



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **H. H. L.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 5. 2022, č. j. 22 A 24/2021-24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 5. 2022, č. j. 22 A 24/2021-24, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 4. 2021, č. j. MV-36077-4/SO-2021. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 21. 1. 2021, č. j. OAM-39795-42/ZM-2019, kterým byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť žalobce nepředložil ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce podal dne 25. 6. 2019 u Velvyslanectví ČR v Hanoji žádost o vydání zaměstnanecké karty na území ČR. Ke své žádosti žalobce připojil mj. doklad o zajištění ubytování ze dne 10. 6. 2019, který vystavil ubytovatel, pan V. H. N., nar. X. Z daného dokladu vyplynulo, že ubytovatel poskytl žalobci na období od 1. 8. 2017 do 1. 8. 2020 ubytování na adrese A. S. 1485/25, O.

[3] Správní orgán I. stupně následně rozhodnutím ze dne 29. 11. 2019, č. j. OAM-39795-8/ZM-2019, podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť dospěl k závěru, že pobyt žalobce na území České republiky není v jejím zájmu. Dle názoru správního orgánu I. stupně by žalobci v případě vydání zaměstnanecké karty hrozilo, že by byl zaměstnán v lidsky nedůstojných podmínkách, nucen k výkonu práce nebo by se svou činností podílel na kriminalitě. K tomuto závěru dospěl správní orgán I. stupně na základě jím vypracovaného materiálu „*K imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik*“, který byl veden v režimu stupně utajení VYHRAZENÉ, dále na základě usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018, č. 474, pro něž byl uvedený materiál podkladem a jímž došlo k pozastavení přijímání žádostí o některá pobytová oprávnění, a dále z informací Národní centrály proti organizovanému zločinu (NCOZ) vedených v režimu stupně utajení DŮVĚRNÉ. Toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně však žalovaná svým rozhodnutím ze dne 25. 2. 2020, č. j. MV-185841-4/SO-2019, zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Žalovaná konstatovala, že uvedené podklady obsahují jen obecné informace k bezpečnostním rizikům vztahujícím se k imigraci do České republiky z Vietnamu a nelze je bez dalšího vztáhnout k osobě žalobce.

[4] Správní orgán I. stupně následně usnesením ze dne 31. 3. 2020, č. j. OAM-39795-12/ZM-2019, dané správní řízení dle § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu ve spojení s čl. I. bodem 4 usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020, č. 198, o přijetí krizového opatření, vyhlášeného pod č. 71/2020 Sb., přerušil do doby ukončení vyhlášeného nouzového stavu, případně do konce platnosti daného krizového opatření. Přípisem ze dne 19. 5. 2020, č. j. OAM-39795-16/ZM-2019, správní orgán I. stupně vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení. Správní orgán I. stupně následně žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty rozhodnutím ze dne 11. 6. 2020, č. j. OAM-39795-20/ZM-2019, podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců opět zamítl, a to ze shodného důvodu, tj. že pobyt žalobce na území České republiky není v jejím zájmu, a na základě shodných podkladů, doplněných pouze o další utajovanou informaci NCOZ. Toto rozhodnutí žalovaná svým rozhodnutím ze dne 11. 9. 2020, č. j. MV-119326-3/SO-2020, opět zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Žalovaná se opětovně ztotožnila s žalobcem, že obsah uvedených podkladů není ve vztahu k žalobci dostatečně individualizovaný, což již žalovaná správnímu orgánu I. stupně vytkla ve svém předchozím zrušujícím rozhodnutí, přičemž ani doplněná utajovaná informace NCOZ tento nedostatek žádným způsobem neodstranila.

[5] Správní orgán I. stupně v další řízení vycházel z toho, že žádost žalobce trpí vadami, neboť neobsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti. Konkrétně správní orgán I. stupně zaslal žalobci výzvu ze dne 9. 12. 2020, č. j. OAM-39795-37/ZM-2019, aby žalobce odstranil vady žádosti tím, že předloží doklad o zajištění ubytování, který bude splňovat zákonné požadavky. Správní orgán I. stupně v této výzvě konstatoval, že dle žalobcem předloženým dokladem ze dne 10. 6. 2019 (viz výše) již doba, na kterou mu bylo ubytování poskytnuto (od 1. 8. 2017 do 1. 8. 2020), uplynula. Správní orgán I. stupně dodal, že vadu dokladu o zajištění

pokračování

ubytování na území ČR lze odstranit pouze tím, že si žalobce zajistí ubytování trvající po dobu jeho pobytu na území ČR a předloží doklad, který odpovídá zákonným požadavkům. K odstranění vad žádosti poskytl správní orgán I. stupně žalobci lhůtu 15 dnů od doručení dané výzvy. Žalobce reagoval na tuto výzvu přípisem ze dne 17. 12. 2020, ve kterém uvedl, že prostřednictvím svého zástupce odstraňuje vady žádosti a předkládá doklad o zajištění ubytování. Dále v něm požádal, aby, pokud by doložená písemnost trpěla nedostatky, mu bylo sděleno, o jakou vadu či nedostatek se jedná, aby je mohl v přiměřené lhůtě odstranit. K přípisu žalobce přiložil doklad o zajištění ubytování ze dne 15. 12. 2020, který vystavil opět ubytovatel, pan V. H. N. Podle tohoto dokladu ubytovatel poskytoval žalobci ubytování na téže adrese (A. S. 1485/25, O.) a opět v období od 1. 8. 2017 do 1. 8. 2020. Dne 15. 1. 2021 obdržel správní orgán I. stupně přípis zástupce žalobce, k němuž doložil plnou moc, kterou udělila paní P. T. H. svému manželovi, panu V. H. N., k volnému disponování s bytem, ve kterém měl žalobce zajištěno ubytování.

[6] Správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že v dané věci je naplněn důvod pro nevydání zaměstnanecké karty dle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil doklady svědčící o tom, že má skutečně zajištěno ubytování po dobu svého pobytu na území ČR. Žalobce totiž, i přes jasnou výzvu správního orgánu I. stupně, dle níž měl doložit doklad o zajištění ubytování na území ČR i po 1. 8. 2020, předložil stejný doklad o zajištění ubytování, pouze s jiným datem vydání. Doloženou plnou moc považoval správní orgán I. stupně za irelevantní. Z těchto důvodů správní orgán I. stupně žádost žalobce již zmíněným rozhodnutím ze dne 21. 1. 2021, č. j. OAM-39795-42/ZM-2019, zamítl a zaměstnaneckou kartu mu nevydal.

[7] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí dne 4. 2. 2021 blanketní odvolání. Správní orgán I. stupně přípisem ze dne 8. 2. 2021 žalobce vyzval k doplnění důvodů odvolání ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu, k čemuž mu poskytl lhůtu 3 dnů ode dne doručení této výzvy. Daná výzva byla zástupci žalobce doručena dne 9. 2. 2021, žalobce však na ni nereagoval. Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně neshledal důvody pro postup podle § 87 správního řádu, předal spisový materiál přípisem ze dne 22. 2. 2021 žalované k rozhodnutí o odvolání. Správnímu orgánu I. stupně bylo následně dne 6. 4. 2021 doručeno doplnění odvolání, k němuž byl přiložen doklad o zajištění ubytování ze dne 1. 2. 2021, který také vystavil ubytovatel, pan V. H. N. Podle tohoto dokladu ubytovatel poskytl žalobci ubytování na téže adrese na období od 1. 1. 2021 do 1. 1. 2023. Doplnění odvolání, včetně zmiňovaného dokladu, bylo postoupeno žalované přípisem ze dne 8. 4. 2021.

[8] Žalobcovo odvolání žalovaná výše uvedeným rozhodnutím ze dne 7. 4. 2021, č. j. MV-36077-4/SO-2021, zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Žalovaná vycházela z toho, že žalobcovo odvolání bylo blanketní, přičemž se ztotožnila s tím, jak věc posoudil správní orgán I. stupně. Ten žalobci poskytl veškerou nezbytnou součinnost, když jej výslovně a dostatečně konkrétně upozornil na to, že doklad o zajištění ubytování musí být doložen na celou dobu jeho pobytu. Žalobce tak nemohl očekávat, že po předložení nového dokladu o zajištění ubytování do 1. 8. 2020 bude jeho žádosti vyhověno. Žalovaná připomněla, že posuzované řízení jakožto řízení o žádosti ze své podstaty předpokládá aktivní účast účastníka řízení na obstarávání podkladů, přičemž správní orgán I. stupně si nemohl doklad o zajištění ubytování obstarat sám.

[9] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 12. 5. 2022, č. j. 22 A 24/2021-24, zamítl. Krajský soud konstatoval, že v nyní posuzované věci nebylo objektivně možné, aby se žalovaná vypořádala s opožděně doplněným odvoláním. Dodatečně doložený bezvadný doklad o zajištění ubytování byl ubytovatelem vystaven již dne 1. 2. 2021, přičemž žalobce neuvedl žádné důvody opožděnosti doplnění odvolání. I kdyby žalovaná měla prostor se s doplněným odvoláním seznámit, jeho obsah by neměl vliv na podstatu věci s ohledem na § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve.

[10] Krajský soud neshledal důvodnou námitku, dle níž by měl být doklad o zajištění ubytování ze dne 15. 12. 2020 podáním ve smyslu § 37 správního řádu a pokud obsahoval vadu, měl jej správní orgán I. stupně vyzvat k jejímu odstranění. Podle krajského soudu není v souladu se zásadou hospodárnosti a ani není účelné, aby správní orgán I. stupně opakovaně vyzýval žalobce k odstranění shodné vady. Žalobce se mylí, pokud předložení dokladu na výzvu správního orgánu považuje za podání ve smyslu § 37 správního řádu. Jednalo se totiž o předložení listinného důkazu, který měl potvrdit splnění zákonné podmínky pro vyhovění žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu. Podáním ve smyslu § 37 správního řádu byla žalobcova žádost o zaměstnaneckou kartu a správní orgán I. stupně vyzval žalobce k odstranění jejich nedostatků. Námitku písařské chyby ohledně doby, na kterou byl doklad o zajištění ubytování vystaven, považoval krajský soud za účelové tvrzení, a to vzhledem k tomu, že právě doba ubytování byla skutečností, která měla být na základě výzvy řádně doplněna.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[11] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž trvá na svém názoru, že doklad o zajištění ubytování byl podáním ve smyslu § 37 správního řádu, proto jej měl správní orgán I. stupně vyzvat k odstranění jeho vady. Stěžovatel na výzvu správního orgánu I. stupně nedoložil původní doklad, ale doklad nový, což potvrzuje odlišné datum jeho vystavení. Správnímu orgánu I. stupně muselo být zřejmé, že úmyslem stěžovatele je doložit požadovaný aktuální doklad o zajištění ubytování. Při jeho vystavování však došlo ke zjevné písařské chybě, která představuje tzv. „jinou vadu“ ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Podle stěžovatele nelze podání ve smyslu § 37 správního řádu zužovat jen na samotnou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť i předložení nového dokladu o zajištění ubytování ze dne 15. 12. 2020 je podáním stěžovatele, ve kterém došlo ke zjevné písařské chybě, na kterou správní orgány stěžovatele neupozornily a neumožnily její opravení, a to v rozporu s § 4 odst. 1 a 4 správního řádu, podle nichž je veřejná správa službou veřejnosti a správní orgán má povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

[12] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na žalobou napadené rozhodnutí a rozsudek krajského soudu.

pokračování

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle § 42h odst. 1 písm. a) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je jednou z nezbytných náležitostí, které je cizinec povinen předložit k žádosti o vydání zaměstnanecké karty, mj. „*doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území*“.

[17] Podle § 44 odst. 6 zákona o pobytu cizinců se zaměstnanecká karta vydává na dobu, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti, „*nejdéle však na dobu 2 let*“.

[18] V nyní posuzované věci stěžovatel ke své žádosti o vydání zaměstnanecké karty doložil pracovní smlouvu na pozici pomocný kuchař uzavřenou dne 6. 6. 2019 se společností KC GASTRO s.r.o. na dobu neurčitou. Dále k této žádosti doložil doklad o zajištění ubytování prokazující, že měl zajištěné ubytování od 1. 8. 2017 do 1. 8. 2020.

[19] Nejvyšší správní soud v této souvislosti musí správnímu orgánu I. stupně důrazně vytknout délku správního řízení, neboť stěžovatel podal žádost o vydání zaměstnanecké karty již dne 25. 6. 2019. Následně správní orgán I. stupně jeho žádost opakovaně zamítal na základě zcela nezákonného důvodu, jak mu musela sdělit žalovaná, a to dokonce opakovaně, protože její závazný právní názor vyjádřený v prvním zrušujícím rozhodnutí správní orgán I. stupně nerespektoval. Tento postup správního orgánu I. stupně a jím takto způsobené průtahy zapříčinily, že v průběhu řízení uplynula doba, po kterou měl stěžovatel dle jím doloženého dokladu zajištěno ubytování na území ČR.

[20] Zároveň je však třeba na druhou stranu konstatovat, že již při samotném podání žádosti o zaměstnaneckou kartu nebyl daný doklad o zajištění ubytování dostačující, neboť vzhledem k tomu, že stěžovatel měl uzavřenu pracovní smlouvu na dobu neurčitou, měl mít zajištěno ubytování na území ČR alespoň na dobu dvou let, na kterou byl správní orgán I. stupně oprávněn v případě splnění ostatních zákonných podmínek zaměstnaneckou kartu vydat. Stěžovatel však měl zajištěno ubytování pouze na dobu zhruba roku od samotného podání žádosti. Takový doklad tedy nespĺňoval požadavek na zajištění ubytování po dobu stěžovatelova pobytu na území ČR od samého počátku řízení bez ohledu na to, že kvůli průtahům zaviněným správním orgánem I. stupně následně uplynul i zbytek doby, na kterou se tento doklad vztahoval.

[21] Správní orgán I. stupně stěžovatele poté v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu dostatečně srozumitelně vyzval k předložení nového dokladu, který se bude vztahovat na dobu jeho pobytu na území ČR, a to v odpovídající lhůtě 15 dnů od doručení této výzvy. V této souvislosti správní orgán I. stupně též stěžovatele řádně poučil o následcích nevyhovění této výzvě. Stěžovatel k výzvě správního orgánu doložil doklad o zajištění ubytování s novým datem jeho vyhotovení, nicméně potvrzující opět pouze skutečnost, že stěžovatel měl zajištěno ubytování od 1. 8. 2017 do 1. 8. 2020. Stěžovatel tak ani na základě výzvy správního orgánu I. stupně nedoložil doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území ČR.

[22] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že v tomto případě šlo o řízení zahájené na žádost stěžovatele, takže břemeno tvrzení a primárně i břemeno důkazní leželo na stěžovateli, nikoli na správních orgánech (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017-36, ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192, ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 Azs 234/2017-28, či ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015-38, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Je tedy především v zájmu žadatele, jímž byl v tomto případě stěžovatel, aby správnímu orgánu ke své žádosti doložil veškeré požadované dokumenty, včetně odpovídajícího dokladu o zajištění ubytování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019-22).

[23] Poté, co bylo druhé nezákonné rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovanou zrušeno, již správní orgán I. stupně jednal v dalším řízení v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu jakož i se základními zásadami činnosti správních orgánů, jak jsou upraveny mj. v § 4 správního řádu, když stěžovatele konkrétně a srozumitelně vyzval k doložení odpovídajícího dokladu o zajištění ubytování a až v situaci, kdy stěžovatel jeho výzvě nevyhověl, jeho žádost zamítl. Byť by bylo jistě možné si i s ohledem na předchozí průtahy zaviněné správním orgánem I. stupně představit, že by správní orgán I. stupně následně stěžovatele ještě jednou upozornil na to, že ani nově předložený doklad není vyhovující, takový postup nebyl jeho zákonnou povinností, a to ani na základě § 37 odst. 3 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel. Stěžovatel daný odpovídající doklad o zajištění ubytování nedoložil ani v rámci lhůty pro podání či doplnění odvolání (jakkoli lhůtu pro doplnění odvolání stanovil správní orgán I. stupně zbytečně krátkou, na pouhé 3 dny), ani později, ale až po téměř dvou měsících od doručení výzvy k doplnění odvolání. Stěžovatel přitom nijak neodůvodnil, z jakého důvodu nedoložil daný doklad dříve, zvláště když byl vystaven již dne 1. 2. 2021, tedy ještě před tím, než stěžovatel podal blanketní odvolání.

[24] Pokud by přitom stěžovatel doložil bezvadný doklad o zajištění ubytování tak, aby ho žalovaná mohla před vydáním svého rozhodnutí zohlednit, byla by s ohledem na popsání skutkové okolnosti, tj. zaviněné průtahy ze strany správního orgánu I. stupně, povinna k němu i přes § 82 odst. 4 správního řádu přihlídnout. Ovšem za situace, kdy stěžovatel zaslal doplněné odvolání, resp. doložil nový doklad o ubytování správnímu orgánu I. stupně až po dvou měsících, tj. dne 6. 4. 2021 a správní orgán I. stupně ho žalované zaslal podáním ze dne 8. 4. 2021, nemohla žalovaná opožděně doplněné odvolání, ani s ním předložený nový doklad o ubytování, v žalobou napadeném rozhodnutí, které žalovaná vyhotovila již dne 7. 4. 2021, zohlednit. Nelze též opomenout, že stěžovatel byl již ve správním řízení zastoupen shora uvedeným advokátem, tj. právním profesionálem, který si musel být dobře vědom toho, jaké náležitosti dokladu o zajištění ubytování správní orgán I. stupně po stěžovateli požaduje i v jakých lhůtách by měl stěžovatel této výzvě vyhovět.

pokračování

IV.

Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyššímu správnímu soudu tak i přes výše uvedené zásadní výhrady vůči předchozímu postupu správního orgánu I. stupně v uvedené věci nezbylo než shledat kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnout.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s. Žalovaná měla ve věci úspěch, náleželo by jí tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Žalované však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto jí soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. července 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu