



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **V.D.T.**
bytem XYZ
zastoupeného Markem Sedlákem, advokátem
sídlem Příkop 834/8, Brno

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2020, čj. MV-169323-4/SO-2019

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 1. 2020, čj. MV-169323-4/SO-2019, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Marka Sedláka, advokáta.
- III. Žalobci se **vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši 3 000 Kč. Uvedená částka bude vyplacena žalobci z účtu Městského soudu v Praze ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou dne 26. 2. 2020 domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 24. 1. 2020, čj. MV-169323-4/SO-2019 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 13. 11. 2019, čj. OAM-18324-32/ZM-2019 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), z důvodu, že žalobce neplní účel, pro který mu byla zaměstnanecká karta vydána.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

2. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí rekapitulovala předchozí průběh řízení, sumarizovala závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí a shrnula námitky, jimiž žalobce v odvolání proti tomuto rozhodnutí brojil.
3. Žalovaná uvedla, že ze spisového materiálu a informačního systému cizinců vyplývá, že žalobce přicestoval na území České republiky dne 19. 3. 2018 a dne 14. 5. 2018 mu byla vydána zaměstnanecká karta s platností od 26. 3. 2018 do 25. 3. 2020. Společnost ZVÚ STROJÍRNY, a. s., u níž měl být žalobce na základě smlouvy o smlouvě budoucí zaměstnán, však sdělila, že ho zaměstnat nemůže z důvodu omezení poptávky po poskytovaných službách, tedy z důvodu nedostatku zakázek. Žalobce pak podle žalované podal dne 14. 5. 2018 žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty, kterou správní orgán prvního stupně zamítl a žalobce nepodal proti rozhodnutí odvolání. Dne 2. 8. 2018 podal žalobce podle žalované další žádost o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty, avšak správní orgán prvního stupně i toto řízení zastavil usnesením, proti kterému se žalobce rovněž neodvolal. Dne 2. 8. 2018 pak podal žalobce podle žalované předmětnou žádost o vydání zaměstnanecké karty. Jelikož však po celou dobu pobytu na území České republiky neplnil účel pobytu, správní orgán prvního stupně žádost žalobce Prvostupňovým rozhodnutím zamítl. Žalovaná poznamenala, že je jí dále z její úřední činnosti známo, že platnost zaměstnanecké karty žalobce, na jejímž základě pobýval na území České republiky a která mu byla vydána s platností od 26. 3. 2018 do 25. 3. 2020, byla pravomocně zrušena dne 16. 12. 2019.
4. Žalovaná zdůraznila, že ze zákona o pobytu cizinců i ustálené judikatury je zřejmé, že povinností cizince při pobytu na území České republiky je plnit účel, pro který mu bylo pobytové oprávnění vydáno, a v případě podání žádosti o nové pobytové oprávnění je povinností správních orgánů tento předchozí pobyt cizince na území zhodnotit. Doplnila, že zaměstnanecká karta je pobytové oprávnění, které se váže ke konkrétnímu pracovnímu místu u konkrétního zaměstnavatele. Zaměstnavatele si cizinci vybírají i sjednávají sami, správní orgán prvního stupně následně hodnotí doložené podklady, na základě kterých zjišťuje splnění podmínek stanovených zákonem o pobytu cizinců.
5. Žalovaná v návaznosti na uvedená obecná východiska uvedla, že žalobce si sjednal zaměstnání u společnosti ZVÚ STROJÍRNY, a. s., která v rozporu s uzavřenou smlouvou o smlouvě budoucí s žalobcem následně neuzavřela pracovní právní vztah. Žalovaná

prisvědčila žalobci v tom, že vyvíjel snahu o získání jiného zaměstnavatele podáním žádosti o souhlas se změnou zaměstnavatele ve smyslu § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Zdůraznila však, že žalobce v těchto žádostech nebyl úspěšný a proti jejich výsledku se nebránil odvoláním. Konstatovala, že jelikož rozhodnutí o zamítnutí žádosti čj. OAM-17141/ZM-2018 a usnesení o zastavení řízení čj. OAM-28984/ZM-2018 již nabyla právní moci, není je žalovaná oprávněna přezkoumávat a nemůže jinak, než konstatovat, že žalobce od vstupu na území České republiky neplní účel pobytu, tedy nevykonává zaměstnání u společnosti ZVÚ STROJÍRNY, a. s., ani jiného zaměstnavatele. Na základě uvedeného nelze dle žalované považovat za důvodnou námitku, že žalobce účel pobytu neplnil ze závažných důvodů po přechodnou dobu.

6. Žalovaná nesouhlasila s odvolací námitkou, dle níž správní orgán prvního stupně nesprávně aplikoval § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců a nesprávně uzavřel, že zákon o pobytu cizinců je přísnější pro žadatele o zaměstnaneckou kartu než o dlouhodobý pobyt. Dle žalované zákonodárce odkazem na odst. 1 zamýšlel zajistit, že cizinci žádající o vydání zaměstnanecké karty plní účel pobytového oprávnění, které jim bylo vydáno, a to bez ohledu na to, zda šlo o vízum k pobytu nad 90 dnů, o dlouhodobý pobyt, či dlouhodobý pobyt formou zaměstnanecké karty. Žalovaná v tomto ohledu odkázala na závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2019, čj. 57 A 46/2019 - 48, dle nichž „*v souladu s § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců je povinno ministerstvo v řízení o vydání zaměstnanecké karty zkoumat mj., zda žadatel plnil v době platnosti předchozího pobytového oprávnění účel, pro který mu bylo oprávnění uděleno*“. Žalovaná zdůraznila, že i v případě žádostí o dlouhodobý pobyt za jiným účelem správní orgán prvního stupně vždy zkoumá, zda žadatel plnil a plní účel dosavadního pobytového oprávnění, pouze pak v případě zamítnutí žádosti postupuje podle jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců.

III. Žaloba

7. Žalobce v podané žalobě předně pod **prvním žalobním bodem** namítal, že z § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že pro potřeby řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu je při aplikaci § 46 odst. 1 věta druhá zákona možno v jeho znění nahradit pouze slova „povolení k dlouhodobému pobytu“ slovy „zaměstnaneckou kartu“. V ostatním zůstává nezměněno. Podle žalobce není proto možno neplnění účelu uděleného víza k pobytu nad 90 dnů v tomto ustanovení svévolně nahrazovat údajným neplněním účelu k pobytu na zaměstnaneckou kartu. Pokud tak správní orgány v případě žalobce při aplikaci ustanovení § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců postupovaly, činily tak v rozporu se zákonem.
8. Žalobce nesouhlasil se závěry vyslovenými správním orgánem prvního stupně s tím, že není možné obdobným výkladem (který navíc správní orgán prvního stupně podle žalobce přezkoumatelným způsobem nevysvětluje) dojít k závěru, že zákon je přísnější pro žadatele o zaměstnaneckou kartu, než pro žadatele o dlouhodobý pobyt, ačkoli znění zákona (§ 46 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců) je pro oba dva typy pobytu stejné. Správní orgán prvního stupně podle žalobce opomíjí, že pokud by byl jeho výklad zákona správný, musel by se vztahovat nejen na zaměstnanecké karty, ale i na povolení k dlouhodobému pobytu.

9. Žalobce pak reprodukoval závěry vyslovené žalovanou k obsahově odpovídající odvolací námitce s tím, že je Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Pokud žalovaná tvrdí, že zákon byl správním orgánem prvního stupně interpretován a aplikován v souladu s tím, co zamýšlel zákonodárce, měla podle žalobce rovněž uvést, jakým způsobem úmysl zákonodárce zjistila, z čeho jej dovodila. Za nepřezkoumatelnou pak žalobce rovněž označil další část odůvodnění s tím, že pokud žalovaná dovodila, že zákon o pobytu cizinců (tak, jak jej správní orgány interpretují a aplikují) není přísnější pro žadatele o zaměstnanecké karty, protože v případě žádosti o dlouhodobý pobyt za jiným účelem, než je zaměstnanecká karta, se v případě zamítnutí žádosti postupuje podle jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců, měla rovněž konkrétně uvést, o jaká jiná ustanovení tohoto zákona se jedná.
10. Pod **druhým žalobním bodem** pak žalobce poukazoval na to, že nejsou splněny ani další podmínky pro aplikaci § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců, protože toto ustanovení se vztahuje pouze na případy, kdy cizinec účel pobytu neplní a ani nevyvíjí žádné úsilí směřující k plnění účelu pobytu, což není případ žalobce. Podle žalobce bylo správnímu orgánu prvního stupně známo z jeho vlastní úřední činnosti, že se v případě žalobce jedná o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu, a to se zřetelem k žalobcem citovaným závěrům vysloveným v odůvodnění rozhodnutí ze dne 9. 9. 2019, čj. OAM-679-22/ZR-2019 o zrušení platnosti zaměstnanecké karty, z nichž vyplývá, že žalobce nemohl nastoupit do zaměstnání bez vlastního zavinění a že pro řešení své situace (pro to, aby plnil účel pobytu) vyvíjí úsilí po celou dobu dosavadního pobytu na území.
11. K argumentaci žalované vyslovené v odůvodnění Napadeného rozhodnutí k obsahově odpovídající odvolací námitce žalobce namítl, že ačkoli žalovaná shodně se žalobcem konstatuje, že žalobce nemohl nastoupit do zaměstnání bez vlastního zavinění a že se po celou dobu snažil tuto situaci řešit za použití různých zákonných prostředků, přesto tvrdí, že se nejedná o situaci neplnění účelu pobytu ze závažných důvodů po přechodnou dobu. Žalobce s tímto závěrem nesouhlasil a polemizoval, *„jaký jiný důvod neplnění účelu pobytu je možno označit za závažný, než důvod, který je na cizinci nezávislý a který cizinec nemůže ovlivnit, jak se tomu stalo v případě žalobce“*. Rovněž pojem „přechodná doba“ použitý v zákoně je podle žalobce třeba vykládat ve prospěch žalobce, přičemž je třeba pod něj zařadit i situace, kdy cizinec zjevně vyvíjí, byť neúspěšné, úsilí, aby neplnění účelu bylo přechodné.

IV. Vyjádření žalované

12. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 28. 4. 2020 setrvala na závěrech uvedených v Napadeném rozhodnutí, na které odkázala.
13. K námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** uvedla, že důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty je skutečnost, že cizinec neplnil účel předchozího pobytového oprávnění. Žalovaná tak vyvodila přímo ze zákona o pobytu cizinců, který neplnění účelu předchozího pobytového oprávnění stanovuje jako důvod pro neudělení, neprodloužení či zrušení všech pobytových oprávnění. Výkladem § 46 odst. 1 zákona tak podle žalované nedošlo ke zpřísnění zákona pro žadatele o vydání zaměstnanecké karty, neboť pro žadatele o dlouhodobý pobyt rovněž platí povinnosti plnit účel předchozího pobytového oprávnění, pouze jsou následky případného neplnění obsaženy v jiných

zákonných ustanoveních. V případě dlouhodobého pobytu se dle žalované uplatní zmiňovaný § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (v případě žádosti o dlouhodobý pobyt podávané na základě víza k pobytu nad 90 dnů), § 45 odst. 1 věta druhá zákona (v případě tzv. změny účelu pobytu, tedy situace, kdy cizinec na území pobývá na základě dlouhodobého pobytu, ale žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem) a § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona (v případě žádostí o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu). Neplnění účelu pobytu je také podle žalované dle § 46 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců důvodem pro zahájení řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu.

14. Žalovaná z uvedeného vyvozovala jednoznačný záměr zkoumat plnění účelu při všech žádostech o pobytová oprávnění, která bezprostředně navazují na předcházející pobyt cizince na území České republiky. Proto považovala výklad správního orgánu prvního stupně za logický a správný a neměla za to, že by jakkoliv znevýhodňoval žadatele o vydání zaměstnanecké karty. Podle žalované by naopak byli znevýhodněni žadatelé o dlouhodobý pobyt nebo o prodloužení dlouhodobého pobytu, pokud by se u zaměstnaneckých karet plnění účelu předchozího pobytového oprávnění nezkoumalo a neposuzovalo.
15. Žalovaná nesouhlasila ani s námitkou, že by její rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné jen proto, že v něm nebyla uvedena ustanovení, podle kterých se zkoumá plnění účelu u povolení k dlouhodobému pobytu.
16. Žalovaná se neztotožnila ani s námitkami vznesenými pod **druhým žalobním bodem**. Nesouhlasila s tím, že § 46 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců se vztahuje pouze na případy, kdy cizinec nevyvíjí žádné úsilí směřující k plnění účelu pobytu. Toto ustanovení sice podle žalované obsahuje liberační důvod, není jím ale úsilí, nýbrž neplnění „ze závažných důvodů po přechodnou dobu“. Podle žalované však nelze říci, že by žalobce neplnil účel po přechodnou dobu, neboť ze spisového materiálu a informačního systému cizinců vyplývá, že žalobce účel pobytového oprávnění, jehož byl držitelem, neplnil nikdy. Přestože žalovaná v Napadeném rozhodnutí uznala, že se tak nestalo z přičinění žalobce, nýbrž z důvodu neseriózního jednání jeho zaměstnavatele, podle žalované platí, že výběr zaměstnavatele a komunikace a domluva s ním byla čistě na žalobci a nelze tak přikládat k tíži správního orgánu prvního stupně, že žalobce nemohl plnit účel pobytu, když mu to neumožnil jím vybraný a smluvený zaměstnavatel. Žalovaná tak situaci, do níž se žalobce dostal vlastním jednáním, nepovažovala za závažný důvod ve smyslu § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle žalované měl žalobce vyvinout větší úsilí v rámci řízení o žádosti o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty, kterou podával bezprostředně poté, co zjistil, že jej společnost ZVÚ STROJÍRNY, a. s. nezaměstná.

V. Replika žalobce

17. Žalobce v replice ze dne 13. 5. 2020 setrval na své žalobní argumentaci. K námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** doplnil, že správní orgány nerozlišují mezi žádostmi o zaměstnaneckou kartu podávanou na území jako žádost o další povolení k pobytu podle § 42g odst. 5 věty první zákona o pobytu cizinců a žádostmi o změnu účelu dosavadního pobytu podle § 45 a § 47 zákona. V prvním případě je dle žalobce žádost o

další povolení k pobytu nezávislá na dosavadním pobytovém oprávnění, cizinec pouze žádá o další povolení k pobytu, které bude existovat vedle dosavadního pobytového oprávnění a dosavadní pobytové oprávnění jím zůstává zcela nedotčeno, přičemž pro vzájemnou nezávislost dosavadního a dalšího povolení k pobytu v tomto případě aplikace § 46 odst. 1 věty druhá zákona není možná. Žalovaná přitom podle žalobce jeho žádost o zaměstnaneckou kartu nesprávně posuzuje jako žádost podle § 45 a § 47 zákona, ačkoli se jedná o žádost podle § 42g odst. 5 zákona, kdy u žalobcovy žádosti o zaměstnaneckou kartu neexistuje žádný „předcházející pobyt“, na který by „navazovala“.

18. V reakci na vyjádření žalované k námitkám uplatněným pod **druhým žalobním** bodem pak žalobce namítl, že svoji situaci chtěl řešit změnou zaměstnavatele, ale neumožňovala mu to platná právní úprava, neboť vzhledem k tomu, že se svým zaměstnavatelem měl před příjezdem do České republiky uzavřenou pouze smlouvu o smlouvě budoucí a po příjezdu do ČR s ním zaměstnavatel odmítl uzavřít pracovní smlouvu a ke vzniku pracovního poměru tak vůbec nedošlo, nemohl v řízeních o žádostech o souhlas se změnou zaměstnavatele splnit podmínku uvedenou v § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Městský soud v Praze 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 (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalobce byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován).
20. V posuzované věci správní orgány zamítly žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců z důvodu, že žalobce neplní v době platnosti zaměstnanecké karty na území účel, pro který mu byla zaměstnanecká karta vydána.
21. Soud připomíná, že z § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců se podává, že „*pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavec 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum(...)*“.
22. Podle § 46 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců přitom platí, že „*ministerstvo povolení k dlouhodobému pobytu dále nevydává, pokud cizinec neplní na území účel, pro který mu bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a pro který mu má být vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, nebo pokud cizinec neplnil v době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů na území účel, pro který mu bylo vízum uděleno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu*“.
23. Podstatou sporu mezi účastníky je především správními orgány zvolený způsob interpretace a aplikace ustanovení § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců na případ žádosti žalobce o zaměstnaneckou kartu. Zatímco žalobce je přesvědčen, že v případě řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu není možno „neplnění účelu uděleného víza k pobytu nad 90 dnů“ v tomto ustanovení svévolně nahrazovat údajným „neplněním

účelu k pobytu na zaměstnaneckou kartu“, a má za to, že správní orgány nebyly oprávněny žádost žalobce podle uvedených ustanovení zamítnout s poukazem na údajné neplnění účelu pobytu na žalobci dříve udělenou zaměstnaneckou kartu, žalovaná trvala na tom, že zákonodárce odkazem na § 46 odst. 1 zamýšlel zajistit, že cizinci žádající o vydání zaměstnanecké karty plní účel pobytového oprávnění, které jim bylo vydáno, a to bez ohledu na to, zda šlo o vízum k pobytu nad 90 dnů, o dlouhodobý pobyt, či dlouhodobý pobyt formou zaměstnanecké karty.

24. Soud se v logice upořádání žalobních bodů zabýval nejprve námitkami, jimiž žalobce v rámci námitek vznesených pod prvním žalobním bodem poukazyval na nepřezkoumatelnost Napadeného rozhodnutí pro nedostatek jeho důvodů. Platí totiž, že jen u přezkoumatelného rozhodnutí lze v zásadě vážit důvodnost dalších uplatněných žalobních námitek.
25. Soud připomíná, že správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, čj. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

26. Dle Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.
27. Soud ověřil, že žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí i správní orgán prvního stupně v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí vyložily své závěry způsobem, který nebrání jejich věcnému posouzení ze strany soudu. Připojily přitom úvahy, jimiž byly ve svých skutkových a navazujících právních závěrech vedeny. Žalobcem v podané žalobě specifikované dílčí vady odůvodnění Napadeného rozhodnutí podle přesvědčení soudu nepředstavují nedostatky takového charakteru, které by soudu zamezovaly posoudit důvodnost uplatněných žalobních námitek. Jakkoli lze žalobci přisvědčit potud, že žalovaná ve dvou žalobcem připomínaných aspektech své závěry blíže neodůvodňuje, jsou z pohledu soudu z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jednoznačně seznatelné důvody, pro které správní orgány přistoupily k zamítnutí žádosti žalobce a pro které považovaly jeho procesní argumentaci za neopodstatněnou. Vznášení námitek žalobcem je tak dle přesvědčení soudu spíše polemikou se závěry správních orgánů o posouzení klíčové právní otázky týkající se aplikace § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců na posuzovaný případ.
28. Soud proto mohl přistoupit k samotnému věcnému posouzení žalobní obrany.
29. Dospěl přitom z dále uvedených důvodů k závěru, že námitky, jimiž žalobce pod **prvním žalobním bodem** zpochybňoval správními orgány zvolený způsob interpretace a aplikace § 46 odst. 1 věty druhé ve spojení s § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců na posuzovaný případ, jsou opodstatněné.
30. Mezi účastníky není sporu o rozhodných skutkových okolnostech. Není mezi nimi sporným, že žalobci byla dne 14. 5. 2018 vydána zaměstnanecká karta s platností od 26. 3. 2018 do 25. 3. 2020. Jelikož společnost ZVÚ STROJÍRNY, a. s., u níž měl být žalobce na základě smlouvy o smlouvě budoucí zaměstnán, odmítla žalobce z důvodů na její straně zaměstnat, žalobce posléze opakovaně neúspěšně žádal o udělení souhlasu se změnou zaměstnavatele držitele zaměstnanecké karty. Platnost uvedené zaměstnanecké karty přitom byla pravomocně zrušena dne 16. 12. 2019.
31. Žalobce v této situaci současně dne 2. 8. 2018 podal nyní posuzovanou žádost o vydání zaměstnanecké karty. Soud přitom ověřil, že poté, co žalovaná opakovaně zrušila správním orgánem prvního stupně vydané usnesení o zastavení řízení o předmětné žádosti, byla Prvostupňovým rozhodnutím žádost žalobce podle § 46 odst. 1 věty druhé ve spojení s § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zamítnuta s tím, že žalobce neplní v době platnosti zaměstnanecké karty na území účel, pro který mu byla (dřívejší) zaměstnanecká karta vydána.
32. Soud zdůrazňuje, že otázkami souvisejícími s aplikací § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců v řízeních týkajících se zvláštních druhů dlouhodobých pobytů (§ 46 odst. 3 až 6 zákona) se zabýval Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku ze dne 14. 4. 2020, čj. 4 Azs 442/2019 - 34. Za použití gramatické a historické metody výkladu přitom akcentoval potřebu odlišení institutů dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu coby odlišných pobytových režimů upravených v zákoně o pobytu cizinců a dospěl k závěru, že z požadavku obdobného použití § 46 odst. 1 věty druhé zákona nelze v žádném případě dovozovat, že by neplnění účelu předchozího povolení k dlouhodobému

pobytu mělo být automaticky důvodem pro zamítnutí nové žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Soud se se závěry Nejvyššího správního soudu, jimiž byly potvrzeny závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 11. 2019, čj. 57 A 91/2019 - 66, zcela ztotožňuje, neshledává důvodu se od nich jakkoli odchylovat a pro jejich relevanci pro posuzovaný případ týkající se jiného zvláštního typu povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty; viz § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců) z nich ve svých závěrech vychází.

33. Žalobci je třeba přisvědčit, že správní orgány v posuzované věci aplikovaly ustanovení § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců nepřipustným způsobem, pokud v něm obsažená slova „vízum k pobytu nad 90 dnů“ fakticky nahradily slovy „povolení k dlouhodobému pobytu“, resp. „zaměstnanecká karta“.
34. Soud připomíná, že ustanovení § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců byla do zákona o pobytu cizinců včleněna zákonem č. 222/2017 Sb. s účinností od 15. 8. 2017. Ze zvláštní části důvodové zprávy k předmětnému ustanovení přitom vyplývá, že *„návrh doplnění § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců navazuje na změny v ustanovení § 37 zákona o pobytu cizinců, kdy cílem je, stejně jako v případě změny navrhované v tomto ustanovení, explicitně zakotvit jako důvod nevydání povolení k dlouhodobému pobytu skutečnost, že cizinec neplní účel pobytu, pro který mu bylo uděleno dlouhodobé vízum a pro který žádá po uplynutí platnosti tohoto víza o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. Speciální důvod nevydání povolení k dlouhodobému pobytu se zakotvuje i pro případy, kdy k neplnění účelu pobytu docházelo v minulosti v případě, kdy cizinec žádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za tímž účelem, za nímž měl uděleno dlouhodobé vízum. Neplnění účelu v minulosti se zde posuzuje v případě toho víza, které bezprostředně předcházelo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu. (...) Změny navrhované v § 46 odst. 3 až 6 jsou v zásadě legislativně technickým důsledkem doplnění v § 46 odst. 1, kterým má být umožněno otázku neplnění účelu pobytu posuzovat i u speciálních druhů dlouhodobých pobytů (v případě, že žádostem o taková povolení k dlouhodobému pobytu bezprostředně předcházet pobyt na dlouhodobé vízum).“* (sněmovní tisk č. 990/0, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017, www.psp.cz; pozn. zvýraznění doplněno).
35. Městský soud v Praze se ztotožňuje se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve shora připomínaném rozsudku ze dne 14. 4. 2020, čj. 4 Azs 442/2019 - 34, dle něhož historická metoda výkladu jednoznačně podporuje poznatky plynoucí již ze samotného gramatického způsobu interpretace předmětného ustanovení, tedy že zamítnutí žádosti o speciální typ povolení k dlouhodobému pobytu (jakým je v souladu s výše uvedeným i zaměstnanecká karta), nelze založit na závěru o neplnění účelu dříve uděleného povolení k dlouhodobému pobytu. Jak vyložily Krajský soud v Plzni a Nejvyšší správní soud ve shora označených rozhodnutích, podle § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců je nutno takovou žádost zamítnout ve dvou případech:
 - a. žadatel neplní na území účel, pro který mu bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a pro který mu má být vydáno povolení k dlouhodobému pobytu;
 - b. žadatel neplnil v době platnosti víza k pobytu nad 90 dnů na území účel, pro který mu bylo vízum uděleno.

36. Jinak řečeno, důvodem zamítnutí žádosti o speciální typ povolení k dlouhodobému pobytu podle § 46 odst. 3 až 6 zákona o pobytu cizinců může být toliko neplnění účelu víza k pobytu nad 90 dnů, které se týká účelu, pro který je žádáno o povolení k dlouhodobému pobytu, a to jak v případě, že jde o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu podanou v době platnosti takového víza nad 90 dnů, tak i v případě žádosti o dlouhodobý pobyt podané po uplynutí platnosti. V každém případě jde však vždy o posuzování plnění účelu pobytu povoleného na základě víza k pobytu nad 90 dnů.
37. V posuzovaném případě přitom není mezi účastníky sporu o tom, že o takovou situaci se ve věci žalobce nejedná. Obdobně jako v případě řešeném Nejvyšším správním soudem ve shora připomínané věci na půdorysu jiného speciálního typu povolení k dlouhodobému pobytu správní orgány ani v nyní řešené věci nezjistily (a své rozhodnutí neopřely o to), že by žalobci bylo uděleno nějaké vízum k pobytu nad 90 dnů, jehož účel by snad žalobce neplnil. Soud se přitom ztotožňuje se závěry vyslovenými Krajským soudem v Plzni a potvrzenými Nejvyšším správním soudem, dle nichž nelze povolení k dlouhodobému pobytu pro účely aplikace § 46 odst. 1 věty druhé ve spojení s odst. 6 předmětného ustanovení zaměňovat s vízem k pobytu nad 90 dnů. Ustanovení § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců se dle přesvědčení soudu týká jen plnění účelu víza k pobytu nad 90 dnů, kterým povolení k dlouhodobému pobytu není. Případné neplnění předchozího účelu dlouhodobého pobytu (zaměstnanecké karty) v minulosti tak nemůže být podle Městského soudu v Praze důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 1 věty druhé ve spojení s odst. 6 zákona o pobytu cizinců.
38. Opodstatněnost závěrů správních orgánů pak nezakládá ani to, že podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců se ustanovení § 46 odst. 1 věty druhé zákona má užít obdobně. Jak uvedl Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 6. 11. 2019, čj. 57 A 91/2019 - 66, „užil-li zákonodárce slovo „obdobně“, mínil tím v souladu se zavedenou legislativní praxí, že předmětný právní vztah se řídí určitou právní úpravou v plném rozsahu. Pokud by se předmětný právní vztah neměl určitou právní úpravou řídit v plném rozsahu nebo by se měl řídit jen některými částmi určité právní úpravy, užil by zákonodárce při odkazu na tuto úpravu slova „přiměřeně“. Jelikož zákonodárce užil v § 46 odst. 3 zákona o pobytu cizinců slovo „obdobně“, nelze dovodit, že by při výkladu § 46 odst. 1 věta druhá u povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití mělo být za vízum k pobytu nad 90 dnů (podle § 30 a násl. zákona o pobytu cizinců) považováno povolení k dlouhodobému pobytu (podle § 42 a násl. zákona o pobytu cizinců), jde-li nesporně o dva odlišné typy pobytového oprávnění“.
39. Jak správně zdůraznil Nejvyšší správní soud ve shora připomínaném rozsudku, nelze připustit, aby žalovaná fakticky odůvodňovala zamítnutí žádosti žalobce prostřednictvím analogické aplikace § 46 odst. 1 věty druhé ve spojení s odst. 6 zákona o pobytu cizinců v neprospěch žalobce. Soud v tomto směru pro větší stručnost poukazuje na závěry vyslovené v bodě 18 rozsudku 14. 4. 2020, čj. 4 Azs 442/2019 - 34 a ztotožňuje se s Nejvyšším správním soudem v tom, že „to je právě případ i zákona o pobytu cizinců, který vzhledem k jeho celkové nepřehledné struktuře a častým a vzájemně neprovázaným novelizacím představuje předpis na samotné hranici srozumitelnosti, a to i pro jej aplikující správní orgány, a zároveň obsahuje úpravu velmi intenzivně zasahující do práv cizinců (...) Právě u takového právního předpisu je třeba důsledně trvat na zákazu analogie v neprospěch účastníka“.

40. Pokud pak žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí s poukazem na závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2019, čj. 57 A 46/2019 - 48, dovozovala, že správní orgány jsou v souladu s § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců vždy povinny v řízení o vydání zaměstnanecké karty zkoumat mj., zda žadatel plnil v době platnosti předchozího pobytového oprávnění účel, pro který mu bylo oprávnění uděleno, je třeba zdůraznit, že v žalovanou připomínané věci bylo řízení o žádosti cizince zastaveno podle § 169r odst. 1 písm. n) zákona o pobytu cizinců se zdůvodněním, že cizinec v řízení odmítl vypovídat, aniž by byl dán některý ze zákonných důvodů, pro které je možné odeprít výpověď. Krajský soud v Plzni se přitom v předmětném případě výslovně nezabýval otázkou, zda lze slova „vízum k pobytu nad 90 dnů“ obsažená v § 46 odst. 1 větě druhé v řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu fakticky nahradit slovy „povolení k dlouhodobému pobytu“ (na rozdíl od jiného rozsudku tohoto soudu, na který Městský soud v Praze poukazoval výše). Městský soud v Praze pak nepřehlédl, že ani Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2020, čj. 1 Azs 471/2019 - 31, kterým zamítl kasační stížnost proti žalovanou odkazovanému rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, žádný takový závěr nevyslovil, nýbrž naopak upozornil na jiné potenciálně relevantní ustanovení zákona o pobytu cizinců, když podotknul, že „podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) téhož zákona ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Jiná závažná překážka pobytu může být podle judikatury kasačního soudu způsobena i neplněním účelu pobytu po převážnou část doby platnosti předchozího pobytu (rozsudek ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43)“. Závěry formulované v rozsudku Krajského soudu v Plzni, na který žalovaná odkazuje v Napadeném rozhodnutí, tak nejsou v žádném ohledu způsobilé na shora provedeném právním posouzení ničem změnit.
41. Soud v žádném ohledu nezpochybňuje obecné východisko žalované, že zákon o pobytu cizinců v několika svých ustanoveních počítá s tím, že neplnění účelu předchozího pobytového oprávnění může být důvodem pro neudělení, neprodloužení či zrušení jiného pobytového oprávnění [v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu jde např. žalovanou připomínaná ustanovení § 45 odst. 1 věta druhá zákona či § 44a odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 3 a dále ve spojení s § 37 odst. 1 písm. b) zákona]. Uvedené obecné východisko však v žádném případě v souladu s dříve uvedeným nepředstavuje oporu pro závěr o tom, že ustanovení § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců může být interpretováno a aplikováno způsobem zvoleným správními orgány v nyní posuzované věci, tedy tak, že vzdor jednoznačným výstupům plynoucím z gramatické a historické metody výkladu bude na základě právě tohoto a nikoli jiného ustanovení zamítnuta žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu s poukazem na tvrzené neplnění účelu pobytu povoleného na základě žalobci dříve udělené zaměstnanecké karty.
42. Soud shrnuje, že žalovaná pochybila, pokud aprobovala právní posouzení správního orgánu prvního stupně, že důvodem zamítnutí žádosti žalobce podle § 46 odst. 1 věty druhé zákona o pobytu cizinců může být neplnění účelu předchozího povolení k dlouhodobému pobytu (zaměstnanecké karty) v minulosti. Z uvedeného důvodu je Napadené rozhodnutí nezákonné, neboť vychází z nesprávného právního posouzení. Proto soudu nezbylo, než Napadené rozhodnutí zrušit, aniž by se přitom pro předčasnost mohl

věcně zabývat žalobními námitkami vznesenými pod druhým žalobním bodem, týkajícími se jiných podmínek aplikace § 46 odst. 1 věty druhé zákona. Teprve poté bude moci soud případně závěry žalované na půdorysu takové právní úpravy věcně přezkoumat.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud Napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).
44. V něm je žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tedy že není možné zamítnout žádost žalobce z důvodu uvedeného v § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, a proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů za právní zastoupení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši celkem 3 000 Kč, odměně za 3 úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, podání žaloby a podání repliky] právní služby v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za tři úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o hodnotu příslušné sazby. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce celkem 15 342 Kč.
46. Poslední výrok rozsudku pak reflektuje skutečnost, že žalobce k výzvě soudu uhradil soudní poplatek za řízení o žalobě v celkové výši 6 000 Kč, ač jeho poplatková povinnost činila toliko 3 000 Kč podle příslušného ustanovení sazebníku, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**zákon o soudních poplatcích**“).
47. Podle § 10 odst. 1 věty druhé zákona o soudních poplatcích tak soud vrátil žalobci částku odpovídající přeplatku na soudním poplatku. K vrácení již zaplaceného přeplatku na soudním poplatku přitom zákon o soudních poplatcích stanovuje lhůtu 30 dní od právní moci tohoto rozhodnutí (srov. ustanovení § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. prosince 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu