají doložit, aby dosáhli kýženého výsledku.“*
10. Žalobkyně nespecifikovala, o jakou pracovnici se jednalo, neboť její jméno nezná. Není však pravdou, že neuvedla, v jakém kontextu jí byla uvedena informace poskytnuta. Žalobkyně uvedla, že se tak stalo při seznámení s podklady, kde uvedené pracovnici předložila pracovní smlouvu 2 a mzdový výměr, přičemž tato převzala pouze mzdový výměr. Ostatně, kdyby předmětná pracovnice žalobkyni řádně předala zápis o průběhu

seznámení s podklady a/nebo alespoň potvrzení o převzetí mzdového výměru a nepřevzetí pracovní smlouvy 2, žalobkyně by jméno pracovnice znala a také by ho nepochybně uvedla. Žalovaná má v rámci své činnosti zajisté možnost z data a času návštěvy žalobkyně na OAMP Chodov zjistit, o jakou konkrétní pracovníci se jednalo, neboť musí existovat záznam o tom, že žalobkyně využila svého práva seznámit se s podklady, že předala mzdový výměr, a kdo jej od ní převzal a zanesl do spisu. Žalobkyně nezná interní postupy správního orgánu I. stupně pro organizaci schůzek k seznámení s podklady a nezná oprávnění jednotlivých pracovníků. V tomto případě nelze uplatnit tezi, že neznalost zákona neomlouvá, neboť žalobkyně neměla žádnou možnost se s danými interními předpisy fungování správního orgánu I. stupně a rozdělení kompetencí jeho pracovníků seznámit. Naopak správní orgán I. stupně, resp. jeho pracovníci, jednají vůči účastníkům řízení včetně žalobkyně ve vrchnostenském postavení. Účastníci řízení jsou zde tedy slabší stranou a není pak překvapivé, že důvěřují postupu úředních osob a jejich tvrzení nezpochybňují. Velmi častou příčinou komunikačních problémů je i jazyková bariéra mezi účastníkem řízení a pracovníkem správního orgánu I. stupně. O to více by proto pracovníci správního orgánu I. stupně měli dbát na dodržování základních zásad správního řízení. I kdyby se pracovnice domnívala, že předkládaná smlouva je nadbytečná, nebylo v její kompetenci toto posuzovat, když se nejedná o pracovníci důkladně seznámenou s obsahem spisu. Pracovnice pochybila, neboť vycházela pouze z názvu dokumentů obsažených ve spisu.

11. Konstatováním, že předložení pracovní smlouvy je nadbytečné, neboť tato je již ve spisu obsažena, uvedla žalobkyni v omyl. Žalobkyně nemohla vědět, zda má pracovnice na mysli pracovní smlouvu 1, kterou předložila v předmětném řízení, či pracovní smlouvu 2, kterou správní orgán I. stupně rovněž disponuje již z předešlých řízení, a která je způsobilá odstranit vzniklý rozpor týkající se místa výkonu práce. Žalobkyně byla poučena zcela chybně, proto neponechala pracovníci s mzdovým výměrem také pracovní smlouvu 2, což vedlo k neodstranění rozporu a následně k zamítavému prvostupňovému rozhodnutí.
12. Podle zásady materiální pravdy měla žalovaná povinnost zjistit v průběhu dokazování stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, aby i napadené rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Žalovaná se v rozporu s touto zásadou vůbec nezabývala tvrzením žalobkyně o průběhu řízení před správním orgánem I. stupně včetně průběhu seznámení s podklady. Správní orgány jsou povinny spolupracovat mezi sebou, a žalovaná byla povinna opatřit si podklady pro vydání napadeného rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění není zřejmé, jak došla k výše citovaným závěrům. Žalovaná se dále v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádala s tvrzeními žalobkyně, což zakládá jeho nepřezkoumatelnost a nezákonnost.
13. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
14. K námitce, že zjištěný rozpor v místě výkonu práce žalobkyně nebyl řešen skrze výzvu k doplnění podkladů, uvedla, že pro postup dle § 50 či § 45 odst. 2 správního řádu nebyl prostor. Rozpor mezi pracovní smlouvou a centrální evidencí pracovních míst totiž nelze vyhodnotit jako vadu žádosti, která by mohla být v určité lhůtě odstraněna, nýbrž se jedná o zjištěný skutkový stav. V rámci správní praxe a zásady dobré správy je však žadatel o pobytové oprávnění o existenci takového rozporu vyrozuměn v rámci vyrozumění o možnosti seznámit se se spisovým materiálem. Žadateli o pobytové oprávnění je tak vytvářen prostor, aby si sám zvolil možnost odstranění takto zjištěného rozporu, ať již

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

doložením „opravené“ pracovní smlouvy, oznámením změny pracovní pozice, či žádostí o změnu obsahu.

15. Ohledně oprávněnosti posuzování souladu údajů v pracovní smlouvě a centrální evidenci volných pracovních míst žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2022, č. j. 55 A 7/2022–24, který se týkal obdobného případu, a ve kterém se soud ztotožnil s postupem správních orgánů, kdy byl žadatel o pobytové oprávnění vyrozuměn o rozporu skrze vyrozumění o možnosti seznámit se spisovým materiálem. Ve zmiňovaném rozsudku soud uvedl, že *„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].“*
16. Je zcela nerozhodné, zda žalobkyně předložila původní pracovní smlouvu již v roce 2018. Žalovaná předně uvedla, že není povinností správních orgánů kopírovat a dohledávat doklady z předchozího řízení, navíc za situace, kdy o to sama žalobkyně ani nepožádala a do žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnacké karty pracovní smlouvu doložila. Žalovaná připomněla, že se v daném případě jedná o řízení o žádosti, a tedy správní orgány nebyly nadány pravomocí ignorovat pracovní smlouvu doloženou žalobkyní s širěji vymezeným místem výkonu práce.
17. Žalovaná trvá na tom, že tvrzení ohledně údajné nemožnosti doložit pracovní smlouvu na pracovišti správního orgánu I. stupně vypořádala, a to v intencích tvrzení, které uvedla sama žalobkyně. Poukázala na to, že žalobkyně uvádí v žalobě zcela rozdílné okolnosti, za kterých mělo dojít k jednání na pracovišti správního orgánu I. stupně, než uvedla v odvolání. Žalobkyně ve svém odvolání uvedla následující: *„Správní orgán vyzval výše jmenovanou, aby se seznámila s podklady, což učinila dne 1. 8. 2022. Na pracovišti OAMP chtěla doložit opravenou pracovní smlouvu, avšak pracovnice jí sdělila, že toto dokládat nemá, že v žádosti je tatáž pracovní smlouva. Že má doložit pouze mzdový výměr, což i učinila a jinak je žádost kompletní.“* Z tohoto tvrzení nijak nevyplývalo, že žalobkyně chtěla doložit opravenou pracovní smlouvu právě při seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí a nikoliv například při další návštěvě pracoviště správního orgánu I. stupně či ve stejný den na přepážce u jiného pracovníka. Žalobkyně rovněž neuvedla jméno úřední osoby ani žádné další bližší okolnosti, které by mohly její tvrzení podpořit jako je např. číslo přepážky či alespoň popis osoby, která ji měla údajně poskytnout špatnou radu ohledně její žádosti. Za této situace byla žalovaná nucena vyhodnotit tvrzení žalobkyně jako nekonkrétní a ničím nepodložené. Žalovaná poukázala na to, že součástí spisového materiálu je protokol o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, kde je uvedeno jméno a podpis pracovníka správního orgánu I. stupně a rovněž je tento protokol podepsaný žalobkyní. Z tohoto protokolu vyplývá, že žalobkyně doložila v tento den na přepážce mzdový výměr, mzdový list zaměstnance a informace o mzdě. Žalovaná proto shledává jako rozporné tvrzení žalobkyně v podané žalobě, že nezná jméno pracovnice správního orgánu I. stupně, která měla být při seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, neboť její jméno je na předmětném protokolu, žalobkyní podepsaném, uvedeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

18. Žalovaná je toho názoru, že v daném případě byly splněny veškeré podmínky pro zamítnutí dané žádosti, napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě dostatečně zjištěného stavu věci, bylo dostatečně a řádně odůvodněno a je v souladu s platnými právními předpisy. Je rovněž toho názoru, že z její strany nedošlo k pochybení při aplikaci zákonných ustanovení a v daném případě neshledala porušení základních zásad správního řízení.
19. Žalobkyně reagovala **replikou**, v níž uvedla, že podle žalované nelze rozpor mezi pracovní smlouvou a centrální evidencí volných pracovních míst (dále též jen „EVPM“) týkající se místa výkonu práce vyhodnotit jako vadu žádosti, ale zjištěný skutkový stav. Dále žalovaná uvádí, že žadatel o pobytové oprávnění je o tomto rozporu vyrozuměn v rámci užívané správní praxe a zásady dobré správy. Tato formulace vyvolává dojem, jako by se jednalo o něco nadstandardního, přitom je účelem správního řízení zjistit stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán je povinen postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy. V případě žalobkyně však jak žalovaná, tak správní orgán I. stupně, postupovaly ryze formalisticky, když se při rozhodování omezily na dokumenty doložené k žádosti, resp. na chybně předloženou pracovní smlouvu, a to nikoli v jejím celku, ale pouze na jednotlivosti, z nichž dovozovaly soulad s údaji v EVPM. Žalovaná se vůbec nezabývala otázkou, zda skutečně mohlo na základě chybně předložené pracovní smlouvy dojít k výkonu práce žalobkyní na jiném místě, když i tato smlouva byla vázána ke konkrétní provozovně. K vyrozumění o rozporu mezi pracovní smlouvou a EVPM dochází až na samotném konci správního řízení, tedy v rámci vyrozumění o možnosti seznámit se se spisovým materiálem před vydáním rozhodnutí. Schůzka k seznámení se se spisovým materiálem přitom probíhá za přítomnosti jiného pracovníka správního orgánu, než který o žádosti o vydání či prodloužení pobytového oprávnění rozhoduje. Ačkoli se tento postup nezdá být komplikovaným, je třeba vzít v úvahu, že žadateli jsou cizinci, kteří zpravidla neznají český jazyk vůbec nebo jen v omezeném rozsahu. Problém tak nastává v situaci, kdy cizinec neví, jak nedostatek své žádosti přesně řešit a pracovník na přepážce k celé záležitosti nezná detaily, neboť to nebyl on, kdo posuzoval a hodnotil podklady. Nezřídka tak na schůzku k seznámení se se spisovým materiálem žadatel vezme všechny doklady, které jej napadnou, a očekává, že se s příslušným pracovníkem poradí o vhodném řešení nastalého problému. To však není možné, když na straně správního orgánu je žadateli toliko poskytnut spisový materiál a případně jsou od něho převzaty dodatečné dokumenty.
20. Pracovník správního orgánu se na místě, tj. na schůzce k nahlížení do spisového materiálu, proto nemůže k věci žádným relevantním způsobem vyjádřit, natož aby mohl cizinci poskytnout jakoukoli konkrétní radu, když není s případem obeznámen. Když se o to pokusí, může to být naopak kontraproduktivní jako v případě žalobkyně, která chtěla předložit správnou pracovní smlouvu, což však bylo odmítnuto s poukazem na skutečnost, že spis již pracovní smlouvu obsahuje. Že se jednalo o odlišnou pracovní smlouvu však již nebylo ověřeno.
21. Z uvedeného je zřejmé, že celý postup je velice formalistický a nemá-li cizinec dokonalý přehled o formě, jaká je vyžadována pro předkládané dokumenty, je pro něho velice obtížné za všech okolností správně vyhodnotit, co je po něm právě požadováno. Vše dále komplikuje případná jazyková bariéra, která není vždy jen na straně žadatele.

22. Celý proces je dále komplikován tím, že o zařazení pracovního místa do EVPM zajišťuje zaměstnavatel prostřednictvím podání hlášenky volného pracovního místa a žadatel není účastníkem řízení ani se na podání hlášenky jiným způsobem nepodílí.
23. K argumentaci žalované rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2022, č. j. 55 A 7/2022-24, žalobkyně upozornila na to, že v tomto případě shledal soud argumentaci žalobce – cizince žádajícího o vydání zaměstnanecké karty – důvodnou, a to právě konkrétně v části věnované rozporu mezi místem výkonu práce uvedeným v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty a v pracovní smlouvě. Ani z žádosti žalobkyně neplyne, že by žádala o prodloužení zaměstnanecké karty na jinou pracovní pozici, než která je vedena v EVPM pod číslem 11 857 670 717. Jedná se o volné pracovní místo u zaměstnavatele McPARTNERS,s.r.o., druh práce dle klasifikace CZ_ISCO 52460 „*Obsluha v zařízeních rychlého občerstvení*“. Je zřejmé, že výkon práce obsluhy v zařízení rychlého občerstvení je vázán na existenci konkrétní provozovny. V předložené pracovní smlouvě bylo tedy širěji vymezené místo výkonu práce, nicméně byla zde rovněž uvedena konkrétní provozovna, v níž má být práce vykonávána i s celou adresou. Tato provozovna se nachází na adrese, která je k pracovnímu místu přiřazena v EVPM. Není tedy pravdou, že by účelem pobytu žalobkyně bylo zaměstnání na jiné pracovní pozici než na pozici uvedené v EVPM.
24. K tvrzení, že není povinností správních orgánů kopírovat a dohledávat doklady z předchozích řízení žalobkyně uvádí, že se domnívala, že správní orgán vede k její osobě jeden spis, když některé dokumenty (typicky například matriční doklady, vysokoškolský diplom, plná moc apod.) se dokládají pouze při prvním podání žádosti o pobytové oprávnění a při jeho prodloužení již nikoli.
25. Žalovaná pak ve znění odvolání žalobkyně zcela překrucuje jazykový význam vět. V odvolání je uvedeno, že žalobkyně byla vyzvána k seznámení se s podklady, což učinila 1. 8. 2022. Následuje věta, která rozvíjí větu předcházející, tj. zcela jednoznačně se týká dění na schůzce k seznámení se s podklady. Výklad žalované je naprosto absurdní. Text odvolání je napsán tak, že mu lze bez problémů porozumět. Navíc podle zkušenosti žalobkyně není možné předávat jakékoli dokumenty pracovníkům na přepážce bez toho, aby byl žadatel předem objednan. Získání pořadového čísla bez objednání je velmi obtížné a takový postup by byl nadto zcela nelogický, když žalobkyně měla sjednání schůzku k seznámení se spisovým materiálem.
26. Žalovaná opakovaně trvá na tom, že žalobkyně neuvedla jméno úřední osoby, ani číslo přepážky či alespoň popis osoby, která jí poskytla špatnou radu ohledně její žádosti. Následně však poukazuje na to, že součástí spisového materiálu je protokol o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, kde je uvedeno jméno a podpis pracovníka správního orgánu I. stupně. Je tak zřejmé, že žalovaná po celou dobu věděla, s kým žalobkyně v předmětný den jednala. Požadované informace tak mohla snadno získat v rámci své vlastní činnosti, což je přitom její povinností vyplývající ze základních zásad správního řízení.

III.

Posouzení žaloby

27. Městský soud v Praze (dále jen „soud“) ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které

mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí podle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ř. s.“). Vady napadeného rozhodnutí, ke kterým by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud u napadeného rozhodnutí neshledal. Soud rozhodl o věci bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 ř. s., neboť žalobkyně s takovým postupem souhlasila a žalovaná se k možnosti takového postupu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřila, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.

28. Na základě prokázaného skutkového stavu věci dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
29. Soud se nejprve zabýval žalobkyní tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí (**čtvrtý žalobní bod**). Pokud by takováto námitka byla důvodná, bránila by uvedená vada věcnému posouzení napadeného rozhodnutí.
30. Soud připomíná, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá podle § 76 odst. 1 písm. a) ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6 A 63/93-22).
31. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.
32. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.

33. S ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné napadená rozhodnutí posuzovat jako celek (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). Napadená rozhodnutí posoudil soud optikou výše uvedené judikatury a dospěl k závěru, že rozhodnutí nepřezkoumatelná nejsou. Z jejich odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu správní orgány vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a jsou plně srozumitelná. Úvahy ve vztahu k žalobkyni jsou individualizovány. Napadená rozhodnutí tak obsahují veškeré náležitosti stanovené § 68 odst. 2 správního řádu.
34. Žalobní námitka není důvodná.
35. Dále soud přistoupil k posouzení **prvního žalobního bodu** týkajícího se tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu procesního pochybení správního orgánu I. stupně.
36. 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.“*
37. 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.“*
38. Podle § 37 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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.“*
39. 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 samosprávních celků a služebních míst státních zaměstnanců.“*
40. Pro posouzení námitek žalobkyně je zásadní vztah mezi § 42g odst. 2 písm. a) 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.
41. 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 ze dne 20. 5. 2021, č. j. 1 Azs 471/2020-69). 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.

42. Jak uvedl Krajský soud v Praze 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. Vykonává-li 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].
43. 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 Komentář k § 34 zákoníku práce, In: Vysokajová, M. a kol., *Zákoník práce: Komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2008, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, č. j. 1 Ads 336/2021-23).
44. 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 držiteli 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2021, č. j. 6 Azs 127/2021-38, bod 20, a tam citovanou judikaturu).
45. Vymezení místa výkonu práce je okolností, která významně ovlivňuje úvahy uchazečů o zaměstnání. Pokud by tak měla být žalobkyni vydána zaměstnanecká karta na pracovní pozici se zásadně odlišným místem výkonu práce oproti údaji v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty, obcházel by se tím tzv. test trhu práce, který je podmínkou pro obsazení volného pracovního místa držitelem zaměstnanecké karty.
46. Soud souhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně v prvostupňovém rozhodnutí, že zaměstnanecká karta dle § 44a odst. 9 ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců může být prodloužena pouze za předpokladu, je-li účelem zaměstnání cizince

výkon práce na jedné z pracovních pozic uvedených v EVPM, přesněji řečeno na pracovní pozici, pro kterou byla zaměstnanecká karta vydána (nebo oznámena změna zaměstnavatele případně změna pracovního zařazení, případně podle dřívější úpravy získán souhlas se změnou zaměstnavatele). Zaměstnanecká karta je totiž povolením k dlouhodobému pobytu, které cizince opravňuje k výkonu práce na pracovní pozici, pro kterou byla vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek v § 42g odst. 7 až 10 zákona o pobytu cizinců, a to ode dne uvedeného v oznámení.

47. Je tak zcela přiléhavým konstatování správního orgánu I. stupně na str. 2 prvostupňového rozhodnutí, že žalobkyně měla být zaměstnána na pracovním místě, které je součástí EVPM pod číselným označením 11 857 670 717 s místem výkonu práce na adrese V Oblouku 129, 251 01 Čestlice, okres Praha – východ. K tomuto konkrétnímu místu se vázala povolení k pobytu žalobkyně jako cizinky reprezentované zaměstnaneckou kartou. Žalobkyně však v prvostupňovém správním řízení doložila jen pracovní smlouvu 1 ze dne 2. 6. 2018, z níž vyplývá pouze tolik, že je zaměstnána v místě výkonu práce „*Praha, Praha – východ, Praha – západ*“. Jedná se tak o pracovní místo, které nekoresponduje s pracovním místem, pro které byla žalobkyni původně zaměstnanecká karta vydán.
48. Není přitom na místě analogie s místem výkonu práce dle zákoníku práce (co do míry konkrétnosti stanovení místa výkonu práce), jak činí žalobkyně, neboť v jejím případě je přesné uvedení místa výkonu práce úzce svázáno s konkrétním volným pracovním místem vedeným v evidenci správního orgánu a opatřeným jednoznačným číselným označením. Bez dalšího tak nejde prodloužit žalobkyni zaměstnaneckou kartu, pokud nedoložila, že pracuje na zcela stejném pracovním místě, pro které byla vydána, neboť jinak nesplňuje podmínky dle § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.
49. Žalobkyně přitom byla na nesplnění jedné ze zákonných podmínek pro vyhovění její žádosti upozorněna ve výzvě k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 11. 7. 2022, č. j. OAM-34238-10/ZM-2022. V této výzvě ji správní orgán I. stupně výslovně sdělil, že k řízení o její žádosti byla doložena pracovní smlouva vystavená dne 2. 6. 2018 obchodní společností MCPARTNERS,S.R.O., ve které je uvedeno, že bude žalobkyně zaměstnána v restauračním provozu typu McDonald's zejména na úseku přípravy jídel a nápojů, obsluhy a prodeje, zásobování a úklidu, s místem výkonu práce „*Praha, Praha-východ, Praha-západ*“, které je však odlišné od místa výkonu práce uvedeného v Centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty u volného pracovního místa pod číslem 11 857 670 7, kde je uvedeno jako místo výkonu práce „*V Oblouku 129, 25101 Čestlice*“. Správní orgán I. stupně upozornil, že tento rozpor mezi údaji uvedenými v pracovní smlouvě a v EVPM má za následek, že zaměstnaneckou kartu nelze prodloužit. Dále upozornil žalobkyně, že nedojde-li ve lhůtě patnácti dnů od doručení této výzvy k odstranění tohoto rozporu, bude žádost žalobkyně zamítnuta.
50. Žalobkyně pak nijak přesvědčivě neprokázala, že by uvedené výzvě skutečně dostála a před vydáním prvostupňového rozhodnutí uvedený podklad doložila, resp. se o jeho doložení pokusila, avšak ze strany pracovnice správního orgánu I. stupně jí bylo v doložení zabráněno. Toto své tvrzení žalobkyně ničím nedokládá, a tudíž ani neprokazuje a setrvala po celou dobu řízení jen v rovině obecných tvrzení. Pokud přitom bylo doložení přesného místa výkonu práce tak, aby bylo v souladu s údajem uvedeným v Centrální evidenci volných pracovních míst, stěžejním pro vyhovění žádosti žalobkyně, soud nepovažuje za dostatečný tvrzený postup žalobkyně, která na přepážce u správního orgánu I. stupně doložila vícero nevyžadovaných podkladů (mzdový výměr, mzdový list zaměstnance a –

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nejspíše – informační leták zaměstnavatele), avšak nikoliv pracovní smlouvu s přesně specifikovaným místem výkonu práce dle požadavku správního orgánu I. stupně, kterou po ní ale zcela adresně správní orgán požadoval.

51. Soud současně nepřehlédl ani to, že žalobkyně nemožnost doložení pracovní smlouvy 2 nenamítala ani v rámci sepisování protokolu o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 1. 8. 2022, který vlastnoručně podepsala a potvrdila tím tak údaje v něm obsažené, ani jej neuvedla do svého původního odvolání ze dne 7. 9. 2022, kde uvedla pouze tolik, že bylo prvostupňové rozhodnutí „vydáno na základě špatně vyhodnocených důkazů, které správní orgán získal během svého šetření“ a dále, že má toto rozhodnutí „nepřiměřený dopad do soukromého života“ žalobkyně.
52. Soud souhlasí s názorem správních orgánů, že žalobkyně disponovala dostatečným prostorem pro zajištění a předložení řádného dokladu, pracovní smlouvy s uvedením místa výkonu práce dle zaměstnanecké karty. Disponovala patnáctidenní lhůtou od doručení výzvy ze dne 11. 7. 2022, kde byla na nedostatečnost doložených podkladů, pro které by nebylo možné její žádosti vyhovět, výslovně upozorněna, a ve které měla možnost požadovaný doklad předložit. Soud na základě obsahu správního spisu a oproti tomu obecných a ničím nepodložených tvrzení žalobkyně uzavřel, že žalobkyně svou povinnost nesplnila a pracovní smlouvu s řádně vymezeným místem výkonu práce doložila opožděně. Správní orgány tak nemohly jinak, než její žádost pro nedodržení podmínky stanovené v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítnout.
53. K souvisejícímu **druhému žalobnímu bodu** týkajícímu se naplnění podmínek pro uplatnění postupu tzv. autoremedury dle § 87 správního řádu soud uvádí následující.
54. Podle § 87 správního řádu „[s]právní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“
55. Institut tzv. autoremedury představuje výjimku ze zásady dvojinstančnosti správního řízení, podle níž má za splnění zákonných podmínek o odvolání rozhodovat nadřízený orgán – prolamuje tedy tzv. devolutivní účinek odvolání, a to v zájmu urychlení a hospodárnosti řízení jako celku. Spočívá v tom, že po podaném odvolání o něm bude rozhodnuto správním orgánem prvního stupně, který napadené rozhodnutí vydal. Jde tedy o uplatnění prostředků nápravy ze strany toho orgánu, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje. Věc se k odvolacímu správnímu orgánu v takovém případě nedostane. Následkem je, že v autoremeduře vydané rozhodnutí je stále prvostupňovým rozhodnutím, vůči němuž jsou dále přípustné řádné opravné prostředky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 5 As 272/2019-31).
56. Z § 88 odst. 1 správního řádu vyplývá, že prvostupňový správní orgán má do 30 dnů ode dne doručení odvolání, pokud neshledá důvody pro autoremeduru (§ 87 správního řádu), předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Jedná se však o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta první správního řádu ([s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu ([s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy) dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

57. Pokud jde o otázku, zda byl porušen § 87 správního řádu, tedy zda měl rozhodnout správní orgán I. stupně v rámci autoremedury a prvostupňové rozhodnutí zrušit, soud nedospěl k závěru, že by bylo došlo k pochybení, protože ze stanoviska prvostupňového správního orgánu k odvolání, které je součástí správního spisu, je zřejmé, že možnost využití autoremedury neshledal.
58. Správní orgán I. stupně nadto uvedl, že žalobkyně nedoložila žádný důkaz o tom, že by jí bylo z jeho strany odmítnuto převzetí jedné z listin, což by postrádalo jakýkoliv smysl. Správní orgán I. stupně dodal, že běžně přijímá od účastníků řízení všechny listiny, ať již jsou pro posouzení daného řízení relevantní či nikoliv. Žalobkyně byla nadto poučena o tom, že její pracovní smlouva je v rozporu s EVPM, a proto se naopak očekávalo, že opravenou pracovní smlouvu předloží. Dále uvedl, že pracovní smlouva 2, kterou žalobkyně předložila k podanému odvolání, byla uzavřena již 2. 6. 2018, tedy více než čtyři roky před rozhodnutím o její žádosti. Žalobkyně tak uvedenou pracovní smlouvou disponovala ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí a mohla ji předložit již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně. Z její strany se tak nejedná o novou skutečnost, kterou by nemohla předložit dříve. Uvedené závěry správního orgánu I. stupně má soud za správné a neshledal, co by jeho postupu vytkl.
59. K tomu soud podotýká, že mu není jasné, z jakého důvodu žalobkyně na prvním místě doložila na počátku řízení o své žádosti správnímu orgánu I. stupně pracovní smlouvu 1, která měla být stejně jako pracovní smlouvy 2 sepsána a žalobkyní podepsána dne 2. 6. 2018, přičemž však pracovní smlouva 2 obsahovala stejné údaje jako pracovní smlouva 1 a současně konkrétně uvedené místo výkonu práce v souladu s požadavkem § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně tak musela pracovní smlouvou 2 disponovat již od 2. 6. 2018 a jejímu předložení kdykoliv od podání žádosti v nyní projednávané věci do vydání prvostupňového rozhodnutí, a to namísto pracovní smlouvy 1, nic nebránilo.
60. Soud tak ve shodě se správním orgánem I. stupně uzavírá, že v projednávané věci nebyly splněny ani podmínky pro vyhovění žádosti žalobkyně, ani pro změnu prvostupňového rozhodnutí prostřednictvím autoremedury. Správní orgán I. stupně tak nepochybil, pokud nepostupoval podle § 87 správního řádu a předložil správní spis žalované s tím, že by mělo být odvolání žalobkyně zamítnuto.
61. Ohledně **třetího žalobního bodu** 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 Nejvyššího správního soudu 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).
62. Žalobkyně k odvolání po jeho doplnění předložila pracovní smlouvu 2 ze dne 2. 6. 2018 s místem výkonu práce V Oblouku 129, 251 01 Čestlice, okres Praha – východ. Žalovaná k tomuto dokumentu nepřihlédla z důvodu uplatnění koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně namítá, že tak učinila nezákonně, jelikož správní orgán I. stupně, resp. jeho pracovnice, odmítla převzít žalobkyní dokládanou pracovní smlouvu 2 jako podklad pro vydání rozhodnutí, a to ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí.
63. 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 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.

64. Soud předně uvádí, že uplatnění zásady koncentrace řízení je v řízení o žádosti zcela namístě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60), a to i v pobytových věcech 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). 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.
65. Soud se ztotožňuje se závěry žalované, že žalobkyně neuvedla a neprokázala dostatečné důvody, které by objasnily, proč nemohla doklad předložit již v řízení před správním orgánem I. stupně do doby vydání prvostupňového rozhodnutí. Jak soud vyložil již výše, žalobkyně nevylicila a neprokázala konkrétní skutečnosti, které by jí objektivně bránily požadovaný doklad – pracovní smlouvu s místem výkonu práce odpovídajícímu údaji v evidenci – předložit dříve. Žalovaná proto nepochybila, jestliže k pracovní smlouvě 2 nově doložené až po podání odvolání žalobkyně s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu nepřihlédla.
66. Ani tento žalobní bod tak soud neshledal důvodným.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

67. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
68. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měla plný úspěch žalovaná, které v řízení žádné náklady nad rámec jejích běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. 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 10. dubna 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu