



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní Mgr. Helenou Konečnou ve věci

žalobkyně: **T. T. H. B.**
zastoupena Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem
se sídlem Na Pankráci 1618/30, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/50

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2024, č. j. MV-31158-4/SO-2024,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 18. 1. 2024, č. j. OAM-370098-9/ZM-2023 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byla podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen

„zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta její žádost o vydání zaměstnanecké karty. Současně bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

2. Žalovaný své závěry odůvodnil tím, že žalobkyně na území České republiky pobývala na základě dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů vydaného za účelem studia s platností od 25. 10. 2022 do 31. 8. 2023 a dne 24. 5. 2023 (tj. po cca sedmi měsících od příjezdu do ČR) požádala o vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici pomocná síla v kuchyni. Dle žalovaného tedy žalobkyně nenaplnila zamyšlený účel dlouhodobého víza, tj. studiem si zvýšit svou kvalifikaci, ale podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu potvrdila, že zde chce vykonávat nežádoucí nekvalifikovanou práci.

II. Shrnutí žalobních bodů

3. Žalobkyně se žalobou ze dne 25. 4. 2024, doručenou zdejšímu soudu téhož dne, domáhá přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Současně žádala přiznání odkladného účinku žalobě, který jí nebyl usnesením zdejšího soudu ze dne 20. 5. 2024, č. j. 28 A 5/2024-30, přiznán.
4. Žalobkyně ve své žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí považuje za zcela nezákonné, nesprávné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Správní orgán ji nemůže sankcionovat za výkon jejích práv a oprávněných zájmů ve smyslu § 4 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a sankcionovat ji za podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na území ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců., jak jí § 42g odst. 5 citovaného zákona explicitně umožňuje.
5. Žalobkyně přitom žádost o zaměstnaneckou kartu jako žádost o nový účel pobytu podala na území podle § 45 odst. 1 byla na území právě v souladu s podmínkami uvedenými v § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců, tedy v době, kdy pobývala na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za jiným účelem – za účelem studia. Správní orgán žádost akceptoval a nikdy nenamítal, že by žalobkyně k jejímu podání nebyla oprávněna. Žalobkyně svým podáním žádosti vymezila předmět řízení, jímž se měl žalovaný primárně zabývat – tedy tím, zda splňuje podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty a zda doložila listinné náležitosti ve smyslu § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců, avšak ten se meritem žádosti vůbec nijak nezabýval a žádost v tomto žalobkyní vymezeném rozsahu vůbec neprojednal. Žalovaný v odůvodnění svého výroku odkázal na důvodovou zprávu k novele zákona o pobytu cizinců, již byly zavedeny migrační kvóty k podání žádosti prostřednictvím zastupitelských úřadů ČR, konkrétně na text „*V nastavení kvót jsou v některých případech zohledněna i bezpečnostní rizika spojená s imigrací z daného regionu... Podávání žádostí mimo Programy je zcela znemožněno pouze ve státech, u nichž existuje zvýšené bezpečnostní riziko (Irák, Sýrie, Afghánistán, Pákistán, Vietnam)*“. Dle žalobkyně je však takové odůvodnění nepřezkoumatelné a nezákonné, v rozporu s úmyslem zákonodárce, neboť žalovaný přehlédl či účelově v neprospěch žalobkyně desinterpretoval úmysl zákonodárce, když nezmínil pro danou problematiku klíčovou pasáž z této důvodové zprávy na str. 48, v níž je explicitně uvedeno, že „*zavedení kvót je navrhováno pouze vůči cizincům, kteří již na území ČR pobývají za jinými (neekonomickými) účely, a chtějí svůj účel pobytu změnit na výdělečný, není zapotřebí kvóty uplatňovat*“.

6. Žalobkyně zdůraznila, že pokud jí byl na základě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podané na zastupitelském úřadu ČR v Hanoji tento dlouhodobý pobyt za účelem studia udělen, pak již existuje pravomocné rozhodnutí identického správního orgánu o tom, že všechny podmínky studia v ČR splnila. Pokud tedy již existuje pravomocný závěr správního orgánu o tom, že žalobkyně splnila podmínky pro udělení dlouhodobého pobytu za účelem studia, pak je v hrubém rozporu s § 53 odst. 3 správního řádu, došel-li správní orgán v rámci posouzení zcela jiného druhu žádosti k závěru, že se žalobkyně dopustila obcházení zákona v případě prvotní žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem studia. V této souvislosti žalobkyně konstatovala, že se nejedná a nejednalo o řízení o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, neboť meritem žádosti bylo nové povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že vzhledem k tomu, že žalobkyně nenaplnila zamýšlený účel svého pobytu, jímž bylo nejen absolvování přípravného jazykového kurzu, ale především absolvování konkrétního programu vysoké školy, a že namísto toho po svém příjezdu na území podala žádost o vydání zaměstnanecké karty na nekvalifikovanou pracovní pozici, pak její další pobyt na území na základě zaměstnanecké karty není v zájmu ČR, neboť by jí došlo k popření smyslu a účelu omezení pracovní migrace pro občany Vietnamské socialistické republiky. Dle žalobkyně však nic takového ze spisového materiálu nevyplývá.
7. Pokud žalovaný ve vztahu k předložené pracovní smlouvě uzavřel, že žalobkyně má na území ČR vykonávat nekvalifikovanou práci za mzdu jen nepatrně se pohybující nad hranicí základní sazby měsíční minimální mzdy, pak i takovou pracovní smlouvou splnila podmínku pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty dle § 42g odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Pokud by byl obecně přijat názor správního orgánu o tom, že v případě posuzování žádosti o zaměstnaneckou kartu bude posuzovat výši mzdy bez ohledu na splnění této základní podmínky (výši mzdy), jednalo by se zcela evidentně jak o nezákonnou libovůli, tak i o názor, který je v rozporu s dikcí zákona, ale i vlastní praxí správního orgánu I. stupně.
8. Žalobkyně se dále zabývala výkladem pojmu „pobyt není v zájmu ČR“ mj. v souvislosti s důvodovou zprávou k zákonu o pobytu cizinců, přičemž dle ní z provedeného dokazování nevyplývá ničeho, z čeho by bylo možno dovodit naplnění skutkové podstaty ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, a minimálně z tohoto důvodu je rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K povaze usnesení vlády ČR ze dne 18. 7. 2018, č. 474, jehož obsahem je omezení podávání žádostí o pobytová oprávnění na zastupitelském úřadu ČR v Hanoji na zde vyjmenované druhy pobytových oprávnění, se vyjádřil i NSS, když odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97, v němž bylo konstatováno, že jde o interní rozhodnutí, jež nemá povahu obecné právní normy, a v důsledku toho ani právní závaznost vůči třetím osobám, neboť se jedná o stanovisko ukládající úkoly pouze členům vlády.
9. Dle žalobkyně proto není možné s odkazem na ustanovení vydané vládou ČR – nařízení 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 220/2019 Sb.“), dle kterého byl v příloze č. 2 stanoven počet žádostí o zaměstnaneckou kartu mimo režim vysoce kvalifikovaný zaměstnanec počínaje 1. 9. 2019 pro uvedený zastupitelský úřad na počet „0“ dovozovat, že pobyt účastníka na území není v zájmu ČR a aplikovat výhradně na tomto základě § 56 odst. 1 písm. j) zákona

o pobytu cizinců. Žalovaný tak učinil v rozporu s úmyslem zákonodárce, přičemž i současně zdůraznil opakované použití pojmu „omezení migrace“ správním orgánem, nikoliv pojmu „zřetelný zájem na bezpečnosti státu“, který by jedině mohl aplikaci uvedených ustanovení v tomto případě ospravedlnit. Z provedeného dokazování jednoznačně vyplývá, že žalobkyně není a nemůže v žádném případě být žádným ohrožením bezpečnosti či snad veřejného pořádku ČR.

10. Skutková podstata ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců by měla být dle žalobkyně v souladu s jejím smyslem a účelem aplikována primárně za situace, kdy se žadatel již nenachází v rámci povolení k pobytu v ČR, neboť pokud by obecně byla přijata argumentace správního orgánu, museli bychom nutně uzavřít, že pobyt žalobkyně je v zájmu ČR výlučně za situace, kdy tato pobývá na území v rámci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, nikoliv za účelem zaměstnanecké karty, kdy však oproti povolení k pobytu za účelem studia přispívá jak ona, tak zaměstnavatel do sociálního a zdravotního systému, mezi těmito druhy pobytu by to tak dále vytvořilo nepřípustné rozdíly nemající oporu v zákoně. Nelze přehlédnout ani to, že žalobkyně vzhledem k tomu, že již pobývá na území v rámci povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia má z tohoto titulu volný přístup na trh práce dle § 98 písm. j) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Pokud by obecně byla přijata argumentace správního orgánu, došlo by k nepřípustné diferenciaci mezi jednotlivými druhy povolení k pobytu, přičemž faktický pobyt cizince na území zůstává stále identický. Takový závěr by zcela popíral institut změny povolení k pobytu podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
11. Dle žalobkyně dochází postupem správního orgánu k nepřípustné diskriminaci na základě národnostního původu, když jejímu zástupci je z jeho právní praxe známo, že v případě identického druhu žádostí (o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty podané na území) dochází běžně k vyhovění takovým žádostem v případě splnění všech zákonných podmínek, a to bez ohledu na druh práce, výši mzdy a další okolnosti. V tomto případě však správní orgán to, zda žalobkyně splňuje či nesplňuje zákonné podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty, v zásadě vůbec neposuzoval, neboť meritem žádosti, tak jak ho vymezila, se nezabýval a žádost zamítl z důvodů zcela jiných, ležících mimo předmět správního řízení.
12. Napadené rozhodnutí je dle žalobkyně rovněž nepřezkoumatelné v otázce dopadu negativního rozhodnutí do jejího soukromého a rodinného života, neboť správní orgán se při zkoumání této otázky v rozhodnutí omezil pouze na zcela obecná konstatování a § 174a zákona o pobytu cizinců na daný případ neaplikoval a skutečné a reálné zázemí žalobkyně pro zjištění celkové přiměřenosti rozhodnutí nijak neověřoval.
13. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc mu vrácena k novému projednání.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobkyně

14. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ze dne 22. 5. 2024 odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to z důvodu, že většina žalobkyní uváděných odvolacích námitek je shodná s žalobními body. Doplnil pak následující:

15. Na základě žádosti žalobkyně jí bylo vydáno vízum k pobytu na území ČR, a to za účelem studia. Smyslem stanovení kvót je omezení přílivu nekvalifikovaných pracovníků a nelze akceptovat postup žalobkyně, popř. jiných osob, které krátce po příjezdu do naše území podají žádost o změnu účelu pobytu. Pobyt žalobkyně tak nebyl nežádoucí od počátku, ale od doby, kdy projevila svůj úmysl zde vykonávat právě nekvalifikovanou práci.
16. Pokud byly nařízením č. 220/2019 Sb. stanoveny maximální počty žádostí o pobytová oprávnění za účelem podnikání, zaměstnání či investování, pak byl tento postup zvolen v souladu se zákonem. V případě rozhodování o žádostech o změně účelu pobytu jsou pak zvažovány všechny okolnosti, ale žalobkyně náhlou změnu pobytu ničím specifickým neodůvodnila.
17. K námitce žalobkyně, že nebyla odůvodněna (ne)přiměřenost dopadů napadeného rozhodnutí do jejího soukromého života, žalovaný uvádí, že ta ve svém odvolání nepřiměřenost nenamítala.
18. Žalovaný dále odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 19 A 2/2024-35, na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 12. 2023, č. j. 17 A 28/2023-42, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 4. 3. 2024, č. j. 60 A 12/2023-40.
19. Je toho názoru, že žalobkyně svou první žádostí deklarovala, že se tu bude věnovat studiu konkrétního akreditovaného studijního programu, pro který musí nejprve absolvovat jazykový přípravný kurz, a jí uváděný účel pobytu nenaplnila, když namísto pokračování ve studiu tu podala žádost o vydání zaměstnanecké karty. Lze postavit najisto, že pokud by žalobkyně žádost o zaměstnaneckou kartu požádala v zemi původu, s ohledem na předmětné kvóty, by jí tato žádost byla zamítnuta. Dle názoru žalovaného je tak namístež uplatit migrační omezení, vyplývající z právních předpisů, vztahujících se k nekvalifikované pracovní síle, a z něj dovodit, že vydání zaměstnanecké karty není v zájmu České republiky. Proto v daném případě byly splněny všechny podmínky pro zamítnutí žádosti, a to na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu.
20. Závěrem žalovaný navrhl zamítnout žalobu jako nedůvodnou.
21. V replice ze dne 4. 6. 2024 na vyjádření žalovaného žalobkyně zdůraznila, že žalovaný účelově opomíjí její klíčovou argumentaci, a to že zavedení kvót dle výše uvedené důvodové zprávy je navrhováno pouze ve vztahu k cizincům žádajícím o vstup na území ČR ze zahraničí, nikoliv k těm, kteří zde již pobývají a pouze chtějí změnit svůj účel pobytu na výdělečný. Zopakovala, že pokud by se prokázalo, že zde účel pobytu neplnila, měl správní orgán postupovat podle § 37 nebo § 56 zákona o pobytu cizinců a její pobytové oprávnění zrušit.
22. Žalobkyně také zopakovala, že je právně neudržitelný závěr žalovaného o aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, když měla volný přístup na trh práce z pozice pobytového oprávnění vztahujícího se k jejímu studiu, a v okamžiku, kdy si na identickou pozici požádala o vydání zaměstnanecké karty, přestal být její pobyt zde v zájmu ČR.

IV. Posouzení věci krajským soudem

23. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době

rozhodnutí žalovaného, přičemž rozsah přezkumu byl vymezen žalobními body. Ve věci rozhodoval bez nařízení jednání postupem předvídaným v § 51 s. ř. s.

24. Po prostudování předloženého správního spisu dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.
25. Předmětem přezkumu v projednávané věci je rozhodnutí, jímž byla žalobkyni zamítnuta žádost o vydání zaměstnanecké karty s odůvodněním, že její pobyt na území není v zájmu ČR. Již dříve bylo žalobkyni vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem absolvování přípravného jazykového kurzu organizovaného veřejnou vysokou školou ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy. Tuto žádost podala žalobkyně na zastupitelském úřadu ČR v Hanoji, pobytové oprávnění jí bylo vydáno s platností od 25. 10. 2022 do 31. 8. 2023. Žalobkyně na území ČR přicestovala dne 2. 11. 2022 a ještě před ukončením přípravného kurzu podala dne 24. 5. 2023 žádost (tj. po cca 7 měsících od příjezdu žalobkyně do ČR a aniž by zahájila studium deklarovaného programu) o vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici pomocná síla v kuchyni, tedy na pozici, jež vyžaduje pouze minimální vzdělání.
26. Podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění pro projednávanou věc, tj. účinném do 30. 6. 2023, *zaměstnaneckou kartou se rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla oznámena za splnění podmínek uvedených v odstavcích 7 až 10, a to ode dne uvedeného v oznámení. Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání.* Následující odstavce uvedeného ustanovení upravují podmínky, za nichž je cizinec oprávněn o zaměstnaneckou kartu žádat. Ustanovení § 42h tohoto zákona stanoví náležitosti k žádosti o vydání zaměstnanecké karty.
27. Podle § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců platí, 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 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.*

28. Podle § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců *pro zaměstnaneckou kartu platí obdobně odstavce 1 věta druhá a § 55 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum. Ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává z důvodů uvedených v § 56, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f).*
29. Podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*
30. Žalobkyně se domnívá, že nebyl dán důvod pro zamítnutí její žádosti o vydání zaměstnanecké karty z důvodu, že její pobyt na území není v zájmu ČR, mj. proto, že z nařízení č. 220/2019 Sb. nelze dovozovat nezájem ČR na jejím pobytu na území.
31. Pojem *pobyt cizince na území není v zájmu ČR* je nepochybně neurčitým právním pojmem, který je, jak správně uvedla i žalobkyně, užíván v zákoně o pobytu cizinců v řadě ustanovení. Obecně platí, že při jeho výkladu v různých kontextech zákona o pobytu cizinců je třeba brát v úvahu nejen celkový smysl dané právní úpravy, ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž je tento neurčitý právní pojem užíván (srov. obdobně závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, Sb. NSS 2420/2011, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).
32. S ohledem na zjištěné skutečnosti a postup žalobkyně lze dle názoru krajského soudu mít důvodné pochybnosti o tom, zda měla skutečně v úmyslu pobývat na území ČR primárně za účelem absolvování studia, na jehož základě jí byl dlouhodobý pobyt povolen. Tento závěr je podpořen zejména tím, že mezi dobou příjezdu žalobkyně do České republiky a dnem podání žádosti o zaměstnaneckou kartu uplynulo pouhých sedm měsíců (navíc podala žádost ještě před ukončením přípravného kurzu), a ze správního spisu nevyplývá a žalobkyně to ani netvrdí, že by kurz jazykové a odborné přípravy absolvovala a že by následně nastoupila ke studiu akreditovaného studijního programu Ekonomie. Z informačního systému cizinců je patrné, že o vydání dlouhodobého pobytu za účelem studia uvedeného vysokoškolského programu nepožádala.
33. Žalobkyně si musela být vědoma toho, že v ČR bude (a měla by) pobývat na základě povolení k dlouhodobému pobytu vydaného právě za účelem studia, neboť zároveň bylo postaveno na jisto, že s ohledem na obsah nařízení č. 220/2019 Sb., by nebylo vyhověno její případné žádosti o zaměstnaneckou kartu ve vztahu k jí uváděnému typu zaměstnání (tj. pomocná práce v kuchyni) podané na zastupitelském úřadu. Žalobkyně by totiž nesplnila podmínky v rámci programu „Vysoce kvalifikovaný zaměstnanec nebo klíčový a vědecký personál“, přičemž dle přílohy č. 2 k nařízení č. 220/2019 Sb. maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze v rámci období jednoho roku podat na zastupitelském úřadu, je 200 a to výlučně v rámci uvedeného programu.
34. Žalobkyně tvrdí, že nelze dovozovat nezájem ČR na jejím pobytu na území, když z uvedeného nařízení plyne pouze to, že vláda přistoupila k omezení podávání žádostí o zaměstnaneckou kartu na konkrétních zastupitelských úřadech v zahraničí, ale že tyto kvóty se nevztahují na žadatele, kteří již na území ČR v rámci pobytového oprávnění k jinému účelu. Má zato, že nařízení nelze vykládat ani tak, že ČR nemá zájem na přijímání cizinců z Vietnamu. Už vůbec pak z uvedeného nařízení nelze dle žalobkyně dovozovat nezájem ČR na pobytu konkrétního cizince na území.

35. S touto argumentací se krajský soud neztotožňuje, neboť je zřejmé, že účelem zmíněného nařízení je právě úmysl zákonodárce omezit příliv nekvalifikovaných pracovníků z Vietnamu. V tomto ohledu lze přisvědčit žalovanému. Z tohoto důvodu je zřejmé, že pobyt žalobkyně na území ČR zpočátku nežádoucím nebyl, byl-li naplňován původní účel pobytu, tedy studium, avšak nežádoucím se stal v okamžiku, kdy projevila úmysl získat zaměstnaneckou kartu za účelem výkonu nekvalifikované práce. V této souvislosti je třeba zopakovat, že není žádoucí, aby žalobkyně, jakožto studentka přípravného jazykového kurzu předcházejícímu studiu na akreditované vysoké škole, získala pobytový titul na základě zaměstnanecké karty, neboť takovým postupem dochází k nežádoucímu obcházení účelu uvedeného nařízení. Lze se domnívat, že primárním zájmem žalobkyně nebylo studium, tedy příprava na budoucí kvalifikované zaměstnání, ale snaha získat postupnými kroky možnost vykonávat nekvalifikované zaměstnání.
36. Správní orgány s odkazem na zmocnění dané § 181b zákona o pobytu cizinců a nařízení č. 220/2019 Sb. konstatovaly, že u zastupitelského úřadu v Hanoji lze podat pouze 200 žádostí o vydání zaměstnanecké karty, a to pouze v uvedeném vládním programu. Z toho dovodily, že vláda dala najevo, že má zájem na tom, aby z Vietnamské socialistické republiky přicházeli na území ČR pouze cizinci, kteří mají pracovat na klíčových pozicích nebo minimálně na pracovních pozicích vyžadujících vysokou kvalifikaci. Zájem ČR na příchodu zaměstnanců z Vietnamu se tak omezuje na specifické profese (v podrobnostech viz str. 4 prvostupňového rozhodnutí, odst. 7 a 8) a omezený počet vydaných zaměstnaneckých karet tak, aby se minimalizovala bezpečnostní rizika plynoucí z nekontrolovaného přílivu nekvalifikované pracovní síly. V této souvislosti žalovaná příhodně uvedla, že v nastavení kvót jsou v některých případech zohledněna i bezpečnostní rizika spojená s migrací z daného regionu s tím, že ve státech, kde existuje zvýšené bezpečnostní riziko (např. Vietnam) je podávání žádostí mimo uvedené vládní programy zcela znemožněno.
37. Krajský soud s uvedenými závěry plně souhlasí. Tyto závěry ostatně odpovídají pravomoci ČR jako členského státu regulovat přijímání příslušníků třetích zemí, včetně objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, jak plyne z bodů 5 a 6 a čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, Sb. NSS 3601/2017). Pokud dala vláda ČR na základě zákonného zmocnění dle § 181b zákona o pobytu cizinců jasně najevo, že má zájem na přijímání cizinců z Vietnamu pouze na místa kvalifikovaných zaměstnanců prostřednictvím vyhlášených programů, a to v omezeném počtu, *a contrario* lze dovodit, že nemá žádný zahraničně politický zájem na tom, aby z uvedeného státu přicházeli a na základě zaměstnanecké karty zde dlouhodobě pobývali ti, kteří takové podmínky nesplňují a na území ČR by pobývali za účelem výkonu nekvalifikované či nízkokvalifikované práce.
38. V této souvislosti je na místě zmínit rozhodnutí NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, jež připomíná závěry ustálené judikatury, dle nichž v případě řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zákona o pobytu cizinců nejde o rozhodování o „právním nároku“ cizince. *„Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění relativně komplexně upraveným v § 42g zákona o pobytu cizinců. Systematika zákona naznačuje, že jde o zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Jakkoli zákon v těchto věcech výslovně nestanoví správní uvážení správního orgánu, nenárokovost výsledku tohoto řízení (tj. ne/vydání zaměstnanecké karty) plyne ze systematiky zákona o*

pobytu cizinců a především z ústavního principu svrchovanosti státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Projevem tohoto principu je i možnost regulovat migraci a rozhodování státu o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území. Lze totiž připomenout, že žádosti o vydání zaměstnanecké karty usiluje cizinec v zahraničí o vydání pobytového titulu (srov. podobně např. rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2019, č. 1 Azs 2/2019–54, body 37 a 38, nebo ze dne 16. 5. 2019, č. 9 Azs 74/2019 - 31, bod 20). (...) Cizinec nemá právní nárok na vstup do České republiky, ovšem má právo na spravedlivý proces při vyřizování žádosti o takový vstup (1 Azs 2/2019, bod 36). Rozhodování o takovýchto žádostech musí být prosto svévole, systém projednávání žádostí má být založen na předchozím stanovení férových a rozumně splnitelných pravidel podávání žádostí a průběžném prověřování, že tato pravidla jsou v praxi také dodržována (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, bod 57, srov. též bod 101 tamtéž)“ (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021–47).

39. Oprávnění k úpravě podmínek vstupu na území a přístupu na tuzemský pracovní trh vyplývá ze suverenity České republiky, kdy „Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nalik 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“ (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS). I zde samozřejmě míněno v mezích závazků vyplývajících z unijního právo, jakož i z ústavního pořádku ČR). Krajský soud tedy nemůže přisvědčit argumentaci žalobkyně, že žadatelé o pobytové oprávnění z Vietnamu, jsou nezákonně diskriminováni. Nejvyšší správní soud k tomu dále poznamenal, že umožňuje-li čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie členským státům „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“, tedy stanovit pro počet vstupů hmotněprávní limity, tím spíše členským státům umožňuje omezit počet žádostí představujících jejich procesní odraz. Tomu odpovídá též čl. 8 odst. 3 směrnice 2011/98/EU, dle kterého „žádost může být považována za nepřípustnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována.“ Právní úprava obsažená v § 169h odst. 4 a § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, resp. v posuzovaném prováděcím nařízení vlády, tedy není v rozporu se shora uvedenými ustanoveními unijního práva.
40. Žalobkyně ve své argumentaci pomíjí skutečnost, že uvedeným nařízením jsou stanoveny kvóty pro ekonomickou migraci osob z Vietnamu, které mají omezit dosavadní příliv nekvalifikovaných pracovníků. Uvedeným nařízením ČR deklaruje své zájmy, jež se promítají do její možnosti a zároveň jejího práva regulovat migraci a rozhodovat o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na její území. Pokud žalobkyně dovozuje, že z provedeného dokazování nevyplývá nic, z čeho by bylo možno dovodit naplnění skutkové podstaty ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců a že rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné, neboť aplikovaný důvod pro zamítnutí žádosti není podložen konkrétními a individualizovanými skutečnostmi týkajícími se právě žalobkyně, pak právě s ohledem na výše uvedené nelze této námitce přisvědčit.
41. Namítá-li žalobkyně, že postup správních orgánů spočívající v nevydávání zaměstnaneckých karet občanům Vietnamu pobývajícím na území ČR za jiným účelem představuje zjevný rozpor s ústavním pořádkem ČR, překročení zákonných mantinelů výkonu veřejné moci a že má diskriminační charakter, krajský soud ve shodě s žalovanou

odkazuje na závěry rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, v němž NSS dovodil, že není diskriminační, nastaví-li stát kvóty pro občany určitého státu oproti jiným, stejně tak není diskriminačním, upravuje-li odlišně právo žádat o určitý typ pobytového oprávnění osobám disponujícím určitou kvalifikací. Tyto závěry jsou použitelné nejen při přímé aplikaci vládního nařízení č. 220/2019 Sb., ve znění nařízení č. 321/2022 Sb., na žádosti o zaměstnanecké karty podávané prostřednictvím zastupitelských úřadů, ale lze je uplatnit i při nevydání zaměstnanecké karty z důvodu dle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, pokud byl nezájem ČR na pobytu žalobkyně na území odvozen právě ze zahraničně politické vůle státu regulovat příliv a pobyt občanů Vietnamu mj. za účelem zaměstnání shora popsáním způsobem.

42. Odkazuje-li pak žalobkyně na své legitimní očekávání s tím, že označuje některé případy řešené správním orgánem I. stupně tak, že v obdobných případech (resp. dle tvrzení žalobkyně se mělo jednat o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty občanů Vietnamské socialistické republiky podané na zastupitelských úřadech ČR v Drážďanech nebo v Tokiu), došlo k vydání zaměstnaneckých karet, soud nemá příslušná rozhodnutí k dispozici. Nemůže tak posoudit oprávněnost tvrzení o zavedené správní praxi žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně, které se žalobkyně dovolává. Nadto nutno dodat, že žalovaný ve svém vyjádření dostatečně vysvětlil, že v žalobkyní odkazovaných případech se jednalo o specifickou skupinu cizinců vymezenou v § 169g odst. 1 zákona o pobytu cizinců, a že do této skupiny žalobkyně nepatří.
43. Dále je třeba uvést, že předkládací a důvodové zprávy k návrhům zákona nejsou jejich závaznou součástí a v některých případech pravidla legislativního procesu ani jejich vypracování nepožadují. Námitky žalobkyně spočívající v poukazu na nesoulad finálního znění právních předpisů s důvodovou či předkládací zprávou proto nemohou obstát, obstojí-li samotný právní předpis v rámci právního řádu jako celku.
44. Pokud žalobkyně namítala i to, že poukaz správního orgánu na výši mzdy za nekvalifikovanou práci je nezákonnou libovůlí, ani tato námitka není důvodná. Rozhodujícím faktorem posouzení totiž nebyla samotná výše mzdy v zamýšleném zaměstnání, ale její výši odpovídající nízký stupeň kvalifikace nutné pro výkon tohoto zaměstnání, a to vzhledem k omezení zaměstnávání státních příslušníků Vietnamské socialistické republiky na nekvalifikovaných a nízkokvalifikovaných pracovních pozicích.
45. Vzhledem ke shora uvedenému lze tedy uzavřít, že žalovaný řádně zjistil skutkový stav, zaujal závěry, s nimiž se soud ztotožňuje, a ty řádně odůvodnil. Proto se krajský soud neztotožnil s názorem žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nezákonné, nesprávné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nebo vnitřně rozporné. Naopak, žalovaný svým rozhodnutím naplnil záměr zákonodárce stanovený mj. v § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
46. Žalobkyně též namítala, že se správní orgány nepřezkoumatelným způsobem vypořádaly s otázkou přiměřenosti dopadů rozhodnutí do jejich soukromých a rodinných poměrů ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců. Podle jejího názoru se totiž omezily na zcela obecná konstatování, neaplikovaly kritéria stanovená v § 174a citovaného zákona na její případ, ani neověřovaly její skutečné a reálné zázemí pro zajištění celkové přiměřenosti rozhodnutí.

47. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců *při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště. Účastník řízení je povinen v rámci řízení poskytnout ministerstvu veškeré relevantní informace potřebné k posouzení přiměřenosti vydaného rozhodnutí. Dle třetího odstavce téhož ustanovení se přiměřenost dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán posuzuje pouze v případech, kdy to tento zákon výslovně stanoví.*
48. Krajský soud především konstatuje, že ze správními orgány aplikované právní úpravy, konkrétně z ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců nevyplývá, že by rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty z daného důvodu bylo podmíněno jeho přiměřeností, jak ji vymezuje § 174a citovaného zákona. Správní orgány tedy nebyly povinny posuzovat přiměřenost dopadů svého rozhodnutí. Nelze současně pominout judikaturu NSS, která dovodila povinnost správních orgánů zabývat se dopady jejich rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizinců tehdy, přichází-li v úvahu porušení mezinárodních závazků ČR, zejména pak čl. 8 Úmluvy. Tato povinnost však není automatická, musí být aktivována buď relevantním tvrzením samotného cizince, případně tím, že je správním orgánům samotným ze spisového materiálu, úřední činnosti či jim dostupných evidencí známo (či přinejmenším mohlo a mělo být známo), že případné porušení mezinárodních závazků ČR přichází v úvahu.
49. Ze správního spisu však krajský soud zjistil, že žalobkyně správním orgánům nesdělila žádné informace, které by mohly založit jejich povinnost zabývat se dopady rozhodnutí do jejího rodinného či soukromého života.
50. Ze samotné žádosti o vydání zaměstnanecké karty plyne, že rodinní příslušníci žalobkyně (matka, otec i oba sourozenci) žijí ve Vietnamu. Žalobkyně se na území ČR zdržuje od listopadu 2022, tedy relativně krátkou dobu, za kterou nějaké zásadní sociální vazby obvykle nevznikají. Nic přitom nesvědčí o tom, že by tomu v tomto případě mělo být jinak. Přestože svůj návrh na přiznání odkladného účinky žalobě odůvodnila tím, že po příjezdu do ČR navázala partnerský vztah, během správního řízení žádnou takovou skutečnost netvrdila.
51. Namítá-li pak žalobkyně v žalobě, že správní orgány neaplikovaly kritéria upravená v § 174a zákona o pobytu cizinců a neověřovaly nijak její zázemí pro zajištění celkové přiměřenosti rozhodnutí, vyplývá z toho, že ani ona sama nebyla schopna představit jediné relevantní kritérium, jehož optikou by snad mohlo být napadené rozhodnutí shledáno nepřiměřeným či stojícím v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Ani v případě posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů cizince nelze po správních orgánech vyžadovat, aby prováděly *ex officio* šetření po všech myslitelných (a z povahy věci předem fakticky neomezených) hlediscích, jejichž prizmatem by snad bylo ještě jejich rozhodnutí možno přezkoumat. Jak je uvedeno výše, pokud sám zákon neukládá správním orgánům hodnocení přiměřenosti provést, jako je tomu v nyní posuzovaném případě, je k aktivaci povinnosti správních orgánů zabývat se otázkou, zda jejich rozhodnutí nebude znamenat porušení mezinárodních závazků ČR, nutné buď způsobilé tvrzením samotného cizince, případně jejich povědomí (či alespoň

povinnost mít povědomí) o skutečnosti, která by takový rozpor mohla založit. V nyní řešeném případě však žalobkyně žádná způsobilá tvrzení neuplatnila a ani neoznačila skutečnosti, které měly správní orgány vést k posouzení dopadů jejich rozhodnutí, jež jim měly být i bez takového tvrzení známy.

52. Správní orgány tedy v otázce posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí do soukromých a rodinných poměrů žalobkyně nijak nepochybily. V posuzované věci takové posouzení ani nebyly povinny provést. Provedly-li je přesto alespoň na základě těch okolností, které jim byly zřejmé (tj. že žalobkyni není rušeno pobytové oprávnění a znemožňován pobyt na území ČR), postupovaly nad rámec svých povinností a zcela přezkoumatelně.

V. Závěr a náklady řízení

53. S ohledem na shora uvedené krajský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly a žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

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, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 10. července 2024

Mgr. Helena Konečná v. r.
samosoudkyně