



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **B. V. T.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2024, č. j. MV-31197-4/SO-2024, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2024, č. j. 21 A 20/2024 - 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2024, č. j. 21 A 20/2024 - 28, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 26. 4. 2024, č. j. MV-31197-4/SO-2024, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce legálně pobýval v České republice od roku 2022 na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, konkrétně pak za účelem absolvování kurzu jazykové a odborné přípravy, který organizovalo České vysoké učení v Praze. Dne 4. 5. 2023 požádal Ministerstvo vnitra (dále „ministerstvo“) o vydání zaměstnanecké karty z důvodu podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), neboť chtěl obsadit volnou

pracovní pozici číšníka. Ministerstvo jeho žádost zamítlo s tím, že zaměstnanecká karta se mu nevydá z důvodu podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy proto, že jeho pobyt za účelem zaměstnání není v zájmu ČR. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ale žalovaná jej rozhodnutím označeným v záhlaví zamítla a prvostupňové rozhodnutí ministerstva potvrdila. Žalovaná uvedla, že žalobce po zhruba sedmi měsících od příjezdu do ČR zamýšlel obsadit pracovní místo s minimální kvalifikací a neprokázal, že by pokračoval ve studiu na vysoké škole. Doplnila, že vláda ČR v souladu se zmocněním podle § 181b zákona o pobytu cizinců nařízením stanovila maximální počty žádostí o pobytová oprávnění, které lze ročně podat u zastupitelských úřadů. V případě zastupitelského úřadu v Hanoji (žalobce je vietnamský státní příslušník) byla stanovena kvóta 200 žádostí o vydání zaměstnanecké karty, a to ve vládním programu Klíčový a vědecký personál. Tím dala ČR najevo, že má zájem na tom, aby z Vietnamu přicházeli za účelem zaměstnání pouze ti cizinci, kteří mají pracovat na klíčových či vysokoškolských pozicích, a to ještě jen v omezeném počtu. Daným omezením je mj. chráněn zájem ČR na tom, aby se minimalizovala bezpečnostní rizika plynoucí z nekontrolovaného přílivu nekvalifikované pracovní síly do ČR. Další pobyt žalobce na území ČR za účelem zaměstnání na pozici s velmi nízkou kvalifikací tedy nebyl v zájmu ČR.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), který ji rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud upozornil na to, že v případě žádosti o vydání zaměstnanecké karty nejde o rozhodování o právním nároku cizince. Z ústavního principu svrchovanosti státu vyplývá možnost státu regulovat migraci, a tedy rozhodovat, kteří cizinci mohou vstupovat na jeho území. ČR tak má možnost omezit vstup příslušníků třetích zemí na trh práce, a to i prostřednictvím stanovení kvót. Toto stanovení kvót nepředstavuje nezákonnou diskriminaci vůči občanům Vietnamu a pro cizince neznamená ani faktické znemožnění podat žádost. Jde-li o ustanovení § 181b zákona o pobytu cizinců, které zmocnilo vládu ke stanovení daných kvót, toto ustanovení neodporuje čl. 78 Ústavy ani čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování EU. Účelem kvót je ochrana tuzemského trhu práce, přičemž kvóty zohledňují konkrétní potřeby tohoto trhu, jeho nasycenost a případně reagují na segmenty s nedostatkem pracovních sil. Pokud jde o vládní programy, ty jsou pouze nástrojem politiky zaměstnanosti a řízení migrace. Stanovení objemu žadatelů je obsaženo přímo v nařízení vlády č. 220/2019 Sb. (dále „nařízení vlády“) a má zákonný základ. K polemice o tom, zda zaměstnanci z Vietnamu představují bezpečnostní riziko, městský soud uvedl, že určení státu, u něhož existuje zvýšené bezpečnostní riziko, je ryze politickým rozhodnutím vlády, které soudu nepřisluší přezkoumávat. Městský soud rovněž neshledal napadené rozhodnutí nedostatečně odůvodněným.

II. Kasační stížnost a následná vyjádření

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel měl za to, že městský soud věc posoudil nesprávně, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2024, č. j. 5 Azs 149/2024 - 56. Upozornil, že tímto rozsudkem se správní orgány prozatím odmítají v obdobných věcech řídit. Nařízení vlády stanovuje pouze kvóty žádostí pro jednotlivé zastupitelské úřady, včetně toho v Hanoji, bez ohledu na státní příslušnost cizinců. Nařízení vlády se vztahuje pouze

pokračování

na cizince, kteří nedisponují pobytovým oprávněním na území ČR, nacházejí se mimo její území, pročez jsou povinni žádat na zastupitelských úřadech. Stěžovatel v nynější věci ovšem podal žádost na území ČR. Zde již měl vyřízen jiný pobytový titul, a tím pádem se na něj nařízení vlády stanovující kvóty nemůže vztahovat. Rozsudek městského soudu se k této otázce vyjádřil velmi stručně a všeobecně, pročez jej stěžovatel měl za nepřezkoumatelný. Za nepřezkoumatelné označil stěžovatel rovněž vypořádání žalobního bodu k použití pojmů právní zájem ČR a pobyt cizince na území.

[4] Stěžovatel dále namítal, že kvóty na ekonomickou migraci byly stanoveny netransparentně a jsou protiústavní. Městský soud sice se žalobcem souhlasil v tom, že v § 181b zákona o pobytu cizinců nejsou předem určena konkrétní kritéria, které má vláda zohlednit při stanovování počtu žádostí, avšak současně uvedl, že je nemá za protiústavní, že odpovídají smyslu a účelu regulace a jejich stanovení nevybočuje ze zákonného zmocnění. Stanovení kvót dle městského soudu vychází z konsensu vyplývajícího z jednání tripartity s tím, že je lze flexibilně přehodnotit v závislosti na vývoji ekonomického cyklu. V tomto ohledu stěžovatel namítl, že žádná jednání tripartity ohledně kvót neproběhla, čímž nebyl naplněn požadavek důvodové zprávy k zákonu, a trval na svém závěru o netransparentnosti a protiústavnosti jejich stanovení.

[5] Žalovaná vzhledem k podobnosti námitek s těmi, které již byly uplatněny v předchozím řízení, odkázala na své rozhodnutí a na napadený rozsudek. Jde-li o výklad pojmu zájem ČR, žalovaná citovala četnou judikaturu krajských soudů v obdobných věcech s tím, že krajské soudy její závěry ohledně vyložení zájmu ČR opakovaně potvrdily. Ze stanovení kvót a určení požadované kvalifikace plyne, že ČR má zájem na migraci z Vietnamu pouze v omezeném počtu a toliko ve vysoce kvalifikovaných profesích. V nastavení kvót se mj. promítají bezpečnostní rizika plynoucí z nekontrolované migrace, přičemž ČR má právo regulovat přijímání příslušníků ze třetích zemí, jde o zahraničněpolitickou otázku. Neexistuje žádné právo cizinců na pobyt na území ČR a stát si může rozhodnout, za jakých podmínek připustí jejich pobyt na svém území. U studenta, jemuž byl povolen pobyt kvůli přípravě na studium na vysoké škole, není podle žalované žádoucí, aby získal pobytový titul na základě zaměstnanecké karty. Takovým postupem dochází k obcházení účelu nařízení vlády. Lze mít důvodné pochybnosti, zda primárním účelem pobytu stěžovatele bylo skutečně studium, anebo naopak možnost vykonávat nekvalifikované zaměstnání. Žalovaná připustila, že jí je známa nedávná judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024 - 37, a ze dne 27. 9. 2024, č. j. 5 Azs 149/2024 - 56), ale její závěry považuje za omyl. Podle této judikatury konstrukce zvolená zákonodárcem vylučuje, aby se ekonomicko-bezpečnostní zájem promítal do posuzování žádostí podaných přímo v ČR. S takovým závěrem nelze souhlasit, neboť opomíjí povinnost správních orgánů hájit zájem státu a znamená popření práva státu na regulaci pracovní migrace. Daná judikatura může vést k masovému obcházení kvót prostřednictvím nárokových pobytových titulů. Žalovaná eviduje jen za prvních pět měsíců roku 2024 zhruba 150 podobných žádostí. Cizinec sice má možnost v těchto situacích podat žádost o změnu účelu pobytu, ale nemá nárok na vyhovění takové žádosti. Dodává, že prosazování zájmu ČR nelze vyčerpat jedním dílčím opatřením (stanovením kvót) platným pro zastupitelské úřady. Existence kvót tvoří východisko pro úvahu o zájmu státu. Je-li z nařízení vlády evidentní nezájem o nekvalifikovanou pracovní sílu ve Vietnamu, trvá tento nezájem i v případech, kdy je žádost podána již v ČR. Daná judikatura popírá cíle

sledované směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801, podle níž členské státy mohou odejmout povolení, např. pokud student neučiní dostatečný pokrok ve studiu. Tím je vyjádřen také zájem EU pouze na přílivu vysoce kvalifikované pracovní síly. Pokud judikatura dále zdůrazňuje nutnost vyhodnocení důvodů nevydání zaměstnanecké karty zcela individuálně, neguje jiné závěry téhož soudu obsažené v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, podle něhož musí být systém, který má zvládnout masu žádostí, efektivní s tím, že ČR má v zásadě neomezený prostor k úvaze, kterým cizincům umožní na jejím území pracovat. V tomto směru žalovaná navrhla posouzení věci rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu.

[6] Na vyjádření žalované reagoval stěžovatel replikou, v níž podotkl, že žalovaná odkazuje na starší rozsudky krajských soudů, které byly překonány novější judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ve vztahu k otázce zájmů ČR uvedl, že pro závěr o tom, že přítomnost určitého cizince není v zájmu ČR, musí existovat zcela konkrétní individuální okolnosti, ale nelze jej odůvodnit společnými charakteristikami vztahujícími se ke skupině neurčitého počtu cizinců. U stěžovatele správní orgány žádnou individuální okolnost neuvedly a svoje rozhodnutí odůvodnily právě jen skupinovými charakteristikami. Dále stěžovatel nesouhlasil s výkladem žalované k pojmu pobyt na území. Podle něj tento pojem vyjadřuje fyzickou přítomnost cizince na území, nejde o typ pobytového oprávnění. Co se týče tvrzeného popření práva ČR na regulaci pracovní migrace a masového obcházení kvót, stěžovatel namítá, že sám žádnou kvótu neobchází a ani nezneužil jiný pobytový titul. Argumentace žalované je založena na předsudku, že občan Vietnamu, který má povolen pobyt za účelem studia a žádá o zaměstnaneckou kartu, se automaticky dopouští obcházení zákona. Stanovení presumpce toho, že někdo porušuje zákon, je však protiústavní. Tvrzení žalované k analogické aplikaci kvót a tímto vyjádřeného obecného nezájmu ČR o nekvalifikovanou pracovní sílu z Vietnamu považuje stěžovatel za nepřezkoumatelné, tento obecný nezájem není podložen žádným důkazem, a spíše než jako právní argumentace působí jako výraz xenofobie. Podání cca 150 obdobných žádostí dle stěžovatele není masovým přílivem, před kterým by bylo třeba ČR chránit prostřednictvím zamítnutí jeho žádosti o zaměstnaneckou kartu. Stěžovatel upozornil také na to, že žalovaná se vůbec nevyjádřila k transparentnosti stanovení kvót a údajným jednáním tripartity, jejichž výsledkem měly tyto kvóty být.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná. Jelikož v dané věci rozhodoval samosoudce, Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval přijatelnost kasační stížnosti. Pokud před krajským (městským) soudem o věci rozhodoval specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou [§ 104a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)]. O přijatelnou kasační stížnost se může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly judikaturou vůbec či plně řešeny; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatelky (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS; k použitelnosti těchto kritérií

pokračování

na nyní platnou úpravu viz usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 28, č. 4219/2021 Sb. NSS).

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je přijatelná**, neboť městský soud se dopustil zásadního pochybení při výkladu relevantní právní úpravy, které mělo dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. V tomto směru je kasační stížnost též **důvodná**.

[9] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku městského soudu. Pokud by totiž tento rozsudek byl nepřezkoumatelný, již tato vada by zakládala důvod pro jeho zrušení a postrádalo by smysl se blíže vyjadřovat k neúplným či vnitřně rozporným úvahám ohledně výkladu dotčené právní úpravy. Stěžovatel v tomto směru tvrdil, že argumentace městského soudu je příliš obecná, přičemž městský soud se zejména dostatečně nevypořádal s výkladem pojmu zájmu ČR a pobytu cizince na území.

[10] 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 (městský) 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, čj. 4 As 5/2003 - 52). Krajský (městský) soud však nemá povinnost vypořádat se s každým dílčím tvrzením či argumentem, postaví-li proti tvrzení účastníka řízení ucelenou argumentaci, z níž dovodí, že jeho námítky jako celek neobstojí (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). Městský soud v nynější věci postupoval ve shodě s touto judikaturou, kdy proti žalobním bodům vystavěl ucelenou konkurenční argumentaci. Postavil ji na tom, že vysvětlil, proč lze záměr zákonodárce předpokládaný skrze § 181b zákona o pobytu cizinců a dále konkretizovaný v na něj navazujícím nařízení vlády chápat jako východisko pro konstatování, že ČR nemá zájem na pobytu nekvalifikovaných pracovníků z Vietnamu. Možnost nevydat zaměstnaneckou kartu dále odůvodnil tím, že na její vydání neexistuje právní nárok, že je věcí suverenity ČR stanovit podmínky přístupu cizinců na tuzemský pracovní trh, obdobně otázku ekonomické migrace osob ze třetích zemí pojímá také právo EU a že česká právní úprava není ani protiústavní. Stanovení kvót podle městského soudu odpovídá smyslu a účelu regulace ekonomické migrace, chrání domácí trh práce a zohledňuje též jeho případné potřeby. Určení kvót a států, u nichž je zvýšené bezpečnostní riziko, je ryze politickou otázkou, proto se jí městský soud rozhodl blíže nepřezkoumávat. Tento způsob vypořádání dostatečně reaguje na stěžovatelovy žalobní body, a proto Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek – bez ohledu na věcnou správnost úvah městského soudu – za přezkoumatelný.

[11] Jedná-li se o posouzení sporné právní otázky, tj. zda byly splněny zákonné podmínky, aby žalovaná nevydala zaměstnaneckou kartu z důvodu podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tj. proto, že pobyt stěžovatele za účelem zaměstnání nebyl z důvodu stanovení maximálního počtu žádostí pro zastupitelské úřady v zájmu ČR, Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že výše uvedené právní závěry městského soudu jsou chybné.

[12] Obdobnou otázkou, jako je podstata sporu v nyní projednávané věci, se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval, a to v rozsudcích ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024 - 37, a ze dne 27. 9. 2024, č. j. 5 Azs 149/2024 - 56. Rozsudky krajských soudů, na které ve svém vyjádření odkazuje žalovaná, naopak již nelze považovat za aktuální. Na oba uvedené rozsudky Nejvyšší správní soud navazuje i v nynějším případě, přičemž neshledal důvod se od závěrů zmiňované judikatury odchýlit. K odchýlení se Nejvyšší správní soud nepřistoupil ani na základě vyjádření žalované, které s odkazovanými rozsudky polemizuje. Dosavadní právní závěry byly následovány také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2024, č. j. 10 Azs 172/2024 - 44. I v této věci žalovaná uplatnila své výhrady proti právnímu názoru Nejvyššího správního soudu, ovšem ten jí nepřisvědčil.

[13] Z odkazovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu vyplývá zobecnitelný závěr, podle něhož žalovaná nemůže odůvodnit nevydání zaměstnanecké karty na nekvalifikovanou pracovní pozici, o kterou cizinec požádal již na území ČR, *pouze* s odkazem na to, že ČR má s ohledem na stanovení kvót pro jednotlivé zastupitelské úřady podle § 181b zákona o pobytu cizinců zájem na příchodu jen omezeného počtu vysoce kvalifikovaných pracovníků z Vietnamu.

[14] Stěžovatel v nynější věci požádal na území ČR o vydání zaměstnanecké karty, která je jedním z druhů povolení k dlouhodobému pobytu podle zákona o pobytu cizinců (§ 42g zákona o pobytu cizinců). O zaměstnaneckou kartu může cizinec žádat více způsoby – pokud žádá mimo území ČR, pak na zastupitelském úřadu; pokud již pobývá v ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu nebo víza k pobytu nad 90 dnů, pak tak činí přímo u ministerstva (§ 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců).

[15] Jestliže cizinec využije první možnosti a o zaměstnaneckou kartu žádá ze zahraničí, pojí se s jejím vydáváním určitá omezení. Na základě § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců totiž může vláda nařízením stanovit maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období jednoho roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu. Pro zastupitelský úřad v Hanoji byl nařízením vlády stanoven maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu na 200 (v detailu o vývoji této právní úpravy a o její ústavnosti viz rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022 - 34, ze dne 29. 7. 2024, č. j. 5 Azs 284/2023 - 35, body 25 až 43, nebo č. j. 5 Azs 149/2024 - 56, bod 29; dále viz usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2022, sp. zn. II. ÚS 2041/22).

[16] Jestliže cizinec využije druhé možnosti a žádá o zaměstnaneckou kartu přímo u ministerstva, pak také existují důvody, pro které může být jeho žádost zamítnuta, jelikož na zaměstnaneckou kartu neexistuje právní nárok (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, čj. 10 Azs 438/2021 - 47, č. 4328/2022 Sb. NSS). Jedním z nich je právě zájem na pobytu cizince na území ČR, který je v nynější věci stěžejní. Tento zájem nemusí být pouze zahraničně-politický, ale může zohledňovat také jiné zájmy, např. zájem na bezpečnosti státu a jeho obyvatel, na získání kvalifikované pracovní síly apod. Takový zájem musí být nicméně transparentním způsobem projevený navenek (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024 - 37, bod 25). Současně z dnes již ustálené judikatury Nejvyššího

pokračování

správního soudu vyplývá, že závěr o tom, zda pobyt cizince na území je či není v zájmu ČR, 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). Nestačí pouze systémové informace, které nejsou dostatečně individualizované pro konkrétní případ (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 8 Azs 321/2021 - 44, bod 13; č. j. 10 Azs 389/2021 - 46, bod 12; a č. j. 5 Azs 149/2024 - 56, bod 36).

[17] V nynější věci stěžovatel požádal o zaměstnaneckou kartu u ministerstva v době, kdy již pobýval na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Na rozhodování o jeho žádosti tedy nebylo možné přímo použít nařízení vlády a jeho žádost 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 městský soud, který přisvědčil žalované, že zájem na tom, aby na území ČR přijížděly z Vietnamu pouze osoby způsobilé zastávat pracovní pozice vyžadující vysokou kvalifikaci podle konkrétního programu (a nikoli osoby nespĺňující potřebný stupeň kvalifikace), byl řádně vyjádřen v nařízení vlády.

[18] Tento jeho právní závěr nicméně přehlíží, že účelem nařízení vlády nebylo omezit počet žádostí podávaných ministerstvu na území ČR, nýbrž pouze těch, které jsou podávány na konkrétním zastupitelském úřadě (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024 - 37, bod 27). Právě v tomto kontextu Nejvyšší správní soud shledal ústavnost a nediskriminační povahu tohoto omezení (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022 - 34, a ze dne 29. 7. 2024, 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 ČR 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 zabránění 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).

[19] Žalovaná založila svůj právní závěr, podle kterého pobyt stěžovatele na území na základě zaměstnanecké karty není v zájmu ČR, *vylučně* na úvaze, že stanovení maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na zastupitelském úřadu ČR v Hanoji podle nařízení vlády zprostředkovaně (analogicky) omezuje i možnost vydání zaměstnaneckých karet státním příslušníkům Vietnamu pobývajícím na území ČR. Takový 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 městského soudu, který se s takovými východisky ztotožnil, je tak založen na nesprávném právním posouzení věci, které má za následek jeho nezákonnost.

[20] Nejvyšší správní soud dodává, že výše předestřené závěry nepovažuje za rozporné se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801, která pojednává prvořadě

o podmínkách vstupu cizinců za účelem některých nekomerčních činností. Z této směrnice plyne pouze to, že pokud cizinec nedosahuje ve studiu dostatečného pokroku, nemůže očekávat, že bude moci na daný pobytový titul v zemi nadále pobývat. Zde ale stěžovatel včas požádal o jiný pobytový titul (zaměstnaneckou kartu) a jeho žádost byla zamítnuta, aniž by současně došlo k posuzování individuálních okolností věci. Lze zdůraznit, že pokud by to odůvodňovaly individuální okolnosti věci, žalovaná samozřejmě měla možnost zaměstnaneckou kartu nevydat pro některý z důvodů uvedený v § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024 - 37, bod 29, a ze dne 27. 9. 2024, č. j. 5 Azs 149/2024 - 56, bod 39). To se týká mj. i obav žalované z obcházení stanovených kvót podle nařízení vlády prostřednictvím jiných pobytových oprávnění (viz rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2024, č. j. 10 Azs 172/2024 - 44, bod 31). Právní úprava takový důvod podle skutkových okolností jednotlivých případů nabízí v § 56 odst. 1 písm. m), popř. též písm. h) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná nicméně své rozhodnutí o takové důvody neopřela a ani je neprokazovala. Pouze podpůrně upozornila na případné obcházení zákona, aby zdůraznila, co je zájmem ČR. Tímto způsobem však oprávnění podle § 181b zákona o pobytu cizinců rozšiřovat nelze. Zákonodárce teoreticky mohl kvóty pro žádosti o zaměstnaneckou kartu spojit se státní příslušností, rozhodl se však pro jiné řešení. Je tedy na správních orgánech, aby v individuálním případě na základě konkrétních skutkových okolností řádně určily a prokázaly důvod neudělení zaměstnanecké karty, včetně možnosti odkazu ke zneužití pobytového titulu nebo obcházení zákona s cílem získat zaměstnaneckou kartu.

[21] S ohledem na znalost výše citované judikatury žalovaná v řízení o kasační stížnosti argumentovala tím, že důvod podle § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců podle ní nelze použít; připouští však, že na některé případy by snad bylo možno uplatnit důvod podle § 56 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců. Současně ale dodává, že problém obcházení zákona shora popsáním způsobem se stal značně rozšířeným, a kromě celé řady rozsudků krajských soudů připomíná také rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, podle něhož systém, v němž se posuzuje velká masa žádostí, musí fungovat efektivně a za únosných nákladů s tím, že ČR musí mít v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik cizincům té či oné země umožní pracovat v ČR (bod 93 rozsudku). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že nemá za to, že by závěry posledně uvedeného rozsudku zakládaly jakýkoli rozpor v judikatuře, který by měl být předložen k vyřešení rozšířenému senátu. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval otázku neumožnění podat žádost o zaměstnaneckou kartu *na zastupitelském úřadě*, přičemž právě ve vztahu k podávání žádostí v cizině vyslovil názor o nutnosti efektivního systému administrace velkého počtu žádostí. Daný závěr se tedy váže k situacím, kdy cizinec žádá o zaměstnaneckou kartu prostřednictvím zastupitelského úřadu. V této situaci může být jedním z nástrojů zajišťujícím efektivitu administrace žádostí např. právě stanovení kvót podle § 181b zákona o pobytu cizinců. Závěr ve vztahu k podávání žádostí v cizině však nevypovídá nic o druhé možnosti podání žádosti, tedy přímo na území ČR, a neřeší ani to, že stanovení kvót v nařízení vlády nelze vztahovat právě na podávání žádostí z území ČR. Právě to bylo předmětem posuzování v nyní projednávané věci.

[22] Co se pak týče potenciálního rozporu výše použité judikatury Nejvyššího správního soudu s rozhodovací praxí krajských soudů, je nutné uvést, že ze skutečnosti, že Nejvyšší správní soud je oprávněn posuzovat kasační stížnosti proti rozsudkům krajských soudů

pokračování

(§ 102 s. ř. s.), lze dovodit instanční vztahy mezi oběma typy správních soudů. Jakmile se Nejvyšší správní soud mohl ke sporné právní otázce vyjádřit, zaujal odlišný právní náhled než krajské soudy, a to opakovaně. Stěžovatelka nepodložila svůj návrh žádným přiléhavým rozhodnutím vrcholné soudní instance, jehož závěry by zpochybňovaly judikaturu, kterou Nejvyšší správní soud použil v této věci (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2024, č. j. 6 As 32/2024 - 70, bod 39). První senát Nejvyššího správního soudu přitom ani neshledal důvod k postoupení věci rozšířenému senátu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadené rozhodnutí žalované, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[24] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení se vychází z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel byl ve věci úspěšný, proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti. Žalovaná naopak úspěch neměla, právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá.

[25] Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří soudní poplatek a odměna zástupce (advokáta). Soudní poplatek činí částku 3 000 Kč. Odměna zástupce pak zahrnuje tři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a podání repliky k vyjádření žalované [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Tyto úkony byly učiněny přede dnem nabytí účinnosti novely advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 258/2024 Sb., a tudíž se odměna za ně stanoví podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.). V dané věci tedy odměna činí 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu], a dále paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna zástupce stěžovatele v řízení o žalobě tak činí celkem 10 200 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, proto mu náleží zvýšení odměny o 21% sazbu této daně, tj. celkem o 2 142 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak celkově činí částku 15 342 Kč.

[26] Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti taktéž tvoří soudní poplatek a odměna zástupce. Soudní poplatek za kasační stížnost činí 5 000 Kč. Odměna zástupce zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti a podání repliky k vyjádření žalované [podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Protože i tyto úkony byly učiněny před účinností novely advokátního tarifu provedené vyhláškou č. 258/2024 Sb., za každý úkon náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu], a k tomu též paušální částka ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). I zde je odměna zástupce stěžovatele zvýšena o zákonnou sazbu DPH, tedy o 1 428 Kč. Náhrada nákladů stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tak celkem činí 13 228 Kč.

[27] Výsledný součet náhrady nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 28 570 Kč. Žalovaná je povinna stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. února 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu