



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Janem Peroutkou ve věci

žalobkyně:

Z. Ch.

státní příslušnice Mongolska

bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Petrem Václavkem

sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti

žalované:

Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie

sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 12. 2023, č. j. CPR-32323-3/ČJ-2023-930310-V249,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 21. 12. 2023, č. j. CPR-32323-3/ČJ-2023-930310-V249, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 12 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Petra Václavka.

Odůvodnění:

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

1. Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2023, č. j. KRPA-24442-11/ČJ-2023-000022-50 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „prvostupňový orgán“) žalobkyni uložilo povinnost opustit území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace podle § 50a odst. 2 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Podle § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců byla žalobkyni stanovena povinnost vycestovat ve lhůtě 30 dnů od právní moci prvostupňového rozhodnutí.
2. Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2023, č. j. CPR-32323-3/ČJ-2023-930310-V249 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná zamítla žalobkynino odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalovaná shrnula, že důvodem pro vydání prvostupňového rozhodnutí byl žalobkynin neoprávněný pobyt na území České republiky; žalobkyně na území České republiky pobývala od 13. 7. 2023 do 18. 7. 2023 neoprávněně. Žalovaná připustila, že postavení žadatelů o zaměstnání je v České republice komplikované a skutečně jim hrozí jisté riziko, že se dostanou do obtížného postavení, aniž by takovou situaci sami zavinili. Současně ale uvedla, že se stále jedná o platnou právní úpravu a cizince nikdo nenutí, aby o povolení k zaměstnání žádali právě v České republice, pokud jim vnitrostátní zákonná úprava nevyhovuje a nejsou ochotní nést její rizika. Prvostupňový orgán nicméně přihlédl k tomu, že se žalobkyně nacházela v nelehké situaci a snažila se svou situaci aktivně řešit. Proto přistoupil k uložení mírnějšího opatření – povinnosti opustit území – a nikoli ke správnímu vyhoštění. Stejně tak byly tyto okolnosti zohledněny při stanovení doby k vycestování, která byla stanovena v maximální možné délce. Žalovaná se neztotožnila ani s tím, že by žalobkyni vznikla prvostupňovým rozhodnutím značná újma ve výši 84 300 Kč, což je částka, kterou vynaložila na přicestování do České republiky a získání pobytového oprávnění. Podle žalované tvrzená újma není důsledkem napadeného rozhodnutí.
3. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalované.

Obsah žaloby a ostatních podání účastníků

4. Žalobkyně v *žalobě* namítala, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dále uvedla, že v předcházejícím správním řízení nebyl dostatečně zjištěný skutkový stav a nebyla dostatečně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do žalobkynina života. Žalobkyně rozporovala závěr žalované, že jí k pobytu na území České republiky nesvědčilo žádné pobytové oprávnění. V odvolání namítala, že pobývala na území České republiky oprávněně v souladu s § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. K této skutečnosti se však žalovaná nijak nevyjádřila. Jednalo se přitom o podstatnou část odvolací argumentace. Žalobkyně měla za to, že je její případ specifickým důsledkem mezery v právní úpravě. Zákon o pobytu cizinců nepočítá s možností, že dojde k ukončení pracovního poměru s žadatelem o zaměstnaneckou kartu v mezidobí mezi vstupem na území a vydáním zaměstnanecké karty. Tím se cizinci ocitají ve velmi zranitelné pozici vůči zaměstnavateli. Žalobkyně také podotkla, že podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců může držitel zaměstnanecké karty změnit zaměstnavatele až po uplynutí 6 měsíců. Toto ustanovení tak dává zaměstnavatelům velkou moc, jelikož mohou cizince donutit k přijetí řady nevýhodných ujednání, z nichž se cizinci nebudou moci v prvním půl roce jejich pobytu vymanit (nemohou půl roku změnit

zaměstnavatele). Taková nevýhodná situace žadatelů o zaměstnaneckou kartu má nicméně řešení v § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Žalobkyni nebylo umožněno převzít si oprávnění k pobytu z důvodu ukončení zaměstnání ze strany zaměstnavatele, přičemž tato překážka vznikla nezávisle na její vůli. Je tedy přesvědčena, že na území České republiky pobývá v souladu se zákonem. Podle žalobkyně nemohou být právní předpisy vykládány tak tvrdě, jak to učinila žalovaná. K tomu odkázala na základní zásady správního řízení, podle kterých platí, že správní orgány šetří práva osob nabytá v dobré víře (§ 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Žalobkyně též poukázala na to, že podle tvrzení žalované uplynula dne 5. 2. 2023 doba, po kterou byla žalobkyně na základě vstupního víza oprávněna pobývat na území České republiky. Naopak Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) v usnesení ze dne 13. 6. 2023, č. j. OAM-71776-44/ZM-2022, uvedlo, že žalobkynin oprávněný pobyt trval do dne 6. 2. 2023. Žalobkyně se dne 12. 6. 2023 dostavila na pracoviště ministerstva v Kutné Hoře, kde jí bylo sděleno, že po dobu řízení je její pobyt považován za oprávněný. Zároveň jí byl vydán výjezdní příkaz platný do dne 12. 7. 2023. Žalovaná pak v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobkynin nelegální pobyt trval 5 dnů (od 13. do 18. 7. 2023). Úvahy správních orgánů týkající se neoprávněnosti žalobkynina pobytu jsou proto zmatené a vzájemně si odporují. Správní orgány by také měly šetřit práva nabytá v dobré víře. Žalobkyně byla během své návštěvy ministerstva ujištěna o oprávněnosti svého pobytu na území. V tomto ohledu je matoucí, jakým způsobem se správní orgány rozcházejí v určení doby žalobkynina údajného nelegálního pobytu. Žalobkyně si samozřejmě uvědomuje náročnost celého procesu, v němž ministerstvo o žádostech o pobytové oprávnění rozhoduje, přičemž o povinnosti opustit území rozhoduje prvostupňový orgán a žalovaná. Po žalobkyni nicméně nelze považovat, aby nesla následky nesouladu výkladů zákona o pobytu cizinců mezi různými správními orgány. Závěry ohledně oprávněnosti žalobkynina pobytu měly být žalovanou řádně zdůvodněny. V ideálním případě by měla být rozhodnutí ministerstva, prvostupňového orgánu a žalované jednotné. Nelze pak připustit, aby žalovaná takovou otázku neposoudila vůbec. K rozkolu mezi závěry správních orgánů žalobkyně odkázala na judikaturu NSS vyjadřující se k dysfunkci orgánů veřejné moci jako možnému liberačnímu či exkulpačnímu důvodu.

5. Žalovaná ve svém *vyjádření* poznamenala, že žalobkyně v žalobě neuvedla žádné nové skutečnosti. Žalovaná se se žalobními námitkami neztotožnila a plně odkázala na napadené rozhodnutí, v němž se k celé věci přezkoumatelně vyjádřila a uvedla důvody, pro které bylo shledáno naplnění znaků skutkové podstaty § 50a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců. V rámci předcházejícího správního řízení byly zjištěny a doloženy relevantní podklady pro konstatování žalobkynina protiprávního jednání a rovněž byla řádným způsobem zhodnocena přiměřenost rozhodnutí o povinnosti opustit území Evropské unie.

Skutečnosti vyplývající ze správního spisu

6. Ze správního spisu soud zjistil, že se žalobkyně dne 18. 7. 2023 dostavila k prvostupňovému orgánu s žádostí o vyřešení svého pobytu v České republice. Lustrací bylo zjištěno, že žalobkyně nemá žádné platné povolení k pobytu v České republice, a proto bylo možné předpokládat, že pobývá na území České republiky neoprávněně. Z tohoto důvodu byla žalobkyně zajištěna podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

7. Podle prvostupňového rozhodnutí bylo zjištěno, že žalobkyně není držitelkou platného oprávnění k pobytu. Žalobkyně měla v cestovním dokladu vylepeno vízum s platností od 15. 11. 2022 do 13. 5. 2023. Dále měla v cestovním dokladu vylepen výjezdní příkaz, v němž byla stanovena doba pro vycestování od 12. 6. 2023 do 12. 7. 2023. Prvostupňový orgán konstatoval, že žalobkyně pobývala na území od 13. 7. 2023 do 18. 7. 2023 (6 dnů) neoprávněně. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí prvostupňový orgán zohlednil též kritéria podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K tomu uvedl, že rozhodnutí o stanovení povinnosti vycestovat z území je pouze „donucovacím prostředkem“ k tomu, aby cizinec svůj pobyt na území České republiky uvedl do souladu se zákonem, neboť právo pobytu na území České republiky bez potřebného pobytového oprávnění mu není dáno ústavním právem. Rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců je nejmírnějším opatřením, které lze v případě neoprávněně pobývajícího cizince přijmout. Žalobkyně neuvedla, že by jí na území domovského státu, kam se může v případě nutnosti dobrovolně vrátit, hrozilo nebezpečí vážné újmy.
8. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm shrnula svou pobytovou historii. Žalobkyně je žadatelkou o povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Řízení o její žádosti je vedeno u ministerstva. Žalobkyni bylo uděleno vstupní vízum za účelem převzetí povolení k pobytu. Žalobkyně dne 3. 12. 2022 přicestovala do České republiky. Ještě před vydáním pobytového oprávnění ve formě zaměstnanecké karty však došlo ze strany zaměstnavatele k ukončení pracovního poměru ve zkušební době. Žalobkyně proto požádala o povolení změny obsahu žádosti tak, aby jí mohla být zaměstnanecká karta vydána na jinou pracovní pozici pro jiného zaměstnavatele. Ve své žádosti o změnu obsahu podání žalobkyně argumentovala hrozící vážnou újmu, kterou spatřovala ve výdajích vynaložených za účelem získání pobytového oprávnění. Žalobkynina žádost o změnu obsahu žádosti však byla zamítnuta, stejně jako následné odvolání. V průběhu celého řízení nicméně došlo k uplynutí platnosti vstupního víza. Proto byl žalobkyni vydán výjezdní příkaz, který ji opravňoval k pobytu na území do dne 12. 7. 2023. Žalobkyně však je přesvědčena o oprávněnosti svého dalšího pobytu na území. Stejně jako v samotné žalobě i v odvolání žalobkyně poukázala na skutečnost, že její případ je výsledkem mezery v právní úpravě zaměstnaneckých karet. Zákon o pobytu cizinců spojuje udělení pobytového oprávnění až s převzetím zaměstnanecké karty. Pokud zaměstnavatel zruší pracovní poměr ve zkušební době, nemůže cizinec využít postup podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců, ale musí přikročit ke změně žádosti podle § 41 odst. 8 správního řádu. Jelikož úprava zaměstnaneckých karet v zákoně o pobytu cizinců s možností zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době před převzetím zaměstnanecké karty nepočítá, je třeba na žalobkyninu situaci aplikovat § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Zrušení pracovního poměru ve zkušební době zaměstnavatelem je totiž skutečnost na žalobkynině vůli nezávislá. Na základě § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců proto může žalobkyně na území České republiky setrvat, dokud nebude řízení o vydání zaměstnanecké karty skončeno.
9. Dne 21. 12. 2023 žalovaná vydala napadené rozhodnutí.

Posouzení žaloby

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Žaloba je tedy věcně projednatelná.

11. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání. Žalovaná na výzvu soudu sdělila, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Žalobkyně se na výzvu soudu k této otázce nevyjádřila, její souhlas s takovým postupem se proto předpokládá.
12. Podle § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem převzetí příslušného oprávnění k pobytu na území opravňuje cizince k pobytu na území po dobu 60 dnů. Vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného Ministerstvem zahraničních věcí opravňuje k pobytu po dobu 30 pracovních dnů. V případě, že převzetí oprávnění k pobytu podle věty první nebo podání žádosti podle věty druhé brání důvody na vůli cizince nezávislé, považuje se doba pobytu po vstupu cizince na území za prodlouženou až do doby, než tyto důvody pominou. Cizinec je povinen po zániku důvodů podle věty třetí tyto důvody neprodleně oznámit ministerstvu, jde-li o vízum udělené za účelem převzetí příslušného oprávnění k pobytu na území, nebo Ministerstvu zahraničních věcí, jde-li o vízum udělené za účelem podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu vydávaného tímto ministerstvem.
13. Podle § 42g odst. 7 zákona o pobytu cizinců je změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 povinen oznámit ministerstvu nejméně 30 dnů před takovou změnou. Změnit zaměstnavatele je držitel zaměstnanecké karty oprávněn nejdříve 6 měsíců od právní moci rozhodnutí o vydání zaměstnanecké karty; to neplatí v případě rozvázání pracovního poměru cizince výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce, dohodou z těchto důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce nebo zrušením pracovního poměru zaměstnavatelem ve zkušební době a pokud cizinec tyto důvody současně s oznámením prokáže. Držitel zaměstnanecké karty vydané podle odstavce 2 dále není oprávněn změnit zaměstnavatele nebo nastoupit na pracovní pozici, bude-li budoucím zaměstnavatelem agentura práce. Držitel zaměstnanecké karty, který na území přicestoval na základě vládou schváleného programu, je oprávněn změnit zaměstnavatele nejdříve po uplynutí doby, na kterou byla tato zaměstnanecká karta vydána; to neplatí, pokud dřívější změnu zaměstnavatele umožňují podmínky vládou schváleného programu, na jehož základě držitel zaměstnanecké karty na území přicestoval. Držitel zaměstnanecké karty dále není oprávněn oznámit změnu zaměstnavatele po uplynutí doby uvedené v § 63 odst. 1.
14. Podle § 50a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců rozhodnutí o povinnosti opustit území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace policie vydá cizinci, který není držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie a na území pobývá neoprávněně, u něhož nebyly shledány důvody pro zahájení řízení o správním vyhoštění.
15. Podle § 169t odst. 7 písm. a) zákona o pobytu cizinců v případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti, vydání osvědčení o registraci nebo povolení k přechodnému nebo k trvalému pobytu se vydáním rozhodnutí rozumí převzetí průkazu o povolení k pobytu, jde-li o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení jeho platnosti.

16. Podstata žalobní argumentace spočívá primárně v tom, že se žalovaná nevypořádala se všemi žalobkyninými odvolacími námitkami. Z toho důvodu žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
17. Námitka nepřezkoumatelnosti je důvodná.
18. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může spočívat jednak v nedostatku důvodů takového rozhodnutí, jednak v jeho nesrozumitelnosti. Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se ve své judikatuře opakovaně zabýval NSS [srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64; ty se sice zabývaly především posuzováním (ne)přezkoumatelnosti rozsudku, lze z nich však vycházet i v případě (ne)přezkoumatelnosti správního rozhodnutí, neboť je ovládají stejné principy (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005-44)]. Z vyslovených závěrů přitom vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu správní orgán považoval námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci uvedenou v odvolání či proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu.
19. O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů se jedná rovněž tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. též rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Naopak, pokud se správní orgán podstatou námitky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí se nejedná. Správní orgány a soudy zároveň nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).
20. Z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu není nepřezkoumatelné, pokud je odpověď na dílčí odvolací námitku alespoň implicitně obsažena ve vypořádání jiné námitky nebo pokud správní orgán postaví proti námitkám vlastní ucelenou argumentaci, vedle níž námitka neobstojí. Zbývá dodat, že o nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31).
21. Současně platí, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti. To znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací orgán doplnil závěry rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud dospěje k závěru, že se nevypořádal se všemi námitkami či vyjádřeními účastníků, ač tak měl učinit. Tento názor má oporu v judikatuře NSS, podle níž může odvolací správní orgán nahradit část odůvodnění správního orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost v případě, kdy rozhodnutí prvostupňového orgánu potvrzuje (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Azs 151/2015-35, nebo rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29). Se zřetelem k téže zásadě je také přípustné, aby odvolací orgán pouze převzal závěry vyslovené již správním orgánem prvního stupně, aniž by se sám

výslovně v odůvodnění rozhodnutí o řádném opravném prostředku těmito námitkami detailně zabýval. Pokud je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, že se odvolací orgán otázkou (alespoň implicitně) zabýval a ztotožnil se s názorem vysloveným v prvostupňovém rozhodnutí, jímž byla námitka účastníka vypořádána, a sám si tak odůvodnění obsažené v prvostupňovém rozhodnutí osvojil (aproboval je), pak rovněž nejde o nepřezkoumatelnost.

22. O žádnou se zmíněných situací – kdy by bylo možné dospět k závěru, že absence přímého vypořádání se s každou odvolací námitkou nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí – se však v posuzované věci nejedná.
23. Podle § 50a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců je rozhodnutí o povinnosti opustit území vydáno cizinci, který, a to kumulativně: (1) není držitelem platného oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, (2) na území pobývá neoprávněně a (3) u něhož nebyly dány důvody pro zahájení řízení o správním vyhoštění.
24. Žalobkyně uznává, že není držitelkou platného oprávnění k pobytu. Současně prvostupňový orgán ani žalovaná neshledaly, že by byl u žalobkyně dán důvod ke správnímu vyhoštění. Žalobkynina argumentace se tak soustředí na nenaplnění druhé podmínky pro vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území, jelikož má za to, že na základě § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců pobývá na území České republiky oprávněně.
25. Žalobkyně je toho názoru, že zrušení pracovního poměru ve zkušební době ze strany zaměstnavatele představuje důvod na vůli cizince nezávislý, který jí zabránil převzít si zaměstnaneckou kartu (povolení k dlouhodobému pobytu). Tím je podle žalobkyně naplněna hypotéza § 30 odst. 4 věty druhé zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně má též za to, že pokud důvod na vůli cizince nezávislý, pro který si cizinec nemohl zaměstnaneckou kartu včas převzít, trvá i po uplynutí doby platnosti vstupního víza, lze v souladu s § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců považovat pobyt cizince na území České republiky i nadále za oprávněný. Jinými slovy, žalobkyně může na území České republiky oprávněně pobývat, dokud nebude o její žádosti o vydání zaměstnanecké karty ministerstvem, případně Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců pravomocně rozhodnuto, a to i navzdory tomu, že doba platnosti jejího vstupního víza již dne 13. 5. 2023 uplynula.
26. Tuto argumentaci nelze považovat za irelevantní, aby se s ní správní orgány nemusely nijak vyrovnávat; naopak je pro rozhodnutí o povinnosti opustit území klíčová, jelikož se týká jedné z nutných podmínek, která musí být pro vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území naplněna.
27. Žalovaná upozornila na to, že se žalobkyně rozhodla pobývat na území České republiky dobrovolně (respektive rozhodla se získat oprávnění k pobytu právě na území České republiky), musí proto akceptovat národní právní úpravu, a to i se všemi jejími riziky. S povinností cizinců podřídit se platným a účinným právním předpisům se soud ztotožňuje. Žalobkyně se nicméně ve své argumentaci odvolává na konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců a nabízí jeho možný výklad (jenž je jí ku prospěchu). Interpretace právního předpisu je přitom nezbytnou součástí procesu jeho aplikace. Žalobkyně tak „pouze“ využívá nástroje a možnosti, které jí platná a účinná právní úprava poskytuje. Argumentace, že určité ustanovení právního předpisu lze vyložit v žalobkynin prospěch, přitom není odmítnutím platného a účinného právního rámce (jak se žalovaná patrně domnívá), ale naopak potvrzením jeho relevance.

28. V napadeném ani v prvostupňovém rozhodnutí (které spolu tvoří jeden celek – srov. 21 tohoto rozsudku) nelze vysledovat argumentační linii, která by žalobkynin výklad zákona o pobytu cizinců, z něhož žalobkyně dovozuje oprávněnost svého pobytu na území, vyvracela. Prvostupňový orgán ani žalovaná se k (ne)přiléhavosti § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců na žalobkyninu situaci explicitně nevyjádřily. Není přitom úkolem soudu, aby se opodstatněností argumentace založené na potenciální aplikaci § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců zabýval jako první, neboť by tím neodůvodněně nahrazoval činnost správních orgánů, což překračuje přezkumnou povahu jeho rozhodování v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.
29. Současně nelze mít ani za to, že by prvostupňový orgán nebo žalovaná postavily proti žalobkynině argumentaci týkající se oprávněnosti jejího pobytu na území České republiky ucelený právní názor, z něhož by plynulo vypořádání námitek minimálně implicitně – což by vedlo k závěru, že napadené rozhodnutí vypořádání odvolacích námitek obsahuje a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí není dána.
30. Prvostupňový orgán konstatoval, že žalobkyně pobývala na území ode dne 13. 7. 2023 do dne 18. 7. 2023 neoprávněně. Žalovaná v napadeném rozhodnutí zrekapitulovala žalobkyninu pobytovou historii. Se závěrem prvostupňového orgánu ohledně doby žalobkynina neoprávněného pobytu na území se žalovaná v napadeném rozhodnutí ztotožnila. Otázce samotné (ne)oprávněnosti žalobkynina pobytu na území – a tedy podmínce, za níž je možno rozhodnout o povinnosti opustit území – se však podrobněji nevěnovala.
31. Žalovaná na str. 4 napadeného rozhodnutí uvedla, že „[ř]ízení o žádosti účastnice řízení bylo již pravomocně ukončeno dne 28. 08. 2023, kdy její žádosti nebylo vyhověno. Jestliže tedy ze strany OAMP nebylo účastnici řízení pobytové oprávnění uděleno, nemá odvolací orgán možnost tuto skutečnost nijak změnit.“ Žalovaná se patrně domnívala, žalobkynina žádost o vydání zaměstnanecké karty byla dne 28. 8. 2023 pravomocně zamítnuta. V tom lze spatřovat jistý zárodek právní argumentace, která by konkurovala žalobkynině námitkám, že na území pobývá oprávněně. Jestliže by v době vydání napadeného rozhodnutí byla žalobkynina žádost o vydání zaměstnanecké karty skutečně pravomocně zamítnuta, nebyl by již § 30 odst. 4 zákona o pobytu cizinců (tak, jak si jej žalobkyně vykládá) na projednávanou věc aplikovatelný.
32. Pokud žalovaná omezila svou argumentaci spíše na *poznámku* ohledně průběhu paralelně vedeného řízení o vydání zaměstnanecké karty, není tím však naplněn argumentační standard, za základě něhož by bylo možné uvažovat o tom, že i přes chybějící explicitní reakci na odvolací námitku splňuje napadené rozhodnutí kritéria přezkoumatelnosti. Žalovaná totiž nepředložila komplexní právní úvahu, která by pokrývala základní otázky projednávané věci a činila by tak jednotlivé odvolací námitky – v širším kontextu celého odůvodnění – nerelevantními.
33. Nadto správní spis neobsahuje ani žádné rozhodnutí, které by dokládalo, že žalobkyni skutečně nebylo ke dni 28. 8. 2023 v žádosti o vydání zaměstnanecké karty vyhověno (tudíž ke dni vydání napadeného rozhodnutí pobývala na území neoprávněně). Žalovaná ani rozhodnutí o nevydání zaměstnanecké karty nijak nespecifikovala (například číslem jednací) a její zmínky o řízení vedeném se žalobkyní před ministerstvem byly velmi obecné.

34. Žalobkyně k odvolání přiložila usnesení ze dne 13. 6. 2023, č. j. OAM-71776-44/ZM-2022, kterým ministerstvo žalobkyni nepovolilo změnu obsahu žádosti o zaměstnaneckou kartu. Z výsledku lustrace cizineckého informačního systému (CIS) ze dne 20. 11. 2023 založeného ve správním spise vyplynulo, že žalobkyně měla status žadatele bez povolení k pobytu a stav pobytu byl „Z – požadovaný“. Ve výsledku lustrace je též uvedena poznámka, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutím ze dne 23. 8. 2023, č. j. MV-118511-4/SO/2023, zamítla žalobkynino odvolání a potvrdila usnesení ministerstva o nepovolení změny obsahu žádosti. Rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci dne 28. 8. 2023. Ze správního spisu proto nijak neplyne, že by ke dni 28. 8. 2023 bylo řízení o vydání zaměstnanecké karty pravomocně ukončeno; tedy, že by ministerstvo podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců žalobkyni zaměstnaneckou kartu nevydalo. Usnesení, kterým se nevyhovuje žádosti o povolení změny obsahu podání podle § 41 odst. 8 správního řádu, je totiž rozhodnutím předběžné povahy. Nejedná se o definitivní rozhodnutí ve věci vydání zaměstnanecké karty. Ostatně rozhodnutí vydaná v režimu § 41 správního řádu nelze ani přímo napadnout žalobou [srov. § 70 písm. c) s. ř. s., podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem]. Proti důsledkům takových „procesních“ rozhodnutí se lze bránit až v rámci přezkumu finálního rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 Azs 506/2018-19, ze dne 18. 2. 2016, č. j. 4 Azs 11/2016-22, ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 47/2009-115, ze dne 10. 12. 2009, č. j. 9 As 48/2009-105, či ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007-49).
35. Téměř totožný případ jako v nyní projednávané věci posuzoval zdejší soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2023, č. j. 48 A 8/2023-51. Jednalo se o cizinku, která přicestovala na území České republiky spolu se žalobkyní a stihl ji podobný osud jako žalobkyni (zaměstnavatel s ní rozvázal pracovní poměr ve zkušební době, proto si nemohla převzít zaměstnaneckou kartu a byla jí uložena povinnost opustit území). Současně soud vede se zmíněnou cizinkou řízení pod sp. zn. 48 A 10/2023 ve věci žádosti o vydání zaměstnanecké karty. V žalobě cizinka namítá, že její žádost o vydání zaměstnanecké karty byla podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců zamítnuta, přičemž v žalobních bodech vznáší námitky proti usnesení, kterým jí nebyla povolena změna obsahu podání (změna zaměstnavatele), jelikož si podle žaloby byla vědoma toho, že rozhodnutí o změně obsahu podání je vyloučeno ze soudního přezkumu a lze jej přezkoumat až společně s rozhodnutím ve věci samé. I z tohoto poukazu na soudní řízení vedené s žalobkyninou kolegyní ve věci vydání zaměstnanecké karty plyne, že usnesení o zamítnutí změny obsahu podání není rozhodnutím, kterým by byl stav pobytu žadatele o vydání zaměstnanecké karty finálně vyřešen.
36. Soud proto shrnuje, že se žalovaná nevypořádala s podstatnou odvolací námitkou (explicitně ani implicitně), proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Její tvrzení, že žalobkyni nebylo ministerstvem uděleno pobytové oprávnění, nepředstavuje komplexní argumentaci vyvracející odvolací námitky a nadto ani nemá oporu ve správním spise.
37. Žalobkyně dále namítala, že se jí od různých správních orgánů dostávalo ohledně doby (ne)oprávněnosti jejího pobytu různých závěrů. Podle ministerstva trval žalobkynin oprávněný pobyt do dne 6. 2. 2023. Dále ministerstvo vydalo žalobkyni dne 12. 6. 2023 výjezdní příkaz platný do dne 12. 7. 2023 a současně žalobkyni sdělilo, že po dobu řízení bude její pobyt oprávněný. Sama žalovaná měla v napadeném rozhodnutí za to, že žalobkyně pobývala na území oprávněně do dne 12. 7. 2023.

38. S žalobkyní lze souhlasit v tom směru, že by správní orgány měly z hlediska právní jistoty a požadavku na efektivní fungování orgánů veřejné moci v řízeních se shodným účastníkem při řešení shodných otázek (doby oprávněnosti pobytu) docházet ke shodným závěrům. Na druhou stranu žalobkyně netvrdí (a ze správního spisu ani taková skutečnost neplyne), že by byla správními orgány výslovně utvrzena v tom, že od 13. 7. 2023 pobývala na území České republiky oprávněně. Správní orgány proto svým jednáním nezaložily u žalobkyně dobrou víru v to, že od 13. 7. 2023 pobývala na území České republiky v souladu se zákonem. Soud se na tomto místě nijak nevyjadřuje k tomu, zda žalobkyně v době vydání napadeného rozhodnutí pobývala na území České republiky oprávněně či ne. Tuto otázku bude muset blíže (přezkoumatelně) vypořádat žalovaná. Soud má pouze za to, že judikatura, podle které nelze klást dysfunkci veřejné moci k tíži jednotlivce, není na žalobkynin případ přílehavá. Rozsudky NSS zmíněné v žalobě řešily případy, kdy žalobci byli na základě úkonů správních orgánů v dobré víře, že postupují v souladu se zákonem, respektive že mají pro svou činnost všechna potřebná povolení, ačkoli tomu tak nebylo (srov. rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012-30, ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS, a ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009-61, č. 2408/2011 Sb. NSS). Dále se týkaly nestálosti judikatury v době spáchání přestupku, která se měla promítnout do úvah o stanovení výše pokuty (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2021, č. j. 2 As 256/2020-35). O situaci, kdy by žalobkyně byla správními orgány udržována v jistotě, že může i po 12. 7. 2023 pobývat na území České republiky oprávněně, popřípadě by napadené rozhodnutí vycházelo z rozkolísané rozhodovací praxe soudů, však v posuzované věci nešlo.
39. Žalobkyně konečně v souvislosti se zákonností napadeného rozhodnutí namítala i nedostatečné zjištění skutkového stavu, tyto námitky ovšem blíže nerozvedla. Takto obecné výtky soud nepovažuje za samostatné žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Soud připomíná, ve správním soudnictví přezkoumávají soudy rozhodnutí správních orgánů, moc soudní tak zasahuje do činnosti moci výkonné. Jelikož se jedná o zasahování jedné státní moci do jiné, které je nezbytné z hlediska principu právního státu, je smysluplné, pokud zákonodárce stanovil, že se tak má stát jen na základě jasně a konkrétně vymezených důvodů. Není tedy přípustný paušální, nekonkretizovaný zásah moci soudní do činnosti moci výkonné, tzn., že není přípustný povšechný přezkum správních rozhodnutí soudem. Funkcí právního institutu žalobních bodů je tak vůbec umožnění *konkrétního přezkumu správních rozhodnutí soudem*. Pojem žalobního bodu tak musí být interpretován z hlediska této jeho funkce. V souladu s touto funkcí je pak požadavek konkrétně formulovaného žalobního bodu, který jasně vymezí rozsah soudního přezkumu, a tím i míru zásahu moci soudní do moci výkonné. Připuštěním vágních a nekonkrétně formulovaných žalobních bodů by § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ztratil smysl (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2005, č. j. 6 Azs 101/2004-52). Není naprosto namístě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobkynina advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).

Závěr a náklady řízení

40. Jelikož se žalovaná opomněla vypořádat s relevantní odvolací námitkou, soud napadené rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zároveň věc podle § 78 odst. 4 vrátil žalované k dalšímu řízení. Právním názorem soudu je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč. Tato částka se skládá za zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 4 000 Kč a náhrady nákladů za zastoupení ve výši 8 228 Kč. Ty tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Soud žalobkyniny samostatně nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení za podaný návrh na odkladný účinek, protože nic nebránilo tomu, aby jej žalobkyně podala společně s žalobou, resp. s žalobou doplněnou o všechny žalobní body. Žalobkynině zástupci přísluší rovněž náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Žalobkynin advokát je společníkem advokátní kanceláře, která má formu společnosti s ručením omezeným a je plátní daně z přidané hodnoty. Proto soud jeho odměnu zvýšil o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 6 800 Kč, tedy o 1 428 Kč. Soud uložil žalované zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího 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 ve dvou 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 18. března 2024

Jan Peroutka, v. r.
samosoudce

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

