



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce, soudkyně JUDr. Veroniky Burianové a soudce Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně:	A. B. , narozená dne X, státní příslušnost I. r., bytem X, zastoupená JUDr. Andreou Grivalskou, advokátkou, sídlem Jičínská 1346/6, 130 00 Praha 3 - Vinohrady,
proti	
žalované:	Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců , sídlem nám. Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4,

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2022, č. j. MV-94921-5/SO-2022,

takto:

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

1. Žalobkyně se žalobou datovanou a podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „soud“) dne 14. 8. 2022 domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2022, č. j. MV-94921-5/SO-2022 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*prvostupňový orgán*“) ze dne 12. 4. 2022, č. j. OAM-24293-7/ZM-2022 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 169r odst. 1 písm. d) 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 žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť žádost byla podána v době, kdy k tomu žalobkyně nebyla oprávněna.

II. Žaloba

3. Žalobkyně ve své žalobě nejprve zrekapitulovala průběh správního řízení a rovněž se vyjádřila ke splnění podmínek řízení. Poté žalobní body rozdělila do následujících dvou částí: A. nesprávné právní posouzení věci a B. nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí.
4. V části A. (nesprávné právní posouzení věci) žalobkyně namítala, že postupem správních orgánů došlo k hrubému zásahu do jejích práv, a to v důsledku nesprávného právního posouzení zásadní otázky, zda žalobkyně byla oprávněna žádat o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty v situaci, kdy (i) přechází prodloužení bylo zamítnuto, (ii) proti odvolacímu rozhodnutí byla podána žaloba, (iii) žalobě byl přiznán odkladný účinek, (iv) uplynula téměř lhůta, o kterou se měla prodloužit platnost na základě předchozí žádosti.
5. Žalobkyně zrekapitulovala posouzení uvedené otázky žalovanou a k tomu uvedla, že s takovým posouzením nesouhlasí. Podle žalobkyně žalovanou odkazovanou rozhodovací praxí správních soudů nelze aplikovat na její případ, neboť se týká skutkově, ale i právně odlišných situací. Svůj názor o nesprávnosti posouzení žalované žalobkyně dovozuje zejména z § 47 odst. 4 a § 47 odst. 7 věty první zákona o pobytu cizinců a rovněž z § 73 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“), kterážto zákonná ustanovení žalobkyně citovala. Rovněž odkázala na odbornou literaturu a judikaturu Ústavního soudu vyjadřující se k důsledkům přiznání odkladného účinku žalobě.
6. Žalobkyně trvala na svém názoru uplatněném v odvolání, že ve specifickém případě řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty je nutné považovat za jeden z účinků systace pravomocného rozhodnutí také systaci účinku zániku právní fikce platnosti oprávnění dle § 47 odst. 4 a 7 zákona o pobytu cizinců. Tento svůj názor dovozuje zejména ze smyslu a účelu odkladného účinku žaloby. V takovém případě by v mezidobí již uběhla doba, po kterou bylo oprávnění prodlouženo, a dle zákona by nebyla oprávněna požádat o další prodloužení jejího oprávnění. Podle žalobkyně, s ohledem na specifika zaměstnanecké karty vázané na konkrétní pracovní pozici a na účel odkladného účinku, je nutné umožnit žalobkyni podat žádost o prodloužení zaměstnanecké karty i v situaci, kdy pobývá na území na základě odkladného účinku žaloby. Zdůrazňování formálního zachování právní moci sistovaného rozhodnutí, jak to činí oba správní orgány, je výrazem přepjatého formalismu, který pomíjí účel institutu odkladného účinku žaloby a hrubě zasahuje do práv žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

7. Dále žalobkyně namítala, že pokud by nebylo možné žádat o prodloužení platnosti, ocitla by se v neřešitelné situaci. Podle žalobkyně žalovaná v napadeném rozhodnutí neuvádí konkrétní logické úvahy, které ji vedly k vydání napadeného rozhodnutí, a pouze přistoupila k mechanické aplikaci vybraných závěrů z rozhodovací praxe, která se však týká rozdílného stavu. Žalovaná pak nevypořádala námitky žalobkyně ani neuvedla či nenaznačila jakékoli zákonné řešení možné budoucí situace žalobkyně.
8. Podle žalobkyně nemělo dojít k zastavení řízení z důvodu, že další postup správního orgánu, resp. vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti její zaměstnanecké karty, závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, konkrétně na výsledku řízení vedeného Krajským soudem v Plzni (řízení vedené pod sp. zn. 77 A 150/2021). Žalobkyně trvala na tom, že žalovaná měla přerušit správní řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to až do okamžiku pravomocného skončení řízení vedeného Krajským soudem v Plzni pod sp. zn. 77 A 150/2021, případně do okamžiku zrušení odkladného účinku podané žaloby.
9. Žalobkyně první část své žalobní argumentace uzavřela tím, že žalovaná nesprávně posoudila vliv odkladného účinku na oprávnění žalobkyně požádat o prodloužení platnosti jejího oprávnění a správní řízení zatížila vadou nezákonnosti, když předmětné řízení nepřerušila.
10. V části B. (nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí) žalobkyně namítala, že by nepochybně mohla nastat situace, kdy by bylo její (prvé) žádosti ze dne 3. 8. 2021 o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty vyhověno. V takovém případě by došlo k prodloužení platnosti zaměstnanecké karty dle (první) žádosti (tedy opět na dva roky). Uvedené žalobkyně dovozuje z náležitosti žádosti o prodloužení, jakož i ze specifik zaměstnanecké karty, kdy je dokládána pracovní smlouva právě na dané období a dle názoru žalobkyně ani nelze prodloužit na základě původní žádosti o dobu přesahující dva roky. Podle žalobkyně je dnes již téměř jisté, že by k uvedenému prodloužení došlo až po skončení období platnosti, o jehož prodloužování se jedná. Toto je mimo jiné způsobeno prodlením na straně správních orgánů. Ovšem podle § 47 odst. 7 věty první zákona o pobytu cizinců žádost nelze bez dalšího podat po skončení platnosti zaměstnanecké karty. Proto žalobkyně, která je přesvědčena o tom, že mělo dojít k prodloužení platnosti její zaměstnanecké karty na základě žádosti ze dne 3. 8. 2021, podala žádost o další prodloužení zaměstnanecké karty, a to tak, aby ji bylo možné prodloužit o další období v případě jejího konečného úspěchu ve vedeném soudním řízení. Podle žalobkyně se tedy nejedná o druhou (totožnou) žádost, jak ji popisuje prvostupňový orgán, ale o další žádost o prodloužení, o další období.
11. Žalobkyně opakovala, že žalovaná měla přerušit odvolací řízení. Takový postup by byl v souladu se základními zásadami vedení správního řízení, nezpůsobil by státu žádné dodatečné náklady a zároveň by zabránil případným komplikacím s podáním žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty v případě úspěchu žalobkyně v soudním řízení vedeném Krajským soudem v Plzni pod sp. zn. 77 A 150/2021.
12. Žalobkyně v reakci na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že ji není jasné, z čeho žalovaná dovozuje údajnou „zřejmost“ závěru, že „k prodloužení doby platnosti bytového oprávnění může dojít pouze s platností do budoucna.“ Žalobkyně žádala o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty o fixní dobu, a pokud tato lhůta uběhne v průběhu soudního řízení, není zřejmé, jak by mohla zaměstnanecká karta i nadále platit. K uvedenému se však žalovaná detailněji nevyjádřila. Z napadeného rozhodnutí podle

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

žalobkyně není zřejmé, jakým způsobem žalovaná ke svým závěrům dospěla, a proto odůvodnění napadeného rozhodnutí hodnotí jako nepřezkoumatelné.

13. Závěrem žalobkyně shrnula své žalobní námitky, pro které shledává napadené rozhodnutí nezákonným, a poté navrhla, aby soud napadené rozhodnutí a rovněž i rozhodnutí prvostupňové zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Rovněž navrhla, aby jí soud přiznal náhradu nákladů řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

14. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 4. 10. 2022 (doručeném soudu téhož dne) navrhla zamítnutí předmětné žaloby. V úvodu nejprve zrekapitulovala předmět řízení. Dále ohledně skutkového stavu a průběhu správního řízení odkázala na napadené rozhodnutí, kde je vše dostatečně popsáno. Poté uvedla, že většina námitek obsažených v žalobě je obdobná odvolacím námitkám, tudíž rovněž odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ve zbylém pak doplnila následující.
15. Podle žalované přiznáním odkladného účinku žalobě došlo k pozastavení účinků pravomocného rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Žalobkyně je tak po dobu probíhajícího soudního řízení oprávněna pobývat na území České republiky a vykonávat zaměstnání v souladu s naposledy vydanou zaměstnaneckou kartou, není však oprávněna podat žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Není zřejmé, z čeho žalobkyně dovozuje, že její případ je specifický oproti jiným pobytovým oprávněním. Žalovaná má za to, že judikatura odkazovaná v napadeném rozhodnutí je přílehlavá rovněž na případ žalobkyně, byť se netýká zaměstnaneckých karet, ale jiných druhů pobytových oprávnění. Fikce platnosti pobytu je u zaměstnaneckých karet stejná jako u jiných pobytových oprávnění, pouze se v souladu s § 47 odst. 7 zákona o pobytu cizinců uplatní rovněž na oprávnění k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána. Rovněž přiznání odkladného účinku žalobě má obdobné důsledky, ať se jedná o zaměstnaneckou kartu, nebo o jiný druh pobytového oprávnění.
16. K námitce, že mělo dojít k přerušení odvolacího řízení, jak bylo žalobkyní navrhováno, žalovaná odkázala na odůvodnění svého usnesení ze dne 13. 7. 2022 o nepřerušení správního řízení.
17. Žalovaná dále nepřisvědčila žalobkyni, že by se měla ocitnout v neřešitelné situaci. Podle žalované v případě úspěchu žalobkyně se správní žalobou vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 77 A 150/2021 ohledně její (první) žádosti ze dne 13. 5. 2020 o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty by došlo k prodloužení zaměstnanecké karty o dva roky. Ovšem není možné, aby došlo k prodloužení doby platnosti zpětně na dva roky tak, aby platnost tohoto prodloužení uplynula ještě před samotným rozhodnutím o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. K prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění vždy dochází pouze do budoucna; zaznamenání platnosti pobytu v informačním systému cizinců v době od podání žádosti do rozhodnutí o prodloužení, tj. v době platnosti fikce pobytu, následně odkladného účinku žaloby a opětovného řízení o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty před prvostupňovým orgánem je pak pouze administrativní otázkou. Až následně, v době platnosti takto prodloužené zaměstnanecké karty, by byla žalobkyně (jakožto držitelka platné zaměstnanecké karty) oprávněna podat další žádost o prodloužení doby její platnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

18. Závěrem žalovaná shrnula, že bylo-li pravomocně rozhodnuto o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, pak žalobkyně není držitelkou platné zaměstnanecké karty, o jejíž prodloužení by mohla žádat. Na této situaci nic nemění ani přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, neboť to pouze pozastavuje účinky zamítavého rozhodnutí, nenahrazuje však samotné pobytové oprávnění.

IV.

Replika žalobkyně

19. Žalobkyně ve své replice ze dne 24. 10. 2022 (doručené soudu téhož dne) k argumentaci žalované uvedla, že stále není zcela zřejmé, z čeho žalovaná dovozuje, že by měla být zaměstnanecká karta prodloužena do budoucna. Žalobkyně vychází ze specifičnosti daného oprávnění, které je vázáno na konkrétní pracovní pozici. K této pracovní pozici se pak váže konkrétní k žádosti doložená pracovní smlouva (na dobu určitou). Pokud pak není pracovní smlouva prodloužena, není žalobkyni zřejmé, jak může dojít k prodloužení platnosti do budoucna na základě podané žádosti.
20. Byť žalovaná ve vyjádření k žalobě přináší detailnější odůvodnění svého právního názoru, tak žalobkyně trvá na tom, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak žalovaná ke svým závěrům dospěla. Vyjádření k žalobě totiž nemůže vady napadeného rozhodnutí spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti zhojit.
21. Žalobkyně poté uvedla, že i přes vyjádření žalované setrvává ve svém názoru, že existují důvody, pro které je napadené rozhodnutí nezákonné i věcně nesprávné.

V.

Průběh řízení

22. Soud konstatuje, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas, neboť zákonná lhůta 30 dnů od doručení napadeného rozhodnutí (srov. § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) byla dodržena. Napadené rozhodnutí totiž bylo žalobkyni (resp. její právní zástupkyni) doručeno dne 15. 7. 2022 a předmětná žaloba byla soudu doručena dne 14. 8. 2022. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobkyně byla adresátem napadeného rozhodnutí), proti žalované, která je pasivně legitimována (jako odvolací orgán, který vydal napadené rozhodnutí), po vyčerpání řádných opravných prostředků (žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím, proti kterému již odvolání nebylo přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
23. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s tímto postupem žalobkyně vyslovila souhlas (viz vyjádření žalobkyně ze dne 1. 9. 2022) a žalovaná v soudem stanovené lhůtě nevyjádřila nesouhlas s projednáním a rozhodnutím věci bez jednání.

VI.

Posouzení věci soudem

24. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud

přezkoumal napadené rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (srov. § 76 s. ř. s.).

25. Po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu soud dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
26. Vzhledem k tomu, že správní spis, ve spojení se skutečnostmi mezi účastníky nespornými, poskytoval dostatečný podklad pro posouzení žalobních námitek a pro rozhodnutí předmětné věci, soud neprováděl žádné dokazování. Ostatně žádný z účastníků řízení relevantní důkazní návrhy neučinil, když žalobkyně v souvislosti s meritorním posouzením věci jako důkazní návrh označila pouze prvostupňové a napadené rozhodnutí, která ovšem již byla součástí správního spisu, tudíž nebylo důvodu, aby těmito listinami soud prováděl důkaz.
27. O skutkovém stavu, průběhu správního řízení i obsahu správního spisu nebylo mezi účastníky řízení žádného sporu, a proto soud rekapituluje podstatný obsah správního spisu pouze ve stručnosti.
28. Žalobkyně byla držitelkou pobytového oprávnění za účelem zaměstnání (tzv. zaměstnanecké karty) s platností od 16. 1. 2019 do 31. 7. 2020. Dne 13. 5. 2020 žalobkyně podala svou (první) žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, kterou prvostupňový orgán věcně projednal a rozhodnutím dne 26. 7. 2021 zamítl z důvodu, že žalobkyně vykonávala nelegální práci. Následně podané odvolání žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 22. 10. 2021, které posléze žalobkyně napadla správní žalobou podanou u zdejšího soudu a evidovanou pod sp. zn. 77 A 150/2021. Zdejší soud vyhověl návrhu žalobkyně a podané správní žalobě přiznal odkladný účinek, a to usnesením ze dne 10. 1. 2022.
29. Dne 30. 3. 2022 žalobkyně podala (druhou) žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, a to na stejné pracovní místo, jaké bylo předmětem její první žádosti. K žádosti doložila mj. usnesení zdejšího soudu ze dne 10. 1. 2022 o přiznání odkladného účinku žalobě (týkající se její první žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty). Řízení o druhé žádosti žalobkyně bylo shora specifikovaným prvostupňovým rozhodnutím zastaveno z důvodu, že žádost byla podána v době, kdy k tomu nebyla žalobkyně oprávněna. Následně podané odvolání směřující proti prvostupňovému rozhodnutí o zastavení předmětného správního řízení žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila, a to poté, co samostatným usnesením ze dne 13. 7. 2022 nevyhověla žádosti žalobkyně u přerušení řízení. Proti napadenému rozhodnutí žalované (potvrzujícímu zastavení řízení o druhé žádosti žalobkyně) pak směřuje předmětná správní žaloba, jejíž důvodnost byla posouzena soudem v nyní projednávané věci.
30. Z obsahu žaloby vyplývá, že žalobkyně uplatnila tři okruhy žalobních námitek, a to (i) nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nesprávné posouzení právní otázky zásadní pro napadené rozhodnutí (tj. otázky, zda žalobkyně v situaci, kdy zdejší soud přiznal žalobkyni odkladný účinek žalobě směřující proti zamítnutí její první žádosti o prodloužení zaměstnanecké karty, byla oprávněna podat svou druhou žádost o prodloužení téže zaměstnanecké karty na další období), (ii) nezákonnost řízení způsobenou tím, že žalovaná nepřerušila řízení do okamžiku rozhodnutí předchozí správní žaloby, a (iii) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nevyporádání se s

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

námítkou žalobkyně o nemožnosti podat případnou žádost v případě úspěchu její předchozí správní žaloby.

31. Úvodem meritorního posouzení předmětné správní žaloby soud předesílá, že mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že předmětná žádost žalobkyně ze dne 30. 3. 2022 byla její druhou žádostí o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty, a to na stejné pracovní místo a na základě stejné pracovní smlouvy (pouze doplněné dodatkem prodlužujícím dobu pracovního poměru do 26. 4. 2024), jako v případě její první žádosti (ze dne 13. 5. 2020), která byla správními orgány pravomocně zamítnuta. Ovšem druhá žádost se týkala jiného časového období (žalobkyně žádala o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty pro období navazující na období, které bylo předmětem první žádosti). Rovněž nebylo sporu o tom, že žalobkyně napadla správní rozhodnutí o zamítnutí její první žádosti správní žalobou a že je v současnosti vedeno soudní řízení u zdejšího soudu pod sp. zn. 77 A 150/2021, v rámci kterého zdejší soud přiznal podané správní žalobě odkladný účinek, který trval ke dni vydání jak prvostupňového, tak i napadeného rozhodnutí, resp. ke dni podání nyní projednávané správní žaloby. Sporné nebylo ani to, že žalobkyně je na základě odkladného účinku přiznaného správní žalobě v řízení u zdejšího soudu vedeného pod sp. zn. 77 A 150/2021 oprávněna pobývat na území České republiky a vykonávat zaměstnání v souladu s naposledy vydanou zaměstnaneckou kartou (srov. str. 2 vyjádření žalované k žalobě).
32. Mezi stranami naopak bylo sporné, zda odkladný účinek přiznaný žalobě ve věci sp. zn. 77 A 150/2021 vylučuje v případě podání další žádosti o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty aplikaci zákonného důvodu pro zastavení řízení dle § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců spočívajícího v tom, že taková další žádost byla podána v době, kdy k tomu žalobkyně nebyla oprávněna.
33. Nejprve se soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu absence řádného odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí v dílčím závěru, že k prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění může dojít pouze s platností do budoucna. Z povahy věci totiž vyplývá, že meritorně, tedy z hlediska zákonnosti, lze přezkoumat pouze takové rozhodnutí, které je přezkoumatelné.
34. V této souvislosti soud nejprve uvádí, že z hlediska soudního přezkumu činí rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019 – 60, bod [22]). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015 – 51, bod [24]) dále vyplývá, že „*přezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74).*“ Ačkoliv byl tento právní názor vysloven ve vztahu k soudnímu rozhodnutí, lze jej vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 – 45, bod [22]).

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

35. Z odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí je patrné, na základě jakých důvodů správní orgány dospěly k finálnímu závěru, že předmětné správní řízení o druhé žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty mělo být zastaveno. Vzhledem k tomu, že všechny podstatné výchozí skutečnosti, které vedly správní orgány k zastavení řízení, byly ve správním řízení postaveny najisto (tj. zejména pravomocné zamítnutí první žádosti žalobkyně o prodloužení platnosti její zaměstnanecké karty a pozdější přiznání odkladného účinku podané správní žalobě směřující proti odvolacímu rozhodnutí potvrzujícímu zamítnutí první žádosti žalobkyně), nelze říci, že by správní orgány opřely svá rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované, či zjištěné v rozporu se zákonem. Žalovaná se tak v odůvodnění napadeného rozhodnutí soustředila na právní argumentaci, a to jednak ve vztahu k otázce důsledků přiznání odkladného účinku správní žalobě pro pobytové oprávnění žalobkyně a poté i k otázce návrhu žalobkyně na přerušování řízení (ostatně i argumentace obsažená v odvolání žalobkyně se zaměřila na tyto dvě otázky). Nelze tedy říci, že by žalovaná v napadeném rozhodnutí zcela opomněla vypořádat některou z podstatných námitek uplatněných žalobkyní v odvolání. Žalobkyni akcentovaná stručnost žalované v dílčím závěru o tom, že k prodloužení doby platnosti pobytového oprávnění dochází pouze s platností do budoucna, nebránila soudu v přezkumu správnosti tohoto závěru, tudíž ani nemohla založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z vedených důvodů soud dospěl k závěru, že posouzení správních orgánů je způsobilé soudního přezkumu, tudíž námitka žalobkyně o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nebyla důvodnou.
36. Soud tak mohl přistoupit k věcnému posouzení žaloby, tj. k posouzení námitky nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
37. Správní orgány jako důvod pro zastavení předmětného řízení označily důvod stanovený v § 169r odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, podle kterého *usnesením se také zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec podal žádost o prodloužení doby platnosti a doby pobytu na území na dlouhodobé vízum, žádost o povolení k dlouhodobému pobytu nebo žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v době, kdy k tomu není oprávněn; to neplatí, pokud je o dříve podané žádosti rozhodováno poté, co začala běžet lhůta, v níž byl cizinec oprávněn tuto žádost podat.*
38. Doba, ve které je cizinec oprávněn podat žádost o prodloužení svého pobytového oprávnění ve formě zaměstnanecké karty, je upravena v § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého *žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti je cizinec povinen podat nejpozději před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti.*
39. V případě žalobkyně doba platnosti její zaměstnanecké karty skončila dne 31. 7. 2020. Žalobkyně ještě před tímto datem podala dne 13. 5. 2020 (první) žádost o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty, kterou správní orgány hodnotily jako včasnou, resp. přípustnou, tudíž ji věcně projednaly. Jelikož správní orgány o (prvé) žádosti žalobkyně nerozhodly před uplynutím doby platnosti její zaměstnanecké karty, nastaly účinky zákonné fikce povoleného pobytu, resp. oprávnění k výkonu zaměstnání v důsledku řádně podané žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Takovou fikci upravuje zákon o pobytu cizinců ve svém § 47 odst. 4, podle kterého: *pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost*

byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti; a dále v § 47 odst. 7, věta první, podle kterého: jde-li o žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty, použije se odstavec 4 obdobně na oprávnění k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána.

40. Vzhledem k tomu, že správní orgány nakonec v řízení o první žádosti žalobkyně dospěly k závěru, že žádost byla nedůvodná a dobu platnosti zaměstnanecké karty žalobkyni neprodloužily, pominuly účinky fikce povolení k pobytu a výkonu práce ke dni právní moci rozhodnutí o zamítnutí první žádosti žalobkyně, tj. ke dni 26. 10. 2021. Účinky fikce povolení k pobytu a výkonu práce svědčící žalobkyni opětovně nastaly v důsledku usnesení zdejšího soudu ze dne 10. 1. 2022, kterým soud v řízení vedeném pod sp. zn. 77 A 150/2021 přiznal odkladný účinek žalobě podané žalobkyní ve věci zamítnutí její první žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty. Podle § 73 odst. 3 s. ř. s. totiž platí, že přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí.
41. Sama žalobkyně v žalobě uvedla, že předmětnou (druhou) žádostí o prodloužení zaměstnanecké karty usiluje o prodloužení jejího pobytového oprávnění o další období, neboť je přesvědčena o jejím konečném úspěchu v soudním řízení vedeném ohledně její první žádosti (ze dne 3. 8. 2021) o první prodloužení platnosti její zaměstnanecké karty, která byla správními orgány zamítnuta. Je tak zřejmé, že žalobkyni ke dni podání její (v pořadí druhé) žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, kterou žalobkyně podala dne 30. 3. 2022 a která je předmětem nyní projednávané věci, svědčila fikce povolení k pobytu a výkonu práce na její dosavadní pracovní pozici (a tento stav trval i ke dni vydání tohoto rozsudku, neboť doposud trvaly i účinky přiznaného odkladného účinku žalobě ve věci sp. zn. 77 A 150/2021). Je tudíž rovněž zřejmé, že z hlediska stávajícího pobytového statusu žalobkyně (daného fikcí oprávnění k pobytu a k výkonu zaměstnání plynoucí z přiznání odkladného účinku žalobě v souběžně vedeném soudním řízení) nebyla její práva nikterak dotčena rozhodnutím správních orgánů o zastavení řízení o druhé žádosti žalobkyně o prodloužení zaměstnanecké karty na období navazující na dobu uvedenou v první její žádosti.
42. Pokud jde o stěžejní žalobní námitku, že žalobkyně v situaci, kdy zdejší soud přiznal odkladný účinek její žalobě směřující proti zamítnutí první žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, měla být oprávněna podat svou druhou žádost o prodloužení téže zaměstnanecké karty na další období (navazující na období uvedené v první žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty), pak soud argumentaci žalobkyně nepřisvědčil. Naopak soud souhlasí s názorem správních orgánů, že i v situaci, kdy žalobkyni svědčí fikce povolení k pobytu (resp. k výkonu práce na dosavadní pracovní pozici), nadále platí stav, že ve vztahu ke druhé žádosti žalobkyně (podané dne 30. 3. 2022) již uplynula doba původní platnosti zaměstnanecké karty (ta uplynula dne 31. 7. 2020), ve které byla žalobkyně povinna podat svou žádost o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Fikce pobytu totiž nemůže být stavěna na roveň vydání (či prodloužení) pobytového oprávnění.
43. Soud ve shodě se správními orgány považuje za relevantní pro posuzovaný případ ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které fikce pobytu, včetně té, kterou nastoluje přiznání odkladného účinku podané správní žalobě, chrání „pouze“ samotného cizince (žadatele) před nutností opustit území České republiky, než je

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

s konečnou platností rozhodnuto o žádosti cizince o prodloužení povolení k pobytu. Účelem této fikce totiž není umožnit cizinci podávat další žádosti o pobytová oprávnění, která jsou podmíněna existujícím povolením k dlouhodobému pobytu. Již v rozsudku ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 268/2017 – 22, bod [22], Nejvyšší správní soud vyložil, že *„smyslem fikce povoleného pobytu je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, konkrétně to, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území ČR. Nelze však předjímat výsledek řízení o žádosti, a není tedy možné na základě této fikce rozhodovat v dalších řízeních, tj. ani v nyní posuzovaném řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny. Postavení na roveň fikce povoleného pobytu a v řízení povoleného pobytu by šlo proti smyslu právní úpravy. Ta vychází z existence řízení, ve kterém se o tom, zda bude povolení k pobytu přiznáno, rozhoduje. Pokud by však samotná žádost vyvolávala stejné účinky jako povolení přiznané na základě proběhlého řízení, toto řízení by ztrácelo smysl.“*

44. Z pozdější judikatury Nejvyššího správního soudu lze odkázat na rozsudek kasačního soudu ze dne 21. 7. 2021, č. j. 10 Azs 160/2021 – 42, v němž se uvádí: *„Účelem fikce povoleného pobytu je ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho první žádosti, konkrétně to, aby mohl do rozhodnutí o žádosti setrvat na území ČR. Fikci oprávněného pobytu ovšem nelze řádně zohlednit v dalších řízeních. Fikce působí jen tak, jak fikce má působit. Vytváří podmínky, aby cizinec mohl na území legálně setrvat do rozhodnutí o žádosti. Fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců tedy není skutečným povolením k pobytu (rozsudek ze dne 29. 4. 2021, č. j. 10 Azs 414/2020-41, bod 13). „Takový pobyt na území však – ač oprávněný – není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytovými tituly a nikoli umožnění procesního ‚zacyklení‘ pobytových žádostí a prakticky neukončitelného pobytového oprávnění“ (rozsudek ze dne 29. 3. 2017, č. j. 8 Azs 11/2017-32, bod 20, shodně 10 Azs 414/2020, bod 13). NSS v celé řadě případů vyloučil podávání dalších žádostí o pobytové oprávnění v době, kdy cizinci již svědčí tzv. fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (srov. např. rozsudek ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 Azs 36/2019-19, body 16 a 19 a tam cit. judikaturu).“ (srov. bod [10] cit. rozsudku). Nutno zdůraznit, že se rovněž jednalo o případ pobytového oprávnění ve formě zaměstnanecké karty, kde se cizinec dovolával fikce pobytu na základě soudem přiznaného odkladného účinku žaloby týkající se správního řízení, v němž cizinec neuspěl se svou žádostí o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty.*
45. Konečně je třeba připomenout, že v rozsudku ze dne 13. 10. 2022, č. j. 9 Azs 111/2022 – 30 se Nejvyšší správní soud přihlásil k právě uvedené judikatuře týkající se limitů účinků fikce pobytového oprávnění, přičemž nesouhlasil s námitkami stěžovatele, že odkazované závěry byly vysloveny k jinému institutu a nejsou tak na případ stěžovatele přenositelné. Nejvyšší správní soud přitom zdůraznil následující: *„Účel institutu fikce pobytu se však v tomto případě nemění a není důvod, aby to, co by bylo v řízení o určitém pobytovém oprávnění nepřípustné, bylo v řízení o jiném pobytovém oprávnění naopak zcela akceptovatelné.“* (srov. bod [16] cit. rozsudku).
46. Z právě popsaných důvodů soud nesouhlasil s argumentací žalobkyně, že by se v případech zaměstnanecké karty jednalo o specifický typ pobytového oprávnění, na který by se neměly aplikovat závěry ustálené judikatury o limitech účinků fikce pobytu z hlediska dalších žádostí o vydání (či případně i prodloužení doby platnosti) pobytového oprávnění.

47. Soud rovněž nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že by se v případě úspěchu se svou správní žalobou ve věci její první žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty měla ocitnout v neřešitelné situaci, pokud by její druhá žádost (týkající se období navazujícího na období v první žádosti) nebyla připuštěna k věcnému projednání. Jak správně uvedla žalovaná k obdobné námitce uplatněné žalobkyní již v jejím odvolání, v případě úspěchu žalobkyně s její správní žalobou v soudním řízení vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 77 A 150/2021 by správní orgány rozhodovaly o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty na období do budoucna, nikoli do minulosti dle stavu ke dni podání první žádosti žalobkyně.
48. Žalobkyně ve své námitce pomíjí, že ve správním řízení zásadně platí princip, podle kterého správní orgány rozhodují podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti. V dané souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2022, č. j. 4 Azs 197/2020 – 59, kde se v bodě [24] podává: „[...] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře mnohokrát vyjádřil, že pro rozhodování správních orgánů je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí; vyplývá to totiž přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí. Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo nebo povinnost. Pro odvolací správní orgán je pak ve vztahu k těmto skutečnostem rozhodný skutkový stav v době vydání jeho rozhodnutí (srov. např. rozsudky ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, či ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79).“. Soud nevidí jediného důvodu, proč by tomu mělo být v případě žalobkyně jinak. Argumentuje-li žalobkyně náležitostmi žádosti o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, pak je podle názoru soudu zřejmé, že by správní orgány v případném opakovaném řízení o první žádosti žalobkyně musely žalobkyni vyzvat k aktualizaci jí původně uváděných údajů, včetně doložení trvání pracovního poměru pro další období. Z logiky věci pak vyplývá, že pokud by žalobkyni v mezidobí již pracovní poměr na původním pracovním místě zanikl, pak by ani nemohlo dojít k dalšímu prodloužení zaměstnanecké karty na takové původní pracovní místo. Naopak pokud by dosavadní pracovní poměr žalobkyně i nadále trval a žalobkyně by splnila všechny ostatní zákonné požadavky pro prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty, pak by správní orgány měly její zaměstnaneckou kartu prodloužit, a to na stanovenou dobu počítanou ode dne vydání jejich nového rozhodnutí.
49. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že odvolací orgán měl vyhovět její žádosti o přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, kterou žalobkyně podala v odvolacím řízení a kterou žádala o přerušení řízení do doby pravomocného skončení soudního řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 77 A 150/2021 (tedy řízení vedené ohledně první žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty). S ohledem na výše uvedené posouzení týkající se limitů fikce pobytu z hlediska dalších žádostí o vydání či prodloužení pobytového oprávnění je podle názoru soudu plně odůvodněn závěr, že řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 77 A 150/2021 nebylo řízením o předběžné otázce ve smyslu § 57 správního řádu, pro kterou by bylo nutné předmětné odvolací řízení přerušovat. Jak je patrné z výše uvedeného, vydání rozhodnutí o zastavení řízení o druhé žádosti žalobkyně není závislé na tom, jak zdejší soud rozhodne ve věci sp. zn. 77 A 150/2021. Soud proto souhlasí s žalovanou, že v posuzovaném případě nebyly dány důvody pro přerušení odvolacího řízení, jak navrhovala žalobkyně. Soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění usnesení žalované ze dne 13. 7. 2022, jímž nebylo návrhu žalobkyně na přerušení řízení vyhověno, neboť se s podstatou tohoto odůvodnění ztotožňuje.

50. S ohledem na vše shora uvedené soud uzavírá, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když správní řízení o předmětné (v pořadí druhé) žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti zaměstnanecké karty zastavily, neboť tato žádost byla podána až po uplynutí doby platnosti původní zaměstnanecké karty. Fikce pobytu plynoucí z podání první žádosti žalobkyně o prodloužení doby platnosti její zaměstnanecké karty a z následně přiznaného odkladného účinku v soudním řízení vedeném u zdejšího soudu sp. zn. 77 A 150/2021 na této skutečnosti nic nezměnila.
51. Soud též v projednávané věci neshledal v postupu správních orgánů žádné závažné procesní pochybení, které by mělo za následek nezákonnost napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí.

VII.

Rozhodnutí soudu

52. Soud dospěl k finálnímu závěru, že žádná z žalobkyní uplatněných žalobních námitek nebyla důvodnou, a proto podanou žalobu výrokem I. tohoto rozsudku zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

VIII.

Náklady řízení

53. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. náleží právo na náhradu nákladů řízení žalované, která měla ve věci plný úspěch. Žalované ovšem žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud žádnému z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok II. tohoto rozsudku).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 29. srpna 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.