ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juřičkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **H. H. V.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2022, č. j. MV-189967-9/SO-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2022, č. j. 55 A 7/2022-24,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „ministerstvo“), vydalo dne 16. 9. 2021 pod č. j. OAM-52399-68/ZM-2020 rozhodnutí, kterým výrokem I zamítlo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých

zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), z důvodu nesrovnalosti údajů o místu výkonu práce uvedeného v pracovní smlouvě a evidenci volných pracovních míst. V evidenci bylo místo výkonu práce vymezeno jako obec Brandýs nad Labem - Stará Boleslav, zatímco v žalobcem doložené smlouvě o budoucí pracovní smlouvě bylo místo výkonu práce označeno jako Česká republika. Výrokem II rozhodnutí ministerstvo žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť se z předložených dokladů nepodařilo ověřit údaj o zajištění ubytování žalobce. K tomuto závěru ministerstvo dospělo na základě žalobcem předloženého potvrzení o zajištění ubytování vydaného společností PERSO - MB s.r.o. (dále jen „společnost PERSO“), smlouvy o poskytování ubytovacích služeb uzavřené mezi Zdeňkem Štikou a společností PERSO a dále z údajů evidovaných v katastru nemovitostí, dle kterých byla vlastníkem nemovitosti, v níž mělo být žalobcovo ubytování zajištěno, společnost Ubyso s.r.o. (dále jen „společnost Ubyso“). Ministerstvo na základě těchto podkladů dospělo k závěru, že nebylo doloženo oprávnění společnosti PERSO ani Zdeňka Štiky užívat prostor vlastněný společností Ubyso, neboť nebyl doložen žádný vztah mezi touto společností a Zdeňkem Štikou, který v dotčeném objektu poskytoval ubytovací služby společnosti PERSO, a ta žalobci.

[2] Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaná zamítla odvolání žalobce a prvostupňové rozhodnutí ministerstva potvrdila. Nepřisvědčila žalobcově námitce, že mezi oběma údaji o místu výkonu práce nebyl rozdíl, který by vedl k výkonu nelegální práce, a že místem výkonu práce bylo místo obsažené v evidenci. K námitce, že žalobce podal žádost o přerušení řízení za účelem obstarání dokladů týkajících se ubytování, jíž nebylo vyhověno, a tudíž neměl dostatek času pro doplnění podkladů a odstranění pochybností, žalovaná zdůraznila, že žalobce byl na nedostatky podkladů o ubytování upozorněn již ve výzvě ze dne 3. 8. 2021, č. j. OAM-52399-63/ZM-2019, přičemž při seznámení s podklady dne 9. 8. 2021 sám uvedl, že se k věci do 15 dnů vyjádří, k čemuž mu byla dne 6. 9. 2021 poskytnuta ještě dodatečná lhůta. Žalovaná připomněla, že ministerstvo přistoupilo k vydání rozhodnutí až dne 16. 9. 2021, ani do té doby však žalobce podklady nedoplnil. K nové smlouvě o budoucí pracovní smlouvě a novému potvrzení o zajištění ubytování (včetně smlouvy o poskytování ubytovacích služeb), které žalobce předložil až v odvolacím řízení, žalovaná nepřihlédla s odkazem na zásadu koncentrace řízení. Rovněž doplnila, že odvolání proti usnesení o zamítnutí žalobcovy žádosti o přerušení řízení bylo posouzeno samostatně a bylo o něm rozhodnuto dne 11. 1. 2021 pod č. j. MV-189967-8/SO-2021.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Praze, v níž setrval na názoru, že v údaji o místu výkonu práce uvedeném ve smlouvě a obsaženém v evidenci není rozdíl, který by vedl k výkonu nelegální práce. Žalobce rovněž zopakoval, že s ohledem na nevyhovění žádosti o přerušení řízení neměl dostatek času na zajištění dalších podkladů. Konstatoval, že pokud správní orgán prvního stupně rozhodl dříve, než se žalobci podařilo zajistit nové doklady, je z tohoto důvodu jím vydané rozhodnutí nezákonné. Z týchž důvodů se na podklady doplněné až v odvolacím řízení nemůže vztahovat koncentrace.

[4] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Přisvědčil žalobci, že z obsahu předložených dokladů nelze dovodit, že by účelem pobytu žalobce nebylo zaměstnání obsažené v evidenci. Zbývající žalobní námitky však krajský soud neshledal

důvodnými. Ztotožnil se s názorem správních orgánů, že žalobce měl k dispozici dostatek času pro zajištění a předložení řádných dokladů a že se v řízení o žádosti uplatní zásada koncentrace řízení. Zdůraznil, že řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou, přičemž je to primárně žadatel, kdo je povinen aktivně konat a předložit k žádosti veškeré zákonem požadované doklady, a sice již v řízení před správním orgánem prvního stupně.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že ačkoli krajský soud přisvědčil jeho argumentaci týkající se určení místa výkonu práce, není zřejmé, proč žalobě nevyhověl a napadené rozhodnutí žalované nezrušil. Dle stěžovatele nebylo v jeho moci zajistit včasné doplnění podkladů, neboť byl závislý na svém zaměstnavateli a ubytovateli, jejichž konání či nekonání nemohl ovlivnit. Dle stěžovatelova názoru proto musí být zásada koncentrace posuzována jinak v případech, kdy účastník řízení není při zajišťování podkladů závislý na jiných osobách, oproti těm, kdy na nich naopak závislý je. Stěžovatel doplnil, že v průběhu odvolacího řízení potřebné podklady prostřednictvím svého zástupce doplnil, což mělo být zohledněno. Dle stěžovatele také byly naplněny podmínky pro přerušení řízení. V případě vyhovění žádosti o přerušení řízení by totiž nedošlo k situaci, že stěžovatel potřebné doklady doplnil až v odvolacím řízení.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na odůvodnění svého rozhodnutí a na dřívější vyjádření k žalobě a setrvala na svých závěrech.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou spočívající v tom, že ačkoli krajský soud přisvědčil stěžovatelově argumentaci týkající se určení místa výkonu práce, rozhodnutí žalované nezrušil, ale žalobu zamítl.

[9] Podle § 46 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců platí, že *ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá* mimo jiné

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
c) až f) (...)

[10] Podle § 42g odst. 2 písm. a) téhož zákona *žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.*

[11] Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření*

údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.

[12] Z citovaného ustanovení § 46 odst. 6 věty druhé zákona o pobytu cizinců vyplývá, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, je-li naplněna kterákoli z podmínek vyjmenovaných pod písm. a) až f) tohoto ustanovení. V posuzované věci přitom byla stěžovatelova žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítnuta ze dvou důvodů, a sice podle písm. b) citovaného ustanovení ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců; a rovněž podle písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Proto i v situaci, kdy krajský soud přisvědčil stěžovatelově argumentaci týkající se prvého z výše uvedených důvodů pro zamítnutí jeho žádosti, zůstal druhý z důvodů nedotčen a samostatně k zamítnutí žádosti postačoval. Ani odlišné právní posouzení krajským soudem týkající se prvého z důvodů tak nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelovy žádosti, které obstálo, a tedy nebylo nutno je rušit. Nejvyšší správní soud pouze doplňuje, že právní posouzení (podřazení důvodů pod konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců) stěžovatel nečinil v řízení sporným.

[13] Pokud se jedná o druhý důvod pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti o vydání zaměstnanecké karty opírající se o hodnocení jím předložených listin týkajících se zajištění ubytování, dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že z potvrzení o zajištění ubytování vystaveného společností PERSO a smlouvy o poskytování ubytovacích služeb (uzavřené mezi společností PERSO a Zdeňkem Štikou, společníkem a jednatelem této společnosti) nevyplýval žádný vztah mezi těmito osobami a společností Ubyso, která byla vlastníkem nemovitosti, v níž mělo být ubytování stěžovatele zajištěno. V řízení vedeném správním orgánem prvního stupně tak nebyl předložen doklad prokazující oprávnění Zdeňka Štiky, společnosti PERSO a stěžovatele nevyjímaje užívat dotčenou nemovitost, ze kterého by vyplýval souhlas vlastníka s takovým užíváním. Stěžovatel až v řízení o odvolání doplnil (podáním ze dne 12. 11. 2021) novou smlouvu o budoucí pracovní smlouvě i nové potvrzení o zajištění ubytování (včetně smlouvy o poskytování ubytovacích služeb), k nimž však žalovaná s odvoláním na zásadu koncentrace řízení nepřihlédla. Krajský soud považoval tento postup za souladný se zákonem, stěžovatel však s tímto posouzením nesouhlasil. Stěžovatel nezpochybňoval zákonem uloženou povinnost doložit v řízení doklad (potvrzení) o zajištění ubytování, domníval se však, že v jeho případě neměla být aplikována zásada koncentrace řízení, a tedy žalovaná měla připustit doplnění dokladů až v odvolacím řízení.

[14] Podle § 82 odst. 4 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *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.*

[15] Krajský soud v bodě 37 odůvodnění napadeného rozsudku správně poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které obecně platí, že je to právě žadatel, v jehož zájmu je předložení stanovených dokladů a na němž také leží povinnost jednat aktivně s tím, že veškeré podstatné skutečnosti mají být uplatněny již v řízení v prvním stupni. K uplatnění zásady koncentrace řízení také v pobytových věcech cizinců se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil např. v rozsudku ze dne 5. 11. 2020, č. j. 7 Azs 234/2020-32 (bod 17), v němž připomněl, že se podobnými situacemi již

opakovaně zabýval s tím, že judikaturu k této problematice výstižně shrnuje např. rozsudek ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 Azs 249/2018-57: *„Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu 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. rozsudek 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).“*

[16] Pokud se jedná o možnost přihlédnout k dokladům předloženým teprve v odvolacím řízení, tj. po ukončení řízení před správním orgánem prvního stupně, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 Azs 206/2016-48, vyslovil následující závěry: *„Řízení (odvolací řízení ve věci neprodloužení povolení k pobytu, pozn. soudu) 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, č. j. 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, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, bod 25).“* Obdobné závěry jsou obsaženy také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2020, č. j. 1 Azs 513/2019-34.

[17] Je tedy zřejmé, že judikatura dlouhodobě setrvává na tom, že v případě řízení o žádosti je především na žadateli, aby vyvinul dostatečnou aktivitu vedoucí ke kladnému vyřízení jeho žádosti, přičemž uvedené závěry plně dopadají také na oblast pobytu cizinců. Povinnost předložit potřebné doklady zákon ukládá žadateli, nikoli správnímu orgánu. S ohledem na zásadu koncentrace řízení pak platí, že je nutno doklady předložit již v řízení před správním orgánem prvního stupně.

[18] Nejvyšší správní soud nicméně doplňuje, že v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27 (viz bod 26), dovodil, že *„mohou nastat situace, za kterých některým účastníkům není umožněno jejich povinnosti vyplývající z koncentrační zásady splnit, a proto lze připustit, aby uváděli nové skutečnosti i po skončení řízení v prvním stupni. Takový případ by mohl nastat například tehdy, pokud by správní orgán I. stupně v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu dostatečně nepoučil některého účastníka o zahájení správního řízení či možnosti se k němu vyjádřit, případně pokud by existoval opomenutý účastník“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, bod 26). O žádnou z uvedených situací se však v souzené věci nejednalo.

[19] Krajský soud správně nepřehlédl, že řízení bylo zahájeno a vedeno k podané žádosti stěžovatele, který byl na nedostatky předložených dokladů poprvé upozorněn ve výzvě ze dne 3. 8. 2021, č. j. OAM-52399-63/ZM-2019, přičemž dne 9. 8. 2021 při seznámení s podklady byl na nedostatky opětovně upozorněn (viz protokol ze dne 9. 8. 2021, č. j. OAM-52399-64/ZM-2019). K tomu stěžovatel uvedl, že se do 15 dnů vyjádří, případně doplní podklady pro vydání rozhodnutí, k čemuž mu byla následně stanovena ještě dodatečná třídenní lhůta usnesením ze dne 6. 9. 2021, č. j. OAM-52399-65/ZM-2019. Ačkoli k vydání prvostupňového rozhodnutí o žádosti ministerstvo přistoupilo až dne 16. 9. 2021, stěžovatel ani do té doby podklady nedoplnil. Stěžovatelem namítaná

nemožnost dodat doklady dříve z důvodu, že je neměl k dispozici a že se v daném případě neuplatní zásada koncentrace řízení, neobstojí. Kritériem v takovém případě není bez dalšího to, zda stěžovatel byl závislý na jiných osobách, ale je nutno zkoumat, zda splnění této povinnosti bránily objektivní skutečnosti. Žádné takové objektivní překážky však stěžovatel v předchozím řízení netvrdil, nevylíčil, ani neprokázal.

[20] Pokud stěžovatel namítal, že řízení mělo být přerušeno do 10. 10. 2021, o což požádal podáním ze dne 10. 9. 2021, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[21] Ustanovení § 64 odst. 2 správního řádu upravuje, že *v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.*

[22] Krajský soud správně poukázal na skutečnost, že výkladem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 4 As 16/2017-45 (viz bod 52 a násl.). V něm Nejvyšší správní soud vyložil, že § 64 odst. 2 správního řádu sice stanoví, že správní orgán má na základě žádosti účastníka řízení přerušit, toto ustanovení však nemůže být vykládáno tak, že správní orgán musí řízení přerušit pokaždé, kdy je o to žadatelem požádán. Naopak je třeba v každém jednotlivém případě posuzovat naplnění smyslu a účelu institutu přerušení řízení, kterým je vypořádání se s překážkami, které zabraňují rozhodnout ve věci samé, oproti prodlužování řízení a oddalování rozhodnutí ve věci samé. Shodný výklad citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud zaujal také v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Azs 67/2017-40 (viz bod 21), ve věci žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu cizince.

[23] V souzené věci Nejvyšší správní soud přisvědčil závěrům krajského soudu, že stěžovateli byl poskytnut (s ohledem na průběh prvostupňového správního řízení popsaný shora) dostatek času pro zajištění a předložení řádných dokladů. Správní orgán prvního stupně postupoval vůči stěžovateli vstřícně, nikoli způsobem, který by jevil známky svévole. Krajský soud správně upozornil, že v situaci, kdy byl stěžovatel v řízení zastoupen advokátem, nic nebránilo, aby byly požadované doklady doplněny a vytýkané nedostatky odstraněny právě ve spolupráci se stěžovatelovým zástupcem. Krajský soud se v bodech 34 a 38 odůvodnění napadeného rozsudku podrobně vypořádal s tvrzenými důvody, které měly zabraňovat předložení řádného dokladu o ubytování ve lhůtě poskytnuté správním orgánem prvního stupně, tj. ve lhůtě více než měsíc poté, co byl stěžovatel správním orgánem o nedostatcích tohoto dokladu informován. Na toto odůvodnění krajského soudu, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, pro stručnost odkazuje. Nad rámec uvedeného zároveň poukazuje na obsah spisové dokumentace, z níž vyplývá, že stěžovatel podklady nedoplnil ani v jím požadované době, po kterou žádal řízení přerušit (tj. do 10. 10. 2021). Stěžovatel tak učinil prostřednictvím svého zástupce až o další měsíc později (dne 12. 11. 2021), přestože je z obsahu doplněných listin (potvrzení o zajištění ubytování a smlouvy o budoucí pracovní smlouvě) zřejmé, že byly vystaveny a podepsány již dne 15. 9. 2021, tedy téměř o dva měsíce dříve. Stěžovatel pak v této souvislosti neuvedl relevantní důvody, které bránily tomu, aby je předložil dříve, zvláště byl-li ve správním řízení zastoupen advokátem, který v tomto ohledu mohl poskytnout potřebnou součinnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[25] O nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. března 2023

Mgr. Ing. Veronika Juřičková
předsedkyně senátu