

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **V. D. T.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 4. 2023, č. j. MV-32720-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2023, č. j. 6 A 73/2023 - 27,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2023, č. j. 6 A 73/2023 - 27, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 3. 4. 2023, č. j. MV-32720-4/SO-2023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 26. 1. 2023, čj. OAM-18324-68/ZM-2019, zamítlo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty podanou podle § 42g odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), z důvodu, že žalobce ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neplnil účel, pro který mu byla předchozí zaměstnanecká karta vydána. Žalovaná napadeným rozhodnutím zamítla žalobcovo odvolání a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Podle něj žalovaná správně na novou žádost žalobce aplikovala ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které se vztahuje na žádost o povolení k pobytu za *jiným účelem*, neboť toto ustanovení bylo v době rozhodnutí jediné, které upravovalo podmínky pro vyhovění nové žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Je věcí žalobce, jakou žádost podá, v tomto případě podal novou žádost a naplnil tak dispozici § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Není přitom důležité, že zaměstnanec účel pobytu nenaplnil z důvodů na jeho vůli nezávislých. Účelem jeho původní zaměstnanecké karty byl výkon práce pro konkrétního zaměstnavatele na konkrétním pracovním místě. Žalobce měl tak žádat o změnu předešlého povolení. Městský soud uvedl, že nejde o neplnění účelu *po přechodnou dobu*, neboť žalobce na pracovní místo ani nenastoupil, a tak naopak neplnil účel po celou dobu povolení k dlouhodobému pobytu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Není podle něj zřejmé, proč žalovaná a městský soud posuzují jeho žádost jako žádost o povolení k pobytu za jiným účelem podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nikoli jako žádost o vydání další zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 5 téhož zákona, kterou v době podání žádosti právní úprava umožňovala podat. Napadený rozsudek je podle něj nepřezkoumatelný, neboť městský soud odkázal na jiný svůj rozsudek, aniž by blíže upřesnil pasáž či odstavec, ve kterém se nachází právní názor, který považuje za přiléhavý.

[5] Městský soud také nesprávně ztotožňuje žádost podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kdy je po vyhovění žádosti stále držitelem jednoho pobytového oprávnění, a žádost podle § 42g odst. 5 téhož zákona, po jejímž vyhovění se cizinec stává držitelem dvou pobytových oprávnění. Jedná se přitom o dvě odlišné žádosti s odlišnou úpravou. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 1 Azs 255/2018 - 24, body 16 až 19.

[6] Ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje žádost o změnu pobytu „za jiným účelem“, nikoli „za dalším účelem“. Z této formulace vyplývá, že ustanovení upravuje změnu dosavadního účelu pobytu, nikoli získání dalšího pobytového oprávnění vedle dosavadního pobytového oprávnění, jehož účel se nemění. Stěžovatel opakuje, že žádal o vydání dalšího pobytového oprávnění nikoli o změnu účelu pobytu podle § 45 odst. 1

zákona o pobytu cizinců. To dokazuje také skutečnost, že si ze dvou zákonných možností místa podání žádosti uvedených v § 42g odst. 5 tohoto zákona zvolil možnost podání žádosti ministerstvu.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel brojí proti napadenému rozsudku totožnými námitkami jako v případě odvolacího řízení. Odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a napadeného rozsudku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Jedná se však o věc, v níž před městským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, a v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS., v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného rozhodnutí může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.

[9] V nyní projednávané věci je jádrem sporu otázka, zda se na žádost o novou zaměstnaneckou kartu podanou podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 30. 7. 2019 aplikuje ustanovení § 45 odst. 1 téhož zákona upravující žádost o povolení k pobytu za jiným účelem. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětem posouzení kasační stížnosti je otázka, která dosud nebyla judikaturou kasačního soudu komplexně řešena, a proto přijal kasační stížnost k věcnému posouzení.

[10] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

[11] Podle § 42g odst. 5 věty první a druhé zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *[ž]ádost 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.*

[12] Podle § 45 odst. 1 věty první až třetí zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění *[c]izinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení*

k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2. Nové povolení k dlouhodobému pobytu dále nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno; to neplatí, pokud cizinec prokáže, že se jednalo o neplnění účelu ze závažných důvodů po přechodnou dobu.

[13] Soud se nejprve zabýval namítanou **nepřezkoumatelností** napadeného rozsudku. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací.

[14] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Ačkoliv je argumentace městského soudu strohá, jsou z ní zřejmé důvody, pro které městský soud došel k závěru uvedenému ve výroku rozsudku. Městský soud není povinen výslovně odkázat na konkrétní body rozhodnutí, které cituje, ačkoli je to mnohdy jistě vhodné. V nynějším případě ovšem nosnou argumentaci obsahuje již napadený rozsudek, a tak absence konkrétně citovaných pasáží nemůže založit nepřezkoumatelnost rozsudku.

[15] Podle ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění bylo možné požádat o vydání nové zaměstnanecké karty za trvání povolení k dlouhodobému pobytu, tedy také za trvání předchozí zaměstnanecké karty. Taková možnost byla alternativou pro žádost o změnu zaměstnavatele podle odstavce 7 téhož ustanovení, aniž by zákon ukládal cizinci povinnost upřednostnit tu či onu žádost.

[16] Stěžovatel v roce 2018 přicestoval do České republiky, neboť uzavřel se svým budoucím zaměstnavatelem smlouvu o smlouvě budoucí, a v níž se strany zavázaly, že uzavřou pracovněprávní vztah a cizinec bude u zaměstnavatele pracovat. Na základě ní stěžovatel a získal zaměstnaneckou kartu. Pracovní smlouva ovšem nikdy uzavřena nebyla, ze správního spisu plyne, že důvodem byla finanční situace na straně budoucího zaměstnavatele. Stěžovatel proto podal žádost o vydání nové zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, vázanou na jiné pracovní místo u jiného zaměstnavatele. Původní zaměstnaneckou kartu správní orgán prvního stupně dne 9. 9. 2019 zrušil.

[17] Jeho žádost byla zamítnuta, jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, neboť podle žalované a městského soudu stěžovateli nelze udělit nové povolení k dlouhodobému

pobytu, jestliže cizinec neplnil na území účel, pro který mu bylo předchozí povolení k dlouhodobému pobytu vydáno (§ 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[18] Nejvyšší správní soud se ovšem neztotožňuje se závěrem žalované a městského soudu o tom, že *účelem pobytu* ve smyslu § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců je v případě zaměstnanecké karty práce u konkrétního zaměstnavatele na konkrétním pracovním místě, a tedy s aplikací § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na žádost stěžovatele. Je sice pravdou, že zaměstnanecká karta je vydávána k výkonu zaměstnání na konkrétní pracovní pozici, konkrétní obsah povolení ovšem nelze směšovat s obecným účelem pobytu. Takový výklad neodpovídá ani systematickému, ani historickému výkladu ustanovení.

[19] Pojem *„účel pobytu"* je v zákoně o pobytu cizinců používán ve dvojím smyslu. Buďto jej tento zákon chápe obecněji, např. z ustanovení § 21 odst. 2 zákona o pobytu cizinců jednoznačně plyne, že jako vízum *za stejným účelem* rozumí v pořadí druhé (a další) vízum podle § 21, tedy za účelem sezónního zaměstnávání. Také ze systematiky hlavy III., dílu 4., oddílu 3. zákona o pobytu cizinců vyplývá výklad *účelu pobytu* jako *druhu* pobytového titulu – tento oddíl vyjmenovává mnoho účelů pobytu, na jejichž základě může cizinec získat povolení k dlouhodobému pobytu, např. povolení k dlouhodobému pobytu *za účelem společného soužití rodiny* (§ 42a zákona o pobytu), *za účelem studia na území* (§ 42d zákona o pobytu), *za účelem ochrany na území* (§ 42e zákona o pobytu), nebo *za účelem vědeckého výzkumu* (§ 42f zákona o pobytu).

[20] Naopak lze najít užití pojmu *účel* v užším smyslu, především pokud jde o podmínku plnění účelu, *pro který bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a pro který mu* [roz. žadateli] *má být vydáno povolení k dlouhodobému pobytu* [např. ve smyslu § 46 odst. 1, § 46a odst. 2 písm. h), § 46f odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Tím zákon míní naplnění konkrétních podmínek povolení, tedy v případě zaměstnanecké karty práce na konkrétní pracovní pozici u konkrétního zaměstnavatele.

[21] Nyní vykládaný § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom obsahuje pojem *účel pobytu* v obou výše uvedených smyslech. V první větě stanovuje podmínku aplikace ustanovení na žádosti držitelů povolení *za jiným účelem*, ve větě třetí stanovuje podmínku *plnění účelu* konkrétního vydaného povolení. V nynější věci je proto nutné vykládat pojem *„jiný účel"* v jeho širším pojetí.

[22] Pojem *„jiný účel"* užívalo (a nadále užívá) také ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění předešlém (účinném do 14. 8. 2017), tak znění následujícím (účinném od 31. 7. 2019). Na rozdíl od znění rozhodného v nynější věci, ostatní znění kladou důraz na to, aby žádost o vydání zaměstnanecké karty mohl podat pouze ten, kdo již na území pobývá na povolení k dlouhodobému pobytu *za jiným účelem*, neboť: *[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* (v nyní rozhodném znění ustanovení podtrženou část neobsahuje).

[23] Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb., kterým bylo ustanovení § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců v roce 2017 novelizováno, v bodu 33 zvláštní části uvádí, že: *„[v] ustanovení § 42g odst. 5 rovněž dochází k odstranění spojení ‚vydaného za jiným účelem'*

vztahujícího se k dlouhodobému vízu nebo povolení k dlouhodobému pobytu. Díky této změně bude možné, aby i držitel zaměstnanecké karty mohl podat žádost o vydání nové zaměstnanecké karty na území a nemusel kvůli podání této žádosti vycestovat z území."

[24] Je proto zřejmý úmysl zákonodárce poskytnout držiteli zaměstnanecké karty možnost požádat o novou zaměstnaneckou kartu za trvání té předešlé, tedy podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu *za stejným účelem* (ve smyslu § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců). Jak vyplývá z výše uvedeného, tuto žádost bylo možné podat pouze za účinnosti uvedeného znění zákona.

[25] Skutečnost, že neexistovalo jiné zákonné ustanovení, které by upravovalo vydání nové zaměstnanecké karty za trvání té dosavadní, neznamená samo o sobě to, že by se na žádost stěžovatele mělo uplatnit ustanovení upravující žádost o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.

[26] Stěžovatel tedy sice nesplnil *účel pobytu*, pro který mu bylo povolení vydáno, *v užším smyslu* (podle § 45 odst. 1 věty třetí zákona o pobytu cizinců), žalovaná ovšem z tohoto důvodu nemohla zamítnout jeho žádost, neboť stěžovatel nenaplnil podmínku existence povolení za jiným účelem, tedy *účelem v širším smyslu* (podle § 45 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců), a proto se na něj § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vůbec neměl aplikovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalované [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným výše.

[28] Konkrétně bude proto na správním orgánu, aby posoudil žádost stěžovatele, aniž by na ni aplikoval ustanovení § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[29] Za této procesní situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. V řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Také uhradil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o žalobě i v řízení o kasační stížnosti byl zastoupen advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif"). Stěžovatelův zástupce učinil tři úkony právní služby, kterým bylo převzetí a příprava zastoupení, sepsání správní žaloby a sepsání kasační stížnosti [§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Soud mu tedy přiznal odměnu za tři úkony právní služby ve výši 9 300 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, proto se náklady řízení zvyšují o částku 2 142 Kč odpovídající sazbě 21 % DPH. Žalovaná je částku

20 342 Kč povinna zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Marka Sedláka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. června 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu