



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 Ferneckého v právní věci

žalobce: **I. O. N.**
bytem X,
zastoupeného Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem
sídlem Baranova 1026/33, Praha 3

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem nám. Hrdinů 1643/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 9. 2018, čj. MV-75436-4/SO-2017

takto:

- I.** Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 27. 9. 2018, čj. MV-75436-4/SO-2017 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Pavla Čížinského, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „**žalovaná**“) ze dne 27. 9. 2018, čj. MV-75436-4/SO-2017 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 3. 3. 2017, čj. OAM-1787-21/ZM-2016 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle ustanovení

§ 46 odst. 6 písm. c) 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**“), zamítl žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty ze dne 9. 2. 2016 (dále též „**Žádost**“), když dovodil, že Žádost byla podána podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

2. Napadeným rozhodnutím, které bylo žalobci doručeno dne 4. 10. 2018, žalovaná odvolání žalobce proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítla a toto rozhodnutí potvrdila.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení, shrnula závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí a sumarizovala odvolací argumentaci žalobce.
4. Žalovaná připomněla, že v průběhu řízení o Žádosti bylo dne 22. 8. 2016 Úřadem práce České republiky - krajskou pobočkou pro hlavní město Prahu vydáno nesouhlasné závazné stanovisko čj. ABA-3912/2016-ck ve věci dalšího zaměstnávání žalobce u zaměstnavatele (dále jen „**Závazné stanovisko ÚP**“). Doplnila, že z § 50 odst. 4 a § 149 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), vyplývá, že správní orgán nemá možnost hodnotit obsah závazného stanoviska podle své úvahy, neboť jde o závazný podklad pro vydání rozhodnutí, a pokud tedy bylo úřadem práce vydáno negativní závazné stanovisko, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne, resp. nevydá zaměstnaneckou kartu. S ohledem na výše uvedené skutečnosti správní orgán prvního stupně podle žalované zamítl předmětnou žádost podle § 46 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
5. Žalovaná si v odvolacím řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu vyžádala od Ministerstva práce a sociálních věcí potvrzení nebo změnu Závazného stanoviska ÚP. Ministerstvo přitom podle žalované dne 12. 7. 2018 nesouhlasné Závazné stanovisko ÚP potvrdilo písemností čj. MPSV-2018/110131-421/1 (dále jen „**Potvrzení závazného stanoviska**“), k níž se žalobce v dalším řízení nevyjádřil, ač s ní byl seznámen.
6. Žalovaná v souvislosti s Potvrzením závazného stanoviska odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009 - 63, z něhož dovozovala, že je vydaným odborným stanoviskem orgánu nadřízeného dotčenému orgánu vázána, neboť k odchýlení se od tohoto stanoviska nemá zákonem dané zmocnění ani odborné znalosti, musí tedy přistoupit k zamítnutí odvolání a potvrzení Prvostupňového rozhodnutí bez ohledu na zvažování dalších konkrétních okolností a specifik rozhodované věci. S ohledem na uvedené žalovaná uzavřela, že byly jednoznačně naplněny předpoklady pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
7. K námitce žalobce, že jeho Žádost byla podána podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nikoliv podle § 42g odst. 6 tohoto zákona, žalovaná konstatovala, že v případě podání žádosti podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců se taková žádost podává na zastupitelském úřadu. Žalobce podal Žádost správnímu orgánu prvního stupně, jelikož v době podání Žádosti pobýval na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu s platností od 13. 5. 2015 do 12. 5. 2016 a splňoval další podmínky uvedené v § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Z tohoto důvodu nemohla být podle žalované Žádost žalobce posuzována podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
8. K námitce, že se správní orgán prvního stupně vůbec nevypořádal s vyjádřením žalobce ze dne 9. 1. 2017, žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně na toto podání ve svém rozhodnutí poukázal, přesto dospěl k závěru, že byl dán důvod pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, jelikož žalobci bylo vydáno nesouhlasné Závazné stanovisko ÚP.

Z vyjádření žalobce ani shromážděných podkladů pro vydání rozhodnutí nevyplynuly podle žalované žádné skutečnosti, které by svědčily ve prospěch závěru, že by bylo možné Žádosti vyhovět.

III. Žaloba

9. Žalobce v podané žalobě předeslal, že je občanem Nigérie a v ČR pobývá od roku 2006. V období od 13. 5. 2015 do 12. 5. 2016 byl držitelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění. Při podání Žádosti dne 9. 2. 2016 žalobce výslovně uvedl, že žádá dle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Správní orgány se však podle žalobce „*po celou dobu správního řízení snažily neposuzovat žádost dle tohoto ustanovení, nýbrž dle ustanovení jiných, která se na ni nehodí nebo která jsou obtížnější*“.
10. Žalobce rekapituloval předchozí průběh řízení, přičemž akcentoval, že v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí namítl, že ustanovení § 46 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců nelze na jeho případ aplikovat, neboť
 - a) Žádost nebyla podána dle § 42g odst. 6 zákona, a
 - b) nesouhlasné Závazné stanovisko ÚP se nezakládá na situaci na trhu práce, nýbrž na kompetenčním sporu, když úřad práce vyslovil nesouhlas s vydáním zaměstnanecké karty, a to z důvodu, že je úřad práce v daném případě sám příslušný k vydání povolení k zaměstnání, a nikoli jen k vydávání závazného stanoviska.
11. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce namítl, že právní názor žalované, že Žádost nemohla být posuzována dle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť by musela být podána na zastupitelském úřadě, je chybný, respektive nemá oporu v zákoně. S poukazem na znění § 42g zákona o pobytu cizinců konstatoval, že z textu zákona je zřejmé, že odstavce 2, 3 a 4 tohoto ustanovení upravují hmotněprávní podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, zatímco odstavec 5 upravuje místo podání žádosti. Z odstavce 3 ani z odstavce 5 nelze podle žalobce dovodit, že by žádost dle odstavce 3 musela být podána na zastupitelském úřadě; nic podobného nelze podle přesvědčení žalobce dovodit ani ze systematiky tohoto ustanovení (naopak je dle něho zřejmé, že ustanovení odstavce 5 se na žádosti podané dle odstavců 2 až 4 vztahuje v naprosto stejné míře). Výklad ustanovení § 42g odst. 3 cizineckého zákona, který v Napadeném rozhodnutí provedla žalovaná, je tedy dle žalobce zcela chybný, neboť v rozporu s textem zákona i s jeho systematikou přidává do tohoto ustanovení další podmínku, což je zcela nad rámec zákona. Ustanovení § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců nadto podle žalobce vylučuje svou působnost na ty případy, na které se vztahuje odstavec 3 tohoto ustanovení. Nepřichází tedy v úvahu ani to, že by obě ustanovení byla aplikována vedle sebe. Žalobce uzavřel, že pokud Žádost neměla být posuzována dle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců, pak byl postup správních orgánů nezákonný, nebyl důvod k vyžadování závazného stanoviska a Napadené rozhodnutí nemůže obstát.
12. Pod **druhým žalobním bodem** žalobce namítl, že Potvrzení závazného stanoviska je chybné, neboť ze samotné skutečnosti, že v evidenci úřadu práce jsou vedeni uchazeči splňující kritéria dané pracovní pozice, nevypývá, že by tato pracovní pozice byla těmito uchazeči reálně obsaditelná; uváděný počet osob vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání je nadto podle žalobce poměrně nízký. Potvrzení závazného stanoviska se pak přímo ve svém výroku podle žalobce opírá o ustanovení § 169o zákona o pobytu cizinců, které však není na Žádost aplikovatelné, neboť ta je projednávána dle zákona o pobytu cizinců v předchozím znění. Žalobce rozvedl, že základní úvaha ministerstva, totiž automatická spojitost mezi určitým počtem osob vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání na straně jedné a obecným závěrem, že tyto osoby mohou obsadit určitou pracovní pozici, na straně druhé, je chybná. Argumentem

ad absurdum lze podle žalobce dospět k závěru, že v ČR zřejmě bude vždy vedena přinejmenším jedna osoba jako uchazeč o zaměstnání, přičemž dle této logiky by pak bylo zaměstnávání cizinců vlastně vždy vyloučeno. Rozhodování úřadů práce by pak spočívalo v mechanickém nahlížení do informačního systému. Tento přístup by podle žalobce zcela evidentně neodpovídal tomu, jak je test trhu práce obvykle chápán.

13. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, čj. 6 Ads 139/2011 - 90, v němž Nejvyšší správní soud řešil podle žalobce obdobnou situaci, kdy úřad práce zdůvodnil nevydání povolení k zaměstnání dle § 92 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“) pouze vysokým počtem uchazečů o zaměstnání. Nejvyšší správní soud tuto argumentaci podle žalobce – byť ne zcela jasně – odmítl.
14. Za další vady Potvrzení závazného stanoviska, pro které je třeba Napadené rozhodnutí zrušit, žalobce dále označil to, že (i.) tvrzený počet uchazečů o zaměstnání je velmi nízký s ohledem na počet pracovních míst v celé Praze a počet zaměstnanců pracujících v Praze, přičemž ministerstvo nijak nezmiňuje počet volných pracovních míst, která se pro oněch 93 uchazečů o zaměstnání v danou dobu nabízí; (ii.) Potvrzení závazného stanoviska je nepřezkoumatelné v tom smyslu, že z něj není zřejmé, k jakému datu situaci na trhu práce posuzuje, zda k datu vydání Závazného stanoviska ÚP, nebo k datu vydání Potvrzení závazného stanoviska; (iii.) Potvrzení závazného stanoviska se i přímo ve svém výroku odkazuje na § 169o zákona o pobytu cizinců, které však k datu 9. 2. 2016 neexistovalo, přičemž Žádost žalobce se jako celek posuzuje dle znění platného k 9. 2. 2016.

IV. Vyjádření žalované

15. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě datovaném dnem 11. 12. 2018 setrvala na závěrech vyslovených v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, na jehož obsah odkázala.
16. K námitce žalobce, že jeho Žádost nebyla podána podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ale podle § 42g odst. 3 tohoto zákona, žalovaná konstatovala, že žalobce v době podání Žádosti pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu s platností od 13. 5. 2015 do 12. 5. 2016 a bylo mu vydáno povolení k zaměstnání s platností od 16. 1. 2016 do 9. 12. 2017. Podle pracovní smlouvy měl žalobce nastoupit do zaměstnání ke stejnému zaměstnavateli dne 1. 2. 2016. Na základě uvedeného měla žalovaná za to, že žalobce podal žádost podle § 42g odst. 6 zákona. Dle žalované byl naplněn důvod pro zamítnutí žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť úřad práce vydal nesouhlasné stanovisko, že další zaměstnávání žalobce nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ně 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.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Účastníci ostatně s rozhodnutím ve věci rovněž souhlasili (jejich souhlas byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován).
18. Soud připomíná, že žalobce v průběhu řízení požádal soud o přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž soud svým usnesením ze dne 5. 12. 2018, čj. 10 A 149/2018 - 20, tomuto návrhu nevyhověl.

19. V posuzované věci byla rozhodnutím správního orgánu prvního stupně podle § 46 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců zamítnuta Žádost žalobce ze dne 9. 2. 2016, kterou žalobce s poukazem na § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců žádal o vydání zaměstnanecké karty. Žalovaná v Napadeném rozhodnutí postup správního orgánu prvního stupně aprobovala, přičemž své meritorní posouzení postavila na závěru, že Žádost byla podána v režimu § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců a Žádosti nemohlo být se zřetelem k § 46 odst. 6 písm. c) zákona vyhověno z důvodu vydání nesouhlasného Závazného stanoviska ÚP, potvrzeného v průběhu odvolacího řízení ministerstvem.
20. Mezi účastníky je především sporné, zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud uzavřely, že Žádost byla žalobcem podána v režimu § 42g odst. 6 a nikoli v žalobcem tvrzeném režimu dle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
21. Soud se proto předně zabýval námitkami, jimiž žalobce pod **prvním žalobním bodem** namítal, že právní názor žalované, že Žádost nemohla být posuzována dle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť by musela být podána na zastupitelském úřadě, je chybný, respektive nemá oporu v zákoně. Posouzení této otázky přitom zprostředkovaně zásadním způsobem ovlivňuje rovněž meritorní závěry soudu k otázkám předestřeným žalobcem pod druhým žalobním bodem.
22. Soud připomíná, že podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017 platilo, že *„zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu oprávnující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas ministerstva podle odstavce 7. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání“*.
23. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení platilo, že *„žádost o vydání zaměstnanecké karty je oprávněn podat cizinec, pokud*
 - a) je účelem jeho pobytu na území zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty,*
 - b) 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 a*
 - c) má odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání a tato podmínka vyplývá z charakteru zaměstnání nebo ji stanoví mezinárodní smlouva, zejména*
 - 1. má požadované vzdělání; v odůvodněných případech, zejména v případě důvodných pochybností, zda cizinec má požadované vzdělání nebo zda toto vzdělání odpovídá charakteru zaměstnání, je na žádost ministerstva povinen prokázat, že jeho zahraniční vzdělání bylo uznáno příslušným orgánem České republiky,*
 - 2. má požadovanou odbornou kvalifikaci, pokud je podle zvláštního právního předpisu vyžadována, a*
 - 3. splňuje podmínky pro výkon regulovaného povolání, jde-li o takové povolání“*.
24. Z odstavce 3 věty první tohoto ustanovení se pak podávalo, že *„žádost o vydání zaměstnanecké karty je dále oprávněn podat cizinec, kterému bylo vydáno na danou pracovní pozici povolení k zaměstnání, je-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno, a cizinec splňuje podmínku uvedenou v odstavci 2 písm. b)“*.
25. Ustanovení § 42g odst. 5 normovalo, že *„žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. V průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení*

k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu“.

26. Podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017 platilo, že „Ministerstvo zaměstnaneckou kartu vydá cizinci, bude-li zjištěno splnění podmínek uvedených v odstavci 2 písm. b) a c) a Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince lze vzhledem k situaci na trhu práce povolit, jde-li o cizince, který není uveden v odstavci 3 nebo 4 a
 - a) na území pobývá na základě víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu,
 - b) je již na území zaměstnán a bylo mu pro tyto účely vydáno povolení k zaměstnání, ačkoli k vydání zaměstnanecké karty není podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno, a
 - c) žádá o vydání zaměstnanecké karty na zaměstnání u téhož zaměstnavatele a na stejnou pracovní pozici, kterou již vykonává“.
27. Z § 46 odst. 6 písm. c) zákona o pobytu cizinců věty druhé ve znění účinném do 14. 8. 2017 vyplývalo, že „Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, jestliže jde o žádost o vydání zaměstnanecké karty podanou cizincem uvedeným v § 42g odst. 6 a Úřad práce České republiky - krajská pobočka nebo pobočka pro hlavní město Prahu vydal závazné stanovisko, že další zaměstnávání cizince nelze vzhledem k situaci na trhu práce povolit“.
28. Z čl. II odst. 1 části první (přechodná ustanovení) zákona č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**zákon č. 222/2017 Sb.**“), přitom vyplývá, že „řízení podle zákona č. 326/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“.
29. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobce podal Žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 9. 2. 2016. Učinil tak přitom s poukazem na § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak vyplývá nejen z označení, ale i z výslovné poznámky v obsahu průvodního přípisu k podané žádosti ze dne 9. 2. 2016, založeného ve správním spisu. K podané žádosti přitom přiložil mj. rozhodnutí o povolení k zaměstnání čj. ABA-4197/2015-za ze dne 22. 12. 2015, vydané Úřadem práce České republiky – krajskou pobočkou pro hlavní město Prahu, které bylo vydáno s platností do 9. 12. 2017 na druh práce 9333-Pomocní manipulační pracovníci (kromě výroby), s místem výkonu práce Kolbenova 9a, Praha 9 u zaměstnavatele JOHNNYPRAGUE, s.r.o., IČO: 25052659 (dále též „**zaměstnavatel**“). Současně žalobce doložil pracovní smlouvu uzavřenou dne 3. 12. 2015 se zaměstnavatelem na dobu od 1. 2. 2016 na dobu neurčitou, a to na pracovní pozici Pomocný manipulační pracovník.
30. Správní orgán prvního stupně hned v prvním odstavci v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí bez podrobnějšího vysvětlení uzavřel, že Žádost byla žalobcem podána podle ustanovení § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Opětovně pak tento závěr vyslovil na str. 3 v sedmém odstavci Prvostupňového rozhodnutí, v němž stručně popsal důvody, které jej k němu vedly.
31. Žalobce v odvolání v této souvislosti namítal, že správní orgán prvního stupně neměl vůbec závazné stanovisko od úřadu práce vyžadovat, neboť jeho Žádost byla podána podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců a nikoli podle § 42g odst. 6 tohoto zákona. Namítal, že skutečnost, že se má jeho žádost posoudit podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá nejen ze Žádosti samotné, nýbrž též z názoru úřadu práce vyjádřeného v nesouhlasném Závazném stanovisku ÚP a ze zásady *in dubio mitius*.

32. Žalovaná se však ve vztahu k těmto odvolacím námitkám bez dalšího omezila na vyjádření, že Žádost ze dne 9. 2. 2016 byla žalobcem podána v režimu podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Toto stanovisko pak opřela toliko o závěr, že žádost v režimu § 42g odst. 3 zákona lze podat toliko na zastupitelském úřadu, avšak žalobce Žádost dne 9. 2. 2016 podal ke správnímu orgánu prvního stupně. V odůvodnění Napadeného rozhodnutí v tomto směru pouze uvedla, že „v případě podání žádosti podle § 42g odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. se taková žádost podává na zastupitelském úřadu. Účastník řízení podal žádost správnímu orgánu I. stupně, jelikož v době podání žádosti pobýval účastník řízení na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu za účelem strpění pobytu s platností od 13. 5. 2015 do 12. 5. 2016 a splňoval další podmínky uvedené v § 42g odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb.“.
33. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí judikoval, že nevypovídá-li se správní orgán v rozhodnutí se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy správní orgán opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek. Stejně tak se Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil k problematice nepřezkoumatelnosti pro nedostatek skutkových důvodů. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, jsou přitom 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. 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 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, či ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74).
34. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, či nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit. Ústavní soud v této souvislosti výslovně zdůrazňuje, že rovněž právo na řádné přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci, včetně rozhodnutí správních orgánů, je součástí práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99). Řádné odůvodnění rozhodnutí včetně vypořádání námitek a skutečností uváděných účastníkem je tak podle Ústavního soudu nezbytnou zárukou proti libovůli v rozhodování, která je neslučitelná s principem demokratického právního státu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10). Evropský soud pro lidská práva a národní soudy přitom konstantně judikují, že právo na obhajobu a právo na přezkoumatelné odůvodnění je imanentní součástí práva na spravedlivý proces.

35. Ze shora uvedeného judikatorního rámce tedy jednoznačně a nade vší pochybnost vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech a uplatněných námitkách účastníka řízení, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Podle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je tomu tak právě proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní orgán vyšel a jak o něm uvážil. Současně musí být z odůvodnění rozhodnutí patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud tedy rozhodnutí vůbec neobsahuje odůvodnění vypořádání některé z námitek nebo nereflextuje na námitky uplatněné účastníkem řízení a zásadní argumentaci, o kterou se opírají, musí mít podle Nejvyššího správního soudu nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, čj. 7 As 55/2015 - 29).
36. Soud je nucen žalobci přisvědčit, že se mu v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nedostalo adekvátní reakce na argumentaci, kterou v odvolacím řízení uplatnil. Přestože žalobce v odvolacím řízení opětovně namítal, že Žádost podal s výslovným odkazem na § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců a žádost měla být posuzována v režimu tohoto ustanovení, žalovaná se s uvedenými námitkami v odůvodnění Napadeného rozhodnutí fakticky vůbec nevypořádala. Jak bylo uvedeno výše, v Napadeném rozhodnutí se *de facto* omezila na závěr, že Žádost ze dne 9. 2. 2016 byla žalobcem podána v režimu podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců, neboť žádost v režimu § 42g odst. 3 zákona lze podat toliko na zastupitelském úřadu, což žalobce neučinil. Jiné závěry však v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v tomto směru nepřipojila a nevyložila přezkoumatelným způsobem důvody, o které svůj závěr o nutnosti aplikace § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců opřela.
37. Jediná konkrétnější úvaha, která podle obsahu odůvodnění Napadeného rozhodnutí vedla žalovanou k závěru o tom, že Žádost nemohla být podána v režimu podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přitom neobstojí.
38. Soud v tomto směru zdůrazňuje, že pro rozhodování o Žádosti podané dne 9. 2. 2016 bylo třeba vyjít z ustanovení zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017, a to se zřetelem ke shora citovanému ustanovení čl. II odst. 1 části první zákona č. 222/2017 Sb. Z § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění přitom sice platilo, že žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu, z uvedeného pravidla však zákon připouštěl výjimku a umožňoval, aby žádost o vydání zaměstnanecké karty byla podána na území ČR správnímu orgánu prvního stupně v případě, pokud cizinec v okamžiku podání žádosti pobývá na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem.
39. Správní orgány přitom nijak nezpochybňovaly, že žalobce naposledy uvedenou podmínku splňoval, když ke dni 9. 2. 2016 pobýval na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem, jak rovněž soud ověřil ze správního spisu.
40. Jinak řečeno, z ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění nijak nevyplývalo, že by žádost podle odst. 3 mohla být podána toliko na zastupitelském úřadu. Současně je ze správního spisu, ale i shodného skutkového tvrzení účastníků zjevné, že žalobce podmínku pro podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty na území ČR správnímu orgánu prvního stupně splňoval.

41. S ohledem na právě uvedené je tedy zřejmé, že žalovanou akcentovaná okolnost nemohla být v žádném ohledu důvodem pro závěr, že Žádost žalobce byla nutně podána a musela být posuzována v režimu ustanovení § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Z § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném v okamžiku podání Žádosti nikterak nevyplývalo, že by žádost podle § 42g odst. 3 zákona mohla být podána toliko na zastupitelském úřadu.
42. Za situace, kdy se tedy žalovaná v rámci vypořádání klíčové odvolací námítky omezila na závěr, že Žádost byla podána v režimu podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců, a to proto, že žádost v režimu § 42g odst. 3 zákona lze podat toliko na zastupitelském úřadu, a současně v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v tomto směru nepřipojila jiné konkrétní úvahy k problematice vztahu § 42g odst. 3 a 6 zákona o pobytu cizinců a nevyložila přezkoumatelným způsobem důvody, o které svůj závěr o nutnosti aplikace § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců opřela, nemohlo její rozhodnutí obstát.
43. Argumentace žalované k námitkám, které jistě nelze označit za *a priori* irelevantní, zcela mimoběžné a pro účely nyní posuzované věci nijak rozhodné, obsažená v odůvodnění Napadeného rozhodnutí, tedy byla založena na jediném důvodu, který byl z výše popsaných důvodů shledán neopodstatněným. Žalovaná se v odůvodnění Napadeného rozhodnutí měla podle přesvědčení soudu především vypořádat s otázkou vzájemného vztahu postupu podle ustanovení § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců na straně jedné a postupu podle odst. 6 tohoto zákona na straně druhé. Jak vyplývá z výše provedené citace relevantních ustanovení těchto právních norem, žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 6 zákona o pobytu cizinců může být podána a posuzována pouze v případě, kdy nejde o cizince podle odstavce 3 tohoto ustanovení. Obě ustanovení se tedy vzájemně vylučují. Klíčovým faktorem pro rozlišení, podle kterého z těchto ustanovení je třeba v konkrétním případě posuzovat, je přitom okolnost, zda bylo na daném skutkovém půdorysu zákonem o zaměstnanosti vyžadováno v dané věci rozhodnutí o povolení k zaměstnání (srov. § 42g odst. 3 zákona, z něhož vyplývá, že žádost podle tohoto ustanovení je „*oprávněn podat cizinec, kterému bylo vydáno na danou pracovní pozici povolení k zaměstnání, je-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno*“; rovněž srov. dikci odstavce 6 výslovně vylučující uplatnění tohoto ustanovení na případ cizince, uvedeného v odstavci 3 tohoto ustanovení).
44. Těmito otázkami se však žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí pohříchu vůbec nezaobírala. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí nevyplývá, zda a pokud ano, na základě jakých konkrétních myšlenkových postupů, reflektujících skutkové poznatky plynoucí z podkladů pro rozhodnutí, žalovaná tuto otázku zkoumala. I pokud snad žalovaná tuto úvahu implicitně provedla, nenalezly její výstupy jakýkoli odraz v odůvodnění Napadeného rozhodnutí. Žalovaná se dle přesvědčení soudu problematikou vztahu obou uvedených ustanovení a především pak otázkou, zda a z jakých konkrétních důvodů se v posuzované věci jednalo o případ, kdy bylo povolení k zaměstnání vyžadováno, dostatečně nezabývala, své závěry v tomto směru nijak relevantně nezdůvodnila a nepředestřela úvahy, jimiž snad byla při případném implicitním závěru vedena. Neučinila tak ani přesto, že žalobce již při podání Žádosti a posléze v průběhu řízení opakovaně akcentoval, že jím podanou Žádost bylo třeba posuzovat podle § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců, přičemž mj. k Žádosti dokládal rozhodnutí úřadu práce o povolení k zaměstnání, které mu bylo vydáno s odkazem na § 97 písm. e) zákona o zaměstnanosti v rozhodném znění, a současně akcentoval, že závěr o tom, že závazné stanovisko úřadu práce by v daném případě nemělo být vydáváno, plynul rovněž z odůvodnění Závazného stanoviska ÚP. Žalovaná tedy měla na půdorysu uplatněných námitek především zkoumat, zda se v posuzovaném případě jednalo o situaci, kdy bylo povolení k zaměstnání ve smyslu § 42g odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyžadováno a za tím účelem provést nejen analýzu vzájemného vztahu postupu podle odstavců 3 a 6 naposledy uvedeného ustanovení a její výsledky aplikovat na

posuzovanou věc, ale rovněž bylo jejím úkolem v tomto směru zohlednit úpravu vyplývající mj. i z § 89 a 95 – 97 zákona o zaměstnanosti v rozhodném znění.

45. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Za této situace přitom soud nepřistoupil k věcnému posouzení námitek vznesených pod druhým žalobním bodem, neboť posouzení otázek souvisejících se Závazným stanoviskem ÚP a Potvrzením závazného stanoviska je přímo závislé na posouzení právního režimu podané Žádosti, a tedy na řešení otázek, jimiž se žalovaná nezabývala dostatečně.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí žalované podle § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí.
47. Současně se zrušením Napadeného rozhodnutí rozhodl soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. o vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V něm bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení přitom zohlední žalovaná především závěry vyslovené soudem výše v bodech 36 – 44 odůvodnění tohoto rozsudku.
48. Výrok II. 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 3 000 Kč, odměně za 2 úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a podání žaloby] právní služby v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za dva úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce soudu k výzvě neprokázal, že je plátcem DPH. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce celkem 9 800 Kč.

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). Případně-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 10. června 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu