



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobce: **V. S.**
nar. X
státní příslušnost: Ukrajina
zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem,
sídlem Milady Horákové 1957/13, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí České republiky**
Loretánské náměstí 5/101, 118 00 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2022, č. j. 106078-3/2022-OPL,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 28. 3. 2022, č. j. 106078-3/2022-OPL, jímž ministerstvo zamítlo žalobcovu odvolání a potvrdilo usnesení Generálního konzulátu České republiky ve Lvově (správní orgán prvního stupně) ze dne 17. 12. 2021, č. j. 2409/2021-LVOV, kterým konzulát zamítl

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

žalobcovu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, a v návaznosti na to zastavil řízení o žalobcově žádosti o zaměstnaneckou kartu.

II. Řízení předcházející podané žalobě a napadené rozhodnutí

2. Žalobce podal ke Generálnímu konzulátu České republiky ve Lvově dne 8. 12. 2021 žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Svou žádost odůvodnil tím, že podle aktuálně platné právní úpravy musí žádost podat osobně a předem si sjednat termín k osobnímu podání žádosti, ale konzulát ve Lvově přijímá pouze žadatele, kteří jsou zařazeni do vládních programů ekonomické migrace. Žalobce do žádného programu zařazen není a chce podat žádost o zaměstnaneckou kartu.
3. Správní orgán prvního stupně žalobcovu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti zamítl a řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu zastavil. Důvodem je, že § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců ve spojení s nařízením vlády č. 220/2019 Sb. stanoví, že roční kvóta pro žádosti o zaměstnaneckou kartu podané na generálním konzulátu ve Lvově je 40 000 žádostí ročně, a to jen pro žadatele spadající do programu kvalifikovaný zaměstnanec. Žádosti osob mimo tento program konzulát vůbec nepřijímá.
4. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Žalovaný toto odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Podle žalovaného žalobce ve své žádosti ani neuvedl důvody svědčící o výjimečnosti žalobcova případu, které by vedly k vyhovění žádosti o upuštění od povinnosti podat žádost osobně. Jestliže žalobce nemůže žádost o zaměstnaneckou kartu na konzulátu ani podat, nelze ani upustit od povinnosti podat ji osobně.
5. Žalovaný se dále vyjádřil i k dalším žalobcovým odvolacím námitkám, které však podle žalovaného mířily výhradně proti obecně závazným právním předpisům. Podle žalovaného nejsou důvodné námitky, že § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. jsou protiústavní pro libovůli a netransparentnost pravidel pro podávání žádostí o zaměstnanecké karty. Česká republika je totiž svrchovaný stát, který je oprávněn regulovat migraci na svém území podle svých potřeb, což činí zákonem a nařízením vlády.
6. Rovněž nejsou důvodné námitky, že vnitrostátní úprava podávání žádostí o zaměstnanecké karty je v rozporu s unijním právem. Unijní právo totiž stanoví hmotněprávní limity pro počet vstupů na území, a proto tím spíše může vnitrostátní právo stanovit počet žádostí o pobytová oprávnění. S žalobcem není ani nedovoleně diskriminačně zacházeno.

III. Žaloba

7. Žalobce namítá, že není jasné, proč nemůže podat žádost o zaměstnaneckou kartu a proč konzulát této žádosti nevyhoví. Nemožnost osobního podání žádosti může být v rozporu se zákonem a unijním právem – konkrétně čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 a bodům 29 a 31 preambule této směrnice, dále čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie. Česká právní úprava je v rozporu s tou unijní, neboť nestanoví celkový počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, kterým je možno vyhovět (počet vstupů), ale stanoví kvóty pro počet přijímaných žádostí bez přezkoumatelných kritérií pro jednotlivé zastupitelské úřady, aniž

by však celkový počet vstupů omezovala. Žadatelé jsou přitom diskriminováni na základě místa bydliště vzhledem k místní příslušnosti zastupitelských úřadů, což je i žalobcův případ.

8. Úprava v § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců i kvóty stanovené nařízením vlády jsou protiústavní, neboť umožňují bez jakýchkoliv zákonných kritérií zcela neprůhledně a libovolně omezovat žadatele o některá pobytová oprávnění ve výkonu jejich práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod z důvodu jejich místa bydliště, kterým je určena místní příslušnost zastupitelského úřadu pro podání žádosti o pobytové oprávnění.
9. Protiústavní je rovněž zvýhodňování žadatelů spadajících do ekonomických programů, protože žádný zákon nezmocňuje vládu, aby vymezila, který okruh žadatelů může na kterém zastupitelském úřadě podat žádost o zaměstnaneckou kartu.
10. Žalobce ve svém odvolání namítal nezákonnost a protiústavnost toho, že jen žadatelé spadající do vládou schválených programů mohou podávat žádosti. Žalovaný se k této námitce však nevyjádřil, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.
11. Zákon o pobytu cizinců v § 181b odst. 1 zmocňuje vládu, aby nařízením stanovila maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, ale ačkoliv je stanoveno v odst. 2, že žádosti o zaměstnaneckou kartu mohou být rozvrženy podle jednotlivých schválených programů, není zde uvedeno, který orgán má kompetenci takové rozvržení provést. Pokud tak učinila vláda, postupovala bez zákonného zmocnění. Vláda nemá podle žalobce pravomoc schvalovat programy pro zaměstnanecké karty, k tomu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54 (avšak bez bližšího uvedení, co má z rozsudku vyplývat ve prospěch žalobce).
12. Žalobce se cítí být diskriminován na základě svého bydliště tím, že nemůže žádost o zaměstnaneckou kartu podat u jiných zastupitelských úřadů oproti jiným občanům Ukrajiny, kteří mohou žádost podat na zastupitelském úřadě v jiném státě. Žalovaný sice v rozhodnutí tvrdí, že diskriminace na základě bydliště není zakázána, ale podle žalobce předpisy zakazující diskriminaci nemohou postihnout všechny případy, které v budoucnu nastanou. Žalobce se cítí být znevýhodněn oproti jiným osobám ve shodném postavení.
13. Ze všech těchto důvodů žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného, replika žalobce a duplika žalovaného

14. Žalovaný na úvod svého vyjádření znovu konstatoval, že žalobcova argumentace míří zejména proti obecně závazným předpisům.
15. Vláda má právo regulovat migraci na svém území, což činí obecně závazným předpisem v podobě nařízení vlády. Možnost regulace pracovní migrace je navíc předvídána i právem EU. Žalobce nemá pravdu v tom, že by § 181b odst. 2 zákon o pobytu cizinců nezmočňoval žádný orgán k rozvržení žádostí na žádosti podané v rámci programů pracovní migrace a mimo tyto programy, jelikož odst. 2 tohoto ustanovení zjevně navazuje na odst. 1, takže k této úpravě je stále zmocněna vláda. Navíc vláda je oprávněna vydat nařízení i bez výslovného zmocnění podle čl. 78 Ústavy.
16. K námitce o diskriminaci na základě bydliště žalovaný uvedl, že nejde o diskriminaci, ale o objektivní nerovnost způsobenou tím, že někdo disponuje dvojím občanstvím a někdo ne.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

Dále žalovaný odkázal na judikaturu správních soudů, která se podobnými námitkami již zabývala a shledala je nedůvodnými.

17. Soud by měl podle žalovaného žalobu zamítnout.
18. V navazující replice opakoval žalobce argumentaci již vyslovenou v žalobě a opakovaně zdůrazňoval, že podmínky pro podávání žádostí o zaměstnanecké karty jsou stanoveny netransparentním způsobem, který nezajišťuje, že se vůči žadatelům nepostupuje diskriminačně.
19. Dále žalobce zpochybnil, že nařízení vlády č. 220/2019 Sb., č. 556/2020 Sb. a č. 233/2021 Sb., jsou vůbec právním předpisem. Podle žalobce jsou individuálním právním aktem, neboť stanoví konkrétně vyjmenovaným zastupitelským úřadům konkrétní počty žádostí, které mohou přijmout.
20. Žalobce poté odkázal na judikaturu NSS, podle níž by čl. 8 směrnice 2011/98/EU měl vytvářet rámec pro ochranu spravedlivého procesu a ochranu proti možné svévoli správních orgánů, což v tomto případě nenastalo, protože zákon o pobytu cizinců ani nařízení vlády neobsahují žádné záruky zabráňující svévoli vůči žadatelům.
21. V následné duplice žalovaný zdůraznil, že žalobce se stále zaměřuje na úpravu obecně závazných předpisů, čímž mívá předmět řízení, kterým je správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.
22. Právní úprava reguluje podávání žádostí pro všechny cizince, kteří na základě pravidel místní příslušnosti podávají žádosti u konkrétního zastupitelského úřadu, není proto zřejmé, z čeho žalobce usuzuje možnou skrytou diskriminaci. Kvóty stanovené pro počet žádostí vychází z tripartitních jednání o migračních potřebách ČR. Správní soudy se již v minulosti zabývaly možnou diskriminací takto nastavených pravidel, ale nikdy ji neshledaly.
23. Žalovaný nesouhlasí, že by nařízení vlády měla být individuálním právním aktem. Jsou totiž vydána pro neurčitý počet případů stejného druhu v budoucnu. NSS se v minulosti již zabýval nařízením č. 220/2019 Sb. a neshledal, že by toto nařízení odporovalo zákonu.
24. Ve svém dalším podání žalobce označil argumentaci žalovaného týkající se tripartitních jednání za překvapující. Tripartitě podle žalobce vůbec nepřísluší vyjadřovat se k migrační politice ČR. Sám žalobce zkontroloval záznamy z jednání tripartity, ale nepodařilo se mu dohledat žádné jednání týkající se kvót pro generální konzulát ve Lvově. Žalobce proto navrhuje, aby žalovaný doložil svá tvrzení, že kvóty jsou nastaveny i za přispění tripartitních jednání.
25. Ve zbytku podání žalobce pouze opakoval již dříve vyřčenou argumentaci.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

26. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
27. Žaloba není důvodná.
28. Žalobce na úvod žaloby namítal, že nemožnost osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na generálním konzulátu ve Lvově může být v rozporu se zákonem a unijním právem

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

– konkrétně čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 a čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie.

29. Vydávání zaměstnaneckých karet je obecně upraveno v zákoně o pobytu cizinců. Žalobce brojí konkrétně proti právní úpravě v § 181b zákona o pobytu cizinců stanovící maximální počet žádostí, které lze podat na zastupitelském úřadu. Odst. 1 písm. c) stanoví, že „*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 zaměstnaneckou kartu*“. Dále podle odst. 2 „*[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*“.
30. Tato zmocňovací ustanovení nalézají svůj odraz v 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. Podle jeho § 1 odst. 2 je maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze v rámci období 1 roku podat na zastupitelském úřadu, uveden ve sloupci 2 přílohy č. 2. Zde je stanoveno, že na zastupitelském úřadu ve Lvově lze podat maximálně 11 500 žádostí, z toho 500 žádostí v program vysoce kvalifikovaný zaměstnanec nebo programu klíčový a vědecký personál a 11 000 žádostí v programu kvalifikovaný zaměstnanec.
31. Žalobce nespadá ani do jednoho z těchto programů, a proto na zastupitelském úřadě ve Lvově nemůže podat žádost o zaměstnaneckou kartu. V úvahu proto nepřichází ani vyhovění jeho žádosti o upuštění od povinnosti podat žádost osobně.
32. Žalobce však namítá, že toto stanovení maximálního počtu žádostí je v rozporu s právem EU, jelikož nestanoví celkový počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, kterým je možno vyhovět (počet vstupů), ale stanoví kvóty pro počet přijímaných žádostí. Tato námitka jako celek není důvodná.
33. SFEU v čl. 79 obecně upravuje přistěhovaleckou politiku EU a ve svém odst. 5 stanoví, že čl. 79 se nedotýká „*práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné*“. Na to navazuje čl. 8 odst. 3 směrnice 2011/98/EU, podle něhož může být žádost považována za nepřipustnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována.
34. Podle soudu není podstatné rozlišování mezi počtem skutečných vstupů na území a počtem podaných žádostí (jak činí žalobce), protože stanovením maximálního počtu žádostí se současně stanoví i maximální počet potenciálních vstupů na území, neboť ten nikdy nemůže překročit počet podaných žádostí (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2023, č. j. 61 A 21/2023–42). Jestliže právo EU umožňuje členským státům omezit počet vstupů na své území, tím spíše jim umožňuje omezit počet podaných žádostí o pobytová oprávnění umožňující vstup na území členských států.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

35. Úprava zákona o pobytu cizinců a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. tak není v rozporu ani s čl. 79 odst. 5 SFEU, ani s čl. 8 odst. 3 směrnice 2011/98/EU.
36. V dalších žalobních námitkách žalobce namítal, že kvóty pro počet žádostí stanovené zákonem o pobytu cizinců a nařízením vlády jsou protiústavní, neboť umožňují bez jakýchkoliv zákonných kritérií zcela neprůhledně a libovolně omezovat žadatele o některá pobytová oprávnění ve výkonu jejich práva zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod z důvodu jejich místa bydliště, kterým je určena místní příslušnost zastupitelského úřadu pro podání žádosti o pobytové oprávnění. Navíc zákon nestanoví, jaký orgán může na základě § 181b odst. 2 rozvrhnout zaměstnanecké karty podle jednotlivých programů. Jestliže tak učinila vláda, postupovala bez zákonného zmocnění.
37. Ani tyto žalobní námitky nejsou důvodné.
38. Obecně vyplývá oprávnění státu k úpravě podmínek vstupu na území a přístupu na pracovní trh především ze svrchovanosti ČR, která „*má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb*“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). V případě řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty nejde o rozhodování o právním nároku cizince (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS). Státy tak mají široký prostor pro rozhodování o své migrační politice.
39. Projevem tohoto rozhodování státu je i nařízení č. 220/2019 Sb., kterým vláda stanovila limity pro počet žádostí u jednotlivých zastupitelských úřadů. Žalobce se mylí v tom, že by vláda k této úpravě nebyla zmocněna. Vláda může podle čl. 78 Ústavy vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích, tedy i bez výslovného zmocnění v zákoně. V právě řešeném případě je však vláda zmocněna k vydání nařízení i výslovně, a to v § 181b odst. 1, podle něhož vláda nařízením stanoví maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu. Žalobce se rovněž mylí v tom, že by nebylo jasné, který orgán je oprávněn rozvrhnout podle odst. 2 zaměstnanecké karty do jednotlivých programů. Z jednoduchého systematického výkladu plyne, že tímto orgánem je rovněž vláda, kterou zmiňuje již odst. 1.
40. Smyslem § 181b je tak zmocnit vládu, aby v rámci širokého prostoru rozhodovala o migrační politice státu. Vláda není povinna toto své rozhodnutí nijak odůvodňovat, ačkoliv žalobce namítá opak. Žalobce tak nemá pravdu v tom, že by kvóty pro počet žádostí stanovené zákonem o pobytu cizinců a nařízením vlády byly protiústavní.
41. Na tomto závěru nic nezmění ani žalobcův odkaz na bod 13 rozsudku NSS ze dne 27. 4. 2022, č. j. 7 Azs 209/2021-33, který vyzdvihuje právo na spravedlivý proces žadatelů o pobytová oprávnění a podle něhož procesní záruky v čl. 8 směrnice 2011/98/EU vytvářejí pouze rámec pro ochranu spravedlivého procesu a ochranu proti možné svévoli správních orgánů. Žalobce však podle svých slov není nijak chráněn proti svévoli vlády při stanovení kvót. Podle soudu však žalobce dezinterpretuje citovaný rozsudek. Ten totiž hovoří o procesních zárukách v řízení před správními orgány, tedy např. v řízení o vydání zaměstnanecké karty, nikoliv o zárukách při normotvorbě. Libovůle správních orgánů při rozhodování o žádostech o pobytová oprávnění je právě omezena tím, že zákonodárce a vláda stanoví v právních předpisech podmínky, za nichž bude žadatelům uděleno pobytové

oprávnění. Stanovení těchto podmínek je státu umožněno širokým uvážením v rámci migrační politiky, jak je uvedeno výše.

42. Důvodná není ani žalobcová námitka, že vláda není zmocněna ke schvalování ekonomických programů nebo že by rozlišování žadatelů podle jednotlivých programů bylo diskriminační a protiústavní. Žalobce uplatnil tuto námitku již v odvolání ve správním řízení. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal s napadeném rozhodnutí v bodě „Zadruhé“, a proto není důvodná ani námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
43. Schvalování ekonomických programů v případě zaměstnávání cizinců náleží vládě podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Již výše soud uvedl, že vláda je rovněž oprávněna podle § 181b odst. 2 zákona o pobytu cizinců rozvrhnout počet žádostí o zaměstnaneckou kartu do jednotlivých schválených programů (ke stejným závěrům dospěl např. i Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 31. 10. 2023, č. j. 61 A 21/2023–42, nebo Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 2. 2024, č. j. 55 A 38/2022–155).
44. Rozlišování žadatelů o pobytová oprávnění podle kvalifikace (tedy podle jednotlivých ekonomických programů) není diskriminační, jelikož ČR jako svrchovaný stát při uplatňování své migrační politiky může rozhodnout, že pobytová oprávnění bude udělovat pouze kvalifikovaným zaměstnancům. S tím je v souladu, aby žádosti o zaměstnaneckou kartu mohli podávat pouze zaměstnanci spadající do schválených programů, kteří disponují určitou kvalifikací. Stát tímto filtračním mechanismem zajišťuje efektivní fungování zastupitelských úřadů, kterým je adresováno vysoké množství žádostí o pobytová oprávnění.
45. V žalobcův prospěch v této souvislosti nehraje ani žalobcův odkaz na rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54. Žalobce nijak blíže nerozvádí, jaké závěry NSS a jak konkrétně by se měly aplikovat na tento případ. V tomto rozsudku se NSS zabýval tím, že ačkoliv obecně žadatel o vízum nemá právní nárok na vstup do ČR, má právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o tento vstup. Vláda zároveň nemůže nařízením omezit přístup ke správnímu řízení, jestliže to zákon neumožňuje. NSS však aplikoval zákon o pobytu cizinců ve znění, které neobsahovalo § 181b, který výslovně zmocňuje vládu, aby nařízením upravila podávání žádostí, jak soud vysvětlil výše. Žalobce opakovaně namítá porušení svého práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny, soud však porušení tohoto práva neshledal. Naopak je žalobcovo právo na spravedlivý proces dodrženo. Žalobce nejprve podal žádost ke správnímu orgánu prvního stupně, který tuto žádost zamítl. Žalobce se následně odvolal a proti nepříznivému správnímu rozhodnutí žalovaného podal správní žalobu. Žalobci tak byla dána možnost, aby se svého práva domáhal prostřednictvím postupů stanovených zákonem. Porušení práva na spravedlivý proces nelze spatřovat všude tam, kde správní orgány rozhodnou v neprospěch žalobce.
46. Důvodnými nelze shledat ani námitky žalobce, že tripartitě nepřísluší vyjadřovat se k migrační politice ČR. Nehledě na to, zda je či není pravdivé tvrzení žalovaného, že kvóty pro počet žádostí stanovené v nařízení vlády č. 220/2019 Sb. vychází i z tripartitních jednání, nemají tyto polemiky žádný vliv na projednávanou věc. Nařízení vlády stanovící limity pro počet žádostí je platným a účinným nařízením vlády a není relevantní, zda se na jeho tvorbě podílely ty nebo ony zájmy nebo názorové proudy. Žalovaný proto není povinen dokládat své tvrzení, že se na tvorbě kvót podílela i tripartita, jak navrhuje žalobce. Vyřešení této otázky nemá na posouzení žaloby žádný vliv.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

47. Soud se neztotožňuje ani se žalobcovým názorem, že nařízení vlády je materiálně individuální právní akt, jelikož stanoví konkrétně vyjmenovaným zastupitelským úřadům konkrétní počty žádostí, které mohou přijmout. Nařízení vlády č. 220/2019 Sb. (včetně novel provedených nařízením č. 556/2020 Sb. a č. 233/2021 Sb.) stanoví maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které mohou zastupitelské úřady přijmout, dopadá na neomezený okruh subjektů (žadatelů) a neomezený počet typově vymezených řízení o pobytových žádostech. Naproti tomu individuální právní akt přímo zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti konkrétní osoby či tato práva a povinnosti deklaruje. Takové účinky však toto nařízení vlády nemá. O jednotlivých žádostech rozhodují v jednotlivých případech ve vztahu ke konkrétním žadatelům až samotné zastupitelské úřady. Ke stejným závěrům ohledně totožné žalobní námitky dospěl již např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 31. 10. 2023, č. j. 61 A 21/2023–42, nebo Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 2. 2024, č. j. 55 A 38/2022–155.
48. Žalobce dále namítal, že je diskriminován na základě bydliště. Nemůže totiž podat žádost o zaměstnaneckou kartu u jiných zastupitelských úřadů oproti jiným občanům Ukrajiny, kteří mohou žádost podat na zastupitelském úřadě v jiném státě. Žalobce se cítí být znevýhodněn oproti jiným osobám ve shodném postavení.
49. Ani tato žalobní námitka není důvodná.
50. Soud nejprve připomíná výše uvedené závěry, že ČR má široký prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v ČR; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb. Žalobce zároveň nemá právní nárok na zaměstnaneckou kartu. V této souvislosti rozšířený senát NSS poznamenal, že zejména v zemích s vysokou poptávkou po zaměstnání v ČR (jde např. i o Ukrajinu) musí existovat systém, který je schopen efektivně zpracovat za únosných nákladů velké množství žádostí o pobytová oprávnění, z nichž převážně většině nebude vyhověno (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016–52). ČR se tedy prostřednictvím zákona a nařízení vlády rozhodla omezit přijímání žádostí o pobytová oprávnění (ať už jde o počet či způsob podávání žádostí) a vydávání těchto oprávnění na zastupitelském úřadu ve Lvově.
51. Samotný § 181b zákona o pobytu cizinců ani nařízení vlády č. 220/2019 Sb. nejsou založeny na diskriminačních důvodech a nezavádějí rozlišování na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, postižení, věku nebo sexuální orientace (jak požaduje bod 29 preambule směrnice 2011/98/EU).
52. Žalobcem namítané rozlišování podle bydliště žadatele není zakázaným diskriminačním důvodem podle Listiny základních práv a svobod ani podle Listiny základních práv EU (viz její článek 21). Jelikož státy mohou rozlišovat v rámci své široké úvahy mezi žadateli o pobytová oprávnění na základě státní příslušnosti (např. vůbec nevydávat pobytová oprávnění příslušníkům některého státu), tím spíše mohou státy rozlišovat mezi žadateli na základě místa, kde bydlí.
53. Diskriminací není ani to, že žalobce není držitelem cestovního dokladu jiného státu a nemá ani v jiném státu povolený dlouhodobý pobyt, takže o pobytové oprávnění může žádat pouze na zastupitelském úřadě ve Lvově. Žalobce není ve stejném postavení jako osoby s cestovním dokladem jiného státu nebo s povolením dlouhodobého pobytu v jiném státě, a

proto odlišné zacházení se žalobcem a s těmito jinými osobami by ani diskriminaci nezakládalo.

54. Se žalobcem tak nebylo zacházeno diskriminačně a v žalobcově případě nelze shledat žádný rozpor aplikované vnitrostátní právní úpravy ani napadených správních rozhodnutí s Listinou základních práv EU ani s preambulí směrnice 2011/98/EU.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Soud se ztotožnil se závěry správních orgánů a neshledal důvodnou žádnou z žalobních námitek, které mířily zejména proti obecně závazným právním předpisům.
56. Česká republika jako svrchovaný stát disponuje širokým rozhodovacím prostorem při uplatňování migrační politiky. Není proto diskriminační, pokud je zákonem a nařízením vlády omezen počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na konkrétním zastupitelském úřadě. Diskriminační není ani to, že stát přijímá žádosti pouze od kvalifikovaných žadatelů. Stát se totiž může rozhodnout přijímat na své území pouze kvalifikované žadatele.
57. Omezení počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu stanovené v zákoně o pobytu cizinců a v nařízení vlády č. 220/2019 Sb. není protiústavní ani neodporuje právu EU. Zákon výslovně zmocňuje vládu, aby v této oblasti uplatňovala migrační politiku, což činí právě zmíněným nařízením. Právo EU obecně nezakazuje členským státům regulovat udělování pobytových oprávnění, a proto není v rozporu s právem EU, pokud členský stát reguluje počet žádostí o tato pobytová oprávnění.
58. Soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s., jelikož žádný z uplatněných žalobních bodů nebyl důvodný a soud ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo potřeba napadené rozhodnutí zrušit.
59. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

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 9. května 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.