



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně 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. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

## 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.
3. Městský soud v Praze o žalobě rozhodl svým rozsudkem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 8 A 78/2022 – 25, kterým žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí ministerstva zrušil. Městský soud totiž dospěl k závěru, že „doby nepřetržitého pobytu“ v ust. § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců nutno vykládat extenzivně, tj. že se nejedná pouze o dlouhodobý pobyt na základě pobytu za účelem strpění, ale o jakýkoliv legální pobyt žadatele na území.
4. Nejvyšší správní soud tento rozsudek ke kasační stížnosti žalované rozsudkem ze dne 16. 8. 2024, 5 Azs 270/2023 – 34, zrušil a zároveň vyslovil právní větu:  
*„Do doby 3 let nepřetržitého pobytu na území ČR ve smyslu § 42g odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 30. 6. 2023, lze zahrnout pouze pobyt na vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu podle § 33 odst. 1 písm. a) až c) nebo § 33 odst. 3 téhož zákona a na povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu. Nelze do ní zahrnout dobu, kdy cizinec pobýval na území ČR jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany.“*
5. Soud proto opětovně projednal a rozhodl věc s tím, že je vázán právním názorem NSS.

## II.

## Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. 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*“ zákonodárce 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, to 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. 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 výjezdni 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.
7. 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.
8. **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.

9. **Žalovaná** ve svém vyjádření navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
10. 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.
11. K aplikovanému výkladu § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců žalovaná uvedla, že v tomto ustanovení je 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.
12. 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.
13. K otázce nemožnosti podání žádosti o vydání zaměstnanecké 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

14. 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.).

15. 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.
16. Žaloba není důvodná.
17. Soud s odkazem na obsah správního spisu shrnul, 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 výjezdni 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. 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)
19. 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.“
20. Soud má za to, že jazykové znění věty za středníkem sice umožňuje dvojí interpretaci – tu zastávanou žalovanou, 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. Rovněž ale i 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. Bylo 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. Soud s ohledem na shora citovanou právní větu NSS, který předmětné ustanovení vyložil, považuje tuto námitku za nedůvodnou.
22. 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 tuto námitku za rovněž nedůvodnou.
23. 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.*“
24. 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.
25. 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).
26. Legitimní očekávání však není 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

*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

27. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji výrokem I. podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
28. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaná, avšak žalované v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

##### 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 nejblíže 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 25. září 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.