



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobkyně: **Q. A. D.**
bytem X
zastoupena JUDr. Bc. Marcelou Lafek, advokátkou
sídlem Národní 416/37, 110 00 Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 9. 2024, č. j. MV-92978-4/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 4. 9. 2024, č. j. MV-92978-4/SO-2024, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 3. 6. 2024, č. j. OAM-7135-19/ZM-2024, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení částku ve výši 13 200 Kč, a to k rukám její zástupkyně JUDr. Bc. Marcely Lafek, advokátky.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) zamítlo žalobkyninu žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť mělo její pobyt za rozporný se zájmy České republiky (dále jen

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

„ČR“). Žalobkyně do ČR přicestovala na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, avšak během studia prvního semestru vysoké školy si požádala o zaměstnaneckou kartu. Dle správních orgánů tím obcházela kvóty na pracovní migraci z Vietnamu. Vycházejí z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), nedal soud v této věci správním orgánům za pravdu.

Skutková zjištění plynoucí ze správního spisu

2. Žalobkyně pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia s platností od 10. 6. 2022 do 31. 8. 2023. V tomto období navštěvovala přípravný jazykový kurz organizovaný Centrem celoživotního vzdělávání Pedagogické fakulty univerzity J. E. Purkyně v Ústí nad Labem (dále jen „UJEP“), který sloužil jako příprava k přijetí na Fakultu agrobiologie, potravinových a přírodních zdrojů České zemědělské univerzity v Praze (dále jen „ČZU“) do bakalářského programu „Ekologické zemědělství“. Dle vyjádření studijního oddělení UJEP žalobkyně řádně plnila studijní povinnosti. Její docházka dosáhla 82 % a průměrný výsledek testů činil 72 %. Závěrečnou zkoušku z českého jazyka nicméně nesložila.
3. Pobytové oprávnění za účelem studia bylo žalobkyni následně prodlouženo do 31. 8. 2024, neboť ministerstvu předložila potvrzení o prezenčním studiu akreditovaného bakalářského programu „Mezinárodní vztahy a diplomacie“ na University College Prague – Vysoké škole mezinárodních vztahů a Vysoké škole hotelové a ekonomické s. r. o. (dále jen „UCP“). Dne 29. 1. 2024 žalobkyně požádala o zaměstnaneckou kartu. Pracovat hodlala jako manikérka a pedikérka na Kladně v rozsahu 40 hodin týdně. K žádosti přiložila i potvrzení o studiu na UCP ze dne 16. 1. 2024, dle něhož studuje v prvním semestru výše uvedený studijní program. K dotazu ministerstva studijní oddělení UCP dne 30. 4. 2024 sdělilo, že k 18. 4. 2024 považuje studium žalobkyně za ukončené pro nesplnění podmínek studia.
4. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 3. 6. 2024, č. j. OAM-7135-19/ZM-2024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žádost zamítlo a zaměstnaneckou kartu žalobkyni nevydalo, neboť její pobyt na území není v zájmu ČR podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V odůvodnění konstatovalo, že žalobkyně žádost o vydání zaměstnanecké karty podala zanedlouho po svém příjezdu na území ČR, a to ještě předtím, než vůbec mohla alespoň částečně naplnit účel svého pobytu na území. Do studijního programu ČZU vůbec nenastoupila a po neúspěšném ukončení jazykové přípravy byla formálně zapsána ke studiu na UCP. Toto studium jí však bylo ukončeno ke dni 18. 4. 2024. Ministerstvo připomnělo, že žalobkyně požádala o povolení dlouhodobého pobytu za účelem studia u zastupitelského úřadu v Hanoji, u kterého není možné požádat o zaměstnaneckou kartu jinak než v rámci vládního programu „Klíčový a vědecký personál“, a to v celkovém množství 200 žádostí za rok podle 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 (dále jen „nařízení vlády č. 220/2019 Sb.“). Omezením počtu žádostí vyjádřila vláda zájem na tom, aby z Vietnamu přicházeli na území ČR za účelem zaměstnání pouze cizinci s vysokou kvalifikací. Proto není v zájmu ČR, aby na území přicházeli občané Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované práce. Jelikož žalobkyně hodlala pracovat na pozici, která vyžaduje nejvýše základní vzdělání, nemohla by žádat o vydání zaměstnanecké karty v programu Klíčový a vědecký personál u zastupitelského úřadu v Hanoji. Žalobkyně obchází stanovená

omezení, kterými si ČR suverénně určuje, které cizince a za jakých podmínek na území přijme. Povolení k pobytu za účelem studia je určeno k tomu, aby cizinec vzdělání v příslušném oboru získal, nikoli aby se zabýval jinými činnostmi.

5. Odvolání (obsahující obdobnou argumentaci jako žaloba) žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila (dále jen „napadené rozhodnutí“). Se závěry ministerstva se plně ztotožnila.

Obsah podání účastníků

6. Žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.
7. Nejprve vysvětluje, že na území ČR plánuje zůstat trvale, a proto v budoucnu požádá o povolení k trvalému pobytu. K jeho získání by ale při pobytu na území na základě pobytového oprávnění za účelem studia musela v ČR setrvat 10 let. V případě realizace pobytu za účelem zaměstnání postačuje pouze 5 let. Žalobkyně nehodlá v případě vydání zaměstnanecké karty své studium ukončit, naopak v něm chce pokračovat v jiném oboru. Současně je ale pro ni a její rodinu zdejší pobyt finančně velmi náročný. Proto se rozhodla požádat o zaměstnaneckou kartu, která její další studium nikterak neomezuje. Budoucí zaměstnavatel by jí upravil pracovní dobu, aby mohla studovat. V průběhu řízení nebyla správními orgány tážána na její motivaci pro podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. K jejím úmyslům nic nezjišťovaly, nevyslechly ji ani jejího zaměstnavatele a samy dovodily nesprávné závěry o důvodech pro postup, který zvolila.
8. Dále žalobkyně uvádí, že na území pobývá již od června 2022, tedy již déle než 2 roky. Dne 29. 1. 2024 podala žádost o změnu účelu pobytu na zaměstnání. Takovou změnu zákon nepodmiňuje plynutím doby jako v případě jiných účelů pobytu. Z toho důvodu není podstatné, jak dlouho po příjezdu žalobkyně žádost podala. Nadto ji učinila teprve po zahájení studia v bakalářském programu. Žalovaná tak nedovoleně rozšiřuje negativní podmínky nad rámec zákona. Její závěr je navíc nepřezkoumatelný, protože není zřejmé, jaká doba by byla akceptována jako dostatečná. Žalobkyně nesouhlasí ani s tím, že by neplnila účel svého pobytu, neboť do školy dochází a své studijní povinnosti plní.
9. Správní orgány pochybily, pokud na základě Programu klíčový a vědecký personál a nařízení vlády č. 220/2019 Sb. dovodily, že pobyt žalobkyně na území není v zájmu ČR. Zmíněný dokument a nařízení vlády se totiž na žalobkyni nevztahují. Aplikují se jen u žádostí podávaných prostřednictvím zastupitelských úřadů. Zájem ČR vyložily správní orgány nesprávně a nepřezkoumatelně. Nařízení vlády č. 220/2019 Sb. nevymezuje okruh svých adresátů na základě jejich státní příslušnosti, ale jednotlivými zastupitelskými úřady, resp. jejich obvodem. To znamená, že vietnamští občané, kteří dlouhodobě či trvale pobývají v zahraničí, mohou podat žádost v zemi, v níž pobývají, a to bez omezení kvótami stanovenými pro Velvyslanectví ČR v Hanoji. Přístup naznačený správními orgány, tedy nepřijímat vietnamské státní příslušníky na nekvalifikovanou práci, by byl hrubě diskriminační.
10. V posledku žalobkyně namítá porušení rovnosti před zákonem a zásady rozhodování skutkově podobných věcí shodně. Zástupkyni žalobkyně je totiž známo, že ministerstvo po celou dobu platnosti nařízení vlády č. 220/2019 Sb. dosud běžně vydávalo zaměstnanecké karty občanům Vietnamu, kteří na území ČR pobývali na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. Od roku 2019 tak byly vydány stovky

zaměstnaneckých karet podaných stejným způsobem a za stejných okolností. Ministerstvo neodůvodnilo, co jej vedlo ke změně správní praxe.

11. Žalovaná navrhuje žalobu zamítnout. Ve vyjádření zejména rekapituluje nosné důvody napadeného rozhodnutí, které se s žalobními námitkami vypořádává. Nad rámec toho dodává, že nebylo konstatováno, že by žalobkyně neplnila účel dosavadního povoleného dlouhodobého pobytu. Jsou-li však stanoveny kvóty pro ekonomickou migraci pro určitou zemi, není možné ignorovat úmysl státu omezit příliv nekvalifikovaných pracovníků. Nelze akceptovat postup žalobkyně a zjevně i dalších osob, které krátce či nedlouho po příjezdu na území podaly žádost o změnu účelu pobytu. Je zřejmé, že žalobkyně nenaplnila cíl zvýšit studiem svou kvalifikaci a tu následně uplatnit. Pobyt žalobkyně nebyl „nežádoucí“ od počátku. Jím se stal až poté, kdy žalobkyně projevila úmysl neplnit původní účel pobytu, ale vykonávat zde „nežádoucí nekvalifikovanou práci“. Stát nemá možnost omezit počet vstupů za účelem studia pomocí kvót. Využití této skutečnosti ale nesmí být efektivním nástrojem eliminace kvót pro pracovní migraci. V řízení o dlouhodobém pobytu cizince nelze kalkulovat s vidinou získání trvalého pobytu. Ministerstvo rovněž dostatečně zjistilo skutkový stav a zabývalo se relevantními okolnostmi. Závěrem žalovaná uvádí, že si je vědoma rozsudků NSS sp. zn. 1 Azs 158/2024 a 5 Azs 149/2024. Zásadně s nimi ale nesouhlasí a v dalších obdobných případech se na jiné senáty NSS obrátila s návrhem, aby věc postoupily k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS. Žalovaná rovněž odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, č. j. 41 A 23/2024-28 (dále jen „rozsudek č. j. 41 A 23/2024-28“), který obsahuje podrobnou argumentaci odmítající vyslovené závěry NSS.
12. V replice žalobkyně argumentuje, že cizinci mohou být udělena pobytová oprávnění za účelem studia a zaměstnání současně. Jeden účel pobytu druhý nevylučuje. Současně ukončení povolení k pobytu za účelem studia a pokračování v pobytu na základě zaměstnanecké karty neznemožňuje další studium. Správní orgány přitom nezjišťovaly, jak žalobkyně hodlá se studiem naložit. Není pravdou, že jej žalobkyně plánuje ukončit. Žalovaná užívá princip kolektivní viny a dopouští se nepřipustných spekulací. Žádost žalobkyně nelze zamítnout s tím, že „kdyby se nacházela někde jinde, tak by to nebylo možné“. Na rozdíl od žalované se žalobkyně s rozsudky NSS ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024-37 (dále jen „rozsudek č. j. 1 Azs 158/2024-37“), a ze dne 27. 9. 2024, č. j. 5 Azs 149/2024-56 (dále jen „rozsudek č. j. 5 Azs 149/2024-56“), ztotožňuje.
13. Žalovaná v duplice opětovně upozorňuje na oponentní rozsudek č. j. 41 A 23/2024-28 a navrhuje, aby soud vyčkal na rozhodnutí jiných senátů NSS v obdobných případech. Naproti tomu žalobkyně v triplice uvádí, že judikatura NSS je jednoznačná a jednotná. Podle ní není důvod, aby zdejší soud vyčkával na další rozhodnutí NSS.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

14. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, soud neshledal.
15. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť s takovým postupem účastníci shodně souhlasili. Dokazování soud neprováděl, neboť si vystačil s obsahem správního spisu, z něhož vychází (rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Posouzení věci soudem

16. Mezi účastníky se vede spor zejména o to, zdali správní orgány mohly vyvozovat zájem ČR na pobytu žalobkyně na území ČR za účelem zaměstnání ze stanovených kvót pro počet žádostí určených nařízením vlády č. 220/2019 Sb.
17. Soud předně uvádí, že skutkově a právně podobnými případy se zabývaly již různé senáty NSS, a to nejen v rozsudcích č. j. 1 Azs 158/2024-37 a č. j. 5 Azs 149/2024-56, ale dále i v rozsudku ze dne 27. 11. 2024, č. j. 10 Azs 172/2024-44 (dále jen „rozsudek č. j. 10 Azs 172/2024-44“). Ve všech odkazovaných věcech první, pátý i desátý senát NSS dospěly ke shodnému závěru. I s vědomím toho, že žalovaná s tam vyslovenými úvahami nesouhlasí a v dalších probíhajících případech usiluje o změnu vysloveného právního názoru prostřednictvím rozšířeného senátu, považuje soud ve shodě s žalobkyní judikaturu NSS za bezrozpornou a současně i ustálenou. Proto i věc žalobkyně soud posoudil dle východisek, k nimž NSS v citovaných případech dospěl. Rozhodná je následující právní úprava:
18. Žalobkyně požádala o vydání zaměstnanecké karty, která je jedním z druhů povolení k dlouhodobému pobytu podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Cizince opravňuje k přechodnému pobytu na území delšímu než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo která byla za splnění dalších zákonných podmínek oznámena.
19. Žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu. Pokud ale cizinec pobývá na území ČR na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem může žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu (§ 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců). Výjimky z tohoto pravidla na žalobkyni nedopadají.
20. Je-li žádost o vydání zaměstnanecké karty podána na zastupitelském úřadu, pak může mít na rozhodování o ní vliv omezení, k němuž vládu zmocňuje § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení „[v]láda nařízením stanoví maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu, jde-li o žádosti o zaměstnaneckou kartu“. Pokud by cizinec žádost podal po dosažení stanoveného maximálního počtu, žádost by byla dle § 169h odst. 4 zákona o pobytu cizinců nepřijatelná.
21. Vláda na základě citovaného ustanovení přijala nařízení vlády č. 220/2019 Sb. Na základě § 1 odst. 2 a přílohy č. 2 daného nařízení vlády je možné v rámci jednoho roku podat na zastupitelském úřadu v Hanoji 200 žádostí v rámci Programu vysoce kvalifikovaný zaměstnanec nebo Programu klíčový a vědecký personál. NSS v rozsudku č. j. 5 Azs 149/2024-56 zdůraznil, že „tato kvóta byla stanovena pro konkrétní zastupitelský úřad, a nikoli pro státní příslušníky Vietnamu. Jsou-li k tomu splněny další zákonné podmínky, tito cizinci mohou podat žádost o vydání zaměstnanecké karty buď na jiném zastupitelském úřadu, nebo přímo na ministerstvu.“
22. Žalobkyně v projednávané věci pobývala na území ČR na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia podle § 42d zákona o pobytu cizinců. Nicméně se rozhodla, že účel pobytu změní a požádala o vydání zaměstnanecké karty. Podle § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „cizinec, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu a hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. [...] Nové povolení k dlouhodobému pobytu dále nelze udělit, jestliže cizinec neplnil před podáním žádosti o vydání

nového povolení k dlouhodobému pobytu na území účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu vydáno.“

23. Co se týče důvodů pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, § 46 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců stanoví, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydává, jsou-li dány důvody pro neudělení dlouhodobého víza podle § 56 zákona o pobytu cizinců [s výjimkou důvodu uvedeného v § 56 odst. 1 písm. f) téhož zákona]. Mezi důvody nevydání tak patří i skutečnost, že „*pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců].
24. Vycházejí z výše citované judikatury NSS a shrnuté právní úpravy, uvážil soud o věci takto:
25. Ministerstvo zamítlo žalobkyninu žádost podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, tedy pro rozpor pobytu žalobkyně na území ČR se zájmem ČR.
26. Zájem ČR je neurčitým právním pojmem, protože jeho obsah není na první pohled zřejmý. Předně je tedy nutné vyložit, co se zájmem ČR rozumí, a teprve poté lze posoudit, zdali pobyt žalobkyně na území tomuto zájmu odporuje. Při výkladu je zapotřebí zohlednit celkový smysl § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců, jakož i okolnosti jeho vzniku (přiměřeně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010-151). Výklad tohoto pojmu učinil NSS v rozsudku č. j. 1 Azs 158/2024-37. Soud jeho závěry pro přehlednost rekapituluje.
27. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců bylo do zákona o pobytu cizinců včleněno zákonem č. 428/2005 Sb. s účinností od 26. 4. 2005. V původním znění zakazovalo udělit dlouhodobé vízum, pokud pobyt cizince na území nebyl v zahraničněpolitickém zájmu ČR nebo byla zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území. Zákon č. 427/2010 Sb. z tohoto ustanovení vypustil slovo „*zahraničněpolitickém*“. Důvodová zpráva k této změně uvádí: „*Ustanovení řeší důvody neudělení víza. Stávající právní úprava umožňuje vízum neudělit mimo jiné z důvodu zahraničně politického zájmu České republiky. Cílem návrhu je výslovně zakotvit možnost neudělení dlouhodobého víza nejen z hlediska zahraničně politického, ale i v dalších situacích, které nejsou v souladu se zájmy České republiky.*“ To znamená, že zájem ČR není výhradně zahraničněpolitický; připouští také jiné zájmy, např. na bezpečnosti státu a jeho obyvatel, na získání kvalifikované pracovní síly atd. Přitom platí, že zájem státu musí být transparentním způsobem projevený navenek.
28. Z důvodové zprávy k nařízení vlády č. 220/2019 Sb. vyplývá, že kvóty jsou stanovené též s přihlédnutím k bezpečnostním rizikům spojeným s migrací z Vietnamu. ČR má tedy ekonomicko-bezpečnostní zájem na tom, aby na její území přicházely z Vietnamu za účelem zaměstnání pouze osoby způsobilé zastávat pracovní pozice vyžadující vysokou kvalifikaci dle konkrétního programu. Obdobně tento neurčitý právní pojem vyložily i správní orgány, proto v tomto ohledu nejsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná. Je však otázkou, zdali lze specifikovaný zájem ČR na základě tohoto nařízení vlády dovozovat i v případě žádosti o pobytové oprávnění podané přímo v ČR.
29. Soud připomíná, že uvedený důvod pro zamítnutí žádosti, tj. 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). Nepostačuje existence informací, která mohou být podkladem pro systémové

řešení, samotné však nepostačují pro rozhodnutí v individuálním případě (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2023, č. j. 8 Azs 321/2021-44, bod 13, a ze dne 17. 7. 2023, č. j. 10 Azs 389/2021-46, bod 12).

30. NSS v rozsudku č. j. 1 Azs 158/2024-37 přitom dovodil, že konstrukce zvolená zákonodárcem vylučuje, aby ekonomicko-bezpečnostní zájem ČR se promítl do posuzování žádostí podaných přímo z ČR způsobem, jak to učinily správní orgány i v této věci. Podle NSS „[u]stanovení § 1 odst. 2 a ve spojení s přílohou č. 2 nařízení vlády č. 220/2019 Sb. totiž výslovně zavádí kvóty pouze pro žádosti o zaměstnaneckou kartu podané na zastupitelském úřadu v Hanoji, nikoli v ČR, kde toto omezení neplatí. Tento výklad odpovídá smyslu a účelu kvót (zabránění, aby zaměstnaneckou kartu získali žadatelé žádající z Vietnamu nesplňující potřebný stupeň kvalifikace). Vázanost kvót na žádosti o pobytové oprávnění podané v zahraničí ostatně potvrdil sám zákonodárce v důvodové zprávě k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 176/2019 Sb., který vládu výslovně zmocnil k přijetí nařízení č. 220/2019 Sb.: „Zavedení 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.“ Ostatně z § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že cizinec může požádat o změnu účelu pobytu, přičemž v případě zaměstnanecké karty lze tuto žádost podat dle § 42g odst. 5 věty druhé přímo ministerstvu (o čemž ostatně není sporu)“ (bod 27 citovaného rozsudku).
31. Soud ve shodě s citovanými závěry opakuje, že žalobkyně pobývala na území ČR na základě dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů za účelem studia a chtěla tento účel změnit na výdělečný postupem podle § 42g odst. 5 věty druhé zákona o pobytu cizinců. Kvóty stanovené pro žádosti podané na zastupitelském úřadu v Hanoji se na ni tedy nevztahovaly, neboť žádost o zaměstnaneckou kartu nepodala na zastupitelském úřadu v Hanoji, nýbrž přímo v ČR. Ministerstvo tak zamítlo žalobkyninu žádost podanou v ČR nezákonně s odkazem na ekonomicko-bezpečnostní zájem ČR vyjádřený kvótami pro zastupitelský úřad v Hanoji. Takový výklad nejenže přisuzuje nařízení vlády č. 220/2019 Sb. regulaci, která v něm není, ale současně nezohledňuje požadavek, aby uvedený důvod nevydání zaměstnanecké karty byl u konkrétního žadatele vždy dostatečně individualizován (viz rozsudek č. j. 5 Azs 149/2024-56, bod 38).
32. Žalovaná na podporu svého stanoviska odkázala na rozsudek č. j. 41 A 23/2024-28. Jeho argumentace si však již byl vědom NSS v rozsudku č. j. 10 Azs 172/2024-44 (vydaném v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2024, č. j. 19 A 3/2024-32), v jehož bodech 28 až 31 se NSS s rozsudkem č. j. 41 A 23/2024-28 vypořádává, avšak bez akceptace jeho závěrů s výjimkou názoru Krajského soudu v Brně, podle kterého „[P]obytové 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.“ (bod 31 rozsudku NSS č. j. 10 Azs 172/2024-44).

33. Soud nepřehlédl, že ministerstvo zejména na straně 6 prvostupňového rozhodnutí dovozovalo, že žalobkyně neplní účel (studium), pro který jí bylo původní povolení k dlouhodobému pobytu vydáno, a že jejím úmyslem bylo od počátku získat v ČR zaměstnání. Nicméně zneužití dlouhodobého víza k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení dlouhodobého víza, resp. neplnění tohoto účelu, představuje důvod pro nevydání zaměstnanecké karty dle § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců, o které však správní orgány svá rozhodnutí neopřely (viz výrok prvostupňového rozhodnutí).
34. Dle mínění zdejšího soudu je postup dle těchto ustanovení možným řešením případů cizinců, u nichž v okamžiku posuzování žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia neexistovaly indicie, že by toto pobytové oprávnění mohli zneužít k obejití kvót stanovených nařízením vlády č. 220/2019 Sb. a k následnému získání zaměstnanecké karty. Soud totiž souhlasí s názorem vysloveným v bodech 74 až 76 rozsudku č. j. 41 A 23/2024-28, dle něhož není namístě uvažovat o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty v obdobných případech dle § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, jak tvrdil NSS v bodě 29 rozsudku č. j. 1 Azs 158/2024-37. Tento důvod zamítnutí žádosti lze totiž aplikovat, jen pokud se zjistí již v okamžiku, kdy cizinci žádají o vydání dlouhodobého pobytu za účelem studia, že ve skutečnosti chtějí v ČR pracovat a nikoli studovat. Samozřejmě je možné, že správní orgán odhalí i takové pokusy k obejití zákona, např. výsledkem žádajícího cizince, který by nedokázal řádně vysvětlit okolnosti svého zamýšleného pobytu v ČR za účelem studia. Nelze ale vyloučit, že ani důkladnější prověrkou, která nadto může vzhledem k vysokým počtům žadatelů z některých zemí správní orgán neúměrně zatěžovat, nebudou všechny „podvodné“ případy odhaleny.
35. Pokud ale cizinec přicestuje na území ČR, aby zde plnil účel, pro který mu bylo pobytové oprávnění uděleno, tj. aby zde studoval, nabízí se správním orgánům již širší paleta možností jak ověřit, že zde cizinec skutečně studuje. Pokud by např. zjistily, že cizinec se ke studiu zapsal jen formálně, do školy nedochází, zkoušky a jiné studijní povinnosti neplní, nic by správním orgánům nebránilo, aby následnou žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítly podle § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců, tedy pro neplnění deklarovaného účelu pobytu cizince na území ČR. Tím by se dle zdejšího soudu dalo předcházet i zneužití studijní směrnice (směrnice 2016/801 ze dne 11. května 2016), před kterým varoval Krajský soud v Brně (viz např. bod 51 rozsudku č. j. 41 A 23/2024-28). I proto se zdejší soud přiklonil ke stávající judikatuře NSS a rozhodl se nenásledovat „oponentní“ rozsudek č. j. 41 A 23/2024-28.
36. Jestliže cizinec dosavadní účel pobytu plní, nelze jeho žádost o změnu účelu pobytu zamítnout pro zneužití dosavadního pobytového oprávnění. Zákonodárce možnost změny účelu pobytu výslovně připustil v § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. A jak bylo řečeno shora, v důvodové zprávě k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 176/2019 Sb., který vládu zmocnil k přijetí nařízení vlády č. 220/2019 Sb., sám výslovně vyloučil, že by se kvóty pro pracovní migraci měly uplatnit rovněž ve vztahu k cizincům, kteří na území ČR pobývají již za jinými než ekonomickými účely. Pokud by tedy zákonodárce chtěl omezit možnost změnit účel pobytu ze studijního na výdělečný (formou zaměstnanecké karty), jistě by tak v právním předpisu stanovil.
37. V projednávané věci sama žalovaná ve vyjádření k žalobě konstatovala, že v řízení nebylo řešeno, že by žalobkyně neplnila účel dosavadního povoleného dlouhodobého pobytu. Správní orgány použily případné obcházení zákona pouze jako podpůrný argument

pro rozšíření rozsahu zájmu ČR na žádost podanou žalobkyní v ČR. Rozsah zájmu ČR, zcela konkrétně vyjádřeného souslovím „*maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu v Hanoji*“, nelze tímto způsobem analogicky rozšiřovat na žádosti podané kdekoli státním příslušníkem Vietnamu. Zákonodárce mohl kvóty pro žádosti o zaměstnaneckou kartu spojit se státní příslušností (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, bod 93). Místo toho je však spojil se zastupitelským úřadem.

38. Pokud by tedy správní orgány měly za to, že je v případě žalobkyně dán důvod pro nevydání zaměstnanecké karty pro zneužití dosavadního povolení k pobytu, musejí tak vyjádřit i ve výroku rozhodnutí a ten odpovídajícím způsobem odůvodnit. V tomto případě tak neučinily. Soud se proto ani dále nezabýval související žalobní argumentací, dle níž žalobkyně dosavadní účel pobytu plní. Soud nemůže předjímat, zda a na jakém jiném důvodu správní orgány založí zamítnutí žádosti žalobkyně v dalším řízení. Pokud by hodlaly žádost opětovně zamítnout a zaměstnaneckou kartu nevydat, protože žalobkyně neplnila účel, pro který jí bylo původní povolení k dlouhodobému pobytu vydáno, je v prvé řadě na nich, aby takový závěr prokázaly a vypořádaly se s tvrzeními a možnými důkazními návrhy žalobkyně. Soud by v tuto chvíli jejich činnost nepřipustně nahrazoval.
39. K ostatním žalobním bodům se soud vzhledem k výše uvedenému vyjadřuje již jen ve stručnosti.
40. Soud souhlasí s žalovanou, že v řízení o vydání určitého pobytového oprávnění žalobkyně nemůže úspěšně argumentovat, že pro ni bude výhodnější změnit účel pobytu na výdělečný, neboť díky tomu splní jednu z podmínek pro povolení trvalého pobytu na území dříve. Rozhodné totiž je, zdali žalobkyně splňuje zákonem stanovené podmínky pro vydání příslušného povolení k pobytu, a tedy zda neexistují předpoklady pro zamítnutí podané žádosti. Žalobkyně má sice pravdu, že může na území fakticky vykonávat různé činnosti (např. studovat i pracovat), vždy ale musí plnit hlavně primární účel, pro který jí byl pobyt na území ČR povolen. Ze zákona o pobytu cizinců neplyne, že by cizinec mohl disponovat více pobytovými oprávněními za různými účely.
41. Za nedůvodnou má soud i námitku, dle níž správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav. S ohledem na důvod zamítnutí žádosti a zastávaný právní názor ministerstvo shromáždilo dostatek podkladů pro své rozhodnutí. Lze zopakovat, že ministerstvo žalobkyni nevydalo zaměstnaneckou kartu proto, že dovodilo úmysl žalobkyně obejít kvóty pro migraci z Vietnamu za účelem výkonu práce na území ČR. Proto považovalo její další pobyt za rozporný se zájmem ČR. Pokud by byl tento výklad ministerstva správný, soud by neměl správním orgánům v otázce zjišťování skutkového stavu co vytknout. Ministerstvu by stačilo zohlednit, že žalobkyně má povolen pobyt za účelem studia, nicméně již v průběhu prvního semestru bakalářského studijního programu požádala o vydání zaměstnanecké karty. Přitom ministerstvo poukázalo i na kurzy, které žalobkyně absolvovala, aby mohla vykonávat práci manikérky a pedikérky v rozsahu 40 týdně dle předložené pracovní smlouvy. Za této situace ministerstvo nemuselo žalobkyni ani vyslyšet. Jelikož ale výklad správních orgánů byl v rozporu se zákonem, nemohla přezkoumávaná rozhodnutí obstát. V tuto chvíli pak nelze předvídat, jaký postup správní orgány zvolí v dalším řízení. Od toho se bude odvíjet i rozsah skutečností, které bude třeba v řízení zjistit a prokázat.

42. V obecné rovině se soud ztotožňuje s žalobkyní v tom, že zákon o pobytu cizinců nepodmiňuje podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty určitou dobou, po kterou cizinec musí pobývat na území ČR, drží-li povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia. To ale neznamená, že by správní orgány např. z krátkého časového úseku mezi přicestováním cizince na území ČR a podáním žádosti o změnu účelu pobytu nemohly dovozovat možnou snahu zneužít udělené pobytové oprávnění. Touto okolností by se správní orgány musely zabývat, pokud by v dalším řízení zaměstnaneckou kartu nevydaly dle § 46 odst. 6 ve spojení s § 46 odst. 1 větou druhou zákona o pobytu cizinců, což ale soud nemíní ani nemůže jakkoliv předjímat.
43. Důvodná není ani námitka týkající se nepřípustné změny správní praxe. Žalobkyně tento žalobní bod nijak nekonkretizovala a jen velmi obecně tvrdila, že její zástupkyni jsou známy stovky případů, které byly správními orgány posouzeny opačně. Žalobkyně ale na žádný takový případ konkrétně neodkázala (např. spisovou značkou příslušného řízení). Naopak, z aktuální judikatury správních soudů lze seznat, že správní orgány postupují obdobně jako u žalobkyně i u jiných cizinců (viz rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 41 A 23/2024-28, bod 80 a tam odkazované rozsudky).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí je nezákonné, a proto jej zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Současně soud věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož je stejnými vadami zatíženo i prvostupňové rozhodnutí a žádost žalobkyně bude třeba opětovně posoudit z hlediska splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty v podstatě komplexně, soud přistoupil i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). To znamená, že správní orgány v dalším řízení nebudou moci žádost žalobkyně o zaměstnaneckou kartu podanou přímo v ČR zamítnout pouze pro rozpor se zájmem ČR vyjádřeným toliko kvótami podle nařízení vlády č. 220/2019 Sb. pro žádosti podané na zastupitelském úřadu v Hanoji.
45. Procesně neúspěšná žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak měla se svojí žalobou úspěch, a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu v celkové výši 13 200 Kč. Ty spočívají v:
- zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč,
 - odměně za zastupování žalobkyně advokátkou za tři úkony právní služby (za převzetí věci, sepsal žaloby a podání repliky), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč za jeden úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)],
 - náhradě hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu).

Za podání tripliky soud žalobkyni náhradu nákladů nepřiznal, neboť v ní neuplatnila novou argumentaci, která by měla na posouzení věci vliv. Soud proto uložil žalované povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. prosince 2024

JUDr. Věra Šimůnková v. r.
soudkyně