



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Martinem Kopou ve věci

žalobce: **N. V. Q.**
státní příslušnost: Vietnamská socialistická republika
[...]
zastoupen advokátkou JUDr. Bc. Marcelou Lafek
Národní 416/37, Praha

proti
žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**
náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 7. 2024, č. j. MV-81498-4/SO-2024,
takto:

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

Odůvodnění:

I. Podstata věci

1. Žalovaná potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, které zamítlo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Podle ministerstva jeho pobyt nebyl v zájmu České republiky. Žalobce sem totiž přicestoval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Po několika měsících však podal žádost o zaměstnaneckou kartu. A tím se pokusil obejít kvóty na pracovní migraci z Vietnamu, které stanovila vláda. Žalobce namítá, že správní orgány nesprávně vyložily pojem *zájmu České republiky*. Jejich přístup je diskriminační a

odporuje ustálené správní praxi. Soud níže vysvětlí, proč dal za pravdu žalované. A proč nenásledoval nedávnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se této problematiky týká.

II. Rozhodnutí správních orgánů

2. Žalobce v půlce září roku 2023 přicestoval do Česka na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Platilo od 27. 9. 2023 do 31. 8. 2024. Měl absolvovat přípravný kurz jazyka českého, který organizovalo Vysoké učení technické v Brně („VUT“). Šlo o přípravu na studium bakalářského studijního programu *Ekonomika a management podniku*.
3. Dne 13. 3. 2024 žalobce podal žádost o vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici *Prodavači smíšeného zboží*. Ke své žádosti doplnil pracovní smlouvu, podle které se zavázal na této pozici pracovat v rozsahu 40 hodin týdně.
4. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra („OAMP“) rozhodnutím ze dne 29. 4. 2024, č. j. OAM-17302-9/ZM-2024 („rozhodnutí OAMP“), žádost žalobce zamítl a zaměstnaneckou kartu mu nevydal. Opřel se o § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. A v odůvodnění odkázal na 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 („nařízení vlády“).
5. Podle OAMP vydání zaměstnanecké karty žalobci není *v zájmu České republiky*. Z nařízení vlády totiž plyne, že v zájmu České republiky je, aby sem přicházeli noví zaměstnanci z Vietnamu v omezeném počtu a ve specifických profesích vyžadujících vysokou kvalifikaci. Proto příloha č. 2 k nařízení vlády stanoví, že na zastupitelském úřadu v Hanoji lze podat každoročně 200 žádostí o zaměstnaneckou kartu v rámci *Programu klíčový a vědecký personál*. Z toho tedy naopak plyne, že v zájmu České republiky není, aby sem občané Vietnamu přicházeli a pobývali tu na základě zaměstnanecké karty za účelem výkonu nekvalifikované či nízkokvalifikované práce mimo uvedený vládní program. Tento „nezájem“ vlády trvá, jestliže občan Vietnamu žádá o zaměstnaneckou kartu na území Česka, ačkoliv sem předtím přijel za účelem studia a tento účel ještě nenaplnil. Touto cestou by se totiž dalo obcházet omezení stanovené nařízením vlády. Popíralo by to suverénní právo Česka, aby si určilo, které cizince a za jakým účelem na své území přijme.
6. Žalobce se neúspěšně odvolal. Žalovaná rozhodnutím ze dne 24. 7. 2024, č. j. MV-81498-4/SO-2024 („rozhodnutí žalované“), rozhodnutí OAMP potvrdila. Ztotožnila se s jeho výkladem pojmu *zájem České republiky*. Vláda na základě zmocnění v § 181b zákona o pobytu cizinců stanovila maximální počty žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na některých zastupitelských úřadech, včetně zastupitelského úřadu v Hanoji. Dala tím najevo, že má zájem na tom, aby z Vietnamu přicházeli do Česka za účelem zaměstnání pouze ti cizinci, kteří mají pracovat na klíčových pozicích, vyžadujících vysokou kvalifikaci. Stanovení objemu přijímaných žádostí v zahraničí je jedním z projevů státní suverenity. Žalovaná odkázala na důvodovou zprávu k příslušné novele zákona o pobytu cizinců, podle které nastavení kvót v některých případech zohledňuje i bezpečnostní rizika spojená s migrací z daného regionu (Irák, Sýrie, Afghánistán, Pákistán, Vietnam). Zájem Česka na pracovní migraci z Vietnamu se i proto omezuje jen na kvalifikované zaměstnance v programech k tomu určených. Minimalizují se tím bezpečnostní rizika plynoucí z nekontrolovaného přílivu nekvalifikované pracovní síly.

7. Žalobce měl povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia – tedy za účelem vzdělání a zvýšení kvalifikace. *Účel svého pobytu, kterým bylo nejen absolvování přípravného jazykového kurzu, ale především absolvování konkrétního programu vysoké školy, však nenaplnil.* Namísto toho už během přípravného kurzu podal žádost o vydání zaměstnanecké karty na nekvalifikovanou pracovní pozici. Jeho pobyt na základě zaměstnanecké karty proto není v zájmu České republiky. Vydání zaměstnanecké karty by vedlo k popření smyslu a účelu omezení pracovní migrace pro občany Vietnamu. Bylo by takto možné snadno obcházet stanovené kvóty.
8. Žalovaná dodala, že pokud žalobce zamýšlel pracovat při studiu, stačilo mu požádat si o povolení k zaměstnání. Dne 15. 7. 2024 byl navíc dlouhodobý pobyt za účelem studia žalobci prodloužen až do 31. 8. 2025. Může zde tedy i nadále pobývat. A na základě prodlouženého povolení má volný přístup na trh práce. Možnosti jeho zaměstnání nepodléhají omezením na pracovní místa určená držitelům zaměstnaneckých karet. Má proto možnost si legálně vydělávat.
9. Pobytové oprávnění za účelem studia podle žalované neslouží k tomu, aby cizinec po příchodu do Česka teprve zvažoval, zda bude skutečně studovat nebo se bude zabývat jinou činností. Slouží k tomu, aby získal vzdělání v příslušném oboru. Z podání žádosti o zaměstnaneckou kartu během přípravného kurzu je zřejmé, že žalobce neměl v úmyslu plnit účel, pro který měl pobytové oprávnění. Odůvodněné změny účelu pobytu OAMP běžně povoluje. Žalobce ale náhlou změnu účelu pobytu ničím neodůvodnil. Pobyt za účelem studia se povoluje na určité časové období. Jestliže cizinec ve studiu nepokračuje, předpokládá se jeho návrat do země původu.
10. Žalovaná nepovažovala za důvodnou ani námitku diskriminace na základě státní příslušnosti. Odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34 („rozsudek čtvrtého senátu“). Podle něj je odlišné zacházení s občany různých států ve věcech přístupu na pracovní trh běžné. Vyplyvá to ze smluvních a jiných vztahů domovských států cizinců s Českou republikou, resp. Evropskou unií.
11. Žalobce také v odvolání namítal, že OAMP nepřípustně změnil správní praxi. Tuto námitku ale nijak nespecifikoval. Žalovaná proto pouze odkázala na judikaturu, podle které ustálenou správní praxi nemůže představovat jediné správní rozhodnutí.

III. Žaloba

12. Žalobce v žalobě uvádí, že i nadále studuje jazykový kurz. Poté plánuje zahájit vysokoškolské studium. Plní tedy účel pobytu. Pro budoucí žádost o trvalý pobyt je však výhodnější mít zaměstnaneckou kartu. Pobyt za účelem studia se pro účely trvalého pobytu počítá pouze jednou polovinou (§ 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Po vydání zaměstnanecké karty žalobce nehodlá své studium ukončit. Je to pro něj ale velmi finančně náročné. Proto se rozhodl o zaměstnaneckou kartu požádat. OAMP se žalobce na jeho motivaci vůbec nedotazoval. Nevyslechl ani jeho budoucího zaměstnavatele. Nedostatečně proto zjistil skutkový stav.
13. V případě dlouhodobého pobytu za účelem studia zákon o pobytu cizinců nepodmiňuje změnu účelu uplynutím nějaké doby. Správní orgány proto nepřípustně rozšiřují negativní podmínky pro změnu účelu pobytu. Není zřejmé, jakou dobu by již považovaly za dostatečnou. Správní orgány uvádí, že žalobce neplní účel pobytu. To ale není pravda.

Nadále ve studiu pokračuje. A nehodlá jej ukončit ani v případě získání zaměstnanecké karty.

14. *Program klíčový a vědecký personál* a nařízení vlády se na případ žalobce nevztahují. Jde o žádost podanou na území Česka, nikoliv prostřednictvím zastupitelského úřadu. Výklad pojmu *zájem České republiky* učiněný OAMP a žalovanou je nesprávný a hrubě diskriminační. Nařízení vlády nevymezuje okruh svých adresátů na základě jejich státní příslušnosti. Pracuje jen s jednotlivými zastupitelskými úřady. Pokud by vláda mohla vyjádřit vůli nepřijímat vietnamské státní příslušníky na nekvalifikovanou práci, bylo by to diskriminační. Neexistuje rozumný důvod pro nepřijetí nekvalifikované pracovní síly z jednoho státu a současně přijmout nekvalifikovanou pracovní sílu z jiného státu. To jistě vláda v úmyslu neměla.
15. Žalobce považuje rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve vztahu k výkladu *zájem České republiky*. Napadené rozhodnutí neobsahuje žádné úvahy o tom, co je *zájem České republiky*. Pouze odkazuje na důvodovou zprávu a nařízení vlády.
16. Žalobce také namítá porušení rovnosti před zákonem a porušení zásady shodného rozhodování o skutkově podobných věcech. OAMP po celou dobu platnosti nařízení vlády běžně vydával zaměstnanecké karty vietnamským občanům ve stejné situaci, v jaké je žalobce. OAMP neuvedl důvod, proč změnil svoji rozhodovací praxi. Žalovaná pak pouze stručně uvedla, že správní praxe není nezměnitelná. To žalobce nezpochybňuje. Změna však musí být odůvodněná.

IV. Vyjádření žalované k žalobě

17. Žalovaná ve vyjádření k žalobě zdůraznila, že žalobci nic nebrání i nadále plnit účel aktuálně povoleného pobytu, kterým je studium. Po absolvování studia bude mít zvýšenou kvalifikaci a bude se moci uplatnit ve vystudovaném oboru. Jsou-li tu ale kvóty pro ekonomickou migraci pro určitou zemi, pak nelze ignorovat záměr vlády omezit příliv nekvalifikovaných pracovníků. Nelze akceptovat postup žalobce, který krátce po příjezdu podal žádost o změnu účelu pobytu. Jeho pobyt nebyl „nežádoucí“ od počátku. Stal se jím až poté, co projevil úmysl neplnit původně požadovaný účel pobytu a vykonávat tu právě „nežádoucí nekvalifikovanou práci“. Úmysl nadále neplnit povolený účel pobytu vyplývá z podané žádosti o zaměstnaneckou kartu.
18. Odůvodněné změny účelu pobytu se běžně povolují. Žalobce ale náhlou změnu účelu pobytu ničím neodůvodnil. Pobyt za účelem studia se povoluje na určité časové období. A pokud cizinec ve studiu nadále nepokračuje, předpokládá se jeho návrat do země původu. Odlišné zacházení s občany různých států ve věcech přístupu na pracovní trh je běžné. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců se neváže pouze na žádosti o vydání povolení k pobytu podávané na zastupitelských úřadech. Podle tohoto ustanovení bylo možné zamítnout i žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty.
19. Zájem České republiky na pracovní migraci z Vietnamu se omezuje jen na kvalifikované zaměstnance v programech k tomu určených. Minimalizují se tím bezpečnostní rizika plynoucí z nekontrolovaného přílivu nekvalifikované pracovní síly. Žalobce vstoupil na území za účelem studia a zvýšení svého vzdělání. Zatím nenaplnil deklarovaný účel svého pobytu, tj. vysokoškolské studium. Namísto toho zde požádal o zaměstnaneckou kartu na

nekvalifikovanou pracovní pozici. Jeho další pobyt by proto popíral smysl a účel omezení pracovní migrace pro občany Vietnamu.

20. Závěrem žalovaná odkázala na rozsudky krajských soudů, které žaloby ve skutkově podobných věcech zamítly.

V. Replika žalobce

21. V replice žalobce poukazuje na to, že dlouhodobý pobyt za účelem studia a dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání lze cizinci udělit současně. Jeden účel pobytu druhý nevylučuje. Změna účelu pobytu na zaměstnaneckou kartu nevylučuje pokračování ve studiu. Správní orgány nezjišťovaly, zda žalobce hodlá ve studiu pokračovat. Vyčítají mu, že náhlou změnu účelu nijak nezduvodnil, ale nedaly mu k tomu příležitost. Pouze spekulují, že chce studium ukončit, což není pravda.
22. Na žalobcův případ nelze aplikovat kvóty. Správní orgány se dopustily nepřípustné generalizace namísto individuálního posouzení jeho žádosti. Rozsudek čtvrtého senátu se týkal žádosti podané na zastupitelském úřadu. Závěry tohoto rozsudku nejsou přenositelné na žalobcův případ.
23. Ustanovení čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“) a směrnice 2011/98/EU 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 („směrnice 2011/98/EU“) se týkají objemu vstupů, tedy povolených pobytů. Nikoli podaných žádostí. Zamezení přístupu ke správnímu orgánu na základě nařízení vlády je tak v rozporu s těmito předpisy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Unijní předpisy umožňují stanovit pouze celkový objem vstupů. Neumožňují je rozlišovat na základě státní příslušnosti. To je diskriminační.
24. Z vyjádření žalované není zřejmé, na jaká bezpečnostní rizika naráží a co myslí nekontrolovatelným přílivem nekvalifikované pracovní síly. Žalobce zde studuje, nepáchá trestnou činnost. Žalovaná vykládá pojem zájmu České republiky v souvislosti se žádostmi podávanými prostřednictvím velvyslanectví. Žalobce však takovou žádost nepodal. Proto se na něj vyjádření o bezpečnostním riziku a nekontrolovaném přílivu nevztahují. Správní orgány mají sice prostor pro správní uvážení, nicméně toto posouzení má své limity a nesmí představovat libovůli.

VI. Hodnocení soudu

25. Žaloba *není důvodná*.
26. Česká republika stanovením kvót v nařízení vlády vyjádřila zájem na tom, aby sem zaměstnanci z Vietnamu přicházeli v omezeném počtu a pouze v profesích vyžadujících vysokou kvalifikaci. Jádrem sporu je otázka, zda tomuto zájmu odporuje, pokud by žalobce získal zaměstnaneckou kartu po několika měsících přípravného jazykového kurzu na vysokoškolské studium, které je účelem jeho povolení k dlouhodobému pobytu, za kterým do Česka přicestoval. Jinými slovy jde o to, zda žalobce nezneužil své studijní pobytové oprávnění k tomu, aby obešel kvóty plynoucí z nařízení vlády.

VI. a. Rozhodnutí žalované i OAMP netrpí nepřezkoumatelností

27. Rozhodnutí žalované ani rozhodnutí OAMP nejsou nepřezkoumatelná, jak žalobce namítá. Nepřezkoumatelnost znamená nemožnost soudu přezkoumat určité rozhodnutí, protože nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které ho správní orgán vydal (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost proto soudy přistupují pouze v případě těch nejzávažnějších vad, jestliže pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Například pokud správní orgán opomene na námitku účastníka reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
28. O takové vady se ale v tomto případě nejedná. Oba správní orgány se ve svých rozhodnutích zabývaly naplněním neurčitěho právního pojmu *zájem České republiky* podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Vycházely z toho, že Česká republika deklarovala prostřednictvím nařízení vlády zájem na omezení nekvalifikované ekonomické migrace z Vietnamu. Postup žalobce, který přicestoval do Česka na základě dlouhodobého pobytu za účelem studia a nedlouho poté požádal o zaměstnaneckou kartu na nekvalifikovanou pracovní pozici prodavače smíšeného zboží, tomuto zájmu podle správních orgánů odporuje. Tyto jejich závěry jsou jasné a přezkoumatelné.
29. Žalovaná také v dostatečné míře reagovala na odvolací námitky žalobce. O přezkoumatelnosti jejího rozhodnutí svědčí také to, že žalobce dokáže se závěry žalované věcně polemizovat. Nesouhlas s výkladem neurčitěho právního pojmu neznamená nepřezkoumatelnost rozhodnutí.
30. Námitky žalobce, že rozhodnutí správních orgánů trpí nepřezkoumatelností, proto nejsou důvodné.

VI. b. Žalovaná i OAMP správně vyložily a použily pojem zájmu České republiky – vydání zaměstnanecké karty žalobci tomuto zájmu opravdu odporuje

Obecná právní východiska

31. Obě strany sporu správně poukazují na to, že *zájem České republiky* je neurčitým právním pojmem. Nelze ho vykládat tak, že by existoval jeden jediný „univerzální“ zájem České republiky, který by bylo potřeba konkrétně definovat. Ustanovení § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců upravuje důvody pro neudělení dlouhodobého víza (s výjimkou víza strpění). Většina z nich se vztahuje také na dlouhodobý pobyt (§ 46 zákona o pobytu cizinců). Bez ohledu na to, jaký je účel víza či pobytu, o který cizinec usiluje. Zájem České republiky se proto v různých skutkových situacích může lišit. Důležité je pouze to, aby v případě použití tohoto důvodu pro neudělení pobytového oprávnění rozhodující orgán řádně vymezil, jakému konkrétnímu zájmu České republiky jeho vydání (či prodloužení) odporuje.
32. Proto se soud nemůže ztotožnit např. s názorem Krajského soudu v Plzni, podle kterého „není vnitřně udržitelné, aby byl současně pobyt žalobce na území v rozporu se zájmy ČR, pokud jde o zaměstnaneckou kartu, a současně nebyl v rozporu se zájmy ČR, pokud jde o jiné pobytové oprávnění (...). Pokud by totiž skutečně dospěly správní orgány k závěru, že pobyt žalobce na území ČR je v rozporu se zájmy ČR, musel by tento závěr nutně dopadat na všechny typy pobytových oprávnění.“ (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2024, č. j. 63 A 2/2024-39, bod 46). Právě naopak – vydání pobytového oprávnění za určitým účelem (studium) může být zcela v souladu se zájmem České republiky, zatímco

vydání pobytového oprávnění za jiným účelem (zaměstnání) může tomuto zájmu odporovat. V druhém případě tu proto bude důvod k zamítnutí žádosti.

33. I judikatura Nejvyššího správního soudu dlouhodobě zdůrazňuje, že při výkladu neurčitých právních pojmů použitých v zákoně o pobytu cizinců v různých kontextech nestačí brát v úvahu celkový smysl dané právní úpravy. Je totiž třeba také přihlížet k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž se tento neurčitý právní pojem užívá (srov. obdobně závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151, Sb. NSS 2420/2011). Není proto vyloučené, aby totožný pojem měl v závislosti na odlišném kontextu té které věci odlišný význam.
34. V tomto případě správní orgány definovaly zájem České republiky, který je ve hře. Jde o zájem na tom, aby z určitých zemí (včetně Vietnamu), u nichž existují zvýšená bezpečnostní rizika spojená s imigrací z daného regionu, do Česka nepřijížděli nekvalifikovaní pracovníci. Takto definovaný zájem České republiky soud považuje za plně legitimní.
35. Je současně nutné silně zdůraznit, že *ekonomická migrace je jednou z mála (zbylých) oblastí, ve kterých unijní předpisy ponechávají členským státům široký manévrovací prostor, pokud jde o stanovení podmínek pobytu cizinců za účelem zaměstnání*. Na základě čl. 79 odst. 5 SFEU totiž členské státy mají právo stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné. Členské státy tedy mohou regulovat příliv žadatelů o jednotné povolení právě prostřednictvím objemů vstupů (kvót). A stanovit, že lze žádost neslučitelnou s těmito kvótami odmítnout jako nepřipustnou (čl. 8 odst. 3 směrnice 2011/98/EU; viz také bod 42 níže).
36. Česká republika možnost jí danou čl. 79 odst. 5 SFEU využila. V § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce zmocnil vládu, aby mohla nařízením stanovit počet žádostí, které lze na příslušném zastupitelském úřadu podat během jednoho roku (rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce), pokud jde mj. o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Ve vztahu k Vietnamu (resp. zastupitelskému úřadu v Hanoji) pak vláda nařízením stanovila maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu na 200. Tato kvóta se navíc týká výhradně žádostí v rámci *Programu klíčový a vědecký personál*.
37. Důležité také je, že samotná směrnice 2011/98/EU, jejíž transpozici představuje institut zaměstnanecké karty, neobsahuje výčet věcných důvodů pro zamítnutí žádosti o jednotné povolení, jeho změnu či obnovení. Neharmonizuje ani kritéria a požadavky pro jeho vydání. *Je proto jen a pouze na členských státech, jaké si vymezí přijímací podmínky a důvody pro neudělení zaměstnanecké karty, včetně možného využití regulace prostřednictvím kvót*. Tuto širokou diskreční pravomoc členských států omezuje jen požadavek, aby podmínky a kritéria pro vydání, zamítnutí nebo odnětí jednotného povolení byly objektivní a stanovovaly je vnitrostátní právní předpisy (bod 17 odůvodnění směrnice 2011/98/EU).
38. *Směrnice 2011/98/EU dokonce výslovně nezapovídá odlišné zacházení na základě státní příslušnosti*. V bodu 29 svého odůvodnění zakazuje diskriminaci na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, postižení, věku nebo sexuální orientace. Státní příslušnost však mezi zakázanými diskriminačními důvody není. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku čtvrtého senátu: „odlišné zacházení s občany různých států ve

věcech práva na vstup na území a jejich práva přístupu na pracovní trh je v právním řádu běžné a vyplývá již z různých smluvních a jiných vztahů domovských států cizinců s Českou republikou, resp. s Evropskou unií.“ (bod 17 rozsudku čtvrtého senátu).

39. Soudu není jasné, z čeho žalobce dovozuje, že možnost stanovit kvóty se týká pouze celkového počtu vstupů za účelem zaměstnání. Soud má naopak ve shodě s rozsudkem čtvrtého senátu za to, že různé kvóty lze stanovovat i ve vztahu k jednotlivým třetím zemím, aniž by šlo o nepřipustnou diskriminaci. Pro úplnost soud dodává, že Ústavní soud odmítl ústavní stížnost proti rozsudku čtvrtého senátu spojenou s návrhem na zrušení nařízení vlády (usnesení sp. zn. II. ÚS 2041/22 ze dne 16. 8. 2022). I z ústavního pohledu je proto vše v tomto aspektu věci v pořádku.
40. Nastavení podmínek pro ekonomickou migraci z konkrétních států je tedy primárně otázkou zahraniční politiky České republiky. *Pokud se proto Česká republika ve vztahu k Vietnamu rozhodla zcela zamezit přijímání nízkokvalifikovaných pracovních sil, pak je pochopitelné, že tento zájem bude prosazovat i vůči cizincům, kteří se stanovené kvóty snaží obcházet – tím, že si vyřídí pobytové oprávnění za účelem studia a několik měsíců po příjezdu do Česka si požádají o zaměstnaneckou kartu.* Nelze proto souhlasit se žalobcem, který v této souvislosti namítá, že zamítnutím jeho žádosti o zaměstnaneckou kartu správní orgány rozšiřují negativní zákonné podmínky pro její vydání, jestliže na něj nepřipustně aplikují kvóty, jež platí pouze pro žádosti podané na zastupitelském úřadu v Hanoji. Jedná se naopak o žádoucí postup, jehož cílem je snaha o důkladné respektování politických zájmů České republiky.
41. Je pravdou, že se zavedené kvóty *přímo* uplatní pouze ve vztahu k cizincům žádajícím v 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, kvóty *přímo* neplatí (viz obdobně důvodovou zprávu k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 176/2019 Sb., který vládu zmocnil k přijetí nařízení vlády). To však má dopad *pouze na procesní postup* správních orgánů. *Nikoliv na výsledek řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu.*
42. Podá-li někdo na zastupitelském úřadu v Hanoji žádost o zaměstnaneckou kartu v rozporu se stanovenými kvótami, pak bude taková žádost nepřijatelná (§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Řízení se vůbec nezahájí. Na žádost se hledí, jako by ani nebyla podána (§ 169h odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Žádost o zaměstnaneckou kartu podanou na území Česka nelze z tohoto důvodu považovat za nepřijatelnou. Je naopak nutné přijmout ji k věcnému posouzení. *Z toho ale podle soudu neplyne, že by správní orgány při posuzování žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na území Česka nemohly zohlednit účel zavedení kvót.* Žalobce sice tedy měl možnost požádat o změnu účelu pobytu (§ 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). To ale ještě neznamená, že mu správní orgány musely věcně vyhovět.
43. Vstup a pobyt cizince ze třetí země na území Česka (nejedná-li se o trvalý pobyt) se vždy váže na konkrétní účel. Tento účel je vždy pouze jeden. Žalobce tedy nemá pravdu, že by bylo možné být držitelem dvou pobytových oprávnění za různým účelem. Taková možnost ze zákona o pobytu cizinců neplyne. Cizinec sice může fakticky vykonávat různé činnosti (studovat i pracovat). *Vždy ovšem musí plnit hlavně primární účel, pro který zde má pobyt.* Neplnění tohoto účelu totiž může vést ke zrušení nebo neprodloužení pobytového oprávnění.

44. Česká republika žalobci umožnila vstup na své území, aby zde studoval na vysoké škole. Jeho současný pobyt se tak opírá o směrnici 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair („studijní směrnice“). Byť nyní jde o to, zda žalobce měl dostat zaměstnaneckou kartu, pro náležité zohlednění kontextu této věci nelze odhlížet od smyslu a cílů studijní směrnice, díky které se žalobce do Česka dostal.
45. Cílem studijní směrnice je „zejména povolit státním příslušníkům třetích zemí pobývat na území členského státu, pokud byli přijati ke studiu na vysokoškolské instituci dotyčného členského státu, aby se zde věnovali *jako hlavní činnosti řádnému studiu vedoucímu k dosažení vysokoškolské kvalifikace uznané daným členským státem*.“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 7. 2024 ve věci C-14/23, *Perle*, bod 46; „rozsudek *Perle*“, zvýraznil krajský soud).
46. Pobyt za účelem studia ve smyslu studijní směrnice pak nelze – na rozdíl od zaměstnaneckých karet – limitovat prostřednictvím kvót. Studijní směrnice však dává členským státům k dispozici prostředky, aby mohly bojovat proti jejímu zneužití. To potvrdil i Soudní dvůr, který v rozsudku *Perle* zdůraznil, že studijní směrnice nevylučuje uplatnění obecné zásady unijního práva spočívající v zákazu zneužití (bod 41 rozsudku *Perle*). Odůvodnění této směrnice v bodě 41 výslovně zmiňuje, že členské státy musí mít možnost bojovat proti zneužívání nebo nesprávnému využívání řízení, které stanoví tato směrnice.
47. Proto podle Soudního dvora „vnitrostátní orgány a soudy musí odmítnout přiznat nároky stanovené uvedenou směrnicí, jsou-li uplatňovány podvodně nebo zneužívajícím způsobem, (...)“ (bod 43 rozsudku *Perle*). Soudní dvůr dodal, že „zjištění zneužití vyžaduje, aby bylo ve světle všech zvláštních okolností projednávaného případu prokázáno, že bez ohledu na formální dodržení obecných a zvláštních podmínek (...), které zakládají nárok na povolení k pobytu za účelem studia, podal dotyčný státní příslušník třetí země žádost o přijetí, aniž měl skutečně v úmyslu věnovat se jako hlavní činnosti řádnému studiu vedoucímu k dosažení vysokoškolské kvalifikace uznané daným členským státem.“ (bod 47 rozsudku *Perle*).
48. Studijní směrnice proto v čl. 21 odst. 1 písm. d) umožňuje členským státům odejmout povolení k pobytu, případně odmítnout jeho prodloužení, pokud státní příslušník třetí země pobývá na jejich území za jiným účelem, než pro který mu byl pobyt povolen. Stejně tak lze žádost zamítnout, pokud má členský stát důkazy nebo závažné a objektivní důvody k domněnce, že státní příslušník třetí země by v zemi pobýval za jiným účelem, než pro který žádá o přijetí [čl. 20 odst. 1 písm. f) studijní směrnice]. Pobyt za jiným účelem, než je studium, pro které stát cizinci umožnil vstup na své území, totiž popírá smysl a cíle studijní směrnice. Samotná studijní směrnice sice nebrání tomu, aby cizinci, kteří jsou držiteli pobytového oprávnění za účelem studia, při studiu také pracovali. Pořád ale musí splňovat podmínku, že studium je hlavní činností, kterou cizinec na území hostitelského členského státu vykonává (obdobně viz body 50 a 51 rozsudku *Perle*).
49. Pokud bychom se tedy na jádro věci dívali z perspektivy studijní směrnice, mohlo by neplnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia vést k jeho odnětí či neprodloužení. Podle krajského soudu by pak bylo absurdní, pokud by cizinec bez následků mohl popřít smysl a účel studijní směrnice a lehce se jim vyhnout – spolu s kvótami podle nařízení vlády – úspěšnou žádostí o vydání zaměstnanecké karty.

50. Podobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, podle kterého „[s]tudium zdánlivě či fakticky ‚vedlejší‘ se nesmí stát nekontrolovanou vstupenkou cizinců na území ČR a prostředkem získání navazujícího povolení k pobytu za jinými účely (podnikání, zaměstnání aj.). Právo pobývat na území ČR za účelem studia mají mít jen a pouze takoví cizinci, kteří (...) skutečně a vážně studují.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 Azs 325/2020-33). Byť se uvedený rozsudek týká jiné situace, podstatné pro projednávanou věc je, že žalobce, kterého Česká republika přijala na své území za účelem studia, zde má plnit právě ten účel, pro který mu umožnila vstup – studium.
51. Podle krajského soudu je proto logické zohlednit zneužití na poli studijní směrnice i při rozhodování o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Zneužití studijní směrnice se nemůže stát pomyslnou štolou, skrze níž lze uniknout zavedeným kvótám na pracovní migraci. V opačném případě by docházelo k popírání užitečného účinku (*effet utile*) studijní směrnice. Pokud by krajský soud považoval za akceptovatelné, že si cizinec bez problémů vyřídí pobyt za účelem studia (který kvótami nelze omezit) a po pár měsících jej změní na zaměstnaneckou kartu, pak by pozbylo smyslu kvóta na pracovní migraci zavádět. *Ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU by se tím prakticky vyprázdnilo.*
52. Správní orgány by také již při vydávání pobytového oprávnění za účelem studia neměly rozumný důvod, proč vůbec zkoumat, zda cizinec nemá v úmyslu studijní pobyt zneužívat k jinému účelu. Vyprázdnila by se tak i studijní směrnice (a její čl. 20 odst. 1 písm. f) spolu s čl. 21 odst. 1 písm. d); k nim viz bod 48 výše).

Použití obecných právních východisek v konkrétních okolnostech této věci

53. Žalobce zneužil své povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, aby obešel kvóty podle nařízení vlády a mohl se bez procesních – a jak zřejmě doufal, i věcných – omezení domáhat vydání zaměstnanecké karty. Z pobytového oprávnění podle studijní směrnice si učinil vstupenku na území Česka a prostředek pro získání navazujícího povolení k pobytu za účelem zaměstnání, které by v domovské zemi neměl šanci získat. Jeho žádost by tam byla nepřipustná. Hledělo by se na ni, jako by ji žalobce ani nepodal. Zřejmě se domníval, že se podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu v Česku vyhne jakýmkoliv dopadům zájmu České republiky, aby sem přijížděli pracovat jen kvalifikovanější pracovníci. Jak ovšem plyne z výše popsanych obecných principů, v tom se zmýlil.
54. Žalobce sice minimálně ve své žalobě deklaruje vůli pokračovat ve studiu i v případě získání zaměstnanecké karty. Ve skutečnosti by jej k tomu ale nic nenutilo. Jeho pobyt by se již vázal na zaměstnání, nikoliv na studium. *Jeho studium by se tak stalo pouhým prostředkem ke získání pobytu za jiným účelem.* To odporuje nejenom cílům studijní směrnice, ale také cílům směrnice 2011/98/EU a čl. 79 odst. 5 SFEU, které umožňují státům regulovat pracovní migraci.
55. Soud opakuje, že studijní směrnice nevylučuje, aby cizinec vedle studia pracoval. Ale musí jít o „doplňek“ ke studiu, které musí být tím hlavním (viz body 45 až 48 výše a tam uvedené citace z rozsudku *Perle*). Žádost o vydání zaměstnanecké karty však z povahy tohoto pobytového oprávnění znamená, že žadatel má v úmyslu jako svoji hlavní činnost vykonávat práci na základě vydané zaměstnanecké karty. Tento úmysl tím vyjádřil i žalobce.
56. Potvrzuje to také pracovní smlouva, kterou žalobce doložil ke své žádosti, a podle níž se žalobce zavázal pracovat v rozsahu 40 hodin týdně. Tedy na plný úvazek. To není s jeho studiem slučitelné. Již z toho plyne, že žalobce neměl dále v úmyslu plnit účel svého povolení

k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Není totiž možné, aby měl dva různé hlavní účely svého pobytu v Česku – studium a práci na plný úvazek. To se vzájemně z povahy věci vylučuje.

57. Dalším dokladem toho, že se žalobce na cestu za zaměstnaneckou kartou vydal onou studijní štolou pod kvótami plynoucími z nařízení vlády, je skutečnost, že o zaměstnaneckou kartu kvůli práci prodáváče smíšeného zboží na plný úvazek požádal po pár měsících – zhruba v půlce platnosti jeho pobytového oprávnění, ještě během přípravného jazykového kurzu. Ani s tím nevyčkával, až bude studovat prezenční bakalářské studium, na nějž se jazykově připravoval, a které bylo cílem, pro nějž získal povolení k dlouhodobému pobytu. Žalobce pak *sám vlastně přiznává, že neměl v úmyslu plnit účel povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, pokud tvrdí, že pro účely eventuální žádosti o trvalý pobyt je pro něj výhodnější být držitelem zaměstnanecké karty než dlouhodobého pobytu za účelem studia.*
58. Soud také souhlasí se žalovanou, že *pokud si žalobce chtěl přivydělat, tak ani zaměstnaneckou kartu nepotřeboval.* Během přípravného kurzu si totiž mohl požádat o povolení k zaměstnání na území České republiky podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. A po započetí prezenčního bakalářského studia na VUT má dokonce volný přístup na trh práce [§ 98 písm. j) ve spojení s § 5 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti; soud jen pro jistotu doplňuje, že oba tyto režimy nejsou pobytovými oprávněními, jakým je zaměstnanecká karta – platné oprávnění pobytu je jejich předpokladem]. Posledně uvedená skutečnost plyne ze slov žalované v jejím rozhodnutí, kde se zmiňuje o nové době platnosti žalobcova povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia od 15. 7. 2024 do 31. 8. 2025. Vzniklá situace, která tu byla již v době vydání rozhodnutí žalované, je pro žalobce mnohem příznivější než zaměstnanecká karta. Možnosti jeho zaměstnání totiž neomezují pracovní místa určená držitelům zaměstnaneckých karet [§ 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců].
59. Ze všech těchto důvodů jsou tedy podle soudu správné a zákonné závěry žalované a OAMP, že *vydání zaměstnanecké karty žalobci není v zájmu České republiky.* Při věcném hodnocení jeho žádosti bylo rozumné zohlednit, že neměl v úmyslu naplnit účel svého povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. A snažil se tím vyhnout dopadům kvót plynoucím z nařízení vlády, na jejichž stanovení měla Česká republika plné právo.
60. Jádro žalobní argumentace žalobce tedy není podle soudu důvodné.

Dialog s Nejvyšším správním soudem o jeho nedávné judikatuře týkající se týchž právních otázek

61. Nejvyšší správní soud nedávno rozhodoval ve dvou skutkově obdobných případech. V prvním z nich rozhodl rozsudkem ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024-37 („rozsudek prvního senátu“). Správní orgány podle tohoto rozsudku rozhodly nezákonně, pokud žádost o zaměstnaneckou kartu zamítly kvůli ekonomicko-bezpečnostnímu zájmu České republiky, který vyjadřovaly kvóty pro zastupitelský úřad v Hanoji. Nejvyšší správní soud nepovažoval za relevantní argument obcházením zákona. Zneužití dlouhodobého víza k jinému účelu, než který je v žádosti o udělení dlouhodobého víza, podle rozsudku prvního senátu představuje důvod pro nevydání zaměstnanecké karty podle § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců. O ten se však napadené rozhodnutí neopíralo. Žalovaná použila případné obcházení zákona jen jako podpůrný argument pro rozšíření rozsahu *zájmu České republiky* na žádost podanou cizinkou v Česku. Nejvyšší správní soud také uvedl, že zákonodárce mohl kvóty pro žádosti o zaměstnaneckou kartu spojit se státní příslušností,

nikoli s místem jejího podání. Tento právní názor záhy následoval také pátý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 9. 2024, č. j. 5 Azs 149/2024-56 („rozsudek pátého senátu“).

62. Krajský soud v této věci rozhodl v rozporu s právním názorem plynoucím z rozsudků prvního a pátého senátu. S veškerým respektem a úctou vůči oběma rozhodujícím senátům Nejvyššího správního soudu s nimi totiž nesouhlasí. Je to nasnadě už z důvodů, které krajský soud blíže vyložil v předchozí části tohoto rozsudku. Rozhodl se proto zahájit justiční dialog o právních otázkách, o něž tu jde. Nejvyšší správní soud by totiž podle krajského soudu měl názor plynoucí z rozsudků prvního a pátého senátu přehodnotit v rozšířeném senátu. Krajský soud se obává, že Nejvyšší správní soud nedocení následky, které by jeho právní názor mohl přinést.
63. Nejvyšší správní soud podle krajského soudu podstatu věci zjednodušil. Nezohlednil širší systémový a unijní kontext věci. Ten nabízí jiné odpovědi na otázky, o něž tu jde. Ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU ani jeden z obou rozsudků vůbec nezmiňuje. Neberou v potaz ani závěry rozsudku *Perle* a z něj plynoucí důležité souvislosti s otázkou zneužívání studijní směrnice. Krajský soud se obává, aby se cesta k zaměstnanecké kartě vykolíkována v obou rozsudcích Nejvyššího správního soudu nezačala využívat masově. Nejen ve vztahu k Vietnamu, ale i ve vztahu k jiným zemím, vůči nimž Česká republika uplatňuje kvóty stanovené v nařízení vlády.
64. Je přitom třeba si uvědomit, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, které vyvěrá ze studijní směrnice, umožňuje jeho držiteli pohybovat se až 90 dnů po celé Evropské unii. Prakticky za jakýmkoliv účelem [čl. 6 odst. 1 písm. b) nařízení 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)]. Právě proto je tak důležité se na tento případ dívat ze širšího systémového a unijního pohledu. Studium by se totiž ve světle rozsudku prvního a pátého senátu mohlo stát onou „nekontrolovanou vstupenkou cizinců“ (zmíněnou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, č. j. 2 Azs 325/2020-33). Nejen do Česka, ale do celé Evropské unie. Krajský soud by proto nyní nepřekvapilo, pokud by se v praxi znatelně zpřísnil přístup Česka k žádostem o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, což by ztížilo jeho získání i pro ty žadatele z třetích zemí, kteří zde chtějí upřímně a poctivě studovat.
65. Hrozbu obcházení kvót zřejmě nevzal v potaz ani tvůrce důvodové zprávy k zákonu č. 176/2019 Sb., který vedl k přijetí § 181b zákona o pobytu cizinců, na jehož základě vláda vydala nařízení vlády. Podle této důvodové zprávy „[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.“ Jak krajský soud výše vysvětlil, ve skutečnosti je třeba je tu zohlednit kvůli smyslu a účelu čl. 79 odst. 5 SFEU i studijní směrnice. Rozsudky prvního a pátého senátu tato důvodová zpráva dost možná svedla na scestí, odkud již na unijní a širší systémový kontext věci nedohlédly.
66. Nejvyšší správní soud tedy podle krajského soudu nepřiznal potřebnou váhu tomu, že stěžovatelé v obou věcech podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu deklarovali, že do budoucna nechtějí plnit účel povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, který měli naplňovat v první řadě. Ve věci řešené rozsudkem prvního senátu stěžovatelka získala

povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 25. 10. 2022 do 31. 8. 2023. Šlo podobně jako v této věci o kurz jazykové a odborné přípravy na Univerzitě Karlově, který byl předpokladem pro další studium v akreditovaném studijním programu *Ekonomie*. Ke konci května roku 2023 – tedy také ještě během přípravného kurzu jako v případě žalobce – pak požádala o vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici pomocná síla v kuchyni. To podle krajského soudu popíralo účel jejího studijního povolení k dlouhodobému pobytu.

67. Ještě ke zřetelnějšímu zneužití povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle krajského soudu došlo ve věci řešené rozsudkem pátého senátu. Stěžovatel povolení získal s platností od 25. 8. 2022 do 15. 8. 2023. Šlo o přípravný kurz češtiny na Vysoké škole chemicko-technologické v Praze. Na něj mohl navázat studiem akreditovaného studijního programu *Technologie potravin*. Stěžovatel přicestoval do Česka dne 18. 8. 2022 a k přípravnému kurzu vůbec nenastoupil (!). Dne 11. 10. 2022 se naopak zapsal ke studiu na Institutu vzdělávání České zemědělské univerzity v Praze, které je jazykovou přípravou ke studiu bakalářského programu. A hned o týden (!) později (dva měsíce a deset dnů po příjezdu do Česka) podal žádost o vydání zaměstnanecké karty na pracovní pozici doplňovače zboží.
68. Rozsudek pátého senátu pak zdůrazňuje, že „nařízení vlády nijak neomezuje cizince, včetně státních příslušníků Vietnamu, kteří na území České republiky již *dlouhodobě pobývají* a *řádne zde plní původní účel pobytu*, aby požádali podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců o změnu účelu jejich pobytu.“ (bod 37 rozsudku pátého senátu; zvýraznil krajský soud). Krajskému soudu s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci ale není zřejmé, (a) co se přesně myslí *dlouhodobým pobýváním* (stěžovatel požádal o zaměstnaneckou kartu dva měsíce a deset dnů po příjezdu do Česka), a (b) zda opravdu *řádne plnil původní účel pobytu* (stěžovatel ani nenastoupil k původnímu přípravnému kurzu a studium kromě výše uvedené změny ještě jednou změnil). Navíc, jak krajský soud výše vysvětlil, i podle jeho názoru žalobce měl procesní možnost požádat o zaměstnaneckou kartu. Jen této žádosti z taktéž výše popsanych důvodů správní orgány nemusely věcně vyhovět.
69. Kromě toho krajský soud – opět v oné širší systémové a unijní perspektivě – příliš neporozuměl důrazu, který rozsudek pátého senátu klade na individualizaci důvodu nevydání zaměstnanecké karty podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizince (body 36 a 38 rozsudku pátého senátu). Respektive se mu jeví, že v tomto směru plně postačuje zjištěná snaha obejít kvóty stanovené nařízením vlády skrze zneužití povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Krajský soud nenapadá, co dalšího by bylo třeba v tomto směru individualizovat.
70. Podle krajského soudu se při zohlednění výše rozebíraného kontextu věci oba stěžovatelé ve věcech řešených rozsudkem prvního a pátého senátu šikovně vyhnuli ekonomicko-bezpečnostnímu zájmu České republiky, o který tu jde. A ukázali tak cestu dalším, kdo by se po ní chtěli vydat. Krajský soud přitom nesouhlasí, že by argument správních orgánů o obcházení byl pouze podpůrným, jak oba rozsudky Nejvyššího správního soudu uvádí. Z kontextu odůvodnění plyne, že jejich snahou bylo zamezit tomu, aby docházelo k obcházení kvót. Tedy že si cizinci vyřídí (kvótami neomezitelný) dlouhodobý pobyt za účelem studia a nedlouho po příjezdu na území Česka se budou pokoušet změnit účel pobytu na zaměstnaneckou kartu na pracovní pozici, na kterou by ji v zemi původu nedostali. Existuje-li v tomto případě zřejmý politický zájem státu na regulaci ekonomické migrace, pak soud nevidí důvod, proč by žádost žalobce nebylo možné zamítnout, pokud jeho pobyt za účelem

zaměstnání tomuto zájmu odporuje. *Opačný přístup, který zastává i Nejvyšší správní soud, popírá právo státu na regulace ekonomické migrace (čl. 79 odst. 5 SFEU).*

71. Krajský soud uznává, že úmyslem zákonodárce nebylo úplně vyloučit možnost občanů Vietnamu žádat o zaměstnanecké karty na nízkokvalifikované pozice. Mohou nastat různé situace, ve kterých bude žádost o změnu účelu pobytu na zaměstnaneckou kartu důvodná a jejímu vydání nebude zájem České republiky bránit. Jako příklad lze uvést situaci, ve které je občanka Vietnamu držitelkou dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny s manželem, který má trvalý pobyt. Pokud manžel coby nositel oprávnění ke sloučení rodiny o tento pobyt přijde, znamená to také zrušení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Tato cizinka by však mohla mít zájem na tom, aby v Česku zůstala. A tak si dříve, než jí bude pobyt zrušen, požádá o změnu účelu pobytu na zaměstnaneckou kartu. V tomto případě je zcela legitimní, aby cizinka měla možnost získat pobytové oprávnění, které je nezávislé na rodinné vazbě. Takový postup, na rozdíl od situace žalobce, neodporuje účelu směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Není zde proto ani žádný důvod k tomu, aby zaměstnaneckou kartu nezískala. Tento důvod tu ovšem je v případě žalobce, jehož kroky odporují účelu studijní směrnice.
72. Soud má kromě toho pochybnosti, zda z unijního práva vůbec plyne možnost omezit vydávání zaměstnaneckých karet na základě státní příslušnosti, jak rozsudky prvního (bod 29) a pátého senátu (bod 39) tvrdí a vycházejí z toho. Ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU mluví o právu členských států stanovit *objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území* s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci. Obdobně pak bod 6 odůvodnění směrnice 2011/98/EU nebo její čl. 8 odst. 3 odkazují na „stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání.“
73. Z toho podle soudu plyne, že se možnost státu stanovit kvóty na vydávání zaměstnaneckých karet může uplatnit pouze na tzv. prvovstupy – tedy situace, ve kterých cizinec teprve usiluje o udělení pobytového oprávnění (v tomto smyslu viz bod 38 výše). Nikoli na situace, ve kterých cizinec již na území Česka pobývá za jiným účelem. *V těchto případech nelze na žádosti o změnu účelu pobytu na zaměstnaneckou kartu použít stejný procesní režim jako na žádosti podané na zastupitelském úřadu a považovat je za nepřijatelné.* Nejvyšším správním soudem navrhovaná možnost stanovit kvóty nikoli ve vztahu k jednotlivým zastupitelským úřadům, ale ve vztahu ke státní příslušnosti, aby se tak uplatnily i pro žádosti podávané na území Česka, by proto ve skutečnosti již mohla na unijní právo narazit.
74. Rozsudek prvního senátu dále podle krajského soudu nesprávně uvádí, že pokud by správní orgány měly za to, že cizinec obchází zákon, pak měly postupovat podle § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je možné dlouhodobé vízum (a v návaznosti na § 46 zákona o pobytu cizinců také dlouhodobý pobyt, včetně zaměstnanecké karty) neudělit, pokud se zjistí skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec dlouhodobé vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než který je v žádosti o udělení dlouhodobého víza. *Tento důvod však v typově podobných případech, jako je případ žalobce nebo případ posuzovaný v rozsudku prvního senátu, vůbec není ve hře.*
75. Cizinci v těchto věcech žádali o zaměstnaneckou kartu, protože zde chtěli pracovat a nikoli studovat. Měli tedy v úmyslu plnit nový účel, pro který si žádali o pobytové oprávnění. Problém spočíval v tom, že původně přijeli do Česka studovat, ale tento primární účel, pro který mohli přijet, již dále plnit nechtěli. Zamítnout žádost o pobytové oprávnění podle § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců ovšem lze, pokud se zjistí již *v momentu, kdy*

cizinci žádají o vydání dlouhodobého pobytu za účelem studia, že ve skutečnosti chtějí v Česku pracovat a nikoli studovat. Pak by bylo možné říct, že hodlají zneužít vízum/pobyt k jinému než deklarovanému účelu.

76. To ale nebyl tento případ. Když žalobce a další cizinci v podobné situaci žádali o dlouhodobý pobyt za účelem studia, tak zřejmě neexistovaly žádné indicie o tom, že by chtěli v Česku primárně pracovat. Tyto indicie se objevily až s podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu. V tomto bodě však nelze § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců podle jeho textu i smyslu a účelu použít. Podle krajského soudu zde naopak po všech stránkách sedí použití § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.
77. Ze všech těchto důvodů krajský soud shledal důvody pro odchýlení se od rozsudků prvního a pátého senátu.

VI. c. Ani zbýlé žalobní námitky nejsou důvodné

78. Žalobce namítá, že správní orgány nezjistily dostatečně skutkový stav. Podle soudu tomu tak ovšem není. Pro posouzení věci postačovalo pracovat se skutečnostmi, že žalobce měl povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia a už v průběhu přípravného kurzu požádal o zaměstnaneckou kartu na pracovní pozici prodavače smíšeného zboží. Tu měl v úmyslu vykonávat na plný úvazek. Žalovaná pak vyšla i z prodloužení dlouhodobého pobytu žalobce za účelem studia od 15. 7. 2024 do 31. 8. 2025. Žalobce již v této době má podle žalované volný přístup na trh práce (k tomu viz bod 58 výše).
79. Pochybení nelze spatřovat ani v tom, že OAMP žalobce nevyslechl, aby zjistil důvody, pro které usiluje o změnu účelu pobytu. Žalobce poukazuje na to, že pro účely eventuální žádosti o trvalý pobyt je pro něj výhodnější být držitelem zaměstnanecké karty než dlouhodobého pobytu za účelem studia. Výslech žalobce však v tomto případě nebyl nutný. Soud opakuje, že jeho snaha obejít kvóty stanovené nařízením vlády byla zřejmá již z toho, že během přípravného kurzu podal žádost o zaměstnaneckou kartu, aby mohl na plný úvazek pracovat jako prodavač smíšeného zboží.
80. Pokud jde o námitku nepřípustné změny správní praxe, tak soud zdůrazňuje, že žalobce tuto námitku nijak nekonkretizoval. Ani neodkázal na konkrétní skutkově podobné případy, ve kterých by správní orgány rozhodly odlišně. Z aktuální judikatury je naopak zřejmé, že správní orgány obdobně jako v případě žalobce postupují i u jiných cizinců (viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 12. 2023, č. j. 17 A 28/2023-42, rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 19 A 2/2024-35, a ze dne 5. 6. 2024, č. j. 19 A 6/2024-40, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 4. 3. 2024, č. j. 60 A 12/2023-40, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 7. 2024, č. j. 28 A 5/2024-47). Totožnou námitku žalobce vznášel již ve svém odvolání. Žalovaná ji sice vypořádala poměrně stručně. Ovšem dostatečně s přihlédnutím k obecné povaze této námitky.
81. Stejně tak soud neměl důvod blíže se zabývat tím, zda k nezákonné změně správní praxe skutečně došlo nebo ne. Žalobce k tomu neposkytl žádná konkrétní skutková tvrzení, která by důvodnost této námitky alespoň naznačovala.

VII. Závěr a náklady řízení

82. Krajský soud posoudil žalobní námitky jako nedůvodné. Proto žalobu zamítl.

83. Neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované sice toto právo vzniklo. Ve vyjádření k žalobě však uvedla, že v případě svého úspěchu žádné náklady řízení nebude uplatňovat. Proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí stěžovatele zastupovat advokát.

Brno 30. září 2024

Martin Kopa
samosoudce