



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **A. D.**, státní příslušnost Ukrajina
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 3. 2019, č. j. MV-17694-6/SO-2019

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 15. 3. 2019, č. j. MV-17694-6/SO-2019, jakož i usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 15. 10. 2018, č. j. OAM-32139-31/ZM-2017, se **zrušují** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalované (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „**správní orgán I. stupně**“) ze dne 15. 10. 2018, č. j. OAM-32139-31/ZM-2017 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Tím bylo podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), zastaveno řízení ve věci žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty.

II. Napadené rozhodnutí žalované

2. V napadeném rozhodnutí žalovaná nejprve uvedla, že žalobkyně pobývala na území ČR od 29. 10. 2014 do 28. 4. 2015 na základě víza strpění pobytu. Dále jí bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území s platností od 29. 4. 2016 do 28. 4. 2017 a od 29. 4. 2017 do 28. 4. 2018. Dne 18. 4. 2018 podala žalobkyně žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území, která však byla zamítnuta (věc byla u zdejšího soudu vedena pod sp. zn. 9 A 47/2019). Dne 30. 11. 2017 podala žalobkyně žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců.
3. Správní orgán I. stupně řízení zastavil, neboť dle něj podala žalobkyně žádost na území ČR, ač k tomu nebyla oprávněna. Správní orgán I. stupně výsledkem žalobkyně zjistil, že byla v srpnu 2017 po dobu 5 dní ve Španělsku, přičemž tuto informaci vyhodnotil tak, že žalobkyně nepobývala na území ČR nepřetržitě po dobu 3 let.
4. Žalobkyně v odvolání vznášela totožné námitky jako v podané žalobě (viz níže). Ve stručnosti namítala nesprávný výklad § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, neboť správní orgán I. stupně použil pouze gramatický výklad pojmu nepřetržitý pobyt. Nepřetržitým pobytem se dle jejího názoru nemyslí nepřetržitost absolutní, ale nepřetržitě oprávnění k pobytu. Žalobkyně uvedla, že nevycestovala do domovské země, ale pouze v rámci EU do Španělska, a to na 5 dnů. Dále žalobkyně namítala, že správní orgán I. stupně jednal čistě formalisticky a dále, že se měl zabývat přiměřeností zásahu do jejího soukromého a rodinného života podle § 174a zákona o pobytu cizinců.
5. Žalovaná se se závěrem správního orgánu I. stupně ztotožnila. Dle žalované žalobkyně sama uvedla, že v roce 2017 vycestovala z území ČR, z čehož vyplývá, že v posledních třech letech před podáním žádosti o vydání zaměstnanecké karty vycestovala a nepobývala tak na území ČR nepřetržitě. Jelikož zákon o pobytu cizinců neuvádí bližší upřesnění pojmu „nepřetržitý pobyt“, jedná se dle žalované o nepřetržitost absolutní, která je narušena už tím, že cizinec vycestuje byť jen na krátkou dobu. Smyslem strpění pobytu cizince na území jsou situace, kdy cizinec primárně nepobývá na území aprobovaným zákonem v rámci standardního pobytového oprávnění.
6. Dle žalované nelze správnímu orgánu I. stupně vytýkat přepjatý formalismus, jelikož postupoval v mantinelech právní úpravy. Ustanovení § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců nedává prostor pro správní uvážení. Dále žalovaná uvedla, že se nepoužije § 174a zákona o pobytu cizinců, neboť tuto povinnost nelze vztahovat na všechna rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců. Přiměřenost dopadu rozhodnutí do soukromého a rodinného života je posuzována pouze v případě, kdy to zákon o pobytu cizinců stanoví, což není případ rozhodnutí o zastavení řízení. Jiné pochybení správního orgánu I. stupně žalovaná neshledala.

III. Žaloba

7. Žalobkyně v podané žalobě namítala nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dle žalobkyně žalovaná nepostupovala tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
8. Konkrétněji pak podle žalobkyně došlo k porušení § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), neboť správní orgán nešetřil práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy žalobkyně. Žalobkyně zásadně nesouhlasí s tím, jak žalovaná

vyložila pojem nepřetržitý pobyt. Žalobkyně v roce 2017 vycestovala z důvodu dovolené do Španělska, přičemž správní orgán považuje toto vycestování za porušení účelu pobytu. Dle žalobkyně žalovaná vůbec nevysvětlila neurčitý právní pojem „nepřetržitý pobyt“, pouze stroze uvedla, že vycestováním z území ČR žalobkyně podmínku nepřetržitého pobytu nesplnila.
9. Žalovaná se rovněž nedostatečně vypořádala s námitkou špatné interpretace a aplikace § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná nijak nenapravila pochybení spočívající v nevyužití jiných výkladových metod.
10. Dle žalobkyně se nepřetržitým pobytem myslí nepřetržité oprávnění k pobytu, kdy cizinci je po vízu strpění udělen dlouhodobý pobyt za účelem strpění. Je nelogický a diskriminační názor, že cizinec nemůže opustit území ČR. Žalobkyně má za to, že je osobou oprávněnou se krátkodobě svobodně pohybovat na území EU. Jelikož se žalovaná nevypořádala s argumenty žalobkyně dle § 68 správního řádu, zatížila napadené rozhodnutí nezákonností.
11. Žalobkyně rovněž namítala, že je situace v její domovské zemi, na Ukrajině, špatná. V Doněcké a Luhanské oblasti stále dochází k ozbrojeným konfliktům a lidé, kteří se zde nachází, jsou vystaveni riziku nehumánního zacházení. Žalobkyně přitom z této oblasti pochází. Do země původu se proto nemůže vrátit. Dále žalobkyně namítala, že se žalovaná nezabývala nepřiměřeností dopadů rozhodnutí ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobkyně pobývá na území ČR s celou svou rodinou, ve své zemi již nikoho nemá a nemá tam ani žádné ekonomické a jiné vazby.
12. V poslední řadě žalobkyně trvala na námitce přepjatého formalismu, neboť požadavek absolutní nepřetržitosti pobytu je právě znakem přepjatého formalismu. Žalovaná nepřistoupila k individuálnímu posouzení případu, ale pouze formálně uvedla, že nebyla splněna podmínka nepřetržitosti pobytu.
13. S ohledem na uvedené žalobkyně navrhla napadené rozhodnutí zrušit.

IV. Vyjádření žalované

14. Žalovaná ve vyjádření k žalobě setrvala na svých závěrech a zopakovala důvody uváděné v napadeném rozhodnutí. Dle žalované je nepřetržitost pobytu narušena už tím, že cizinec vycestuje z území ČR, byť jen na krátkou dobu. Pokud by zákonodárce chtěl připustit možnost podání žádosti během vycestování z území v době trvání oprávnění k pobytu za účelem strpění, pak by neformuloval § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců slovy „pobývá-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let“.
15. Co se týče situace na Ukrajině, žalovaná odkázala na nařízení Rady EU a Evropského parlamentu č. 2017/850/EU ze dne 17. 5. 2017, dle něž jsou státní příslušníci Ukrajiny osvobozeni od vízové povinnosti (dále jen „**nařízení č. 2017/850/EU**“). Nařízení vychází ze

závěrečné hodnotící zprávy Komise EU č. COM (2015) 905 ze dne 18. 12. 2015, která hodnotila oblast bezpečnosti a veřejného pořádku na Ukrajině, přičemž všechna kritéria byla ze strany Ukrajiny splněna.

16. Žalovaná dále uvedla, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím procesním a správní orgán tak není povinen zkoumat přiměřenost dopadu do soukromého a rodinného života cizince.
17. Žalovaná proto navrhla zamítnutí žaloby.

V. Doplnění žaloby

18. V podání ze dne 16. 8. 2019 žalobkyně dodala, že dne 18. 8. 2019 zaslal správní orgán I. stupně k dotazu jejího právního zástupce vyjádření, dle něž na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území je žalobkyně oprávněna cestovat do jiných členských států EU až na dobu 90 dnů během každých 180 dnů. Žalobkyni tak není jasné, proč bylo její řízení o vydání zaměstnanecké karty zastaveno z důvodu, že vycestovala z území ČR na dobu 5 dnů do Španělska.

VI. Průběh ústního jednání

19. Na ústním jednání konaném dne 30. 8. 2021 setrvali účastníci na svých dosavadních podáních a uplatněné argumentaci. Nad rámec shora předestřené rekapitulace pak toliko žalovaná poukázala na recentní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2021, č. j. 30 A 93/2019 - 26, který dle jejího názoru potvrdil v podobné věci jí zastávaný výklad. K důkazu pak soud provedl vyjádření správního orgánu I. stupně ze dne 14. 8. 2019, předložené žalobkyní v doplnění žaloby, jež se týkalo možnosti vycestování osob pobývajících na území ČR na vízum, resp. povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění, ze kterého vyplývá, že tyto osoby jsou bez dalšího oprávněny vycestovat až na 90 dnů (v rámci 180 dnů) do jiného státu schengenského prostoru.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalované soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
21. Podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců „(ž)ádost 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 může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu. **Žádost nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území; to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3 a následně na území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43, pobývá-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let. Žádost dále nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání. V zastoupení cizince, který není oprávněn na území**

ministerstvu podat žádost o vydání zaměstnanecké karty podle věty druhé, může žádost podat ministerstvu na základě plné moci jeho zaměstnavatel, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem programu schváleného vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku, který je organizačně zajišťován nebo koordinován k tomuto účelu ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, jehož okruhu působnosti se program týká (dále jen „vládou schválený program“), a umožňují-li tento způsob podání žádosti podmínky tohoto programu.“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem)

22. Podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců „(u)snesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn.“
23. Soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž je odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelné. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

24. Soud takové závažné vady napadeného rozhodnutí neshledal. Přestože je odůvodnění napadeného rozhodnutí velmi strohé stran výkladu pojmu nepřetržitý pobyt, je zjevné, že žalovaná spolu se správním orgánem I. stupně zaujala postoj, dle něž cizinec nesmí z území ČR vycestovat být na jediný den. Jsou tedy seznatelné důvody zastavení řízení o žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu – pojem nepřetržitého pobytu tak žalovaná jasně vyložila. Ostatně důvody zastavení řízení jsou zjevné i samotné žalobkyni, která svými námitkami uvedený závěr žalované zpochybňuje a na svém přesvědčení o nesprávnosti tohoto právního názoru staví závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
25. Co se týče námitky stran nezjištění skutkového stavu věci, žalobkyně neuváděla žádné konkrétní skutečnosti, které měly správní orgány opomenout. Kromě toho se jednalo o řízení na žádost, kde je povinností žalobkyně rozhodné skutečnosti tvrdit a prokazovat. To sice nezbavuje správní orgány povinnosti zjistit skutkový stav věci bez důvodných pochybností podle § 3 správního řádu, soud ale neshledal v tomto ohledu žádné pochybení.
26. Stežejní otázkou v projednávané věci je, zda podmínka nepřetržitého pobytu na území ČR pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu znamená, že cizinec nemůže z území ČR vycestovat být na jediný den.

27. Ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců sousloví „pobývá-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let“ blíže nevykládá. Stejně tak směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice č. 2011/98/EU“), která se vztahuje k institutu zaměstnanecké karty, otázku podání žádosti na území členského státu po uplynutí doby 3 let nepřetržitého pobytu neupravuje. Ani zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 222/2017 Sb., který toto ustanovení do zákona o pobytu cizinců vložil, blíže nevysvětluje, co nepřetržitý pobyt přesně znamená.
28. Nepřetržitost pobytu na území ČR se v zákoně o pobytu cizinců objevuje i v rámci jiných ustanovení, např. v § 68 ve vztahu k povolení k trvalému pobytu [jako doba nepřetržitého pobytu se tak např. dle § 68 odst. 2 písm. e) započítává období nepřítomnosti cizince na území v průběhu doby pobytu podle § 68 odst. 2 písm. a) až d); pokud jedno období nepřítomnosti cizince na území nebylo delší než 12 po sobě jdoucích měsíců ze závažných důvodů; resp. dle § 68 odst. 2 písm. f) období nepřítomnosti cizince na území v průběhu stejného druhu pobytu, pokud byl cizinec svým zaměstnavatelem pracovním vyslán do zahraničí a pokud tato jednotlivá období nepřítomnosti nepřesáhla 10 po sobě jdoucích měsíců a ve svém souhrnu nepřesáhla 560 dnů]. Zákonodárce tak nevylučuje možnost dočasného vycestování z území ČR. Výklad předmětného pojmu v § 68 zákona o pobytu cizinců samozřejmě nelze automaticky a beze všeho přejímat i na jiná ustanovení a odlišné druhy pobytových oprávnění, neboť zákon jasně stanoví, co se v takovém případě do doby pobytu na území ČR započítává a co nikoliv. Kromě toho uvedený pojem vychází ve vztahu k trvalému pobytu z evropské právní úpravy, konkrétně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. 11. 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. To ovšem neznamená, že by nebylo možné k této úpravě určitým způsobem přihlídnout, resp. ji při výkladu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců brát v potaz (přinejmenším totiž vymezení tohoto pojmu § 68 zákona znamená, že pojem nepřetržitého pobytu není vždy chápán zcela absolutně).
29. Soud se tak s přihlédnutím k právě uvedenému zaměřil na zhodnocení smyslu a účelu dané právní úpravy (beneficia v podobě umožnění podání žádosti na území), přičemž dospěl k závěru, že výklad žalované není zcela správný. Výklad, že by žalobkyně nemohla ani na jeden den vycestovat z území ČR, aby dosáhla 3 let nepřetržitého pobytu, je na skutkovém půdorysu projednávané věci nelogický, nesmyslný a vede k nepřiměřeným dopadům pro takového cizince. Jistě lze souhlasit, že možnost cizince pobývajícího v ČR na základě dlouhodobého pobytu za účelem strpení pobytu požádat o zaměstnaneckou kartu z území ČR je důsledkem toho, že se jedná o cizince, kterému brání ve vycestování a podání žádosti na zastupitelském úřadě překážka na jeho vůli nezávislá. Nicméně, nemožnost vycestování se týká právě země původu, či posledního pobytu cizince, nikoliv celého světa. V opačném případě by bylo vízum a pobyt za účelem strpení pobytu bezpředmětné, neboť cizinec by vždy mohl vycestovat do jiné bezpečné země (pro přiznání víza či pobytu za účelem strpení by tak vlastně nebyl nikdy dán důvod).
30. V této souvislosti je podstatné, že žalobkyně se nevrátila na Ukrajinu, do země svého původu, ale pouze vycestovala na 5 dnů do Španělska na dovolenou. Účel svého pobytu, kterým bylo strpení jejího pobytu na území ČR pro nemožnost navrácení se na území Ukrajiny z bezpečnostních důvodů, tak žádným způsobem nemařila. Nejednalo se ani o situaci, kdy by žalobkyně dlouhodobě, v rámci několika měsíců, pobývala v jiném členském

státě, kde by například vykonávala práci. Nelze přitom opomenout skutečnost, že cizinci s povoleným dlouhodobým pobytem mohou cestovat v rámci Evropské unie po dobu max. 90 dnů v rámci 180 dnů v zásadě bez jakéhokoliv omezení (srov. čl. 6 Schengenského hraničního kodexu). To ostatně potvrzuje i stanovisko správního orgánu I. stupně ze dne 14. 8. 2019, které soud provedl k důkazu. Takové oprávnění sice nemá přímou spojitost s pojmem „nepřetržitý pobyt“ a bez dalšího neznamená, že jakékoliv vycestování po dobu maximálně 90 dnů bude hodnoceno jako dodržení nepřetržitého pobytu na území ČR, nicméně pokud jsou takovým oprávněním nadáni, nelze toto právo fakticky upírat těm cizincům, kteří pobývají v ČR na základě dlouhodobého pobytu za účelem strpění a chtějí požádat o zaměstnaneckou kartu – není rozumný důvod, aby dočasné vycestování kvůli krátkodobé dovolené, zdravotnímu zákroku apod. na území jiného členského státu schengenského prostoru bez dalšího diskvalifikovalo cizince z možnosti podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na území (na nemožnosti podání žádosti na zastupitelském úřadu v zemi původu – což právě odůvodňuje přijetí výjimky pro podání žádosti na území – tato skutečnost nic nemění).

31. Nepřetržení pobytu podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců je tak nutno vykládat v prvé řadě tak, že cizinec je před podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu po dobu 3 let oprávněn pobývat v ČR, a to nejprve na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu [podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3] a následně na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu (podle § 43). Pobyt by měl být oprávněný a zároveň nepřetržitý v tom smyslu, že osoba v zemi skutečně pobývala a mohla tak požádat o jiný druh pobytového oprávnění (a zároveň nemůže z důvodu překážek na její vůli nezávislých podat žádost na zastupitelském úřadě ČR). Pokud jde ovšem o vlastní fyzickou přítomnost cizince na území, měla by být zajištěna určitá pružnost s ohledem na okolnosti každodenního života, tj. na povahu (délku, destinaci, způsob, důvod) vycestování z území ČR, a to ve vztahu k vlastnímu účelu povolení k pobytu za účelem strpění a stanovené výjimky pro podání žádosti, jakož i s přihlédnutím ke skutečnosti, že ČR je součástí jednotného schengenského prostoru bez vnitřních hranic, v rámci kterého mohou osoby krátkodobě cestovat v zásadě bez omezení. Nelze trvat na tom, aby cizinec nemohl beze s tím spojeného důsledku v podobě nemožnosti podání žádosti na území po relativně dlouhou dobu tří let vycestovat byť na jediný den do jiného členského státu EU, pokud se na skutečnosti, že stále reálně dlouhodobě pobývá v ČR, nic nezmění. Mohou se totiž vyskytnout situace, kdy bude osoba nucena vycestovat, např. z rodinných či zdravotních důvodů; dovedeno *ad absurdum* by pak optikou žalované byly takové osoby fakticky odrazovány např. i od nakupování či jiného využití služeb v příhraničních oblastech sousedních států, neboť taková skutečnost by je automaticky diskvalifikovala z možnosti podání žádosti na území a nutila je za účelem podání žádosti navrátit se do země původu. Proto je třeba, aby správní orgán posuzoval splnění podmínky nepřetržitosti pobytu s ohledem na právě řečené a okolnosti každého jednotlivého případu.
32. V případě žalobkyně přitom nelze mít za to, že dovolená v jiném členském státě na dobu pouhých 5 dnů přerušuje její 3 letý pobyt na území ČR (za situace, kdy nepochybně měla stále v úmyslu reálně pobývat na území ČR, což ani správní orgány nečinily sporným). Soud proto musel napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost. Správní orgány v následujícím řízení posoudí žádost žalobkyně o zaměstnaneckou kartu meritorně.
33. Jestliže přitom žalovaná poukazovala na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 A 93/2019 - 26, který dle jejího názoru zcela potvrdil jí zastávaný výklad, je nutno připustit, že krajský soud se skutečně přiklonil k tomu, že pojem nepřetržitosti pobytu je potřeba vnímat jako

absolutní, vyžadující nepřerušenu fyzickou přítomnost cizince na území. Nelze však odhlížet od toho, že tyto své rozhodné závěry činil na podkladě skutkových okolností dané věci, v níž řešil žalobu státního příslušníka Ukrajiny, jenž v průběhu oněch rozhodných 3 let před podáním žádosti vycestoval opakovaně na celkovou dobu více než dvou měsíců právě na Ukrajinu, tj. do země původu a mimo území schengenského prostoru. V takovém případě byl proto logicky zpochybněn závěr o absolutní nemožnosti vycestování bránící v podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě v zemi původu a tím také popřen smysl a účel výjimky umožňující podání žádosti na území ČR. V nyní projednávané věci však tento zjednodušený pohled neplatí, neboť žalobkyně nevycestovala do země původu, ale toliko v rámci schengenského prostoru na krátkodobou dovolenou v délce 5 dní, jež o možnosti či nemožnosti podání žádosti na zastupitelském úřadě v zemi původu vůbec nic nevypovídá. Jestliže krajský soud posléze v zásadě *obiter dictum* uvedl, že jeho závěry lze vztahovat na jakékoliv vycestování z ČR, tyto své závěry již blíže nerozvedl (na podkladě jím posuzované věci ani nemusel) právě s přihlédnutím k uvedenému smyslu a účelu stanovené výjimky pro podání žádosti. Kromě toho samozřejmě platí, že závěry jiného krajského soudu, učiněné navíc ve skutkově odlišné věci, nejsou pro projednávanou věc jakkoli závazné a bez dalšího nebrání případnému odlišnému právnímu posouzení věci ze strany zdejšího soudu. Ten přitom svůj právní názor shora zevrubně odůvodnil.

34. Další námitku stran nebezpečné situace na Ukrajině, konkrétně v Luhanské oblasti, odkud žalobkyně pochází, neshledal soud důvodnou. Zastavení řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nevede bez dalšího k nucenému vycestování žalobkyně do země jejího původu. Bezpečnostní situaci na Ukrajině se navíc správní soudy již několikrát zabývaly. V rozsudku ze dne 4. 9. 2020, č. j. 2 Azs 271/2020 - 35, uvedl Nejvyšší správní soud následující: „*Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry žalované, jež potvrdil městský soud, že zmíněné nařízení č. 2017/850 ve spojení s hodnotící zprávou prokazují změnu politické a bezpečnostní situace na Ukrajině a že žalobkyně má možnost se usídlit v jiné části země, má-li obavy (jež by mohly být případně i důvodné) z návratu konkrétně do Doněcké oblasti. Tyto závěry ostatně Nejvyšší správní soud již opakovaně potvrdil ve své rozhodovací praxi (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2020, č. j. 4 Azs 471/2019 - 44). V hodnocení bezpečnostní situace na Ukrajině lze také odkázat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, č. j. 7 Azs 239/2015 - 26, podle kterého „na Ukrajině nelze ani dříve, ani v současné době klasifikovat situaci jako „totální konflikt“, neboť probíhající ozbrojený konflikt nedosahuje takové intenzity, že by každý civilista z důvodu své přítomnosti na území Ukrajiny byl vystaven reálnému nebezpečí vážné újmy. Nutno upozornit, že se jedná o konflikt izolovaný pouze na východní části Ukrajiny, přičemž jeho intenzita i v dotčených oblastech výrazně kolísá.“ (obdobně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, č. j. 4 Azs 199/2019 - 30, či ze dne 5. 9. 2018, č. j. 4 Azs 170/2018 - 30). Nejvyšší správní soud rovněž setrvale připouští možnost tzv. vnitřního přesídlení cizince do jiné bezpečnější části Ukrajiny (viz např. stěžovatelkou poukazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 Azs 64/2017 - 55).“ Obdobné závěry uvedl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 13. 2. 2020, č. j. 4 Azs 471/2019 - 44 (bod 10), nebo rozsudku ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Azs 109/2021 - 34. Ostatně zdejší soud v související věci sp. zn. 9 A 47/2019 shledal, že žalobkyni nic nebrání navrátit se do země svého původu a využít možnosti vnitřního přesídlení.*
35. Stejně tak není důvodná ani námitka, dle níž správní orgány neposuzovaly přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do sféry cizince upravuje § 174a zákona o pobytu cizinců. V §174a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se stanoví, že přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona

správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví. Řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno podle § 169r zákona o pobytu cizinců, přičemž v tomto ustanovení není výslovně uvedena povinnost správního orgánu posuzovat při zastavení řízení přiměřenost dopadu rozhodnutí. Správní orgány tak nebyly povinny se touto otázkou vůbec zabývat. Uvedený právní závěr koresponduje i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která dlouhodobě zastává názor, že v případě zastavení řízení o žádosti z procesních důvodů není dána povinnost správních orgánů zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 Azs 256/2017 - 57, nebo ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28). Jakkoli uvedený právní názor Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021 - 44, ve spojení s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2021, č. j. 11 A 80/2019 - 51, částečně relativizoval, učinil tak jen ve výjimečných případech, kdy se do střetu dostávají nejlepší zájmy nezletilých dětí a koncentrační zásada dle § 82 odst. 4 správního řádu; nejedná se tak o situaci, která by byla relevantní pro případ žalobkyně. Žalobkyně nadto ve správním řízení nenamítala žádné konkrétní skutečnosti, pro které by mohlo dojít k porušení jejího práva na soukromý a rodinný život zakotveného v čl. 8 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Uváděla pouze to, že správní orgán I. stupně měl posuzovat otázku přiměřenosti. Nicméně už netvrdila konkrétní důvody, proč by zastavení řízení o její žádosti vedlo k porušení jejího práva na soukromý a rodinný život.

36. Soud neshledal ani přepjatý formalismus ze strany správních orgánů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí je zjevné, že se správní orgány zabývaly individuálním případem žalobkyně, pouze se přiklonily k určitému právnímu výkladu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který však soud shledal nesprávným.

VIII. Závěr a náklady řízení

37. Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že je žaloba důvodná. Napadené rozhodnutí tak zrušil z důvodu nezákonnosti podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované podle § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení. Vzhledem k závěru, že řízení nemělo být na podkladě dosavadních zjištění vůbec zastaveno, přistoupil soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. rovnou i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť by k tomu stejně musela přistoupit i žalovaná.
38. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgány proto posoudí žádost žalobkyně o zaměstnaneckou kartu meritorně (samozřejmě za předpokladu, že nedojdou k závěru o procesním skončení věci z jiného důvodu než z důvodu posuzovaného v tomto případě soudem).
39. 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 úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, odměně za 4 úkony právní služby [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, písemné podání k soudu – žaloba a její doplnění ze dne 18. 8. 2019 a účast na jednání] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 12 400 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 4 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 1 200 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Právní zástupce žalobkyně je plátcem DPH, a

proto se částka dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce celkem 19 456 Kč.

40.

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 nejblíže 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.

Praha 30. srpna 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu