



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **E. P.**, zastoupená JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, se sídlem Karlovo nám. 18, Praha 2, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2023, č. j. 8 A 78/2022-26,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2023, č. j. 8 A 78/2022-26, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně pobývala na území ČR jako žadatelka o udělení mezinárodní ochrany, následně požádala o udělení trvalého pobytu a současně o vízum za účelem strpění, které jí bylo uděleno dne 10. 6. 2021. Dne 10. 3. 2022 podala žádost o vydání zaměstnanecké karty. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“) usnesením ze dne 20. 4. 2022, č. j. OAM-25405-12/ZM-2022, zastavilo řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty podle § 169r odst. 1 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“), neboť žalobkyně podala žádost na území ČR, ač k tomu nebyla oprávněna. Podle ministerstva žalobkyně ke dni rozhodnutí o žádosti pobývala na území ČR nepřetržitě 315

dní, nesplňovala tak podmínku 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR stanovenou v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Z tohoto důvodu nebyla oprávněna podat danou žádost na území ČR, ale pouze prostřednictvím zastupitelského úřadu. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 7. 2022, č. j. MV-96893-4/SO-2022, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení ministerstva.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Nesouhlasila s výkladem podmínky 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR stanovené v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, k němuž dospěly správní orgány. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že od roku 2015 z území ČR na jediný den nevycestovala. V zákonné lhůtě po ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany podala žádost o vydání povolení k trvalému pobytu a vydání dlouhodobého víza za účelem strpění. Následně jí byl povolen dlouhodobý pobyt za účelem strpění, s žádostí o trvalý pobyt nebyla úspěšná. Překážkou, která žalobkyni bránila v podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě ČR, bylo usnesení vlády ze dne 30. 3. 2022 o přijetí krizového opatření č. 76/2022 Sb. (dále jen „krizové opatření č. 76/2022 Sb.“). Žalobkyně byla názoru, že splňovala podmínky stanovené v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 8 A 78/2022-26, zrušil rozhodnutí žalované ze dne 13. 7. 2022 i rozhodnutí ministerstva ze dne 20. 4. 2022 a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Podle městského soudu správní orgány nesprávně vyložily § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Logickým a teleologickým výkladem dané normy městský soud dospěl k závěru, že podmínka 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR je splněna při jakémkoliv legálním pobytu žadatele na území ČR, nikoliv jen při pobytu na základě dlouhodobého víza, respektive dlouhodobého pobytu za účelem strpění. Pokud by zákonodárce chtěl, aby nepřetržitost doby pobytu v délce 3 let byla vázána pouze na povolení k pobytu za účelem strpění, formuloval by uvedenou podmínku tímto způsobem. Jestliže tak výslovně neučinil, je třeba vyložit uvedené ustanovení extenzivně.

[4] Podle městského soudu nebrání jím zastávanému výkladu ani § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se tento zákon *nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany*. Citované ustanovení pouze definuje osoby, které mohou opřít o tento zákon svůj nárok, a žalobkyně k nim zcela jistě patří. Městský soud v této souvislosti odkázal na § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, dle kterého bylo možné požádat o povolení k trvalému pobytu po 4 letech nepřetržitého pobytu na území s tím, že do doby pobytu se započítávala doba, po kterou byl cizinec žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. Městský soud konstatoval, že žalobkyně požádala o nižší pobytové oprávnění, než je povolení k trvalému pobytu, a proto neviděl důvod k tomu, aby byl výklad pojmu nepřetržitě doby v jejím případě přísnější.

[5] Městský soud také uvedl, že účelem zákona o pobytu cizinců není znemožnit pobyt cizinců na území ČR v případech, kdy zákon neobsahuje jasná pravidla a umožňuje různý výklad. Dále poukázal na skutečnost, že podmínka tříletého nepřetržitého pobytu pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v případě cizinců pobývajících na základě dlouhodobého pobytu byla vložena do zákona až s účinností od 14. 8. 2017. Do té doby bylo možné podat žádost o zaměstnaneckou kartu v podstatě ihned po obdržení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění. Výklad zákona provedený žalovanou je tedy jednak bezdůvodně přísný, jednak v rozporu s účelem § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců.

pokračování

Městský soud v této souvislosti odkázal na svůj rozsudek ze dne 30. 8. 2021, č. j. 6 A 68/2019-39, podle něhož je smyslem daného ustanovení umožnit podat žádost na ministerstvu osobám, kterým brání v podání žádosti na zastupitelském úřadě překážka na jejich vůli nezávislá. Městský soud dále vysvětlil, z jakých důvodů dospěl v nyní posuzované věci k odlišnému výkladu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, než v rozsudku ze dne 26. 4. 2023, č. j. 17 A 56/2022-34. Městský soud měl rovněž za to, že je v zájmu ČR, aby „se osoby, které zde pobývají po delší dobu, zaměstnaly a přispívaly do systému.“

II.

Obsah kasační stížnosti žalované a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Napadený rozsudek je dle stěžovatelky nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů.

[7] Stěžovatelka nesouhlasí s výkladem § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců provedeným městským soudem. Nadále zastává právní názor, že dobu pobytu žalobkyně na území ČR v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany nelze započítat do doby 3 let nepřetržitého pobytu ve smyslu uvedeného ustanovení. Stěžovatelka zároveň namítá, že § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců striktně omezuje působnost tohoto zákona tak, že se nevztahuje na žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Doba, kterou žalobkyně strávila na území ČR jako žadatelka o udělení mezinárodní ochrany, tak dle názoru stěžovatelky nelze považovat za legální pobyt ve smyslu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje také na § 3d odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), dle kterého právo setrvat na území nezakládá nárok na povolení k pobytu dle zákona o pobytu cizinců.

[8] Podle stěžovatelky je tedy podmínka nepřetržitosti doby pobytu na území ČR v délce 3 let vázaná na účel strpění pobytu; aby žalobkyně mohla podat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území ČR, musela by zde pobývat nepřetržitě po dobu nejméně 3 let za tímto účelem. To se ale nestalo. Žalobkyně pobývala na území ČR na základě dlouhodobého víza za účelem strpění, které jí bylo uděleno s platností od 10. 6. 2021 do 19. 9. 2021, následně na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění s platností od 20. 9. 2021 do 11. 4. 2022. Ke dni vydání napadeného usnesení tak žalobkyně pobývala na území jen 315 dnů.

[9] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud zcela pominul smysl a účel § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 222/2017 Sb.“). Z citované důvodové zprávy je dle stěžovatelky zřejmé, že smyslem dané změny právní úpravy bylo sjednocení podmínek, na jejichž základě může cizinec na území ČR, kde pobývá za účelem strpění, požádat o jednotlivé druhy povolení k dlouhodobému pobytu. Cílem bylo zastavit zneužívání pobytových oprávnění za účelem strpění k podávání žádostí o speciální druhy pobytového oprávnění, mj. zaměstnanecké karty, na území České republiky, tj. aniž by cizinec musel vycestovat.

[10] Podle názoru stěžovatelky záměr zákonodárce jasně vyplývá i ze zdůraznění posloupanosti pobytu na vízum za účelem strpění a dlouhodobého pobytu za týmž účelem. Pokud zákonodárce výslovně stanovil, že podmínkou pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na území ministerstvu je předchozí pobyt na základě dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu na území a následně na základě dlouhodobého pobytu za týmž účelem, je zřejmé, že podmínka tříletého nepřetržitého pobytu na území se vztahuje k těmto dvěma pobytovým oprávněním. Nebylo nutné volit jinou formulaci v rámci daného dovětku. Pokud by naopak zákonodárce měl v úmyslu započítat dobu pobytu na území ČR v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany do tříleté doby nepřetržitého pobytu na území ve smyslu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, učinil by tak výslovně, jako tomu je například v § 68 odst. 2 písm. d) bodu 2 téhož zákona.

[11] Závěrem stěžovatelka odkazuje na rozsudky městského soudu ze dne 30. 8. 2021, č. j. 6 A 68/2019-39, a ze dne 26. 4. 2023, č. j. 17 A 56/2022-34, a namítá, že v těchto případech městský soud vyložil § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců odlišně než v napadeném rozsudku. Stěžovatelka také podotýká, že držitelé víza za účelem strpění či dlouhodobého pobytu za týmž účelem mohou na území ČR pracovat na základě povolení k zaměstnání v souladu s § 97 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka vychází z předpokladu, že jedná účelově. V podání žádostí, které po skončení řízení o udělení mezinárodní ochrany učinila, však nelze spatřovat žádnou účelovost, neboť žalobkyně pouze postupovala v souladu se zákonem. Podle žalobkyně stěžovatelka vykládá ustanovení zákona o pobytu cizinců příliš restriktivně.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za ni k tomu pověřená osoba s náležitým právníkům vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

III. a) Přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro

pokračování

nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[16] Napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť městský soud odůvodnil své závěry srozumitelně a dostatečně podrobně se vypořádal se všemi žalobními body uplatněnými žalobkyní. Stěžovatelka ani nespecifikovala, v čem přesně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Ostatně o tom, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, svědčí také skutečnost, že stěžovatelka s řadou jeho závěrů v kasační stížnosti polemizuje. Odlišnou otázkou však je, zda napadený rozsudek není nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

III. b) Podmínka 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR stanovená v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců

[17] Jádrem sporu v posuzované věci je výklad podmínky 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR stanovené v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Konkrétně je sporné, jaký druh pobytu lze do této doby zahrnout – zda zákon odkazuje výhradně na pobyt na základě dlouhodobého víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění, nebo zda lze zohlednit také předchozí dobu, kdy cizinec pobýval na území ČR jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany.

[18] Podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 6. 2023, *žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. V průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu. Žádost nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území; to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3 a následně na území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu vydané podle § 43, **pobývá-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let.** Žádost dále nelze na území ministerstvu podat, pokud cizinec na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem sezónního zaměstnání. V zastoupení cizince, který není oprávněn na území ministerstvu podat žádost o vydání zaměstnanecké karty podle věty druhé, může žádost podat ministerstvu na základě plné moci jeho zaměstnavatel, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem programu schváleného vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku, který je organizačně zajišťován nebo koordinován k tomuto účelu ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, jehož okruhu působnosti se program týká (dále jen "vládou*

schválený program"), a umožňují-li tento způsob podání žádosti podmínky tohoto programu (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[19] Zákon o pobytu cizinců obsahuje dané pravidlo (s drobnými úpravami) s účinností od 15. 8. 2017. Podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 14. 8. 2017 platilo, že *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.* Již ve znění účinném před 14. 8. 2017 zákon o pobytu cizinců v § 42 odst. 2 stanovil, že *žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je dále oprávněn podat cizinec, 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 vydaného podle § 43, pobýval-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let.* Nicméně judikatura správních soudů dovodila, že právní úprava podávání žádostí o vydání zaměstnanecké karty obsažená v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, byla úpravou speciální, a proto se úprava obsažená v § 42 odst. 2 zákona v těchto případech neuplatnila (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 4 Azs 49/2019-30).

[20] Obdobná úprava jako v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců je nyní obsažená také v § 42d odst. 1 (ve vztahu k povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území), § 42f odst. 2 (povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu), § 42i odst. 3 (modrá karta) a § 42n odst. 7 (povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování).

[21] Podle důvodové zprávy k zákonu č. 222/2017 Sb. (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, sněmovní tisk č. 990/0, 7. volební období, 2013 – 2017, <https://www.psp.cz/>), kterým došlo mimo jiné k novelizaci § 42d odst. 1, § 42f odst. 2, § 42g odst. 5, § 42i odst. 3 a § 42n odst. 7 zákona o pobytu cizinců, bylo cílem těchto změn *„především narovnáni podmínek, za kterých cizinec pobývající na území České republiky na základě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu za tímž účelem, může požádat o standardní povolení k dlouhodobému pobytu. Ve stávající úpravě je tato otázka řešena v § 42 odst. 2 a v § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Oprávnění k pobytu za účelem strpění neslouží primárně k delšímu setrvání na území, ale má být řešením pro mimořádné případy, kdy je třeba po určitou dobu strpět pobyt cizince na území, neboť nastaly okolnosti, které odůvodňují jeho pobyt na území. Uvedený specifický druh pobytového oprávnění dovoluje cizinci požádat o standardní povolení k dlouhodobému pobytu až po 6 měsících pobytu na toto povolení. Rozšířením škály povolení k dlouhodobému pobytu (např. za účelem vědeckého výzkumu, zaměstnanecká karta, nově i povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování apod.) nebyl však tento prvek vnesen do podmínek pro podání žádostí o uvedené speciální druhy povolení k dlouhodobému pobytu na území. Oprávnění k pobytu za účelem strpění tak je využíváno k podávání žádostí o uvedené speciální pobytové oprávnění a setrvání na území. Cílem této úpravy je tedy pouze sjednocení podmínek, za nichž lze z oprávnění k pobytu za účelem strpění podat žádost o standardní nebo speciální druh povolení k pobytu.“*

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s výkladem § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců zastávaným stěžovatelkou, naopak nepřisvědčil výkladu, k němuž v napadeném rozsudku dospěl městský soud. Teleologickým a systematickým výkladem zákona je třeba dospět k závěru, že doba 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR ve smyslu uvedeného ustanovení

pokračování

zahrnuje pouze pobyt na základě dlouhodobého víza za účelem strpění a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění.

[23] Dané ustanovení je konstruováno tím způsobem, že nejprve obsahuje *obecné pravidlo* (žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu), z něhož následně stanoví *výjimku* (v průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu), poté stanoví *výjimku z této výjimky* (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 týmž účelem) a nakonec další *výjimku z poslední uvedené výjimky* (to neplatí, jde-li o cizince, který na území pobýval na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu a následně na území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu za týmž účelem, pobýval-li na území nepřetržitě po dobu nejméně 3 let).

[24] Z uvedeného je zřejmé, že podmínka 3 let nepřetržitého pobytu na území se vztahuje právě k pobytu na základě dlouhodobého víza za účelem strpění a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění. Jiný výklad by nedával smysl, neboť celá věta třetí § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců hovoří jen a pouze o těchto pobytových oprávněních. Tomuto výkladu nasvědčuje také výše citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., z níž lze dovodit, že cílem zákonodárce bylo omezit možnost využívání pobytových oprávnění za účelem strpění k podávání žádostí o speciální druhy pobytového oprávnění (mimo jiné zaměstnanecké karty) na území ČR.

[25] Poukázat lze také na § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle něhož se tento zákon *nevztahuje na cizince, který je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, cizincem, který je strpěn na území, azylantem nebo osobou požítvající doplňkové ochrany, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak*. Obdobně podle § 3d odst. 1 zákona o azylu platí, že *žadatel o udělení mezinárodní ochrany je oprávněn setrvat na území; to neplatí, podal-li další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Právo setrvat na území nezakládá nárok na povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky (...)*.

[26] Z právě citovaných ustanovení vyplývá, že po dobu, kdy je cizinec v postavení žadatele o mezinárodní ochranu, se na něj vztahuje zákon o azylu a zároveň je zpravidla vyňat z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců. Cizinec může po tuto dobu legálně setrvat na území ČR, nejde ale o oprávnění k pobytu podle zákona o pobytu cizinců (viz např. body 25 a 43 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, č. j. 5 Azs 50/2021-33, č. 4551/2024 Sb. NSS). Z pravidla, že žadatel o mezinárodní ochranu je vyňat z osobní působnosti zákona o pobytu cizinců, existují určité výjimky, ty však musí stanovit zákon. Jako příklad takové výjimky lze uvést úpravu obsaženou v § 68 odst. 2 písm. d) bodu 2 (zmiňovanou stěžovatelkou), nebo v § 67 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (zmiňovanou městským soudem). Ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců obdobnou výjimku z uvedeného pravidla neupravuje. Nelze proto dovozovat, že doba 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR ve smyslu tohoto ustanovení zahrnuje rovněž dobu, po kterou cizinec pobýval na území ČR coby žadatel o mezinárodní ochranu.

[27] Městský soud v napadeném rozsudku odkázal také na svůj rozsudek ze dne 30. 8. 2021, č. j. 6 A 68/2019-39. V uvedené věci však městský soud posuzoval, zda je podmínka 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR ve smyslu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců splněna, pokud cizinec z území ČR na krátkou dobu vycestoval (v daném případě žadatelka o zaměstnaneckou kartu v posuzované době vycestovala na 5 dnů do Španělska na dovolenou). Městský soud k tomu v bodě 31 rozsudku č. j. 6 A 68/2019-39 uvedl, že pobyt „by měl být oprávněný a zároveň nepřetržitý v tom smyslu, že osoba v zemi skutečně pobývala a mohla tak požádat o jiný druh pobytového oprávnění (a zároveň nemůže z důvodu překážek na její vůli nezávislých podat žádost na zastupitelském úřadě ČR). Pokud jde ovšem o vlastní fyzickou přítomnost cizince na území, měla by být zajištěna určitá pružnost s ohledem na okolnosti každodenního života, tj. na povahu (délku, destinaci, způsob, důvod) vycestování z území ČR, a to ve vztahu k vlastnímu účelu povolení k pobytu za účelem strpění a stanovené výjimky pro podání žádosti.“

[28] Nejvyšší správní soud blíže nehodnotí právě uvedené závěry, neboť předmětem kasačního přezkumu v tomto řízení není rozsudek městského soudu č. j. 6 A 68/2019-39 (proti němuž ani nebyla podána kasační stížnost). Pro účely nyní posuzované věci nicméně konstatuje, že se jednalo o odlišný případ, z něhož nelze dovozovat pro nynější věc relevantní závěry. Zcela jistě z rozsudku městského soudu č. j. 6 A 68/2019-39 neplyne paušální závěr, že smyslem § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců je obecně umožnit podat žádost na ministerstvu osobám, kterým brání v podání žádosti na zastupitelském úřadě překážka na jejich vůli nezávislá. Pro takový paušální závěr nelze nalézt žádnou oporu ani v zákoně. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců stanoví naopak obecné pravidlo, že žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. Z tohoto pravidla pak stanoví výjimky umožňující podat danou žádost na ministerstvu. Tyto výjimky lze ale aplikovat pouze v případě, že jsou splněny podmínky upravené v uvedeném ustanovení zákona o pobytu cizinců.

[29] V rozsudku ze dne 26. 4. 2023, č. j. 17 A 56/2022-34, naopak městský soud posuzoval skutkově i právně téměř stejnou věc jako v nynějším případě. Podmínku 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR stanovenou v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců přitom vyložil obdobně jako nyní Nejvyšší správní soud. Městský soud se v napadeném rozsudku od závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 17 A 56/2022-34 odchýlil, učinil tak však z důvodů, které neobstojí.

[30] Nejvyšší správní soud dodává, že v obecné rovině s některými úvahami vyslovenými městským soudem v napadeném rozsudku souhlasí, jedná se však spíše o úvahy *de lege ferenda*. Nejvyšší správní soud má také porozumění pro snahu městského soudu o nalezení rozumného výkladu zákona o pobytu cizinců. Právní úprava obsažená v posuzovaných ustanoveních zákona o pobytu cizinců je komplikovaná a nepřehledná a dobrat se skutečného úmyslu zákonodárce zde není jednoduché. Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že zákon o pobytu cizinců by měl obsahovat jasná pravidla vymezující podmínky vstupu a pobytu cizinců na území ČR a vycestování cizinců z území ČR, která nebudou vůči cizincům přehnaně restriktivní. Navzdory právě uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal, že by zákon ponechával prostor pro široký výklad podmínky 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR stanovené v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, k němuž městský soud dospěl v napadeném rozsudku.

pokračování

IV.
Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v novém rozhodnutí o věci rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

