



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **D. H. L.**, zastoupený Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 5. 2024, č. j. 33 A 8/2024-50,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 5. 2024, č. j. 33 A 8/2024-50, a rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2024, č. j. MV-184715-4/SO-2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **33 872 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Ondřeje Fialy, advokáta se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení otázky, zda samotná skutečnost, že státní příslušník Vietnamské socialistické republiky žádá na území České republiky, kde pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, o vydání zaměstnanecké karty na nekvalifikovanou pracovní pozici, odůvodňuje její nevydání 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 pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), tedy z důvodu, že pobyt žadatele na území není v zájmu České republiky. Podal-li by totiž uvedený žadatel takovouto žádost na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, žádost by byla nepřijatelná z důvodu omezení ročního počtu žádostí podle přílohy č. 2 k 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 220/2019 Sb.“). Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) zabýval v rozsudku ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024-37.

[2] Stěžovatel, který je občanem Vietnamské socialistické republiky, podal na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji žádost o dlouhodobý pobyt v České republice za účelem studia – absolvování přípravného kurzu českého jazyka na Vysoké škole chemicko-technologické v Praze (dále jen „VŠCHT“), na který by mohl následně navázat studiem akreditovaného studijního programu *Technologie potravin*. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) žádosti vyhovělo a stěžovateli povolilo dlouhodobý pobyt za účelem studia s platností od 25. 8. 2022 do 15. 8. 2023.

[3] Do České republiky stěžovatel přicestoval dne 18. 8. 2022. K přípravnému kurzu na VŠCHT však nenastoupil a dne 11. 10. 2022 se zapsal ke studiu na Institutu vzdělávání České zemědělské univerzity v Praze (dále jen „IVČZU“), které je jazykovou přípravou ke studiu akreditovaného bakalářského programu. Dne 18. 10. 2022 podal žádost o vydání zaměstnanecké karty podle § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců na pracovní pozici doplňovače zboží. Dne 11. 8. 2023 podal žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia bakalářského studijního programu *Hotelnictví, cestovní ruch a marketing* v prezenční formě studia na University College Prague (dále jen „UCP“), které bylo vyhověno. Dlouhodobý pobyt za uvedeným účelem mu byl povolen s platností od 16. 8. 2023 do 15. 11. 2024.

[4] Ministerstvo rozhodnutím ze dne 5. 10. 2023, č. j. OAM-72056-27/ZM-2022, zamítlo žádost stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty z důvodu podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, že jeho pobyt na území není v zájmu České republiky. Odvolání stěžovatele žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 1. 2024, č. j. MV-184715-4/SO-2023 zamítla a rozhodnutí ministerstva potvrdila.

[5] Rozhodnutí žalované vychází z přílohy č. 2 k nařízení vlády č. 220/2019 Sb., podle něhož lze na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji žádat o vydání zaměstnanecké karty pouze v rámci vládního programu „*Program klíčový a vědecký personál*“ (dále jen „vládní program“), a to v celkovém maximálním počtu 200 žádostí ročně. Tím byl podle žalované vyjádřen zájem státu na tom, aby z Vietnamu přicházeli do České republiky za účelem zaměstnání pouze cizinci, kteří budou pracovat na pracovních pozicích vyžadujících vysokou kvalifikaci. Tato podmínka u nekvalifikované pracovní pozice doplňovače zboží splněna není. Postup stěžovatele, který krátce po svém příjezdu do České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia požádal o vydání zaměstnanecké karty, popírá smysl a účel uvedeného omezení počtu žádostí. Pobyt stěžovatele na území proto není v zájmu České republiky. Zamítnutí žádosti nemění nic na tom, že stěžovatel je

pokračování

oprávněn pobývat na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, a tudíž jím nemůže být zasaženo do jeho soukromého a rodinného života. S ohledem na svůj pobytový statut má stěžovatel navíc možnost legálního přivýdělníku bez povolení k zaměstnání.

[6] Žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalované Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Jelikož se stěžovatel zapsal ke studiu na IVČZU a v jeho průběhu si řádně plnil své studijní povinnosti, neobstojí závěr žalované o nenaplnění účelu původního studia. Přesto lze mít podle krajského soudu pochybnosti o tom, zda stěžovatel skutečně zamýšlel pobývat na území České republiky primárně za účelem studia. Po svém příjezdu totiž nezačal studium na VŠCHT a již 18. 10. 2022 podal žádost o vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici doplňovače zboží. K tvrzení stěžovatele, že chtěl pracovat, aby mohl nést své životní náklady a finančně pomoci své rodině, krajský soud upozornil na to, že již v současné době má i bez vydání zaměstnanecké karty volný přístup na trh práce. I když existuje kvalitativní rozdíl mezi povolením k dlouhodobému pobytu za účelem studia a zaměstnaneckou kartou, nelze z této skutečnosti dovozovat nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života stěžovatele.

[7] Krajský soud zastává názor, že účelem nařízení vlády č. 220/2019 Sb. je omezení přílivu nekvalifikovaných pracovníků z Vietnamu. Pobyt stěžovatele na území České republiky nebyl nežádoucím, naplňoval-li účel studia, nežádoucím se však stal v okamžiku, kdy stěžovatel projevil úmysl získat zaměstnaneckou kartu za účelem výkonu nekvalifikované práce. Vydání zaměstnanecké karty by účel tohoto nařízení vlády nežádoucím způsobem obcházel. Dále krajský soud poukázal na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, z nichž vyplývá, že řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty není rozhodováním o právním nároku cizince. Oprávnění k úpravě podmínek vstupu na území a přístupu na tuzemský pracovní trh je výrazem suverenity České republiky. Není diskriminací žadatelů o pobytové oprávnění, stanoví-li stát určitý objem vstupů přijímaných státních příslušníků. Důvod zamítnutí žádosti podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců byl podle krajského soudu podložen konkrétními a individualizovanými skutečnostmi týkající se stěžovatele. Ten si musel být vědom toho, že s ohledem na dosažený stupeň vzdělání nesplňuje podmínky pro získání zaměstnanecké karty v rámci vládního programu. Rozhodnutím žalované nebyla porušena zásada legitimního očekávání, rovnost před zákonem ani skutečný stav věci zjištěný ve správním řízení.

II. Kasační stížnost

[8] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost považuje za přijatelnou. Týká se totiž právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud na žalobní argumentaci reagoval jen velmi stručně a nevyvrátil důvodnost žalobních námitek. Pouze opakoval argumentaci správních orgánů. Nadto se opomněl zabývat žalobním bodem týkajícím se porušení zásad legitimního očekávání a rovnosti.

[10] Stěžejní námitka stěžovatele směřuje proti závěru o naplnění důvodu nevydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány se dopustily libovůle, jestliže na základě nařízení vlády č. 220/2019 Sb. dovodily, že pobyt stěžovatele není v zájmu České republiky. Toto nařízení vlády neomezuje žadatele o vydání zaměstnanecké karty z Vietnamu podle státní příslušnosti, pouze stanoví limity pro podávání žádostí na konkrétních zastupitelských úřadech v zahraničí. To neznamená, že Česká republika nemá zájem na přijímání cizinců z Vietnamu za účelem nekvalifikované práce, ani tím není založena překážka pro podání žádosti na jejím území nebo jiném zastupitelském úřadu (což potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., kterým bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo zmocňovací ustanovení k vydání uvedeného nařízení vlády). Nařízení vlády nedopadá ani na zákonem stanovenou možnost požádat o změnu účelu pobytu cizince na území. Stěžovatel zjevně splnil veškeré zákonné podmínky pro vydání zaměstnanecké karty a zároveň nebyl dán žádný z důvodů pro zamítnutí žádosti.

[11] Rozhodnutí správních orgánů jsou navíc vnitřně logicky rozporná. Na jedné straně se v nich tvrdí, že pobyt stěžovatele na území není v zájmu České republiky, na straně druhé je tento nezájem dovozen z toho, že se dosud nenaplnil původní účel pobytu. Podle stěžovatele ale pobyt cizince buď je nebo není v zájmu České republiky. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců nerozlišuje jeho konkrétní účel. Správní orgán zaměňuje neurčitý právní pojem za správní uvážení, či spíše libovůli, vytváří-li další důvod pro zamítnutí žádosti nad rámec zákona. Důvod pro zamítnutí žádosti podle tohoto ustanovení musí vycházet z konkrétních a individualizovaných skutečností týkajících se cizince. Nelze paušálně zamítat žádosti určité skupině osob pocházejících z Vietnamu. Takový přístup vede k nepřipustné diskriminaci skupiny cizinců.

[12] Nařízení vlády č. 220/2019 Sb. platí již čtyři roky a za tuto dobu správní orgány v obdobných případech žádosti o zaměstnaneckou kartu povolovaly. Není vůbec zřejmé, v čem se posuzovaná věc liší od případů ostatních vietnamských studentů, jimž byla zaměstnanecká karta povolena. V tomto ohledu jsou rozhodnutí správních orgánů rozporná se zásadou legitimního očekávání a je jimi porušena zásada rovnosti před zákonem. Stěžovatel rozporuje závěry krajského soudu, že není dán právní nárok cizince na vydání zaměstnanecké karty a že jako student jazykového přípravného kurzu má volný přístup na trh práce. Odkázal-li krajský soud na rozsudek NSS č. j. 4 Azs 14/2022-34, v této věci vůbec nešlo o změnu účelu pobytu cizince na území, ale o otázku nepřijatelnosti žádosti o zaměstnaneckou kartu podané zastupitelskému úřadu v Hanoji. Stěžovatel využil zákonné možnosti podat žádost o zaměstnaneckou kartu, aniž by přestal plnit své studijní povinnosti. Závěr správních orgánů, že se rozhodl nenaplnit účel původního pobytu, nemá oporu ve správním spise a je v přímém rozporu s provedeným dokazováním. Pochybnosti krajského soudu o tom, zda primárním zájmem stěžovatele bylo skutečně studium, jsou pouze

pokračování

spekulativní. V neposlední řadě namítá stěžovatel zásah do svého soukromého a rodinného života.

III. Vyjádření žalované a replika stěžovatele

[13] Žalovaná se ve svém vyjádření ztotožnila s rozsudkem krajského soudu, trvá na správnosti svého rozhodnutí a kasační stížnost navrhuje zamítnout. Zájem České republiky na pracovní migraci z Vietnamu je omezen na kvalifikované zaměstnance v programech k tomu určených, aby se minimalizovala bezpečnostní rizika plynoucí z nekontrolovaného přílivu nekvalifikované pracovní síly. Přijetím nařízení vlády č. 220/2019 Sb. a schválením vládního programu dala vláda najevo, že má zájem na tom, aby z Vietnamu přicházeli za účelem zaměstnání pouze cizinci, kteří mají pracovat na klíčových pozicích nebo přinejmenším na pracovních pozicích vyžadujících vysokou kvalifikaci. V zájmu České republiky naopak není příjezd občanů Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované či nízkokvalifikované práce a mimo vládní programy. To platí i pro další pobyt stěžovatele na území na základě zaměstnanecké karty. Ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá bez dalšího nárok cizince na to, že mu bude pobytové oprávnění povoleno za jakýmkoli účelem, který sám deklaruje. Každý stát si může sám rozhodnout, za jakých podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Na podporu svých tvrzení a závěrů žalovaná odkázala na několik rozsudků správních soudů, které dospěly ke stejnému závěru.

[14] Stěžovatel ve své replice neshledal, že by vyjádření žalované přinášelo jakoukoli argumentaci, kterou by bylo možné zpochybnit důvodnost podané kasační stížnosti. Žalovanou zmiňovaná judikatura správních soudů není ustálená, což znázorňují odlišné závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2024, č. j. 63 A 2/2024-39. Nařízení vlády č. 220/2019 Sb. se podle stěžovatele vůbec věcně nevztahuje na změnu účelu pobytu cizince na území. Stěžovatel v tomto smyslu opakuje argumentaci obsaženou již v kasační stížnosti. Polemizuje též s tvrzením žalované, které se týká bezpečnostního rizika spojeného s příchozími občany Vietnamu, a vyjadřuje se k situaci na trhu práce.

IV. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[16] Stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla jeho žádost o vydání zaměstnanecké karty. Jde tedy o žalobu proti rozhodnutí o „*žádosti o vydání oprávnění k pobytu*“, o níž je podle § 31 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodovat specializovaný samosoudce a která je z tohoto důvodu podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná, jestliže „*svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*“.

[17] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené

judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11).

[18] Rozhodnutí o kasační stížnosti závisí na posouzení právní otázky, zda skutečnost, že nařízení vlády č. 220/2019 Sb. neumožňuje vydat zaměstnaneckou kartu na nekvalifikované pracovní pozice cizincům, kteří o ni požádali na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, současně znamená, že žádost státního příslušníka Vietnamu, který pobývá v České republice na základě povolení k dlouhodobému pobytu, podaná na jejím území ministerstvu není v zájmu České republiky ve smyslu § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V době podání kasační stížnosti nebyla tato otázka v judikatuře Nejvyššího správního soudu vůbec řešena. Po vydání rozsudku NSS č. j. 1 Azs 158/2024-37 již sice řešena je, s ohledem na právní názor vyslovený v tomto rozsudku se však krajský soud dopustil ve věci stěžovatele zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele. Kasační stížnost je proto přijatelná.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i vad řízení, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] S ohledem na jednotlivé námitky stěžovatele se Nejvyšší správní soud zabýval nejprve tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a následně právní otázkou, zda nařízení vlády č. 220/2019 Sb. odůvodňovalo nevydání zaměstnanecké karty stěžovateli z důvodu podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

V.a Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[22] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud na žalobní argumentaci reagoval jen velmi stručně, nevyvrátil důvodnost žalobních námitek a omezil se na opakování argumentace správních orgánů, kterou bez dalšího považoval za správnou. Rovněž se opomněl zabývat námitkou porušení zásad legitimního očekávání a rovnosti.

[23] Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře považuje za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Je tomu tak i za situace, kdy krajský soud opomene přezkoumat

pokračování

žalobní námitku (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Rozhodující orgán nicméně nemá povinnost vypořádat se s každým dílčím tvrzením či argumentem, postaví-li proti tvrzení účastníka řízení ucelenou argumentaci, z níž vyplývá, že jeho námitky jako celek neobstojí. Subjektivní nesouhlas stěžovatele se závěry správního soudu a jeho argumentací nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládají (např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16, ze dne 11. 5. 2023, č. j. 6 Afs 34/2022-31, bod 11, nebo ze dne 13. 9. 2023, č. j. 7 Afs 69/2022-33, bod 12.). Úkolem správního soudu je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, tj. se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (např. rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, nebo ze dne 23. 8. 2024, č. j. 4 Azs 20/2024-17, bod 15).

[24] Stěžovatel v žalobě namítal porušení zásad legitimního očekávání a rovnosti před zákonem. Konkrétně uváděl, že nařízení vlády č. 220/2019 Sb. platí již čtyři roky a za tuto dobu ministerstvo v obdobných případech žádosti o zaměstnaneckou kartu povolovalo a neshledávalo, že by pobyt cizince na území nebyl v zájmu České republiky. Krajský soud nepovažoval tuto námitku za důvodnou a uvedl, že *„žalobce pomíjí skutečnost, že výše uvedeným nařízením jsou stanoveny kvóty pro ekonomickou migraci osob z Vietnamu, které mají omezit dosavadní příliv nekvalifikovaných pracovníků. Uvedeným nařízením Česká republika deklaruje své zájmy, jež se promítají do její možnosti a zároveň práva regulovat migraci a rozhodovat o tom, kteří cizinci mohou vstupovat na její území.“* Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud námitku stěžovatele vypořádal velmi obecně a namítaným porušením zásady rovnosti a legitimního očekávání se blíže nezabýval.

[25] Nelze však přehlédnout, že daný žalobní bod obsahuje toliko dílčí námitky, které pouze rozvádí nosnou žalobní argumentaci. V té stěžovatel vyjadřuje nesouhlas s použitím podmínek obsažených v nařízení vlády č. 220/2019 Sb. v jeho věci a skutečnost, že se napadené rozhodnutí žalované neopírá o žádné individualizované skutečnosti. Tyto stěžejní námitky již krajský soud řádně vypořádal. Z odůvodnění napadeného rozsudku je seznatelné, jakými argumenty stěžovatele a žalované se krajský soud zabýval a na základě jakých konkrétních úvah dospěl k vysloveným závěrům. Protože stěžejní námitky stěžovatele obsahově odpovídaly těm, které již vnesl před správními orgány, nelze krajskému soudu vytýkat, že zčásti převzal argumentaci žalované a některé námitky vypořádal implicitně. O přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu svědčí také to, že stěžovatel s jednotlivými argumenty krajského soudu věcně polemizuje a staví na nich svou oponenturu. Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek za přezkoumatelný.

V.b Rozhodná právní úprava

[26] Pro posouzení věci byla rozhodná právní úprava vztahující se k rozhodování o vydání zaměstnanecké karty, která je jedním z druhů povolení k dlouhodobému pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Podle § 42g odst. 1 věty první tohoto zákona zaměstnanecká karta opravňuje 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 za splnění dalších zákonných podmínek oznámena.

[27] O zaměstnaneckou kartu lze žádat několika způsoby. Podle § 42g odst. 5 první a druhé věty zákona o pobytu cizinců „[ž]ádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. V průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu.“ Toto ustanovení zároveň stanoví výjimky z posledně uvedené možnosti, z nichž však žádná nedopadá na věc stěžovatele.

[28] Je-li žádost o vydání zaměstnanecké karty podána na zastupitelském úřadu, pak může mít na rozhodování o ní vliv omezení, k němuž vládu zmocňuje § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení „[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 zaměstnaneckou kartu“. Toto omezení se promítá i do způsobu, jakým zastupitelský úřad rozhodne o žádostech, které byly podány po dosažení stanoveného maximálního počtu. Podle § 169h odst. 4 zákona o pobytu cizinců „[v] případě rozvržení maximálního počtu žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a o zaměstnaneckou kartu na maximální počet žádostí, které lze podat v rámci jednotlivých vládou schválených programů, a maximální počet ostatních žádostí, je žádost rovněž nepřijatelná, pokud byl v příslušném kalendářním měsíci na příslušném zastupitelském úřadu podán maximální počet žádostí stanovený nařízením vlády vydaným podle § 181b odst. 2 pro jednotlivé vládou schválené programy nebo pro ostatní žádosti“.

[29] Ustanovení § 181b bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb., která reagovala na předchozí praxi, kdy podávání žádostí o vydání zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu v Hanoji regulovala vláda usnesením ze dne 18. 7. 2018, č. 474, k imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik. Tímto usnesením vláda dočasně pozastavila sběr žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu v Hanoji. Nejvyšší správní soud tehdy dospěl k závěru, že vláda nemohla takovouto regulaci provést interním aktem (usnesením), ani nařízením podle čl. 78 Ústavy České republiky, k čemuž jí tehdejší zákonná úprava neposkytovala prostor (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54, č. 3904/2019 Sb., body 34 až 57, a ze dne 6. 6. 2019, č. j. 1 Azs 56/2019-50, bod 23). Po nabytí účinnosti zákona č. 176/2019 Sb. se Nejvyšší správní soud k regulaci podávání žádostí o vydání zaměstnanecké karty vrátil, tentokrát ji však aproboval a příslušnou právní úpravu neshledal neústavní ani diskriminační (srov. již zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 Azs 14/2022-34 nebo rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2024, č. j. 5 Azs 284/2023-35, body 25 až 43). Těmto závěrům přisvědčil rovněž Ústavní soud (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2022, sp. zn. II. ÚS 2041/22).

[30] Vláda využila toto oprávnění a přijala nařízení vlády č. 220/2019 Sb. Toto nařízení stanovilo v § 1 odst. 2 a příloze č. 2 maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze v rámci období 1 roku podat na zastupitelském úřadu. Pro zastupitelský úřad České republiky v Hanoji byl stanoven maximální počet žádostí 200, tato kvóta je ale celá určena výhradně pro žádosti podávané v rámci vládního programu. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že tato kvóta byla stanovena pro konkrétní zastupitelský úřad, a nikoli

pokračování

pro státní příslušníky Vietnamu. Jsou-li k tomu splněny další zákonné podmínky, tito cizinci mohou podat žádost o vydání zaměstnanecké karty buď na jiném zastupitelském úřadu, nebo přímo na ministerstvu.

[31] V posuzované věci podal stěžovatel žádost o vydání zaměstnanecké karty za situace, kdy na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 42d zákona o pobytu cizinců. Studium se podle § 64 písm. b) zákona o pobytu cizinců rozumí také „*účast na jazykové a odborné přípravě ke studiu akreditovaného studijního programu vysoké školy organizované veřejnou vysokou školou, nebo účast na jazykovém a odborném kurzu pořádaném v rámci programu Evropské unie nebo na základě mezinárodní smlouvy*“.

[32] Zákonná úprava umožňuje, aby cizinec, který pobývá na území České republiky za určitým účelem, tento účel změnil. Podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „*cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. [...] Nové povolení k dlouhodobému pobytu dále nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno.*“

[33] Ustanovení § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, jsou-li dány důvody pro neudělení dlouhodobého víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců, s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Mezi důvody nevydání tak patří i skutečnost, že „*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ [§ 56 odst. 1 písm. j)].

V.c *Nařízení vlády č. 220/2019 Sb. jako důvod, pro který pobyt cizince není v zájmu České republiky*

[34] Není pochyb, že stěžovatel požádal o zaměstnaneckou kartu na ministerstvu v době, kdy pobýval na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Na rozhodování o jeho žádosti nebylo možné přímo použít nařízení vlády č. 220/2019 Sb. a jeho žádost proto nebyla nepřijatelná. Podle žalované však byl dán důvod nevydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, což je závěr, s nímž se ztotožnil také krajský soud.

[35] Nejvyšší správní soud konstatuje, že obdobnou věcí se již zabýval v nedávném rozsudku č. j. 1 Azs 158/2024-37. Zdůraznil v něm, že ministerstvo při rozhodování o žádosti o udělení dlouhodobého víza posuzuje také otázku, zda byl pobyt cizince na jeho území v zájmu České republiky. Nesplnění této podmínky je jedním z důvodů zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Původně se toto ustanovení, které bylo do zákona o pobytu cizinců vloženo jeho novelou provedenou zákonem č. 428/2005 Sb. s účinností od 24. 11. 2005, týkalo jen možného rozporu se zahraničněpolitickým zájmem České republiky. Novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. bylo slovo „*zahraničněpolitickým*“ s účinností od 1. 1. 2011 vypuštěno, což umožňuje zohlednit i jiné zájmy, např. zájem na bezpečnosti státu a jeho obyvatel, na získání

kvalifikované pracovní síly atd. Takovýto zájem státu musí být transparentním způsobem projevený navenek (body 24 a 25 cit. rozsudku).

[36] Stejně jako ve věci, v níž bylo rozhodnuto rozsudkem NSS č. j. 1 Azs 158/2024-37, je i nyní stěžejní, zda správní orgány řádně posoudily důvod nevydání zaměstnanecké karty podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, který spočívá v tom, že „*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky*“. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že uvedený důvod, a to i v části týkající se toho, zda pobyt cizince na území je či není v zájmu České republiky, musí být založen na vyhodnocení konkrétních individualizovaných rizik (např. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2022, č. j. 10 Azs 409/2021-50, body 18 a 19, ze dne 26. 5. 2022, č. j. 9 Azs 222/2021-32, bod 10, nebo ze dne 23. 6. 2023, č. j. 8 Azs 278/2021-52, body 38 a 41). Nepostačuje existence informací, která mohou být podkladem pro systémové řešení, samotné však nepostačují pro rozhodnutí v individuálním případě (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 8 Azs 321/2021-44, bod 13, a cit. rozsudek č. j. 10 Azs 389/2021-46, bod 12).

[37] Krajský soud přisvědčil žalované, že zájem na tom, aby na území České republiky přijížděly z Vietnamu pouze osoby způsobilé zastávat pracovní pozice vyžadující vysokou kvalifikaci podle konkrétního programu (a nikoli osoby nesplňující potřebný stupeň kvalifikace), byl řádně vyjádřen v nařízení vlády č. 220/2019 Sb. Tento jeho právní závěr nicméně přehlíží, že účelem tohoto nařízení nebylo omezit počet žádostí podávaných ministerstvu na území České republiky, nýbrž pouze těch, které jsou podávány na konkrétním zastupitelském úřadě (bod 27 cit. rozsudku). Právě v tomto kontextu Nejvyšší správní soud shledal ústavnost a nediskriminační povahu tohoto omezení (srov. výše cit. rozsudky NSS č. j. 4 Azs 14/2022-34 a č. j. 5 Azs 284/2023-35). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že uvedené nařízení vlády nijak neomezuje cizince, včetně státních příslušníků Vietnamu, kteří na území České republiky již dlouhodobě pobývají a řádně zde plní původní účel pobytu, aby požádali podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o změnu účelu jejich pobytu. V této souvislosti lze podpůrně poukázat i na úmysl předkladatele vyjádřený v důvodové zprávě k zákonu č. 176/2019 Sb., podle níž „*[z]avedení kvót je navrhováno pouze vůči cizincům žádajícím ze zahraničí o vstup na území České republiky. Ve vztahu k cizincům, kteří již na území České republiky pobývají za jinými (neekonomickými) účely, a chtějí svůj účel pobytu změnit na výdělečný, není zapotřebí kvóty uplatňovat*“ (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, sněmovní tisk 203/0).

[38] Žalovaná založila svůj právní závěr, že pobyt stěžovatele na území na základě zaměstnanecké karty není v zájmu České republiky, výlučně na úvaze, že stanovení maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji podle nařízení vlády č. 220/2019 Sb. omezuje i možnost vydání zaměstnaneckých karet státním příslušníkům Vietnamu pobývajícím na území České republiky. Takovýto výklad je ale nesprávný. Nejenže přisuzuje uvedenému nařízení vlády regulaci, která v něm není, ale současně nezohledňuje požadavek, aby uvedený důvod nevydání zaměstnanecké karty byl u konkrétního žadatele vždy dostatečně individualizován. Napadený rozsudek, který se s těmito východisky ztotožnil, je tak založen na nesprávném právním posouzení věci, které má za následek jeho nezákonnost.

pokračování

[39] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by to odůvodňovaly konkrétní okolnosti věci, žalovaná mohla zaměstnaneckou kartu nevydat, byl-li by k tomu dán některý z důvodů podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. To se týká i jí vyjádřené obavy z obcházení maximálního počtu žádostí podle nařízení vlády č. 220/2019 Sb. prostřednictvím jiných pobytových oprávnění, k níž se připojil také krajský soud. Žalovaná své rozhodnutí ale o tento důvod neopřela, ani jej detailněji neprokazovala. Pouze podpůrně upozornila na případné obcházení zákona, aby zdůraznila zájem České republiky, ačkoli tímto způsobem oprávnění podle § 181d zákona o pobytu cizinců rozšiřovat nelze. Zákonodárce sice mohl kvóty pro žádosti o zaměstnaneckou kartu spojit se státní příslušností, rozhodl se však pro jiné řešení (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Azs 158/2024-37, bod 29).

[40] Vzhledem k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku a nutnosti nového posouzení žádosti stěžovatele se již Nejvyšší správní soud nezabýval jeho ostatními námitkami, včetně jím namítaného zásahu do legitimního očekávání či soukromého a rodinného života.

VI. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zároveň zrušil i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaná bude v dalším řízení, v jehož průběhu znovu posoudí splnění zákonných podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[42] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalované, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[43] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[44] Procesně úspěšný stěžovatel zaplatil v řízení před krajským soudem soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[45] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem. Ten za něj v řízení před krajským soudem učinil pět úkonů právní služby, a sice převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], účast na

jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu] sepis a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a sepis dvou replik k vyjádření žalované [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele dva úkony právní služby, a to sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a repliky k vyjádření žalované [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].

[46] Celkem tedy zástupce stěžovatele učinil sedm úkonů právní služby, za každý z nich mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což ve svém souhrnu činí 23 800 Kč.

[47] Náhrada cestovních nákladů advokáta na ústní jednání před krajským soudem dne 13. 5. 2024 na trase Praha – Plzeň a zpět (183 km) při průměrné spotřebě benzínu (Natural 95) osobního automobilu (podle doloženého technického průkazu) 6,4 l/100 km a sazbě 38,20 Kč/l [§ 4 písm. c) vyhlášky č. 398/2023 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad pro rok 2024] činí zaokrouhleně 447 Kč a náhrada za používání osobního automobilu při ujetých 183 km a sazbě 5,60 Kč na 1km [§ 1 písm. b) téže vyhlášky] činí po zaokrouhlení 1 025 Kč. Celkem tedy 1 472 Kč. V souvislosti s cestou náleží advokátovi náhrada za promeškaný čas ve výši 100 Kč za 6 započatých půl hodin (§ 14 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Celkem tedy 600 Kč.

[48] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané stěžovateli zahrnující zaplacené soudní poplatky, odměnu a náhradu hotových výdajů zástupce, náhradu cestovních nákladů a náhradu za promeškaný čas činí 33 872 Kč. K jejímu uhrazení byla žalované stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. září 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu