



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Karlem Ulíkem ve věci

žalobkyně: **V. L.**
narozená X, státní příslušnice Ukrajiny
bytem X
zastoupená JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou
sídlem Karlovo náměstí 18, Praha 2

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 15. 5. 2024, č. j. MV-51357-4/SO-2024,

takto:

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

Odůvodnění:

Průběh správního řízení

1. Dne 12. 7. 2023 podala žalobkyně u Ministerstva vnitra (dále „ministerstvo“) žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. K žádosti předložila pracovní smlouvu ze dne 30. 9. 2019 uzavřenou se společností X, a. s. Ve smlouvě je uvedeno, že mzda a podmínky její úhrady jsou určeny zaměstnavatelem ve mzdovém výměru.
2. Dne 20. 9. 2023 ministerstvo žalobkyni vyzvalo k odstranění vad žádosti. Mimo jiné uvedlo, že z předložené pracovní smlouvy nevyplývá výše mzdy, platu či jiné odměny ani v ní není určeno, že mzda, plat či odměna za vykonanou práci nebude nižší než základní sazba měsíční minimální mzdy. Není tak zřejmé, zda žalobkyně splňuje podmínky pro prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“). K odstranění vad ministerstvo žalobkyni stanovilo lhůtu 15 dní od doručení výzvy. Dle připojené doručanky si žalobkyně tuto výzvu osobně převzala dne 4. 10. 2023.
3. Dne 19. 10. 2023 žalobkyně doručila ministerstvu dohodu ze dne 31. 3. 2021 o změně trvání pracovní smlouvy na dobu neurčitou. Podle ní se pracovní smlouva ze dne 3. 4. 2019, která byla uzavřena na dobu určitou do 31. 3. 2021, mění tak, že pracovní poměr se uzavírá na dobu neurčitou. Výše mzdy, platu či odměny není v dohodě uvedena.
4. Následně ministerstvo vyrozumělo žalobkyni o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Přípis byl žalobkyni doručen dne 15. 11. 2023.
5. Dle protokolu ze dne 28. 11. 2023 se žalobkyně tohoto dne dostavila na ministerstvo a seznámila se s kompletním správním spisem. K dotazu, zda se chce k podkladům vyjádřit či navrhnout jejich doplnění, odpověděla, že ne.
6. Rozhodnutím ze dne 2. 1. 2024, č. j. OAM-50539-16/ZM-2023 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), ministerstvo žádost zamítlo podle § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců, neboť shledalo důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti zaměstnanecké karty podle § 46e odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 písm. a) a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť ve stanovené lhůtě nebyly předloženy doklady za účelem ověření údajů uvedených v této žádosti.
7. V odůvodnění ministerstvo konstatovalo, že podaná žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty trpěla vadou, protože žalobkyní předložená pracovní smlouva uzavřená dne 30. 9. 2019 neobsahovala v rozporu s § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců výši mzdy, platu či jiné odměny. Ve smlouvě je odkázáno na mzdový výměr, který však nebyl ministerstvu předložen. Žalobkyně v poskytnuté lhůtě tuto vadu neodstranila, a nedoložila tak splnění podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podle § 44a odst. 9 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

8. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí blanketní odvolání. Následně její zmocněnkyně požádala o zpřístupnění spisového materiálu, a to z důvodu pochybností o dodržení procesních práv žalobkyně. Ta se sice se spisovým materiálem seznámila, nicméně pracovník ministerstva ji měl poučit, že si ze spisu nesmí pořizovat fotokopie. Ministerstvo dne 14. 3. 2024 zmocněnkyni umožnilo nahlédnout do spisu a pořídit z něj fotokopie listin.
9. V doplnění odvolání ze dne 21. 3. 2024 pak žalobkyně uvedla, že v době, kdy jí byla odeslána výzva k odstranění vad, pobývala krátkou dobu na Ukrajině a výzvu neobdržela. Dne 28. 11. 2023 jí bylo umožněno nahlédnout do správního spisu, ale bylo jí řečeno, že si z něj nemůže pořídit obrazový záznam a že má do protokolu hned na místě uvést své konkrétní vyjádření. Žalobkyně do doby seznámení se s podklady nedoložila mzdový výměr, kterým by prokázala výši mzdy v souladu s výzvou. Žalobkyně tímto výměrem disponuje a nepředložila ho z důvodu neobdržení výzvy ze dne 20. 9. 2023. K doplnění odvolání připojila mzdové výměry ze dnů 31. 12. 2021 a 31. 12. 2023.
10. Shora uvedeným rozhodnutím žalovaná odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalovaná z obsahu správního spisu zjistila, že výzva k odstranění vad byla žalobkyni řádně doručena dne 4. 10. 2023, což žalobkyně osobně potvrdila svým podpisem na doručence. Žalobkyně ve stanovené lhůtě vadu žádosti neodstranila. Žalovaná se tak ztotožnila se závěry ministerstva. Konstatovala, že prokázání výše mzdy je podmínkou pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Šlo přitom o řízení o žádosti žalobkyně, které je ovládáno dispoziční zásadou. Výměry přiložené k doplnění odvolání žalovaná odmítla zohlednit s odkazem na koncentrační zásadu dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2019, č. j. 3 A 38/2016-44.

Shrnutí žaloby

11. Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).
12. V ní nejprve uvádí, že zaměstnanecká karta jí byla vydána s platností do 7. 9. 2023. Dne 12. 7. 2023 požádala o prodloužení doby její platnosti. Ministerstvo ji vyzvalo k doložení výše mzdy ve smyslu § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V návaznosti na tuto výzvu žalobkyně předložila dohodu o změně pracovní smlouvy ze dne 31. 3. 2021.
13. Žalobkyně označuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. To dovozuje z toho, že v odvolání namítala, že jí bylo upřeno právo pořizovat si ze správního spisu fotografie. Žalobkyně nesouhlasí, že by měla být plně uplatněna koncentrační zásada správního řízení, což dovozuje z toho, že jí bylo zakázáno pořízení si fotokopie spisu. Byť žalobkyně tuto námitku v odvolání uplatnila, žalovaná se k ní přezkoumatelně nevyjádřila. Žalobkyně dodává, že procesní poučení mělo být přiměřené tomu, že je cizí státní příslušnicí. Žalobkyně vyhledala odbornou pomoc až v situaci, kdy jí bylo doručeno prvostupňové rozhodnutí. Ministerstvo postupovalo v rozporu se základními zásadami správního řízení. Žalobkyně splňovala podmínky pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty.

Vyjádření žalované

14. Žalovaná odkázala na napadené rozhodnutí a jeho odůvodnění. Žalobní námitky má za nedůvodné. Podle žalované proběhlo seznámení se se spisem řádně, o čemž svědčí protokol

ze dne 28. 11. 2023. Navíc prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno až dne 2. 1. 2024, žalobkyně se tedy mohla znovu seznámit se spisem či se domoci kopií ze spisu po dostatečně dlouhou dobu. Žalovaná má za to, že postupovala v souladu se zákonem, a to i ve vztahu k tomu, že nepřihlédla k mzdovým výměrům předloženým v odvolacím řízení.

Posouzení věci soudem

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalované, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
16. Z § 44a odst. 9 písm. b) zákona o pobytu cizinců vyplývá, že k žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty 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.
17. Podle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je 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.
18. Z § 44a odst. 11 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že nesplňuje-li cizinec podmínky uvedené v § 42g odst. 2 písm. a), b) a c), ministerstvo platnost zaměstnanecké karty neprodlouží.
19. V rozsudku ze dne 2. 9. 2021, č. j. 1 Azs 116/2021-29, Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) uvedl, že předložení pracovní smlouvy splňující požadavky uvedené v § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je zákonnou náležitostí žádosti, kterou je žadatel povinen předložit k žádosti při jejím podání. Neučiní-li tak, je ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu vyzván k odstranění tohoto nedostatku. Současně se však jedná o podmínku, jejíž nesplnění vede k věcné neúspěšnosti žádosti (odst. 17). Splnění této podmínky není naplněno uzavřením a doložením jakékoli platné pracovní smlouvy. Žadatel musí předložit pracovní smlouvu či jinou uvedenou smlouvu, která k okamžiku uzavření této smlouvy a jejímu předložení správnímu orgánu splňuje požadavek dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců (viz zejm. odst. 24 a 28).
20. Závěry tohoto rozsudku pak převzal NSS v rozsudku ze dne 1. 10. 2021, č. j. 6 Azs 131/2021-27. V něm dále uvedl, že „aby byl naplněn požadavek [§ 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců], musí pracovní smlouva prvotně předložená žadatelem skutečně obsahovat ujednání, z něhož bude vyplývat, že jeho mzda bude odpovídat alespoň výši mzdy minimální. Tak je dle Nejvyššího správního soudu požadavek § 42h odst. 1 písm. c) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců naplněn beze zbytku. Pokud by žalobce takovou smlouvu k žádosti vůbec nedoložil (ani na výzvu k odstranění vad), vedlo by to k zastavení řízení hned na jeho počátku, což se v nyní projednávané věci nestalo“ (odst. 15).

21. V nyní posuzované věci je zcela zřejmé, že žalobkyně nedoložila smlouvu splňující požadavky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Sama smlouva z 30. 9. 2019, předložená k žádosti, pouze odkazuje na platební výměr, aniž by ten byl v prvostupňovém řízení předložen. Na výzvu k odstranění vad žádosti žalobkyně, jejíž součástí bylo též poučení o následcích nevyhovění, reagovala pouze zasláním dohody z 31. 3. 2021 o změně trvání pracovní smlouvy ze dne 3. 4. 2019 z doby určité na dobu neurčitou. Vedle toho, že soudu není zřejmá návaznost této dohody na původně předloženou smlouvu z 30. 9. 2019, která byla uzavřena na dobu neurčitou, tak zásadní je fakt, že ani v této dohodě není žádné ujednání dokládající splnění požadavku dle § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.
22. Soud nespatřuje důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí ani ve světle jeho tvrzené nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání odvolací námitky, že žalobkyni nebylo umožněno pořídit si fotokopie listin ze správního spisu. V první řadě žalobkyně toto tvrzení v doplnění odvolání ze dne 21. 3. 2024 prezentovala spíše jako součást popisu průběhu správního řízení nežli jako samostatnou odvolací námitku, pro kterou by mělo být prvostupňové rozhodnutí zrušeno. I pokud by snad bylo vadou napadeného rozhodnutí, že na ni žalovaná explicitně neodpověděla, nelze mít za to, že by šlo o vadu mající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2023, č. j. 5 A 5/2021-37, odst. 27, a též tam citovanou judikaturu NSS). Žalobkyně totiž jednak tvrzení o nemožnosti pořídit si fotokopie ze spisu ničím nedoložila, přičemž bez výhrad podepsala protokol o nahlížení do spisu. Jednak v odvolání ani nyní v žalobě nijak nevysvětlila, jak mohlo mít toto tvrzené procesní pochybení ministerstva vliv na zákonnost prvostupňového, potažmo též napadeného rozhodnutí. Ta jsou přitom založena na srozumitelném a přezkoumatelném závěru, že žalobkyně zkrátka v prvostupňovém řízení o její žádosti nedoložila listinu splňující zákonem stanovené parametry.
23. Pokud jde o předložení platebních výměrů v odvolacím řízení, žalovaná správně odkázala na § 82 odst. 4 správního řádu. Podle věty první tohoto ustanovení se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.
24. Žalobkyně přitom netvrdí, že by přinejmenším platebním výměrem z 31. 12. 2021 nedisponovala dříve a nemohla jej předložit již ke své žádosti či později v průběhu prvostupňového řízení, zejména v reakci na výzvu ministerstva k odstranění vad žádosti. Z obsahu správního spisu vyplývá, že tuto výzvu žalobkyně osobně převzala 4. 10. 2023, a její tvrzení v odvolání, že byla v té době na Ukrajině a výzvu neobdržela, a proto výměr nedoložila, tak zjevně nebylo pravdivé. Žalobkyni tedy nic objektivně nebránilo v tom, aby zákonem požadované náležitosti žádosti doložila v průběhu prvostupňového řízení.
25. K tomu lze opět odkázat na rozsudek č. j. 5 A 5/2021-37, v němž jsou rekapitulovány závěry judikatury NSS: „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 „stěžovatele 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 nepřipouští 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, jíž 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.“

26. Žalobkyně v žalobě neurčitě tvrdí, že tato koncentrační zásada měla být prolomena z důvodu, že jí mělo být zakázáno pořídit si fotokopii správního spisu. Soud však v tom žádnou souvislost nevidí. Jednak, jak již bylo uvedeno výše, z ničeho nevyplývá, že žalobkyni bylo zakázáno pořídit si fotokopie ze správního spisu. Současně však žalobkyně ani nijak nevysvětluje souvislost mezi tím, že jí nemělo být umožněno pořídit si fotokopii listin ze správního spisu, do kterého nahlížela, a tím, že v prvostupňovém řízení, ani přes prokazatelně doručenou výzvu k odstranění vad, nepředložila smlouvu splňující požadavky § 42g odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nejde tedy o situaci, kdy žalobkyně nemohla předložit platební výměr z 31. 12. 2021 dříve ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, a tím doložit splnění jedné z podmínek pro prodloužení platnosti zaměstnanecké karty. Žalovaná tak postupovala v souladu s tímto ustanovením a výše citovanou judikaturou.

Závěr a náklady řízení

27. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že uplatněné žalobní body neshledal důvodnými. Protože současně nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez uplatněné námitky, žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Protože soud rozhodl bezodkladně o samotné žalobě, nerozhodoval již samostatně o návrhu na přiznání odkladného účinku

žalobě (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2022, č. j. 5 Azs 89/2022-24, odst. 27) ani neukládal povinnost žalobkyni zaplatit soudní poplatek za tento návrh, resp. za rozhodnutí o něm (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 6. 2024, č. j. 9 As 270/2023-21, odst. 24).

28. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšné žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 9. července 2024

Karel Ulík, v. r.
samosoudce