



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

E. P., nar. X
státní příslušnice Ruské federace
bytem X
zastoupena advokátkou JUDr. Irenou Strakovou
se sídlem Karlovo nám. 18, 120 00 Praha 2

proti

žalované

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
Se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. MV-96893-4/SO-2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2022, č. j. MV-96893-4/SO-2022 a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 20. 4. 2022, č. j. OAM-25405-12/ZM-2022 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 9.800,- Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Ireny Strakové.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2022, č. j. MV-96893-4/SO-2022 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „*správní orgán I. stupně*“), ze dne 20. 4. 2022, č. j. OAM-25405-12/ZM-2022 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), jímž 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 pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání – zaměstnanecká karta podle § 42g zákona o pobytu cizinců, a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.
2. Řízení o vydání zaměstnanecké karty podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců bylo zastaveno z důvodu, že žalobkyně podala žádost o vydání zaměstnanecké karty na území České republiky, ač k podání žádosti na území nebyla oprávněna, neboť nesplnila vyžadovanou dobu pobytu na území podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, a to vzhledem k tomu, že na území České republiky pobývala nepřetržitě až od 10. 6. 2021, tj. ke dni rozhodnutí o žádosti 315 dní, a nesplnila tak podmínku 3 let nepřetržitého pobytu stanovenou v ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Předchozí pobyt v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany nebyl do nepřetržitosti celkového pobytu žalobkyně započten s odkazem na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. V **prvním žalobním bodu** žalobkyně namítla, že v projednávané věci je předmětem sporu doba jejího nepřetržitého pobytu na území s ohledem na skutečnost, že do 24. 3. 2021 byla žadatelkou o udělení mezinárodní ochrany a žalovaná toto období, s odkazem na § 2 zákona o pobytu cizinců, považuje za nezapočitatelné do celkové doby 3 let. Žalobkyně podání ze dne 10. 3. 2022 učinila z realizovaného dlouhodobého pobytu za účelem strpění. § 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 oprávněně pobývajících v některém členském státě, která se vztahuje k institutu zaměstnanecké karty. 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. Žalobkyně považuje za podstatné, že od roku 2015 do dne 24. 3. 2022 z území České republiky na jediný den nevystoupala. Žalobkyně byla oprávněna na území České republiky pobývat přechodně na výjezdní příkaz. Současně se žádostí o vydání

povolení k trvalému pobytu byla podána žádost o vydání dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Tímto podáním začala dne 21. 4. 2021 dle žalobkyně běžet fikce oprávněnosti pobytu. V zákonné lhůtě po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany podala žalobkyně žádost o vydání povolení k trvalému pobytu a vydání dlouhodobého víza za účelem strpění. Následně jí byl povolen dlouhodobý pobyt za účelem strpění. V žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu byla neúspěšná. Překážka, která ji brání v podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě ČR, je aktuálně platné usnesení Vlády České republiky ze dne 30. 3. 2022, č. 76/2022 Sb.

4. Ve **druhém žalobním bodu** žalobkyně namítla, že je napadené rozhodnutí nezákonné, neboť žalovaná nezastává jednotný právní názor ohledně výkladu jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců. Toto opírá o další rozhodnutí žalované ve skutkově stejné věci, kdy odůvodnění zastavení správního řízení bylo postaveno na posuzování cestování v době 3 let před podáním žádosti a v dalším případě bylo žádosti o vydání zaměstnanecké karty, za stejných podmínek vyhověno. K tomu žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, kde NSS konstatoval, že za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována.
5. **Žalobkyně** je přesvědčena, že žalovaná se žádným způsobem nevypořádala s výkladem § 42g odst. 5 zákona o pobytu v části za čárkou *“pobývá-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let”*. Žalovaná odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2020, č. j. 8 A 78/2017-37, a vytrhla z kontextu posouzení věci městským soudem uvedené v bodě 31. Žalobkyně je přesvědčena, že i když neexistuje ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR, přesto musí být případné zamítavé rozhodnutí postaveno na konkrétních, zákonu podřaditelných skutečnostech, které nebudou v jakémkoliv smyslu diskriminační, a v souladu s platnými zákony při splnění požadovaných podmínek, naopak založí legitimní očekávání v kladné vyřízení žádosti.
6. **Žalovaná** ve svém vyjádření navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
7. Dále uvedla, že žalobkyně pobývala na území České republiky na základě dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu s platností od 8. 12. 2020 do 4. 4. 2021; následně jí bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu s platností od 5. 4. 2021 do 3. 4. 2022. Dne 17. 2. 2022 podala žalobkyně u správního orgánu I. stupně žádost o vydání zaměstnanecké karty. Správní orgán I. stupně řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zastavil, neboť žalobkyně podala žádost o vydání zaměstnanecké karty na území, ač k podání žádosti na území nebyla oprávněna.
8. K aplikovanému výkladu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců žalovaná uvedla, že je v tomto ustanovení nepřetržitost doby pobytu v délce 3 let striktně vázána na účel strpění pobytu, nikoli na jakýkoliv jiný druh pobytového oprávnění cizince na území (v daném případě pobyt na území v době řízení o žádostech o udělení mezinárodní ochrany a vydaného výjezdního příkazu, jehož účelem a smyslem je pouze umožnění pobytu cizince na území na dobu, která je nezbytně nutná k provedení neodkladných úkonů a k vycestování). Žalobkyně tuto podmínku nesplňuje, neboť ke dni vydání prvostupňového

rozhodnutí pobývala na území za účelem strpění pobytu pouze 315 dní, tj. necelý rok (od 10. 6. 2021 do 11. 4. 2022). Žalovaná tak v souladu s judikaturou správních soudů setrvala na svém závěru, že dobu pobytu žalobkyně na území v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany nelze započítat do doby 3 let nepřetržitého pobytu podle § 42g odst. 5. Vedle toho § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců striktně omezuje působnost tohoto zákona tak, že se nevztahuje na žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Doby, kterou žalobkyně strávila na území jako žadatelka o udělení mezinárodní ochrany, tedy nelze považovat za nepřetržitý legální pobyt ve smyslu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

9. K odkazu na jiná rozhodnutí, v nichž žalovaná, dle tvrzení žalobkyně, za obdobných, resp. stejných, skutkových okolností, rozhodla jinak (kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251), žalovaná uvedla, že tato rozhodnutí nebyla žalobkyní nijak blíže specifikována, tudíž není možné se k jejímu tvrzení vyjádřit.
10. K otázce nemožnosti podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalovaná uvedla, že nemůže převážit subjektivní zájem žalobkyně na zaměstnání na území České republiky nad zájmem státu až na odůvodněné výjimky neumožňovat vstup občanů Ruské federace a Běloruské republiky na území České republiky za situace, kdy Ruská federace vytváří závažnou hrozbu pro bezpečnost České republiky a Evropy.

III.

Posouzení žaloby

11. Městský soud v Praze (dále též jen jako „městský soud“, nebo jen „soud“) na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
12. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., jelikož žalovaná s tímto postupem v reakci na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. výslovně souhlasila a žalobkyně se k možnosti takového postupu ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřila, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
13. Žaloba je důvodná.
14. Žalobkyně v žalobě v podstatě namítá pouze nezákonný výklad ust. § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který říká:

*„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 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.“* (pozn. zvýraznění provedl soud)

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

15. Podle 169r odst. 8 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.“
16. Podle § 2 zákona o pobytu cizinců se „[t]ento zákon nevztahuje na cizince, který a) je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizince, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak, b) pobývá na území na základě zvláštního právního předpisu upravujícího přechodný pobyt cizích ozbrojených sil na území, c) požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany na území, a cizince, který pobývá na území na základě uděleného oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, pokud tento zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak.“
17. Soud s odkazem na obsah správního spisu shrnuje, že žalobkyně dne 21. 4. 2015 požádala o udělení azylu na území; dne 15. 10. 2015 bylo pravomocně rozhodnuto o tom, že se jí azyl neuděluje. Proti rozhodnutí podala žalobkyně správní žalobu, na základě které bylo správní rozhodnutí zrušeno a vráceno správnímu orgánu k novému projednání. Proti rozsudku byla podána kasační stížnost. Dne 12. 9. 2017 vzala žalobkyně svou žádost o udělení azylu zpět a řízení bylo zastaveno dne 19. 9. 2017. Dne 15. 10. 2018 požádala žalobkyně opětovně o udělení azylu na území; dne 6. 5. 2019 nebyl azyl pravomocně udělen. Proti rozhodnutí podala žalobkyně správní žalobu, na základě které bylo správní rozhodnutí zrušeno a vráceno správnímu orgánu k novému projednání. Dne 15. 3. 2021 vzala žalobkyně svou žádost o udělení azylu zpět a řízení bylo zastaveno dne 24. 3. 2021. Následně byl žalobkyni udělen výjezdní příkaz s platností od 12. 4. 2021 do 11. 5. 2021. Dne 21. 4. 2021 podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 67 zákona o pobytu cizinců současně se žádostí o vydání dlouhodobého víza za účelem strpění podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Dne 10. 6. 2021 nabylo právní moci rozhodnutí o udělení dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu s platností do 19. 9. 2021. Následně žalobkyně podala žádost o vydání povolení dlouhodobého pobytu za účelem strpění podle § 43 zákona o pobytu cizinců, které bylo vyhověno a dlouhodobý pobyt byl žalobkyni udělen do 11. 4. 2022. Žalobkyně poté podala dne 10. 3. 2022 žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g zákona o pobytu cizinců.
18. Ustanovení § 42g odst. 5 ust. zákona o pobytu cizinců, kde je výslovně stanoveno, že „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“, upravuje to, kde lze podat žádost o vydání zaměstnanecké karty resp., zda ji lze podat na území ministerstvu. Soud má proto za to, že toto ustanovení nutno číst právě s ohledem na tento účel, tj. posuzovat, kdy je možné podat žádost na území ministerstvu. Toto ustanovení neupravuje obecné podmínky pro podání žádosti jako takové, neboť ty jsou vymezené v odst. 2 tohoto ustanovení.
19. V odst. 5 je zároveň striktně vymezena výjimka z uvedeného postupu, podle které „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“.
20. Soud má za to, že jazykové znění této věty sice umožňuje dvojí interpretaci – tu zastávanou žalovanou a tedy že žadatel musí pobývat na území po dobu tří let a to na jen a pouze

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 území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43, - a tu zastávanou žalobkyní, tedy že žadatel, který na území pobýval 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 území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43 a zároveň musí na území všeho všudy pobývat nepřetržitě po dobu 3 let.

21. Je tedy třeba zabývat se otázkou, zda lze dobu, po kterou byla žalobkyně žadatelkou o azyl, započítat do doby nepřetržitého pobytu na území, tak jak je definován v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Pouze jazykovým výkladem, kterého se přidržela žalovaná, přitom k takovému závěru, jak soud již uvedl, dospět nelze. Soud zde musí připomenout závěr Ústavního soudu v jeho hojně citovaném nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399), o tom, že jazykový výklad „představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“
22. Soud má za to, že pokud chtěl zákonodárce umožnit podání žádosti pouze žadatelům, kteří pobývají na území po dobu tří let pouze na základě víza k pobytu nad 90 dnů a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění, formuloval by tuto výjimku logicky zcela explicitně, např. takto: „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 **takto** na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let“.
23. Nebo: „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 základě těchto pobytových oprávnění** na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let“.
24. Anebo: „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, **a to** nepřetržitě po dobu nejméně 3 let“.
25. Případně: „to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval nepřetržitě po dobu nejméně 3 let 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.“
26. Pokud ovšem zákonodárce, tuto druhou podmínku uvedl za čárkou, učinil ji podmínkou rovnocennou a oddělenou od první podmínky, kterou je, že cizinec pobývá na území na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43 poté, co 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.
27. Soud má právě s ohledem na shora citovaný nálezk Ústavního soudu za to, že je potřeba se zabývat účelem a smyslem tohoto ustanovení.

28. Soud v této souvislosti považuje za relevantní odkaz žalovaného na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2021, č. j. 6 A 68/2019-39, který, ač se netýkal primárně situace žalobkyně (předmětem řízení v uvedené věci bylo posouzení vycestování cizince z území v době tří let před podáním žádosti), obsahuje skutečně pro její procesní situaci vodítko. V rozsudku se kromě jiného uvádí:
29. „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.“
30. A dále: „29. Soud se tak s přihlédnutím k právé 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 strpění 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 strpění pobytu bezpředmětné, neboť cizinec by vždy mohl vycestovat do jiné bezpečné země (pro přiznání víza či pobytu za účelem strpění by tak vlastně nebyl nikdy dán důvod).“ (pozn. zvýraznění provedl soud)
31. Soud má za to, že ze zvýrazněné části shora citovaného rozsudku zdejšího soudu vyplývá právě smysl daného ustanovení a to umožnit podat **žádost na ministerstvu** osobám, kterým brání ke dni podání žádosti na zastupitelském úřadě překážka na jejich vůli nezávislá. Soud má tedy za to, že jak dle logického výkladu, jak bylo rozvedeno výše, tak dle výkladu teologického nutno „dobu nepřetržitého pobytu“ vykládat extenzivně, tj. že se nejedná pouze o dlouhodobý pobyt na základě pobytu za účelem strpění, ale o jakýkoliv legální pobyt žadatele na území.
32. V rozsudku 6 A 68/2019-39 se sice dále v bodě 31 odůvodnění uvádí, že „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).**“ Soud však této větě nepřipisuje směrodatný význam, jelikož spornou otázkou v tomto řízení byla otázka nepřetržitosti takového pobytu nikoli otázka pobytového oprávnění po dobu tří let.

33. Soud rovněž nepovažuje za směrodatný odkaz žalované na rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 2. 2020, č.j. 8 A 78/2017-37, jelikož se jednalo jiný pobytový titul s jinými podmínkami pro podání žádosti na území a žalobkyně v této věci nedisponovala žádným pobytovým oprávněním.
34. Soud proto s ohledem na shora uvedené nemůže přisvědčit žalované, že nepřetržitost doby pobytu v délce 3 let je v případě žalobkyně striktně vázána na účel strpění pobytu, nikoli na jakýkoliv jiný druh pobytového oprávnění cizince na území. Pokud by zákonodárce chtěl, aby žádost o zaměstnaneckou kartu mohl podat jen žadatel pobývající na území po dobu tří let pouze na základě povolení k pobytu za účelem strpění, zcela jistě by tak tuto podmínku jednoduše formuloval.
35. Soud má rovněž za to, že o ust. § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, které říká, že se tento zákon nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizince, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požívající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak, nelze rovněž opřít argument, že se do nepřetržité doby nezapočítává doba pobytu uděleného na základě jiného zákona. Toto ustanovení pouze definuje osoby, které mohou o tento zákon svůj nárok opřít a žalobkyně k nim zcela jistě patří, jinak by žalovaná dle tohoto zákona vůbec nepostupovala.
36. Pokud žalovaná dovozuje, že dobu, kterou žalobkyně strávila na území jako žadatelka o udělení mezinárodní ochrany, nelze s odkazem na ust. § 2 písm. a) považovat za nepřetržitý legální pobyt ve smyslu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, soud upozorňuje na ust. § 67 odst. 1 ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, dle kterého bylo možné žádat o povolení k trvalému pobytu po 4 letech nepřetržitého pobytu na území s tím, že do doby pobytu se započítává doba, po kterou byl cizinec pouhým žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Soud upozorňuje, že žalobkyně v tomto případě žádá zcela jistě o nižší pobytové oprávnění, než je povolení k trvalému pobytu a proto není důvodu, aby výklad pojmu nepřetržitá doba a to pouze pro posouzení, zda může žadatelka podat žádost na ministerstvu, měl být takto přísný.
37. Soud se v tomto případě domnívá, že naopak, pokud zákon výslovně neuvádí, která doba se do nějaké zákonné doby počítá jako právě v případě žádosti o trvalý pobyt, nutno tento pojem vykládat extenzivně, tj. že se jedná o jakýkoliv legální pobyt žadatele.
38. Osmému senátu je znám i recentní rozsudek 17. senátu zdejšího soudu ze dne 26. dubna 2023, č. j. 17 A 56/2022- 34, který se ztotožnil se shora citovanými závěry rozsudku sp. zn. 6 A 68/2019, které dle jeho mínění odpovídají textaci zákona i jeho smyslu a odkázal v bodě 16 na rozsudek NSS ze dne ze dne 8. 11. 2018, č. j. 7 Azs 280/2018-29, se závěrem, že dle tohoto rozsudku „*je výčet pobytových oprávnění (vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem) v § 42g odst. 5 věta druhá zákona o pobytu cizinců umožňujících podat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území ministerstvu taxativní. Tento závěr lze mutatis mutandis vztáhnout i na větu třetí téhož ustanovení, tedy že vízum a dlouhodobý pobyt za účelem strpění jsou jedinými, taxativně vyjmenovanými typy pobytových oprávnění pro splnění dané podmínky.*“
39. Osmý senát však upozorňuje, že shora zmiňovaný rozsudek NSS byl vydán za jiného znění ust. §42g odst. 5, který zněl do 14. 8. 2017 takto: „*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.“ a NSS se tedy k novému znění ust. § 42g odst. 5 doposud nevyjádřil.

40. Osmý senát má proto za to, že tento rozsudek nelze vztáhnout mutatis mutandis i na větu třetí tohoto ustanovení v jiném znění, jak učinil 17. senát, tj., že se jedná pouze o tyto specifické typy pobytových oprávnění, které mohou podmínku 3 let nepřetržitého pobytu splnit. Znění zákona ohledně typů pobytových oprávnění a to jak před novelou, tak po novele je totiž zcela jasný a explicitní. To samé se však nedá říct o další části této věty týkající se tří let pobytu.
41. Osmý senát má za to, že se jedná o dvě vedle sebe samostatně stojící podmínky, které musí být splněny kumulativně a nikoliv o podmínku jednu. Pokud by šlo o podmínku jednu, byla by formulace uvedena jinak, jak bylo rozvedeno v bodech 19 a násl. tohoto rozsudku.
42. Osmý senát v tomto kontextu upozorňuje na právní větu rozsudku NSS ze dne 30. dubna 2019, č.j. 4 Azs 49/2019 – 33, která zní: *„Ustanovení § 42g odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 14. 8. 2017 je vůči § 42 odst. 2 téhož zákona ve vztahu speciality. Proto podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty v případě žalobce, který na území České republiky pobýval na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění, nebylo možné ze strany správních orgánů podmiňovat nepřetržitým tříletým pobytem na území České republiky.“*
43. NSS v tomto rozsudku dále uvedl: *„[14] Nejvyšší správní soud z právní úpravy účinné do dne 14. 8. 2017 dovodil, že § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců je úprava výlučná s tím, že se požadavky § 42 odst. 2 na případ žalobkyně neuplatní. Tento závěr učinil Nejvyšší správní soud na základě skutečnosti, že zákonodárce s účinností od 15. 8. 2017 zavedl tříletý nepřetržitý pobyt jakožto podmínku pro podání žádosti u osob pobývajících na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění napřímo do § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Pokud by již před novelizací zákonodárce pro daný případ předpokládal využití § 42 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, novelizace ustanovení § 42g odst. 5 téhož zákona by pozbývala smyslu.“*
44. Soud má za to, že je smyslem zákona o pobytu cizinců upravit podmínky vstupu cizince na území České republiky, a jedná se o zákon, který by měl tyto podmínky upravovat zcela jasným způsobem. Účelem zákona není znemožnit pobyt cizinců ve všech případech, kdy to ne zcela jasný výklad zákona dovoluje, ale naopak stanovit jasná pravidla pro možnost vstupu cizinců na naše území.
45. Pokud tedy byla podmínka tříletého nepřetržitého pobytu pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu vložena do zákona v případě cizinců pobývajících na základě dlouhodobého pobytu až od 14. 8. 2017, viz znění ust. § 42g odst. 5, a do té doby bylo možné podat žádost o zaměstnaneckou kartu v podstatě hned po obdržení *víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění*, byl by výklad zákona, tak jak jej provádí žalovaná, jednak bezdůvodně přísný a jednak v rozporu s účelem tohoto ustanovení, tak jak byl již formulován zdejším soudem v rozsudku 6 A 68/2019-39, tj. umožnit podat žádost na ministerstvu cizincům, kteří bez svého zavinění nemohou podat žádost na zastupitelském úřadu. Soud má rovněž za to, že je v zájmu České republiky, aby se osoby, které zde pobývají po delší dobu, zaměstnaly a přispívaly do systému.
46. Co se týče námitky žalobkyně ohledně nespecifikovaných příkladů dalších řízení (která však konkrétně neuvedla), kde mělo být v situaci obdobné žalobkyni jiným žadatelům

vyhověno, soud uvádí v obecné rovině pouze následující, jelikož s ohledem na shora uvedené považuje vypořádání této námitky za nadbytečné.

47. Zásada legitimního očekávání je zakotvena v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého „*správní orgán dbá, (...) aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“
48. Otázkou správní praxe zakládající legitimní očekávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, kde uzavřel, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).*“ Obdobně rozhodl také Ústavní soud např. v nálezu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.
49. Správní praxe, kterou by mohlo být založeno legitimní očekávání, tak není absolutně nepřekonatelná, nýbrž ji lze měnit. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86). Zásada legitimního očekávání je také omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejm. zásadou legality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233).
50. Legitimní očekávání však nemůže být založeno postupem správních orgánů, který není v souladu se zákonem. To opakovaně potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu, který například v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS, zdůraznil, že „*[ú]častník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl -li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.*“

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. Městský soud s ohledem na shora uvedené žalobou napadené rozhodnutí dle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc vrátil dle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Jelikož se důvody pro zrušení týkají i rozhodnutí prvostupňového, zrušil soud dle ust. § 78 odst. 3 s.ř.s. i toto rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

52. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s.. Ve věci úspěšné žalobkyni přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a odměnu za právní zastoupení za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3.100,- Kč dle § 7 advokátního tarifu), tedy celkem 6.200,- Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600,- Kč (2 x 300,- Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 9.800,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 26. září 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.