



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) K. V. K., b) N. T. T., c) L. V. T.**, všichni zastoupeni Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Velvyslanectví České republiky v Hanoji**, se sídlem 13 Chu Van An, Hanoi, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2023, č. j. 61 A 21/2023-42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2023, č. j. 2444-11/2022-HANOKO (dále jen „rozhodnutí žalovaného“).

[2] Dne 29. 11. 2022 žalovaný obdržel žádosti stěžovatelů o zaměstnanecké karty spolu s žádostmi o upuštění od povinnosti osobního podání dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaný spojil usnesením ze dne 22. 12. 2022 tyto žádosti ke společnému řízení, neboť se u všech žadatelů (stěžovatelů) jednalo o stejný předmět řízení. Usnesením ze dne 8. 1. 2023 žalovaný řízení o žádostech zastavil, neboť došlo k vyčerpání kvóty na zastupitelském úřadu v Hanoji, která byla

stanovena nařízením 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 s účinností ode dne 1. 9. 2019 (dále jen „nařízení č. 220/2019 Sb.“). Současně rozhodl o zamítnutí žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání.

[3] Ministerstvo zahraničních věcí ČR rozhodnutím ze dne 13. 4. 2023 usnesení žalovaného ze dne 8. 1. 2023 zrušilo a věc vrátilo žalovanému s tím, že žádosti byly nepřijatelné kvůli vyčerpání počtu žádostí stanovených nařízením vlády č. 220/2019 Sb. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl tak, že žádosti jsou dle § 181b odst. 1 písm. c) a § 169h odst. 4 zákona o pobytu cizinců nepřijatelné.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podali stěžovatelé jednotlivě **žaloby**, v nichž shodně namítli, že rozhodnutí žalovaného o nepřijatelnosti jejich žádostí je v rozporu s čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU“), neboť dle tohoto článku může být žádost považována za nepřipustnou pouze v případě, kdy je stanoven „*objem vstupů*“ cizinců z třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání a žádost tento stanovený objem překračuje; tato podmínka však nebyla naplněna, neboť česká právní úprava v daném případě nestanoví „*objem vstupů*“, nýbrž reguluje objem podaných žádostí. Napadené usnesení je dle stěžovatelů nepřezkoumatelné a v rozporu s právem EU a základními lidskými právy, neboť se žalovaný nevypořádal s námitkou ohledně diskriminace spočívající v nastavené kvótě pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu ve výši 0.

[5] Kvóty stanovené nařízením č. 220/2019 Sb. jsou dle názoru stěžovatelů netransparentní. Stěžovatelé namítají, že § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců i kvóty stanovené nařízením vlády jsou protiústavní, protože umožňují bez jakýchkoliv zákonných kritérií zcela neprůhledně a libovolně omezovat žadatele o některá pobytová oprávnění ve výkonu jejich práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a to pouze na základě místa bydliště, což stěžovatelé považují za diskriminační. Stěžovatelé dále zdůraznili, že nařízení č. 220/2019 Sb. umožňuje podat žádost o zaměstnaneckou kartu pouze žadatelům spadajícím do tzv. „vládou schválených programů“; žádný zákon nezmocňuje vládu k tomu, aby určila okruh žadatelů, kteří mohou žádat o zaměstnaneckou kartu toliko v rámci těchto programů. Tímto postupem byli stěžovatelé znevýhodněni, neboť jsou žadateli „běžné“ zaměstnanecké karty. Porušeno bylo rovněž právo dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[6] Žádost o prominutí osobního podání stěžovatelé odůvodnili tím, že jakožto občané Vietnamu jsou vázáni místní příslušností zastupitelského úřadu pro podání žádosti dle § 169g zákona o pobytu cizinců. Jelikož však nejsou držiteli cestovního dokladu jiného státu a nemají ani v jiném státě povolený dlouhodobý nebo trvalý pobyt, nemohou svoji žádost osobně podat na jiném zastupitelském úřadě. Tímto dochází k diskriminaci stěžovatelů oproti jiným občanům Vietnamu, kteří mohou žádost o zaměstnaneckou kartu bez omezení osobně podat na zastupitelském úřadu České republiky v jiném státě.

pokračování

[7] **Krajský soud** usnesením ze dne 12. 6. 2023, č. j. 61 A 21/2023-1, spojil řízení o žalobách stěžovatelů ke společnému projednání, neshledal žaloby důvodné a výše nadepsaným rozsudkem je zamítl. Především zdůraznil, že předmětem přezkumu v projednávané věci je rozhodnutí o žádostech stěžovatelů o zaměstnanecké karty, nikoliv řízení o žádostech o upuštění od povinnosti osobního podání.

[8] Krajský soud nedospěl k závěru, že české právní předpisy jsou v rozporu s uniijním právem. Poukázal přitom na důvodovou zprávu k § 181b zákona o pobytu cizinců, podle níž je vládě umožněno prostřednictvím nařízení regulovat zahraniční poptávku po pobytových titulech za účelem dočasné ekonomické migrace; pokud jde o maximální počet podaných žádostí, důvodová zpráva uvádí, že kvóty nelze stanovit ve vztahu k maximálnímu počtu kladně vyřízených žádostí, neboť není zřejmé, kdy tento okamžik nastane. K námitce, že čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU umožňují pouze omezení vstupů, nikoliv podání žádosti, krajský soud uvedl, že tento rozdíl nepovažuje za podstatný, neboť stanovením maximálního počtu žádostí dochází současně i ke stanovení maximálního počtu potenciálních vstupů na území. Neobstojí ani namítaná netransparentnost přijetí § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelé blíže nespécifikovali, jaký důvod dle jejich názoru Českou republiku vedl ke stanovení kvót. Krajský soud konstatoval, že cílem zakotvení § 181b zákona o pobytu cizinců má být regulace zahraniční poptávky, ekonomické migrace a reakce na personální kapacitu zastupitelských úřadů přijímajících žádosti o pobytová oprávnění; stanovení kvót prostřednictvím nařízení č. 220/2019 Sb., je dle soudu s tímto cílem v souladu.

[9] Ustanovení § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je dle krajského soudu v souladu s čl. 78 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když napadenými rozhodnutími z důvodu nulových kvót rozhodl o nepřijatelnosti podaných žádostí; stěžovatelé tedy nebyli nijak dotčeni na procesních právech dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Krajský soud neshledal důvodnou námitku, dle které je nařízení č. 220/2019 Sb. individuálním právním aktem, který vláda neměla oprávnění vydat. Zmíněné nařízení splňuje dle soudu všechny náležitosti podzákonného právního předpisu ve smyslu judikatury Ústavního soudu. Oprávnění vlády k provádění „schvalování programů“ plyne z § 181b odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Podle krajského soudu nejsou nastavené kvóty diskriminační; bydliště nepředstavuje diskriminační kritérium, na které by Listina základních práv Evropské unie či Listina výslovně pamatovaly. Pokud by na zastupitelském úřadě v Hanoji podával žádost kterýkoli jiný cizinec, platila by pro něj tatáž pravidla jako pro stěžovatele. Krajský soud doplnil, že není diskriminační, pokud stát odlišně upravuje právo žádat o určitý typ pobytového oprávnění osobám disponujícím určitou kvalifikací.

[10] V **kasační stížnosti** stěžovatelé trvají na tom, že stanovené kvóty jsou určeny pro všechny žadatele bez ohledu na to, zda jsou zařazeni do nějakého „vládního programu“, či nikoliv. Pokud tedy žádosti podali v době, kdy kvóta stanovená pro zastupitelský úřad České republiky v Hanoji nebyla naplněna, měly být jejich žádosti přijaty a projednány bez ohledu na to, že nejsou účastníky žádného vládního programu. Stěžovatelé namítají, že „*Program klíčový a vědecký personál*“ na který nařízení č. 220/2019 Sb. odkazuje, ani usnesení vlády, jímž byl tento program schválen, nemají povahu obecně závazného právního předpisu. V této souvislosti stěžovatelé konstatují, že vláda nemůže pouhým usnesením zasahovat do

práv a povinností jednotlivců, neboť v případě „*Programu vědecký a klíčový personál*“ se nejedná o obecně závazný právní předpis. Vláda by tak pouhým usnesením zasahovala do ústavního práva na přístup k orgánům veřejné moci zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

[11] Stěžovatelé namítají, že § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců i kvóty stanovené nařízením č. 220/2019 Sb. jsou protiústavní, neboť umožňují bez jakýchkoliv zákonných kritérií zcela neprůhledně a libovolně omezovat žadatele o některá pobytová oprávnění a ve výkonu jejich práva podle čl. 36 odst. 1 Listiny, a to pouze na základě místa bydliště, které určuje místní příslušnost zastupitelského úřadu k osobnímu podání jejich žádosti podle § 169g zákona o pobytu cizinců. Česká právní úprava dle nich rovněž odporuje čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU a bodům 29 a 31 odůvodnění této směrnice; dále neodpovídá čl. 79 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie, protože nestanoví celkový počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, kterým je možno vyhovět, ale stanoví kvóty pro počet přijímaných žádostí bez přezkoumatelných kritérií pro některé zastupitelské úřady; stěžovatelé upozorňují, že pro mnoho zastupitelských úřadů žádné kvóty stanoveny nejsou. Kvóta ve výši „0“ stanovená nařízením č. 220/2019 Sb. pro „běžné“ zaměstnanecké karty podávané na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji není nijak odůvodněna.

[12] Ustanovení § 181b zákona o pobytu cizinců a nařízení č. 220/2019 Sb. jsou dle stěžovatelů nekonkrétní a v rozporu s požadavkem uvedeném v čl. 78 Ústavy, že nařízení může být vydáváno k provedení zákona a v jeho mezích. Vyloučeno rovněž není, že kritéria nejsou nastavena diskriminačně. Zákon o pobytu cizinců ani nařízení č. 220/2019 Sb. neobsahují žádné záruky poskytující ochranu proti svévoli vlády při stanovování kvót pro jednotlivé zastupitelské úřady a odporuje procesním zárukám stanoveným v čl. 8 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU.

[13] Stěžovatelé připouštějí, že kvóty mohou být stanoveny pro různé profese odlišně, ale vždy musí být jejich účelem ochrana trhu práce. Kritériem nemůže být zastupitelský úřad, respektive jeho kapacitní možnosti, na kterém má být žádost podána; kvóta musí být stanovena jako celkový objem žádostí platný pro celou Českou republiku. Tyto kvóty proto nemohou být stanoveny na základě „bezpečnostních zájmů státu“. Z důvodové zprávy k zákonu č. 176/2019 Sb. ve vztahu k § 181b zákona o pobytu cizinců dle stěžovatelů plyne, že kvóty mají být stanovovány zejména tak, aby upřednostňovaly a zvýhodňovaly zaměstnavatele, kteří splňují podmínky pro zařazení do tzv. vládních programů. Stěžovatelé znovu uvádějí, že tyto vládní programy nemají zákonný podklad, přesto dochází ke zvýhodňování zaměstnavatelů, kteří jsou do těchto programů zařazeni; tím je omezeno právo na podnikání zaručené v čl. 26 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[14] Žalovaný se ve **vyjádření** ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Zákon o pobytu cizinců v § 181b odst. 2 jasně zmocňuje vládu rozvrhnout maximální počet žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů, které lze podat v rámci jednotlivých vládou schválených programů. Nařízení č. 220/2019 Sb. bylo vydáno v souladu s čl. 78 Ústavy. Žalovaný rovněž souhlasí s krajským soudem v tom, že nedošlo k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Pokud stávající kritéria pro stanovení kvót nejsou diskriminační a další kritéria zákonodárce nestanovil, zůstává prostor pro stanovení jednotlivých maximálních počtů žádostí neomezený; nejedná se však o libovůli. Žalovaný dále uvádí, že Česká republika je oprávněna při regulaci migračních toků na svém území rozlišovat podle svých potřeb mezi občany

pokračování

různých zemí. Stanovené kvóty odpovídají vymezení migračních potřeb České republiky a s nimi spojených rizik. Nejedná se však o diskriminační opatření. Stran námitky ohledně nesouladu právní úpravy obsažené v § 181b písm. c) zákona o pobytu cizinců a kvót stanovených nařízením č. 220/2019 Sb. se Směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2011/98/ES, žalovaný odkázal na příslušnou část odůvodnění rozsudku krajského soudu, s jehož závěry se ztotožnil. Oprávnění ke stanovení objemu vstupů obsahuje i procesní oprávnění ke stanovení maximálního počtu přijatých žádostí. Žalovaný podotkl, že stěžovatelé se v původním řízení domáhali ochrany proti usnesení žalovaného o nepřijatelnosti žádosti. Kasační stížnost však směřuje proti zákonné úpravě a proti obsahu nařízení č. 220/2019 Sb., které nejsou v gesci žalovaného. Meze výkonu práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 4 Listiny stanovuje zákon o pobytu cizinců v § 31a nebo § 181 odst. 1.

[15] V **replíce** stěžovatelé znovu zdůrazňují, že vládní programy fakticky obsahují úpravu práv a povinností, vč. procesního postupu, ačkoliv nemají formu právního předpisu, a proto jsou protiústavní. To znamená, že kvótu 200 žádostí ve vztahu k zastupitelskému úřadu v Hanoji je třeba posuzovat pouze podle sloupce 2. nařízení č. 220/2019 Sb. jako kvótu pro veškeré žádosti o zaměstnaneckou kartu bez ohledu na to, zda se stěžovatelé účastní nějakého programu vlády, či nikoliv. Stanovením kvóty se cizinci s bydlištěm v působnosti zastupitelského úřadu, kde je kvóta stanovena, ocitají v horším postavení než cizinci s bydlištěm v působnosti zastupitelského úřadu, kde je stanovena kvóta vyšší nebo dokonce vůbec stanovena není.

[16] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Jádrem kasační argumentace zjednodušeně řečeno představuje nesouhlas stěžovatelů s právní úpravou, jíž se stanovuje maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku na příslušném zastupitelském úřadu (konkrétně na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji), vztahující se k žádostem o zaměstnaneckou kartu. V této souvislosti stěžovatelé vznesli řadu námitek, které se týkají především právní úpravy obsažené v § 181b zákona o pobytu cizinců a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. Stěžovatelé rovněž brojí proti tzv. vládním programům, které vydává vláda usnesením. Stěžovatelé se cítí být dotčeni na svém ústavně zaručeném právu dle čl. 36 Listiny; česká právní úprava je dle stěžovatelů navíc v rozporu s unijním právem.

[20] Nejvyšší správní soud předepisuje, že se v rozsudku ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, zabýval problematikou stanovení maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu v nařízení č. 220/2019 Sb., a to rovněž v souvislosti s žádostmi

podanými na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, přičemž neshledal dotčenou právní úpravu diskriminační ani v rozporu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU; čtvrtý senát rovněž neshledal důvod pro postup podle čl. 95 odst. 1 Ústavy věty za středníkem (tj. k neaplikaci podzákoného právního předpisu z důvodu jeho rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou). Závěry vyslovené ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu byly aprobovány Ústavním soudem usnesením sp. zn. II. ÚS 2041/22, ze dne 16. 8. 2022. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od svých dříve vyslovených závěrů ani v nyní projednávané věci.

[21] Nejvyšší správní soud připomíná, že podle ustálené judikatury nejde v případě řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty dle § 42g zákona o pobytu cizinců o rozhodování o právním nároku cizince. To ale neznamená, že žadatelé o pobytové oprávnění z tohoto důvodu ztrácejí právo na spravedlivý proces při vyřizování své žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 Azs 74/2019-31). Jinými slovy, jakkoliv žadatel nemá právní nárok na vydání zaměstnanecké karty, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) při vyřizování jeho žádosti (srov. rozsudek ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS, který lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na posuzovanou věc a na který navázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54, č. 3904/2019 Sb. NSS). Nutno dodat, že judikatura zdejšího soudu vychází z premisy, že Česká republika 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Pravidla pro posuzování žádostí o zaměstnaneckou kartu však nesmí být svévolná a rozhodování o žádostech musí být prostá jiných než racionálních a férových kritérií (tamtéž). Žádosti musí být rovněž posuzovány v mezích závazků vyplývajících z unijního práva, jakož i ústavního pořádku České republiky.

[22] Dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/ES, se ustanovení této směrnice nedotýká pravomoci členských států regulovat přijímání státních příslušníků třetích zemí včetně objemu vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání (viz bod 6 odůvodnění). Směrnice rovněž umožňuje členským státům upřednostňovat pracovníky Unie před žadateli o zaměstnaneckou kartu ze třetí země (viz bod 17 odůvodnění). Dle čl. 8 odst. 3 téže směrnice může být žádost 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.

[23] Dle čl. 78 Ústavy, „[k] provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“

[24] Dle § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[v]láda 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.“

pokračování

[25] Stěžovatelé namítají, že § 181b zákona o pobytu cizinců je natolik nekonkrétní, že odporuje čl. 78 Ústavy. V této souvislosti zmiňují nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, zejm. body 111 a 112. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců má svůj předobraz v čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské Unie a čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/ES. Současně platí, že vláda k provedení zákona nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění. Ústavní soud v této souvislosti v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, ze dne 14. 2. 2001 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.), konstatoval, že „(...) podle čl. 78 Ústavy je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích, nepotřebuje tedy výslovnou delegaci v příslušném zákoně, nařízení však nemůže vybočit ze zákonných mezí - nemůže tedy být *praeter legem*. Jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Dále Ústavní soud uvedl, že obecně lze říci, že zcela volnou úvahu exekutiva nikdy nemá, neboť vždy je omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy. (...) Z ústavního hlediska jsou orgány s legislativní pravomocí oprávněny a povinny vydávat právní předpisy ve formě, která je jim určena. Formou předepsanou vládě je ve smyslu čl. 78 Ústavy nařízení. Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. Na tom nic nemění skutečnost, že v některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje. Vláda se pak musí pohybovat *"secundum et intra legem"*, nikoli mimo zákon (*praeter legem*). Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3, nikoli též, že má býti Y.“ (důraz doplněn NSS).

[26] Ustanovení 181b zákona o pobytu cizinců zmocňuje vládu ke stanovení maximálního počtu žádostí, které lze v rámci jednoho roku na příslušném zastupitelském úřadu podat. Lze přisvědčit stěžovatelům, že citované ustanovení neupravuje konkrétní kritéria, která je vláda povinná zohlednit v souvislosti se stanovením počtu žádostí o dotčená pobytová oprávnění. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by stanovení kvót v nařízení č. 220/2019 Sb. odporovalo čl. 78 Ústavy, tedy že toto nařízení nebylo přijato *secundum et intra legem*, jak na mnoha místech argumentují stěžovatelé. Jak vyplývá z citovaného nálezu Ústavního soudu, meze zákona, v nichž se vláda musí při přijímání nařízení pohybovat, mohou být stanoveny přímo zákonem ve zmocňujícím ustanovení, nebo mohou vyplývat ze smyslu a účelu zákona. Nejvyšší správní soud má za to, že nařízení č. 220/2019 Sb. po obsahové stránce nevybočuje ze zákonného zmocnění, neboť pouze stanovuje kvóty pro podání žádostí o pobytová oprávnění podle § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy upravuje materii, k níž byla vláda zmocněna.

[27] Stanovené kvóty rovněž odpovídají smyslu a účelu jejich regulace. Podmínky a postup pro přijetí prováděcího nařízení vycházejí z důvodové zprávy k zákonu č. 176/2019 Sb., jímž byl do zákona o pobytu cizinců vložen mj. § 181b. Jakkoliv důvodová zpráva nemůže nahradit znění zákona a rovněž nepředstavuje z hlediska interpretace právní normy pro soud závazný právní názor, lze z ní (v některých případech) v zásadě dovodit vůli zákonodárce (tzv. subjektivně historickým výkladem) a tím zjistit, nebo přinejmenším přiblížit, smysl a účel interpretované normy, jaký jí zákonodárce přičítal.

[28] Z důvodové zprávy k zákonu č. 176/2019 Sb. pak vyplývá, že účelem kvót má být především ochrana trhu práce v České republice, přičemž zohledněny mají být např. ekonomické údaje (růst HDP a nezaměstnanost) a potřeby českého trhu práce.

[29] Nejvyšší správní soud má za to, že důvody pro stanovení kvót tak, jak jsou vysvětleny v důvodové zprávě k zákonu č. 176/2019 Sb., obstojí, neboť primárně zohledňují potřeby trhu práce v České republice. V této souvislosti zdejší soud poukazuje na obecnou část zmiňované důvodové zprávy, která se vyjadřuje ke konkrétnímu postupu stanovení maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu: *„Mechanismus stanovení kvót bude vycházet z osvědčeného systému tripartitního jednání o migračních potřebách České republiky. Základem pro diskusi budou objektivně vykazatelné ekonomické údaje (růst HDP, nezaměstnanost) a budou v ní zohledněny zahraničně-politické a bezpečnostní zájmy státu a integrační kapacity (ze strany delegace vlády), poptávka po pracovní síle (ze strany delegace zaměstnavatelů) i pracovní a mzdové podmínky (ze strany delegace odborů). Stanovení kvót na období 1 roku přinese objektivní základ pro plánování postupu nábory pracovní síly (zaměstnavatele) nebo kolektivního vyjednávání (odborníky). Orgánům státní správy umožní kvóty v předstihu zajistit dostatečné personální a technické kapacity pro řízení migračních toků a současně připravit potřebná integrační opatření ve spolupráci s kraji a obcemi, které mohou být dopady migrace ovlivněny (jak např. v nedávné prokázaly zkušenosti z okolí některých průmyslových zón). Následně budou ve formě nařízení vlády vydaným na základě zákonného zmocnění stanoveny sjednané transparentní kvantitativní kvóty pro nábor žádostí o povolení k pobytu za výdělečnými účely, které budou rovněž blíže rozčleněny do kategorií odpovídajících kvalitativnímu vymezení migračních potřeb, tedy strukturovány ve vztahu k jednotlivým zemím původu migrantů, sektorům české ekonomiky nebo typu pracovní činnosti cizinců. Konkrétně má jít o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a zaměstnaneckou kartu. Kvóty budou v rámci pravidelné roční revize flexibilně přehodnocovány mimo jiné v závislosti na vývoji ekonomického cyklu.“*

[30] Zákododárce tedy počítá s tím, že stanovení konkrétních kvót v prováděcím nařízení bude otázkou konsensu plynoucího z jednání tripartity. Z důvodové zprávy je rovněž zřejmé, k jakým okolnostem smí vláda při určování maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu přihlídnout. Nejvyšší správní soud má za to, že se jedná o dostatečné záruky k tomu, aby při stanovování maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu vláda zohlednila potřeby trhu práce, jeho nasycenost a identifikovala segmenty, v nichž je nedostatek pracovních sil a zároveň zhodnotila, v jakých zemích přetrvává převis nabídky pracovních sil nad poptávkou po této síle ze strany tuzemských zaměstnavatelů. Z tohoto důvodu není odkaz stěžovatelů na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.) přílehlavý. Není zřejmé, jaké procesní záruky podle čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/98/ES měly být dle tvrzení stěžovatelů porušeny, když toto ustanovení žádné procesní záruky ve vztahu ke stanovení maximálního počtu žádostí neobsahuje. Lze pouze dodat, že určení konkrétního počtu kvót pro jednotlivé státy je ryze politickým rozhodnutím.

[31] Podle stěžovatelů omezuje právní úprava obsažená v § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců žadatele o některá pobytová oprávnění ve výkonu práva dle čl. 36 odst. 1 Listiny, a to pouze na základě místa bydliště, které určuje místní příslušnost zastupitelského úřadu (§ 169g zákona o pobytu cizinců).

[32] Dle § 169g odst. 1 zákona o pobytu cizinců *„[p]okud se žádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podává na zastupitelském úřadu, je cizinec oprávněn podat žádost pouze na zastupitelském úřadu ve státě,*

pokračování

jehož je občanem, popřípadě ve státě, jenž vydal cestovní doklad, jehož je držitelem, nebo ve státě, ve kterém má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt; to neplatí, jde-li o cizince, který je uveden v právním předpisu vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e).“ Dle odst. 2 téhož ustanovení platí, že „[p]okud má Česká republika ve státě podle odstavce 1 více zastupitelských úřadů, je cizinec oprávněn podat žádost o udělení dlouhodobého víza a žádost o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu na zastupitelském úřadu, v jehož územním obvodu má poslední bydliště.“

[33] Citovaná právní úprava stanoví místní příslušnost zastupitelského úřadu pro účely osobního podávání žádostí o udělení dlouhodobého pobytu, a to na základě třech kritérií - občanství žadatele, stát, jenž vydal cestovní doklad, jehož je žadatel držitelem, a stát, ve kterém má žadatel povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Tvrzení stěžovatelů, že jejich právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny) je omezeno pouze na základě bydliště, je proto přinejmenším zavádějící. Krajský soud správně poznamenal, že bydliště žadatelů nepředstavuje diskriminační důvod ve smyslu Listiny základních práv Evropské unie ani Listiny. Zdejší soud doplňuje, že se nejedná ani o zakázaný důvod dle bodu 29 odůvodnění Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/95/ES. V obecné rovině Nejvyšší správní soud konstatuje, že stanovení místní příslušnosti ať už soudů či správních orgánů na základě místa bydliště fyzické osoby je zcela běžné.

[34] Podle stěžovatelů nelze vyloučit, že kvóty nejsou nastaveny na základě rasových, etnických nebo obdobných kritérií, neboť zákon tyto meze pro stanovení maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu neupravuje. Ani tato argumentace není důvodná. Je třeba zdůraznit, že zákaz rozlišování osob na základě diskriminačních kritérií vyplývá z ústavního pořádku České republiky, konkrétně z čl. 3 odst. 1 Listiny (dále z již zmíněného bodu 29. odůvodnění Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/98/ES). Zákaz diskriminace je obecnou kautelou s ústavně-právním rozměrem, která se promítá do jakékoliv činnosti orgánů veřejné moci; proto není třeba, aby každý zákon obsahoval zvláštní seznam antidiskriminačních kritérií, neboť tyto mají mít orgány veřejné moci při své činnosti na paměti neustále.

[35] Otázkou diskriminace při stanovení maximálního počtu podávaných žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu v Hanoji se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 14. 7. 2019, č. j. 4 Azs 14/2022-34; Nejvyšší správní soud přitom neshledal diskriminační, stanoví-li vláda nařízením maximální počet podávaných žádostí o zaměstnaneckou kartu ve výši 200, a z toho 200 žádostí připadne na Program klíčový a vědecký personál, neboť není diskriminační, pokud stát odlišně upravuje právo žádat o určitý typ pobytového oprávnění osobám disponujícím určitou kvalifikací. Čtvrtý senát rovněž neshledal diskriminační odlišné stanovení kvót na jednotlivých zastupitelských úřadech; od těchto závěrů neshledal zdejší soud důvod se nyní odchýlit a v podrobnostech odkazuje na body 17. a 18. zmíněného rozsudku. Ostatně, Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 2041/22, ze dne 16. 8. 2022, konstatoval: „Pro posouzení, zda došlo k porušení stěžovatelových ústavně zaručených práv, je určující, zda může stát v rámci migrační politiky rozlišovat podle míry dosaženého vzdělání žadatelů, případně podle státní příslušnosti. Jde přitom o dvě z nejtradičnějších kritérií, podle nichž se uchazeči o vstup na území státu tradičně rozlišují.“ Námitka není důvodná.

[36] Ani dalším výtkám stěžovatelů týkajícím se protiústavnosti právní úpravy (netransparentnost či libovůle) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Zákon č. 176/2019 Sb.

byl přijat v řádném legislativním procesu (čl. 41 až 52 Ústavy), prováděcí nařízení vlády č. 220/2019 Sb. pak v souladu s čl. 78 Ústavy. Právní úpravu soud považuje za jasnou, srozumitelnou a transparentní, neboť veřejně a předem sděluje, o jaká pobytová oprávnění a v jakém počtu je možné na tom kterém zastupitelském úřadu požádat. Prvky neprůhlednosti nebo libovůle soud v právní úpravě neshledává.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stran tzv. vládních programů. Pravomoc vlády schvalovat programy v souvislosti se zaměstnaneckými kartami vyplývá z § 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Podle § 181b odst. 2 téhož zákona může být maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu dále rozvržen na maximální počet žádostí, které lze podat v rámci jednotlivých vládou schválených programů. Ze systematického a logického výkladu § 181b zákona o pobytu cizinců pak vyplývá, že oprávnění rozvrhnout počet žádostí o zaměstnaneckou kartu v rámci jednotlivých vládou schválených programů přísluší vládě, přičemž tak činí formou nařízení (§ 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Počet žádostí, jež lze podat v rámci „Programu klíčový a vědecký personál“ na zastupitelském úřadu v Hanoji, vláda stanovila v příloze 2. nařízení č. 220/2019 Sb. Závěry vyslovené krajským soudem v bodě 56. napadeného rozsudku jsou správné.

[38] Nutno zdůraznit, že vládní programy jsou nástrojem politiky zaměstnanosti a řízení ekonomické migrace; tyto programy jsou schvalovány formou usnesení vlády (čl. 76 odst. 2 Ústavy). Ze samotného usnesení vlády č. 581/2019 je zřejmé, že jej lze realizovat v kapacitním a teritoriálním rozsahu stanoveném nařízením vlády č. 220/2019 Sb. Nejedná se tedy o právní předpis (což ostatně stěžovatelé nepopírají). V této souvislosti Nejvyšší správní soud musí poznamenat, že došlo k legislativnímu posunu od doby, kdy rozšířený senát vydal rozsudek ve věci č. j. 1 As 2/2019-54, v němž posuzoval usnesení vlády č. 474 schválené na schůzi dne 18. 7. 2018, jehož cílem bylo uložit ministru vnitra současně pověřenému vedením ministerstva zahraničních věcí, aby omezil na zastupitelském úřadu v Hanoji „náběr žádostí“ pouze na žádosti o nároková dlouhodobá pobytová oprávnění; toto usnesení přímo stanovilo, že přijímání ostatních (nenárokových) žádostí se dočasně pozastavuje. Rozšířený senát dospěl k závěru, že posuzované usnesení je interním právním aktem; pokud však vláda hodlá 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 Listiny (viz bod 48. rozsudku rozšířeného senátu).

[39] V nyní posuzovaném případě je však legislativní realita diametrálně odlišná, neboť, jak již bylo uvedeno výše, s účinností zákona č. 176/2019 Sb. byl do zákona o pobytu cizinců vložen § 181b, který v návaznosti na čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/98/ES, umožnil vládě nařízením stanovit maximální počet žádostí, které lze podat v rámci určitého časového období na příslušném úřadu (ostatně na tuto plánovanou legislativní změnu upozornil sám rozšířený senát v rozsudku č. j. 1 Azs 2/2019-54, v bodě 56.). Ke stanovení maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu dochází na základě nařízení vlády č. 220/2019 Sb., a to v souladu se zákonným zmocněním podle § 181b zákona o pobytu cizinců, nikoliv na základě usnesení vlády č. 581/2019. Odkaz stěžovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 Azs 56/2019-50 tak není příléhavý, neboť ten byl vydán před

pokračování

novelou č. 176/2019 Sb., tedy za stejné legislativní situace, která byla předmětem kritiky ze strany rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 Azs 2/2019.

[40] Nelze proto ani souhlasit s tím, že by vláda usnesením zasahovala do ústavního práva stěžovatelů na přístup k orgánům veřejné moci zaručeného v čl. 36 Listiny. V důsledku novely č. 176/2019 Sb. dostala vláda do vínku nástroj k regulaci ekonomicky aktivních subjektů ze třetích zemí žádajících o zaměstnaneckou kartu v podobě nařízení, což je v souladu jak s unijním právem, tak s čl. 78 Ústavy. Není proto důvod, aby nebylo přihlédnuto ke kvótám vyčleněným pro vládou schválené programy, které jsou stanoveny v příloze č. 2 k nařízení č. 220/2019, jak žádají stěžovatelé.

[41] Stěžovatelé dále namítají, že § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/98 ES, neboť nestanoví „objem vstupů“ přijímaných státních příslušníků třetích zemí, nýbrž „*objem žádostí*“, které lze podat v rámci určitého období na příslušném zastupitelském úřadu. Ve své podstatě obdobnou námitku již zdejší soud řešil v rozsudku ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, přičemž dospěl k závěru, že umožňuje-li unijní právo členským státům stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících do tuzemska za prací na základě zaměstnanecké karty, tím spíše členským státům umožňuje omezit počet podávaných žádostí (bod 18.). Ke stejným závěrům dospěl rovněž krajský soud (viz body 41. a 42. napadeného rozsudku).

[42] Nutno dodat, že zákonodárce si byl vědom nuance, která vznikla v důsledku zavedení limitu v podobě „objemu žádostí“ oproti znění čl. 8 odst. 3 Směrnice o fungování Evropské unie, a toto své počínání v důvodové zprávě k zákonu č. 179/2019 Sb. odůvodnil takto: *„Kvóta bude definovat maximální počet žádostí o pobytová oprávnění nabraných v průběhu nejbližšího kalendářního roku na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí. Stanovení kvóty pro maximální počet kladně vyřízených žádostí není možno provést s ohledem na skutečnost, že nelze jednoznačně určit okamžik jejího naplnění (všechna zahájená řízení o podaných žádostech je třeba dokončit i poté, co byl vydán rozhodující počet pobytových oprávnění, zamítavá rozhodnutí mohou být v rámci odvolacího řízení změněna na kladná apod.)“*.

[43] Zvolené řešení považuje zdejší soud za racionální a souladné s čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie i čl. 8 odst. 3 Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/98/EU. Zákonodárce zvolil tento model za účelem, aby nedocházelo k překračování stanovených kvót. Nutno poznamenat, že na postavení stěžovatelů by odlišná dikce zákona fakticky nic nezměnila; pokud nařízení č. 220/2019 Sb. stanoví objem žádostí (tím tedy i maximální objem vstupů) v nulové hodnotě, pak bude žádost vždy nepřijatelná.

[44] Stěžovatelé dále vznášejí řadu námitek ohledně porušení práva na podnikání dle čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. Nejvyšší správní soud se však těmito námitkami nemohl zabývat, neboť, jak správně poznamenal krajský soud, řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů dle § 65 s. ř. s., slouží k ochraně veřejných subjektivních práv žalobců, a nikoliv práv třetích osob. To platí i v řízení o kasační stížnosti; *actio popularis* s. ř. s. nepřipouští a stěžovatelé tudíž nejsou oprávněni hájit v tomto soudním řízení práva jiných osob (zaměstnavatelů).

[45] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatelů důvodné, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost, nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. července 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu