



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **S. U.**, státní příslušník Republiky Uzbekistán
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 1417/25, 110 00 Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. MV-49213-4/SO-2020 z 29. 4. 2020

takto:

- I. Rozhodnutí žalované č. j. MV-49213-4/SO-2020 z 29. 4. 2020 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a správní řízení.

1. Žalobce, jenž pobýval v letech 2016 až 2019 na území České republiky na základě opakovaně uděleného oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem strpění (a následně na základě fikce pobytu), podal 8. 10. 2019 žádost o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Ministerstvo vnitra usnesením č. j. OAM-58662/ZM-2019 z 3. 2. 2020 řízení o žádosti zastavilo podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona s odůvodněním, že žalobce podal na území žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, ač k podání žádosti na území nebyl oprávněn. Konkrétně žalobce podle názoru ministerstva nesplnil podmínku nepřetržitého pobytu na území České republiky alespoň po dobu tří let, stanovenou v § 42g odst. 5 zákona. Délka žalobcova oprávněného pobytu ke dni podání žádosti sice v součtu dosahovala tří let, ale žalobce během této doby z území dvakrát vycestoval, v jednom případě dokonce na dobu delší dvou měsíců. Nepřetržitost pobytu přitom dle názoru ministerstva musí být absolutní a nepřipouští žádné vycestování z území.
2. Proti tomuto usnesení podal žalobce 10. 2. 2020 blanketní odvolání. Ministerstvo vydalo 13. 2. 2020 výzvu k odstranění vad odvolání ve lhůtě 10 dnů. Výzva byla doručena žalobcovu zástupci 17. 2. 2020, a poslední den pro doplnění odvolání tak připadl na 27. 2. 2020. Tohoto dne bylo do datové schránky ministerstva doručeno doplnění odvolání, v němž žalobce označil použitý výklad pojmu „nepřetržitý pobyt na území“ za dávno překonaný, a to výkladovým stanoviskem samotného ministerstva, které k odvolání přiložil. Kromě toho žalobce poukázal na jiná, typově obdobná rozhodnutí, v nichž žalovaná také naznačila, že nepřetržitost pobytu nemusí být absolutní (rozhodnutí č. j. MV-142099-4/SO-2019 a č. j. MV-3567-16/SO-2019).
3. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím žalobcovo odvolání zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila. Předně uvedla, že žalobce své blanketní odvolání nedoplnil, ač k tomu byl vyzván. Ohledně posouzení podmínek pro zastavení řízení se žalovaná s ministerstvem ztotožnila a dodala, že žalobce, ač mu ve vycestování zjevně nic nebránilo, nesplnil povinnost danou § 38 odst. 1 zákona, podle něž cizinec musí požádat o zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území, uděleného z důvodu uvedeného v § 33 odst. 3 zákona, nejpozději do 5 dnů po zániku překážky vycestování. Tím odpadl důvod aprobovat žalobcův další pobyt na území za účelem strpění pobytu na území, což má nutně dopad na jeho žádost o vydání zaměstnanecké karty

II. Argumentace účastníků řízení.

4. Žalobce v žalobě namítl, že napadené rozhodnutí by mělo být zrušeno už jen proto, že žalovaná opomenula jeho doplnění odvolání a s jím tvrzenými skutečnostmi a navrženými důkazy se nevypořádala ani z vlastní iniciativy.
5. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné dále z důvodu nesprávného výkladu pojmu „nepřetržitost pobytu cizince na území“. Žalovaná vyšla z toho, že nepřetržitost pobytu musí být absolutní a cizinec nesmí opustit území ani na jeden jediný den. Takový výklad však odporuje výkladovému stanovisku Ministerstva vnitra ze 14. 8. 2019 i rozhodovací praxi žalované. Opačný názor by ostatně vedl k absurdním důsledkům, neboť vycestování na jediný den by mohlo zmařit pozdější změnu účelu pobytu na území z pobytu za účelem strpění na jiný typ pobytového oprávnění. Žalovaná tak svým rozhodnutím porušila zásadu legitimního očekávání a její postup byl nepřipustně formalistický.

6. Žalovaná ve vyjádření k žalobě navrhla její zamítnutí pro nedůvodnost. Připustila, že k doplnění odvolání se výslovně nevyjádřila, neboť jí nebylo ministerstvem postoupeno, ale zároveň vyjádřila přesvědčení, že odvolací námitky ve svém rozhodnutí vypořádala.
7. Žalovaná uvedla, že nynější věc a jiné případy, na které žalobce upozorňuje, se zásadně liší. V onom jiném řízení šlo o vycestování cizinky do státu, který nebyl její rodnou zemí, tudíž se nejednalo o stát, o kterém by tvrdila, že se do něho nemůže navrátit. Naproti tomu žalobce vycestoval do země svého původu, o které z důvodů udělení dlouhodobého víza a dlouhodobého pobytu prohlašoval, že vycestování do ní není možné, a to dokonce na dobu delší dvou měsíců. Zákon o pobytu cizinců přitom použitím příslovce „nepřetržitě“ v § 42g odst. 5 zdůrazňuje, že nepřetržitost pobytu musí být absolutní a cizinec nesmí z území vycestovat ani na krátkou dobu.
8. Žalobce se v replice ohradil proti tvrzení, že obsah jeho odvolání byl v napadeném rozhodnutí vypořádán, což podle jeho názoru nejlépe dokresluje skutečnost, že vyjádření k žalobě obsahuje nové argumenty, které měly být již součástí napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení věci.

9. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
10. Soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí, včetně žalobcova doplnění odvolání, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
11. Úvodem právního hodnocení soud předesílá, že mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobce doplnil své blanketní odvolání včas a že žalovaná s ním nebyla v době vydání napadeného rozhodnutí vinou ministerstva seznámena, proto se k němu výslovně nevyjádřila. Toto procesní pochybení by však nemuselo způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, pokud by obsahovalo úvahy, z nichž by bylo zřejmé, proč žalovaná považuje odvolatelovy námitky za mylné, liché nebo vyvrácené. Tak by tomu bylo na příklad tehdy, když by žalovaná přdestřela vlastní právní názor, v konfrontaci s nímž by odvolatelova argumentace nemohla obstát. To se však nestalo.
12. Jádrem posuzované věci je spor účastníků řízení o výklad pojmu „nepřetržitý pobyt cizince na území“, obsaženého v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení platí: *„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 za jiným účelem 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. [...]“ (Podtrženo soudem).

13. Ministerstvo odůvodnilo zastavení řízení tím, že žalobce, ačkoli ke dni podání žádosti o zaměstnaneckou kartu pobýval na území ČR na základě dlouhodobého pobytu za účelem strpění (a následně na základě fikce tohoto pobytu) po dobu tří let, nejednalo se o pobyt nepřetržitý, neboť během něj z území dvakrát vycestoval. Jelikož zákon hovoří o „nepřetržitém pobytu“ bez bližšího upřesnění, musí se jednat o nepřetržitost absolutní (poslední odstavec na straně 2 rozhodnutí ministerstva).
14. Žalobce v odvolání zpochybnil tento právní názor dvěma argumenty. Za prvé poukazem na výkladové stanovisko samotného ministerstva č. j. MV-112217-2/OAM-2019 ze 14. 8. 2019, v němž se mimo jiné uvádí: *„jestliže cizinec pobývá na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění dle § 43 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců (dále jen „ZPC“) je oprávněn cestovat do jiných zemí schengenského prostoru a strávit na jejich území až 90 dnů během každých 180 dnů. Na základě tohoto pobytového titulu je cizinec oprávněn s platným cestovním dokladem vycestovat i do tzv. třetích zemí, tj. za hranice schengenského prostoru.“* Za druhé žalobce označil číslem jednacím a datem vydání dvě konkrétní rozhodnutí žalované, v nichž podle jeho názoru při posouzení skutkově obdobné situace konstatovala, že nepřetržitost pobytu nemusí být absolutní. Existenci takového svého odlišného názoru – přinejmenším v jednom jiném rozhodnutí – žalovaná ve vyjádření k žalobě potvrdila (odstavec 3 na straně 2).
15. Žalobce tedy vznesl v odvolání konkrétní námitku, která relevantně zpochybnila posouzení stěžejní právní otázky ministerstvem. Žalovaná se však k této námitce nijak nevyjádřila. Zjevně k tomu došlo v důsledku pochybení ministerstva, jež jí opomnělo předložit doplnění odvolání zaslané žalobcem. Toto pochybení správního orgánu však v žádném případě nemůže jít k žalobcově tíži.
16. Soud nemůže přisvědčit žalované v tom, že by se s podstatou žalobcovy argumentace vypořádala v napadeném rozhodnutí implicitně. Žalovaná v něm potvrdila správnost názoru ministerstva, že nepřetržitost pobytu je třeba vykládat absolutně, tudíž tak, že pobyt je přerušen jakýmkoli vycestováním z území. Žalobce však poukázal na výkladové stanovisko ministerstva a konkrétní rozhodnutí žalované, která připouští, že za určitých okolností není vycestování z území splnění podmínky nepřetržitého pobytu na překážku. Samotné tvrzení, že nepřetržitost pobytu je třeba vnímat jako absolutní a nepřipouští žádné výjimky, takovou odvolací argumentaci nijak nevyvrací. K argumentu ministerstva žalovaná doplnila, že žalobci ve vycestování z území zjevně nic nebránilo, a proto nebylo možné jeho další pobyt na území aprobovat. Tento argument však nepřináší nic nového. Žalobcovo stanovisko se totiž opíralo o předpoklad, že nepřetržitost jeho pobytu nebyla vycestováním z území narušena, tedy že samotné vycestování z území ČR bez dalšího nesvědčí o zániku důvodů znemožňujících vycestování ve smyslu § 38 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Na podporu tohoto názoru předložil právě ty argumenty a důkazy, jimiž se žalovaná vůbec nezabývala.
17. Napadené rozhodnutí tak je v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Podle judikatury správních soudů zakládá nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů mimo jiné to, že správní orgán zcela pomine podstatnou odvolací námitku (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 92/2012-45 ze 17. 1. 2013 nebo č. j. 2 As 337/2016-64 z 29. 6. 2017) nebo nevyloží, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč jeho

námítky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005-44 ze 14. 7. 2005). Právě o takovou vadu se v projednávané věci jedná.

18. Žalovaná reagovala na žalobcovu argumentaci poprvé až ve vyjádření k žalobě konstatujíc, že v jiném řízení, na které žalobce poukázal a kde rozhodla rozdílně, se jednalo o vycestování cizinky do státu, který nebyl její rodnou zemí, tudíž se nejednalo o stát, o kterém by tvrdila, že se do něho nemůže navrátit. Naproti tomu žalobce vycestoval, a to nikoli na dobu zanedbatelnou, do země svého původu, o které z důvodů udělení dlouhodobého víza a dlouhodobého pobytu prohlašoval, že vycestování do ní není možné.
19. Tato argumentace míří k podstatě žalobcovy odvolací námítky, v napadeném rozhodnutí však obsažena není. V něm žalovaná nerozlišuje mezi vycestováním do země původu a do jiných zemí, nýbrž zastává striktní postoj, že nepřetržitost pobytu naruší jakékoli vycestování z území ČR, třeba i na krátkou dobu (na příklad odstavec 2 na straně 4 napadeného rozhodnutí).
20. Správní soudy již mnohokrát konstatovaly, že nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nelze dodatečně zhojit v řízení před soudem (na příklad rozsudek NSS č. j. 4 Ads 152/2011-62 z 19. 4. 2012). Správní orgán je povinen svou argumentaci „vtělit především do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby byla správním soudem přezkoumatelná. Úlohou krajského soudu totiž není „doodůvodňovat“ rozhodnutí správního orgánu a vysvětlovat účastníkům řízení, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl.“ (usnesení NSS č. j. 7 Azs 215/2021-26 ze 7. 12. 2021 nebo rozsudek NSS č. j. 2 Azs 193/2014-20 z 18. 12. 2014).
21. Soud nemůže v tuto chvíli hodnotit správnost úvah obsažených ve vyjádření žalované k žalobě. Nicméně považuje za vhodné upozornit žalovanou na zjevný vnitřní rozpor v jejím vyjádření. Jestliže žalovaná připouští, že vycestování z území ČR za určitých okolností nepřetrhne cizincův pobyt (odstavec 3 na straně 2 vyjádření), pak nemůže zároveň zastávat názor, že nepřetržitost pobytu ve smyslu § 42g odst. 5 zákona je třeba vykládat jako nepřetržitost absolutní, kterou naruší i vycestování z území na krátkou dobu (odstavec 4 na straně 2 vyjádření).

IV. Závěr a náklady řízení.

22. Žalovaná se při výkladu pojmu „nepřetržitý pobyt cizinec na území“ v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádala se stěžejní odvolací námitkou, podle níž sama žalovaná v jiných rozhodnutích zastává odlišný právní názor. Tento nedostatek nebylo možné napravit v řízení o žalobě. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude úkolem žalované vypořádat všechny odvolací námítky přezkoumatelným a vnitřně soudržným způsobem, při čemž bude vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
23. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalované právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a příprava zastoupení, sepsí žaloby a sepsí

repliky [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4) a částkou 2 142 Kč, odpovídající dani z přidané hodnoty v sazbě 21 %, neboť žalobcův zástupce vykonává advokacii jako společník AK Čechovský & Václavek, s.r.o., která je registrována k placení DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobcovy náklady zastoupení advokátem tak činí 12 342 Kč a náklady řízení celkem 15 342 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

Praha 30. března 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu