



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera a soudců
Vadima Hlavatého a Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **XXX**, nar. **XXX**
státní příslušnost **XXX**,
bytem **XXX**
zastoupený advokátem JUDr. Hugem Körblem
sídlem Hybernská 20, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**
sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, Vietnam

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2020 č. j. 1910-2/2020-HANOKO

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu původně domáhal určení, že usnesení žalovaného ze dne 11. 8. 2020 č. j. 1910-2/2020-HANOKO (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl žalobce písemně informován o nepřijatelnosti jeho žádosti o vydání zaměstnanecké karty, je nezákonné, a navrhoval, aby soud uložil žalovanému povinnost přijmout žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty a uložil mu povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení. K výzvě soudu změnil žalobce dne 30. 9. 2020 zásahovou žalobu na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, tedy tak, že nově navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.
2. Napadeným rozhodnutím žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty byla žalovaným označena za nepřijatelnou s odůvodněním, že žalovaný v daném kalendářním měsíci již přijal maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, který lze podat v rámci vládou schváleného programu, nebo maximální počet ostatních žádostí o zaměstnaneckou kartu podle nařízení vlády č. 220/2019 Sb. o maximálním počtu žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na zastupitelském úřadu (dále jen „nařízení vlády“), a § 169h odst. 4 ve spojení s § 181b 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“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v podané žalobě kvituje stanovení kvót nařízením vlády, nicméně problém spatřuje v konkrétních počtech zde stanovených a nesouhlasí s tím, aby jeho žádost o vydání zaměstnanecké karty byla vyřízena jako nepřijatelná právě pro jejich naplnění. Smyslem stanovených kvót je podle jeho názoru rozumně limitovat počty konkrétních typů žádostí o pobyt v České republice, nikoliv pouze uvést faktický stav do souladu se stavem právním. Domnívá se, že ačkoliv je úprava kvót legální, obsahově je protiprávní, a uvádí, že jeho cílem je nejen získat pobytové oprávnění v České republice, ale také dosáhnout přezkumu legality právní úpravy v oblasti nastavených kvót.
4. Žalobce dále poukazuje na to, že dle nařízení vlády není nikdo oprávněn u žalovaného požádat o pobytové oprávnění v podobě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání. Pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu bylo u žalovaného nařízením vlády určeno celkem 200 žádostí ročně, a to všechny v programu „vysoce kvalifikovaný zaměstnanec nebo klíčový a vědecký personál“. Jinými slovy není nikdo oprávněn žádat u žalovaného o vydání zaměstnanecké karty pro klasická (tj. nekvalifikovaná) zaměstnání v České republice, přestože je obecně známo, že nekvalifikovaná zaměstnání v České republice vykonávají především cizinci. Žalobce považuje vyloučení tohoto pobytového oprávnění pro konkrétní skupinu cizinců a omezení počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu na kvalifikované pozice na 200 za diskriminační a protiprávní, a to mimo jiné s ohledem na procentuální zastoupení občanů XXX v České republice (v roce 2019 žilo v ČR 61 910

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

občanů XXX, což je třetí nejpočetnější skupina cizinců v ČR). Jako příklad uvádí žalobce srovnání s Ukrajinou, která má nařízením vlády stanoven počet žádostí o zaměstnaneckou kartu na 42 320 ročně a k tomu 48 žádostí o vízum nad 90 dnů za účelem podnikání, a to za situace, kdy v roce 2019 žilo v ČR 145 153 Ukrajinců. Kvóty pro občany XXX odpovídají kvótám např. pro občany Arménie, kterých v ČR žije 1 924. Nastavení kvót je tak v zásadní nerovnováze se sociologickou skladbou menšin žijících v České republice.

5. Žalobce má za to, že je na místě, aby správní soud kvóty stanovené nařízením vlády jako podzákonným předpisem nerespektoval a uložil žalovanému povinnost žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty přijmout.
6. Žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a aby žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.
7. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že když mu byla dne 14. 7. 2020 poštou doručena žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu, zjistil, že tato neobsahovala žádost o upuštění od osobního podání a že se jedná o pozici pomocného pracovníka obchodního provozu, přičemž žadatel nebyl zařazen do vládního Programu vysoce kvalifikovaný zaměstnanec ani do Programu klíčový a vědecký personál (dále jen „vládní programy“), žádost tedy byla podána v režimu běžné žádosti o zaměstnaneckou kartu mimo vládní programy. S poukazem na nařízení vlády č. 220/2019 Sb., které stanovuje zastupitelskému úřadu v Hanoji maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu na 200 za rok, žalovaný zdůrazňuje, že všech 200 žádostí je vyhrazeno pro žádosti podané v rámci vládních programů, kvóta pro ostatní žádosti je tedy 0. Žalovaný tak nebyl oprávněn přijmout žádost žalobce mimo vládní programy, přičemž současně žalovaný v srpnu 2020 již přijal maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, který lze podat v jejich rámci, nebo maximální počet ostatních žádostí o zaměstnaneckou kartu podle nařízení vlády ve smyslu § 169h odst. 4 ve spojení s § 181 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žádost žalobce byla z popsanych důvodů nepřijatelná.
8. Žalovaný zdůrazňuje, že žalobce postupem podle § 169 h odst. 5 a § 181b odst. 3 zákona o pobytu cizinců informoval o nepřijatelnosti jeho žádosti a vrátil mu veškeré předložené doklady, tiskopis žádosti a správní poplatek, a to na základě dokumentu ze dne 14. 8. 2020 č. j. 2077-1/2020-HANOKO a o nepřijatelnosti žádosti učinil záznam do spisu č. j. 1910-2/2020-HANOKO. Důvody nepřijatelnosti mimo jiné vyplývají z podmínek pro přijímání žádostí o zaměstnanecké karty zveřejněných na webových stránkách žalovaného. Záznam usnesení o nepřijatelnosti byl řádně odůvodněn a je přezkoumatelný.
9. Jako druhý důvod nepřijatelnosti žalobcovy žádosti žalovaný uvádí, že si žalobce nesjednal termín k osobnímu podání žádosti pro tento účel pobytu, když navíc v tomto období ani nebylo možné takové osobní podání sjednat s ohledem na aktuální ochranné opatření a na informace na webových stránkách a úřední desce žalovaného. Žalobce tak nedodržel zákonem stanovený postup pro osobní podání žádosti. Žalovaný v té souvislosti poukazuje na to, že i dle ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 1. 7. 2020, které bylo platné ke dni 14. 7. 2020, nebylo možné žádost žalobce o běžnou zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu Hanoj přijmout. Tento druh žádosti nebyl vyjmenován ani ve výjimkách z nařízení nepřijímat žádosti o víza a přechodné pobyty na zastupitelských úřadech ČR ve třetích zemích platného ke dni 14. 7. 2020.
10. Zatřetí žalovaný uvádí, že dle aktuálně platného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR bylo možné přijmout žádost o zaměstnaneckou kartu na zastupitelských úřadech zemí,

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

kteřé nejsou na seznamu zemí s nízkým rizikem výskytu onemocnění Covid-19, pouze od cizinců zařazených do výše uvedených vládních programů, kromě zde stanovených výjimek. Žalovaný konstatuje, že žádost žalobce nespádala do výjimek ani nesplnila aktuálně platná pravidla pro podávání žádostí, když byla podána v tzv. běžném režimu. Žalovaný uzavírá, že do práva žalobce nebylo zasaženo, když podal žádost mimo vládní programy a současně žalovaný musel respektovat aktuálně platné ochranné opatření a nařízení vlády stanovující kvóty pro zaměstnanecké karty.

11. Žalovaný dále upozorňuje, že žalobce zaslal dne 12. 6. 2020 žalovanému e-mail, ve kterém žádal o přidělení termínu pro formální podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, a to i přes existenci kvót. Žalovaný žalobci odpověděl, že s ohledem na existenci kvót pro běžné zaměstnanecké karty a s ohledem na zásady procesní ekonomie termíny pro podání žádosti nepřiděluje. Žalobce v e-mailové komunikaci sám uvedl, že si je vědom existence kvót pro předmětné žádosti, ale že s těmito nesouhlasí a chtěl by si žádost formálně podat, ačkoliv si je vědom, že na ni bude nahlíženo jako na nepřijatelnou.
12. Žalovaný uzavírá, že do práva žalobce nebylo zasaženo, a navrhuje, aby soud rozhodl o zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

III.

Posouzení žaloby

13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
14. Při jednání, které se u zdejšího soudu konalo dne 6. 12. 2021, žalovaný setrval na dosavadním návrhu a argumentaci. Žalobce se podáním doručeným soudu dne 2. 12. 2021 z nařízeného jednání omluvil.
15. V průběhu jednání žalovaný uvedl, že má za to, že ve věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí, protože záznam usnesení o nepřijatelnosti žádosti rozhodnutím není. K tomu soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 6. 5. 2018 č. j. 6 Azs 82/2018-19, podle kterého *usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť autoritativně a závazně určuje, že řízení o žádosti o povolení k pobytu či dlouhodobé vízum nebylo zahájeno a na tuto žádost se hledí, jako by nebyla podána. S konečnou platností tedy rozhoduje o osudu této žádosti.* Tento judikatorní závěr lze bezpochyby vztáhnout i na usnesení podle § 169h odst. 4 zákona o pobytu cizinců, neboť se typově jedná o shodné usnesení jako v případě odst. 3 tohoto ustanovení. V souladu s citovanou judikaturou soud konstatoval, že napadené usnesení je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu věcně projednal.
16. Žalovaný u jednání dále namítal, že žaloba je nepřipustná, protože je-li usnesení o nepřijatelnosti žádosti rozhodnutím, pak žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky, když nepodal proti tomuto rozhodnutí odvolání. Soud k této námitce uvádí, že bylo rozhodnuto usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, a sám správní řád (§ 76 odst. 5 *in fine*) proti takovému usnesení vylučuje možnost podat odvolání. Žalobce tak neměl k dispozici žádný řádný opravný prostředek a chtěl-li se bránit, nezbylo mu, než podat žalobu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

17. Žaloba není důvodná.
18. Při vlastním posouzení žaloby vyšel soud z následující právní úpravy.
19. Dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců je žádost dále nepřijatelná, pokud byl v příslušném kalendářním měsíci na příslušném zastupitelském úřadu podán maximální počet žádostí stanovený pro jednotlivé druhy oprávnění k pobytu zákonem nebo nařízením vlády vydaným podle § 31a nebo § 181b odst. 1. Do maximálního počtu žádostí se zahrnují i žádosti, které jsou nepřijatelné z důvodu uvedeného v odstavci 1 nebo 2.
20. Dle § 181b zákona o pobytu cizinců, vláda nařízením stanoví maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu, jde-li o žádosti o a) vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, b) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování, nebo c) zaměstnaneckou kartu (odstavec 1). V případě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a zaměstnaneckých karet může být maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu, dále rozvržen na maximální počet žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a o zaměstnanecké karty, které lze podat v rámci jednotlivých vládou schválených programů, a maximální počet ostatních žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a zaměstnaneckou kartu (odstavec 2).
21. Dle § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 220/2019 Sb., maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze v rámci období 1 roku podat na zastupitelském úřadu, je uveden ve sloupci 2 přílohy č. 2 k tomuto nařízení.
22. Dle přílohy č. 2 k nařízení č. 220/2019 Sb. činí maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku na Velvyslanectví ČR v Hanoji celkem 200, přičemž všechny připadají na žádosti v rámci Programu klíčový a vědecký personál.
23. Pokud jde o věcné posouzení žaloby, pak soud prvotně vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019 č. j. 1 Azs 2/2019-54, v němž NSS konstatoval: „*Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a mající obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření v důsledku omezující právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona. Dotčené usnesení vlády proto nanejvýš mohlo vyjádřit politickou vůli vlády, která by byla toliko předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným ústavním orgánem (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97, U 37/10 SbNU 483).*“ Tento judikát, vztahující se k předchozí právní úpravě, vedl k tomu, že bylo přijato v nyní posuzované věci právě aplikované nařízení vlády jako právní předpis č. 176/2019 Sb. Právě tento postup naplňuje citovaný požadavek NSS.
24. Pokud jde o soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, pak soud vyšel z výše citovaných ustanovení zákona o pobytu cizinců ve spojení s nařízením vlády a uzavřel, že žalovaný postupoval správně a v souladu s těmito předpisy, když rozhodl o nepřijatelnosti žádosti žalobce. Nad rámec uvedeného soud poukazuje na to, že není v kompetenci žalovaného, aby posuzoval, zda je nařízení vlády „spravedlivé“ nebo není.
25. Nelze přehlédnout, že veškeré žalobní námitky směřují proti obsahu právního předpisu – proti nařízení vlády č. 220/2019 Sb., odepření jehož aplikace žalobce po soudu požaduje.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

Žalobce zpochybňuje úpravu kvót v nařízení vlády obsaženou, považuje ji za diskriminační a stanovené kvóty pokládá za nerovnovážné ve vztahu k demografické skladbě menšin v České republice.

26. Soud konstatuje, že úprava kvót v citovaném nařízení vlády je vyjádřením bytostně politické úvahy. Otázka rovnovážnosti ve vztahu k demografické skladbě menšin v České republice tak není otázkou právní, kterou by se soud mohl zabývat a jíž by mohl hodnotit z hlediska souladu podzákonného právního předpisu se zákonem. Ostatně Ústavní soud setrvale judikuje, že neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky. Každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny takové právo garantuje pouze občanům České republiky (a nyní též unijním občanům), zatímco ostatní cizinci mají pouze právo svobodně území České republiky opustit (čl. 14 odst. 4 Listiny) – např. nález sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; č. 229/2009 Sb.).
27. Soud se tak může zabývat toliko případným diskriminačním charakterem předmětného nařízení vlády. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace).
28. Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Žalobce se dovolává diskriminace jednak ve vztahu k státním příslušníkům Ukrajiny, jednak z hlediska toho, že stanovení kvót umožňuje žádat pobytové oprávnění jen pro občany XXX určité kvalifikace. V žádném z těchto případů ovšem nelze tvrdit, že by se jednalo o subjekty ve stejných situacích. Občané XXX nejsou ve stejné situaci jako občané jiných třetích zemí, např. Ukrajiny. Stejně tak soud nemůže za diskriminační považovat, jestliže stát umožní o určitý typ pobytového oprávnění žádat jen osobám disponujícím určitou kvalifikací. Takové oprávnění České republiky plyne z její státní suverenity a z ní vyvěrající možnosti určovat, kteří cizinci mohou vstupovat na její území a pobývat na něm.
29. Soud tak žádné deficity v legalitě předmětného nařízení vlády neshledal.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
31. 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 žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly a nároku na náhradu nákladů řízení se při jednání výslovně vzdal. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

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.

Praha 6. prosince 2021

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.