



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobce: **S. K.**, narozený [datum]
státní příslušnost: I. r.,
bytem [adresa]
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Václavkem
se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 8. 2015, č. j. MV-93722-5/SO-2015

takto:

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

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 7. 4. 2015, č. j. OAM-3459-6/ZM-2015, kterým bylo podle § 169 odst. 8 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“) zastaveno řízení o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že žalobce podal dne 28. 12. 2009 žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu jako rodinný příslušník občana EU, o níž nebylo ke dni vydání napadeného rozhodnutí rozhodnuto. Následně podal dne 2. 3. 2015 správnímu orgánu I. stupně žádost o vydání zaměstnanecké karty (dále též jen „předmětná žádost“). Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 7. 4. 2015 řízení o předmětné žádosti zastavil pro nesplnění jedné z podmínek zakotvených v ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, podle kterého žádost o vydání zaměstnanecké karty lze na území České republiky podat jen v případě, pokud zde cizinec pobývá na základě víza k pobytu nad 90 dnů či na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Takové pobytové oprávnění žalobci nesvědčí, a proto nebyl k podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty na území České republiky oprávněn. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž namítl, že správní orgán I. stupně nedostatečně zjistil skutkový stav, čímž porušil § 3 správního řádu. Žalobce má za to, že splňoval podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, neboť byl prokazatelně řádně zaměstnán, měl stabilní práci a na území České republiky oprávněně pracoval. Cizinec je oprávněn podat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území České republiky, jestliže zde pobývá na základě pouhého dlouhodobého víza. Přechodný pobyt, respektive žádost o něj, kterou podal před několika lety, je dle žalobce jistě stejně akceptovatelným pobytovým statutem jako dlouhodobé vízum k pobytu nad 90 dnů. Jestliže tedy žalobce disponoval vyšším pobytovým oprávněním, měl právo předmětnou žádost na území podat, ba k tomu byl dokonce dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců povinen.
3. V rámci vypořádání odvolacích námitek žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že se neztotožňuje s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť veškeré relevantní informace nutné pro vydání rozhodnutí byly správním orgánem I. stupně zjištěny z informačního systému cizinců, a proto nebylo nutné provádět výslech žalobce ve smyslu § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. K namítanému oprávnění žalobce podat předmětnou žádost na území České republiky žalovaná uvedla, že z § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že žádost o vydání zaměstnanecké karty lze na území České republiky podat jen v případě, pokud zde cizinec pobývá na základě víza k pobytu nad 90 dnů či na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce se však na území České republiky zdržoval toliko na základě fikce přechodného pobytu ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců. Jestliže účastník řízení pobývá na území České republiky na základě tzv. fikce přechodného pobytu, nelze na základě tohoto oprávnění na území České republiky žádat o vydání zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, nýbrž je nutné takovou žádost podat na zastupitelském úřadě v zemi původu. Pokud by zákonodárce zamýšlel umožnit cizincům podávat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území České republiky z titulu přechodného pobytu, pak by tuto možnost v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců výslovně zakotvil. K namítanému nedostatečnému odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně v rozhodnutí jednoznačně uvedl, která zákonná ustanovení při posuzování předmětné žádosti aplikoval a jaké dokumenty sloužily jako podklad rozhodnutí. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dle názoru žalované splňuje veškeré náležitosti zakotvené v § 68 odst. 3 správního řádu.
4. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V žalobě namítl, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů byla vydána v rozporu se zjištěným skutkovým stavem věci, za použití nepřiléhavých zákonných ustanovení a jsou zjevným projevem přepjatého

formalismu. Napadené rozhodnutí je též nepřezkoumatelné, neboť žalovaná se nedostatečně vypořádala s odvolacími námitkami. Správní orgán I. stupně dle mínění žalobce pochybil, když namísto meritorního rozhodnutí ve věci řízení o předmětné žádosti neoprávněně zastavil. Jednalo se o účelový postup, k němuž se správní orgán uchýlil, aby se nemusel vypořádat s dopady rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce. Pro zastavení řízení o žádosti nebyly naplněny podmínky, neboť žalobce splňoval veškeré podmínky pro vydání zaměstnanecké karty, předmětnou žádost doložil veškerými relevantními dokumenty, a byl tedy oprávněn k podání předmětné žádosti na území České republiky. Správní orgány obou stupňů vyložily zákonné podmínky k tíži žalobce restriktivně, nesprávně a v rozporu s veškerými principy, kterými jsou povinny se při rozhodování řídit. Porušily zákaz užívání přepjatého formalismu, když nedbaly, aby rozhodnutí bylo přiměřené okolnostem, a toliko za užití restriktivního jazykového výkladu došly k závěru o neoprávněnosti podání předmětné žádosti. Správní orgán I. stupně neodůvodnil úvahy, které ho k nezákonné aplikaci zákona vedly, a postupoval tak v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu.

5. Žalobce by byl oprávněn podat předmětnou žádost na území České republiky, jestliže by zde pobýval na základě pouhého dlouhodobého víza (nad 90 dnů), které je možné označit za dlouhodobý pobyt základní kategorie. Žalobcův přechodný pobyt, respektive žádost o něj, kterou podal již před několika lety, je jistě stejně akceptovatelným pobytovým statutem jako dlouhodobé vízum k pobytu nad 90 dnů. Jestliže tedy žalobce disponuje vyšším pobytovým oprávněním než je dlouhodobé vízum, či se má za to, že jím disponuje, a účel, za kterým chce pobývat na území České republiky, se změnil nebo již netrvá, měl právo předmětnou žádost na území podat, ba byl k tomu dokonce dle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců povinen. V případě, že by tomu tak nebylo, by se jednalo se o zjevnou diskriminaci cizinců, kteří na území dlouhodobě pobývají z titulu rodinného příslušenství občana EU, nicméně jejich účel pobytu se změnil. Žalovaná v napadeném rozhodnutí aprobovala zcestný výklad předmětného ustanovení a nevypořádala se s odvolací námitkou žalobce, v níž nesprávnost aplikace daného ustanovení namítal. Žalovaná pouze odkázala na znění zákona, avšak ignorovala a překrucovala jeho smysl a účel a domýšlela si výklad zákonodárce. Žalobce byl bezesporu oprávněn na území předmětnou žádost podat, a správní orgány tak postupovaly v rozporu se zákonem. Správní orgán I. stupně poškodil žalobce na jeho právech a žalovaná následně užila přepjatý formalismus v ještě větší míře. Výklad, který v dané věci správní orgány obou stupňů zaujaly, by vedl ke ztrátě právní jistoty všech cizinců pobývajících na území ČR jako rodinní příslušníci občanů EU, resp. těch, kterým se zatím nepodařilo získat povolení k trvalému pobytu. Za situace, kdy žalobce na území České republiky pobývá de facto z titulu sloučení s občanem EU, je logické, aby měl rovněž možnost požádat o zaměstnaneckou kartu v případě změny účelu, pokud nadále nesplňuje podmínky přechodného pobytu. V opačném případě by se jednalo o diskriminaci cizinců - ex rodinných příslušníků občanů EU v porovnání s cizinci sloučenými s občany třetích zemí. S touto odvolací námitkou se žalovaná nijak nevypořádala.
6. Žalovaná navrhla, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě odkázala na závěry obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvedla, že se i nadále ztotožňuje s právním názorem správního orgánu I. stupně, že řízení o předmětné žádosti muselo být zastaveno, neboť žalobce ji podal na území České republiky, ač k tomu nebyl oprávněn.

7. Při ústním jednání před soudem žalobce setrval na podané žalobě a zopakoval v ní uplatněné námitky. Žalovaná se k jednání nedostavila, svou neúčast předem omluvila.
8. V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí 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.

Podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač podání žádosti na území není oprávněn.

Podle § 87y zákona o pobytu cizinců rodinný příslušník občana Evropské unie, který sám není občanem Evropské unie a na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti; po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný. Oprávnění pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti neplatí, pokud nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, o ukončení přechodného pobytu nebo o zrušení trvalého pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo se jedná o opakovaně podanou žádost, v níž nejsou uvedeny nové skutečnosti, které rodinný příslušník občana Evropské unie nemohl uplatnit v řízení o předchozí žádosti.

9. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
10. Předně je nutno uvést, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nejsou nepřezkoumatelná. Z jejich odůvodnění jednoznačně plyne, z jakých skutkových zjištění správní orgány vyšly, jaká ustanovení právních předpisů na zjištěný skutkový stav aplikovaly a k jakým závěrům dospěly. Žalovaná se v dostatečném rozsahu vyjádřila ke všem hlavním odvolacím námitkám žalobce, a stejně tak bylo náležitě odůvodněno i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Není tedy pravdou, že by rozhodnutí správních orgánů obou stupňů neobsahovala náležitosti vyžadované ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu. Soud na tomto místě uvádí, že povinnost orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13). Na určitou námitku lze reagovat (např.) i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prezentuje právní názor odlišný od názoru účastníka řízení, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti (ve vztahu k rozhodnutím soudů) konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Tento závěr lze jistě vztáhnout i na rozhodování správních orgánů, které v souzené věci dospěly k závěru, že podle ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců může cizinec podat žádost o vydání zaměstnanecké karty ministerstvu (tj. na území ČR)

pouze v průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu vydané za jiným účelem. Protože žalobce takovým pobytovým oprávněním nedisponoval, nebyl k podání předmětné žádosti oprávněn a řízení o ní muselo být bez dalšího zastaveno. S ohledem na tento jednoznačný závěr správního orgánu I. stupně i žalované, jemuž soud plně přisvědčuje, bylo vypořádání vedlejších odvolacích námitek zhora nadbytečné, neboť by výsledek řízení nemohlo nijak ovlivnit.

11. Předmětem sporu nebyla otázka, zda předmětná žádost obsahovala veškeré zákonem stanovené náležitosti. Důvodem zastavení řízení o předmětné žádosti nebyla absence obligatorních náležitostí žádosti, ale zjištění správního orgánu, že žalobce nebyl podle zákona oprávněn předmětnou žádost na území České republiky vůbec podat.
12. Argumentace založená na žalobcem prezentované hierarchii pobytových statusů, resp. jeho přesvědčení, že několik let trvající pobyt na území ČR na základě fikce přechodného pobytu ve smyslu § 87y zákona o pobytu cizinců je stejným, či dokonce vyšším pobytovým statutem než pobyt na základě víza k pobytu nad 90 dnů nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu, nemá naprosto žádnou oporu v zákoně. Zákon o pobytu cizinců jednotlivé typy pobytových oprávnění zřetelně rozlišuje. Pro posouzení věci klíčové ustanovení § 42g odst. 5 tohoto zákona pak jako výjimku z obecného pravidla, podle něhož je cizinec povinen žádost o zaměstnaneckou kartu podat na zastupitelském úřadu v zemi původu, uvádí taxativní výčet pobytových oprávnění, jejichž držitelé mohou o zaměstnaneckou kartu požádat na území České republiky. Do této výjimky zákonodárce zahrnul toliko držitele víz k pobytu nad 90 dnů a držitele povolení k dlouhodobému pobytu. Správní orgán I. stupně v tomto směru přílehlavě konstatoval v odůvodnění svého rozhodnutí, že „*je zřejmé, že zákonodárce měl v úmyslu rozlišit povolení k dlouhodobému a k přechodnému pobytu. Stejný záměr je zřejmý i z dalšího členění zákona, kde se Hlava III věnuje problematice dlouhodobých víz a dlouhodobých pobytů a až hlava IVa přechodným pobytům. Zároveň ust. § 42g odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb. umožňuje podání žádosti o zaměstnaneckou kartu pouze z víza k pobytu nad 90 dnů nebo z povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem, tedy z pobytových oprávnění, jejichž udělování upravuje právě Hlava III zákona č. 326/1999 Sb.*“.
13. Ze zjištění, že žalobce v době podání předmětné žádosti prokazatelně nebyl držitelem žádného z pobytových oprávnění, s nimiž § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců spojuje oprávnění podat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území ČR, bez dalšího plyne povinnost správního orgánu postupovat podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tj. usnesením řízení o předmětné žádosti zastavit. Jestliže tak správní orgán I. stupně učinil, postupoval na základě zjištěného stavu věci, který nebylo třeba dále doplňovat, a nepochybila ani žalovaná, která tento postup napadeným rozhodnutím aprobovala.
14. Shora popsany postup správních orgánů obou stupňů při rozhodování o předmětné žádosti, jenž byl plně v souladu se zákonem, nelze v žádném případě označit za účelový. Přiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobce nemohla být v dané věci řešena, neboť o předmětné žádosti nebylo meritorně rozhodováno (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015 č. j. 6 Azs 226/2015-27 a rozsudek NSS ze dne 16. 8. 2016 č. j. 1 Azs 108/2016-41).
15. Na výkladu zákona, který správní orgány obou stupňů v dané věci zaujaly, soud na rozdíl od žalobce neshledává nic přepjatě formalistického. Jedná se o výklad, jenž je plně

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

v souladu s jazykovým zněním, systematikou i smyslem právní normy. Je právem každého státu, aby prostřednictvím právních norem stanovil podmínky, za nichž mohou cizinci na jeho území pobývat, a také další podmínky, které jsou s jejich pobytem spojeny. V ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců zákonodárce privilegoval cizince - držitele konkrétních typů pobytových oprávnění, kterým na rozdíl od jiných umožnil podat žádost o vydání zaměstnanecké karty přímo na území České republiky. Správní orgány obou stupňů byly při rozhodování v dané věci povinny vůči zákonodárce vtělenou do příslušné obecně závazné právní normy respektovat, což také učinily.

16. V relevantní zákonné úpravě, a stejně tak ani v napadeném rozhodnutí, které tuto zákonnou úpravu respektuje a vykládá v souladu s jejím zněním a účelem, nelze spatřovat diskriminaci určité skupiny cizinců. Naopak pokud by správní orgán přiznal žalobci právo žádat o vydání zaměstnanecké karty na území ČR, jednalo by se o diskriminaci dalších cizinců v totožném postavení, kterým toto právo (v souladu se zákonem) přiznáno nebylo.
17. K žalobcem namítané ztrátě právní jistoty cizinců - adresátů dané právní normy by vedl právě takový postup, kterého se žalobce dovolává, tj. postup *contra legem* založený na výkladu, jenž by byl v rozporu se zněním předmětného ustanovení zákona, jeho smyslem a účelem.
18. Žalobcův odkaz na § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není přiléhavý, neboť k tomu, aby byl oprávněn, resp. povinen podat v souladu se zmíněným ustanovením zákona žádost o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu, by žalobce nejprve musel nějakým předchozím povolením k dlouhodobému pobytu disponovat.
19. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
20. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 30. května 2018

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

