

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. H. D.**, zast. Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, se sídlem Na Pankráci 1618/30, Praha 4, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 1. 2024, č. j. MV-197418-4/SO-2023, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 4. 2024, č. j. 63 A 2/2024-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku celkem **6.800 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta, se sídlem Na Pankráci 1618/30, Praha 4, do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 5. 10. 2023, č. j. OAM-456-12-10/ZM-2023, zamítlo 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 (dále též zákon o pobytu cizinců), žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť dospělo k závěru, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky.

[2] Žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí ministerstva potvrdila.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu. Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované i rozhodnutí ministerstva a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) **kasační stížnost**. Uvedla, že sporná otázka je řešena krajskými soudy rozdílně. Stěžovatelka trvá na svém názoru, že vláda vydáním nařízení vlády č. 220/2019 Sb. a schválením vládního programu Klíčový a vědecký personál vyjádřila zájem na tom, aby z Vietnamu do ČR přicházeli pouze vysoce kvalifikovaní cizinci. Tento zájem České republiky je stejný bez ohledu na to, zda cizinec o zaměstnaneckou kartu žádá prostřednictvím zastupitelského úřadu v zahraničí nebo zda již na území pobývá na základě jiného oprávnění a žádá o zaměstnaneckou kartu

na území ČR. Zároveň ze zákona nevyplývá nárok cizince na udělení pobytového titulu v podobě zaměstnanecké karty.

[5] Stěžovatelka poukázala na rozhodnutí krajských soudů (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 12. 2023, č. j. 17 A 38/2023-42, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 4. 3. 2024, č. j. 60 A 12/2023-40, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2024, č. j. 19 A 2/2024-35), které dospěly k odlišnému názoru než krajský soud v projednávané věci, a vyjádřila názor, že argumentace uvedená v těchto rozhodnutích krajských soudů je správná.

[6] Žalobce ve **vyjádření ze dne 31. 5. 2024** uvedl, že zákon č. 176/2019 Sb. zmocnil vládu ke stanovení kvót pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu na jednotlivých zastupitelských úřadech, přičemž v důvodové zprávě k tomuto zákonu se zdůrazňuje, že pravomoc vlády k stanovení kvót se týká pouze žádostí podávaných cizinci mimo území ČR, nikoli na žádosti podávané na území Česka cizinci pobývajícími zde na základě jiných pobytových titulů, kteří si přejí změnit účel pobytu. Názor stěžovatelky o aplikovatelnosti § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců na případ žalobce je neudržitelný.

[7] Stěžovatelka zaslala soudu dne 2. 10. 2024 **doplnění kasační stížnosti**. V něm reagovala na rozsudek NSS sp. zn. 1 Azs 158/2024. Závěry vyslovené v tomto rozsudku jsou vnitřně rozporné – na jedné straně připouští existenci ekonomicko-bezpečnostního zájmu státu, na druhé straně ovšem znemožňuje jeho promítnutí aplikací ustanovení, které jej má výslovně chránit. Stěžovatelka je přesvědčena, že Nejvyšší správní soud opomíjí povinnost správních orgánů hájit zájem státu. Rozsudek znamená popření možnosti regulace pracovní migrace a umožňuje obcházení kvót. Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb. se vyjadřuje pouze k situaci v roce 2019 a nemůže předjímat zneužívání jiných pobytových titulů žadateli o zaměstnaneckou kartu. V posuzovaném případě nebyly na žalobce přímo aplikovány kvóty, a to ani analogicky, nýbrž existence kvót sloužila pouze jako východisko pro úvahu o zájmu státu. Nejvyšší správní soud v uvedené věci posoudil případ formalisticky bez přihlédnutí ke konkrétnímu případu. Na posouzení žádosti o zaměstnaneckou kartu není aplikovatelné ani ustanovení § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, které NSS zmínil. Případně by žádost o zaměstnaneckou kartu mohla být zamítnuta dle § 56 odst. 1 písm. m) cit. zákona. Stěžovatelka má za to, že rozsudek NSS popírá cíl sledovaný směrnicí (EU) 2016/801. Rovněž odmítla požadavek na individualizaci důvodu neudělení zaměstnanecké karty vyjádřený v rozsudku NSS ve věci sp. zn. 5 Azs 149/2024 a poukázala na rozsudek NSS č. j. 10 Azs 153/2016-52, podle nějž musí existovat systém efektivního zvládnutí početných žádostí o povolení k pobytu, přičemž stát má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní cizincům výkon výdělečné činnosti v České republice. Stěžovatelka proto navrhuje předložení věci rozšířenému senátu k popření názoru vysloveného v rozsudcích sp. zn. 1 Azs 158/2024 a 5 Azs 149/2024.

[8] Na doplnění kasační stížnosti reagoval dále žalobce dalším **vyjádřením ze dne 8. 10. 2024**. Poukázal na to, že dle § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců mají být členové stěžovatelky nezávislí na ministerstvu. V této věci i v jiných podobných případech však stěžovatelka hájí výlučně postup ministerstva bez ohledu na práva cizinců. Stěžovatelka se fakticky domáhá možnosti vyloučit z aplikace § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců udělení jakýchkoli zaměstnaneckých karet na základě žádostí podaných v ČR, aniž by soudy měly možnost přezkoumat tento postup v individuálních konkrétních případech. Žalobce nijak svého pobytového oprávnění nezneužil, naopak po delším pobytu a studiu v ČR využil svého legitimního a zákonem upraveného oprávnění podat žádost o zaměstnaneckou kartu.

pokračování

To, že podobným způsobem postupuje řada dalších cizinců, nemůže samo o sobě vést k závěru o zneužívajícím jednání. Ostatně NSS v citovaných rozsudcích nezavázal žalovanou, aby zaměstnaneckou kartu cizincům udělila, nýbrž pouze vyslovil závěr, že žádost nelze zamítnout způsobem použitým správními orgány v konkrétních případech, přičemž zmínil jiná ustanovení, jejichž aplikace mohla být zvažena.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka jedná prostřednictvím zaměstnance s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Před zahájením meritorního přezkumu věci se však Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž v řízení před krajskými soudy rozhodují samosoudci (což je i projednávaná věc), pro nepřijatelnost, pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[11] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[12] Stěžovatelka spatřuje přijatelnost kasační stížnosti v tom, že judikatura krajských soudů řeší nejednotně otázku dovození toho, že pobyt cizince není v zájmu České republiky ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, z existence kvót pro podání žádostí o vydání zaměstnanecké karty na jednotlivých zastupitelských úřadech stanovených nařízením vlády č. 220/2019 Sb. Respektive, stěžovatelka dovozuje, že má být překonána judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce, s níž stěžovatelka nesouhlasí (rozsudky NSS sp. zn. 1 Azs 158/2024 a 5 Azs 149/2024).

[13] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelkou kritizované rozsudky NSS byly v mezidobí následovány dalšími rozhodnutími zdejšího soudu. Jedná se kupř. o rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2024, č. j. 10 Azs 172/2024-44. V něm se desátý senát NSS postavil zcela na stanovisko vyjádřené již v rozsudcích č. j. 1 Azs 158/2024-37 a 5 Azs 149/2024-56. Desátý senát v bodě 30 cit. rozsudku shrnul: „Nelze tak přisvědčit žalované, že z nařízení č. 220/2019 Sb. vyplývá nezáměr České republiky spočívající v přijímání státních

příslušníků z Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované práce, neboť tyto kvóty byly zjevně stanoveny s ohledem na zátěž zastupitelských úřadů. Na tuto okolnost NSS ostatně v rozsudku pod čj. 1 Azs 158/2024-37 a s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52 reaguje s tím, že chtěl-li by zákonodárce kvóty navázat na státní příslušnost, učinil by tak“. Desátý senát doplnil, že „pobytové oprávnění za účelem studia by se nemělo stát nekontrolovanou vstupenkou cizinců na území České republiky. Proto ani v tomto případě by nemělo být odhlíženo od skutečností, které nasvědčují tomu, že cizinec svým jednáním zneužívá možnosti podat žádost o vydání zaměstnanecké karty na území České republiky, přestože by tak nemohl učinit na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji. Je však na správních orgánech, zejména pak na ministerstvu, aby v konkrétním případě prokázaly, že cizinec uděleného oprávnění k dlouhodobému pobytu za účelem studia zneužil v úmyslu získat zaměstnaneckou kartu a změnit tak i status svého pobytu ze studijního na pracovní.“

[14] S těmito závěry, které jsou neslučitelné s názorem stěžovatelky vyjádřeným v kasační stížnosti a jejím doplnění, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v nyní projednávané věci. Lze doplnit, že zatímco kvóty stanovené pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelských úřadech slouží legitimnímu účelu, tj. zabraňují zahlcení zastupitelských úřadů nezvladatelným množstvím žádostí (*ad absurdum* by mohl podat žádost na zastupitelském úřadu v Hanoji každý z téměř sto milionů obyvatel Vietnamu), zatímco takový problém v případě cizinců pobývajících oprávněně v České republice a usilujících o získání zaměstnanecké karty nehrozí. V případě těchto žadatelů tedy nic nebrání desátým senátem vyžadovanému individuálnímu posouzení jednotlivých případů s tím, že případné zjištěné zneužití pobytového oprávnění ke studiu pouze pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu může být důvodem k jejímu neudělení. Jak však řádně vysvětlil krajský soud v napadeném rozsudku, viz jeho bod 51 (ostatně skutkové okolnosti projednávané věci jsou zcela srovnatelné s případem rozhodovaným v cit. rozsudku desátého senátu), takové okolnosti v nyní projednávané věci žalobce nebyly zjištěny. Čtvrtý senát poznamenává, že cit. rozsudek desátého senátu poskytuje odpověď i na další dílčí argumenty uplatněné stěžovatelkou v kasační stížnosti.

[15] Pokud stěžovatelka žádala předložit posuzovanou věc rozšířenému senátu, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle Ústavního soudu „[z]měna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povoláné i k sjednocování judikatury nižších soudů, je [...] jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou zjevně je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování“ (nález ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06), proto je povinností soudů přistupovat ke změně judikatury opatrně a zdrženlivě (srov. též např. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2012, č. j. 8 Afs 64/2011-65). Otázka, ohledně níž stěžovatelka usiluje o revidování názorů vyslovených zdejším soudem ve shora citovaných rozsudcích, je judikována Nejvyšším správním soudem jednotně, přičemž touto judikaturou byla sjednocena předtím nejednotná rozhodovací praxe krajských soudů. Jak bylo výše vysvětleno, čtvrtý senát nevidí závažný důvod pro revizi tohoto názoru cestou postoupení věci do rozšířeného senátu, přičemž za tento důvod nelze považovat ani nesouhlas jednoho z účastníků s judikaturou, byť by se jednalo o správní orgán.

[16] Vzhledem k tomu, že krajský soud rozhodl v souladu s ustálenou a jednotnou judikaturou NSS, která poskytuje odpověď na stěžovatelkou vznesené kasační námitky, a nepochybil ani při výkladu hmotného či procesního práva, Nejvyšší správní soud nepřistoupil k meritornímu přezkumu kasační stížnosti, a podle § 104a s. ř. s. ji odmítl pro nepřijatelnost.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle kritéria úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka ve věci neměla úspěch a je povinna nahradit náklady řízení procesně úspěšnému žalobci. Ten byl zastoupen advokátem, má proto právo na náhradu nákladů řízení v podobě odměny zástupce a náhrady hotových výdajů tohoto zástupce stanovených dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2024 (neboť se jedná o úkony učiněné před tímto datem). Odměna zástupce je stanovena za dva úkony právní služby (vyjádření ze dne 31. 5. 2024 a ze dne 8. 10. 2024) ve výši 3.100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky). Celkem tedy náhrada nákladů činí 6.800 Kč, vzhledem k tomu, že zástupce žalobce není plátcem DPH. Nejvyšší správní soud závěrem připomíná, že odměnu a náhradu hotových výdajů zástupci nelze přiznat za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení vzhledem k tomu, že stejný zástupce zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem a za tento úkon mu již odměna a náhrada hotových výdajů byla krajským soudem přiznána.

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

V Brně dne 18. února 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu