

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **N. T. M. A.**, zast. 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 13. 12. 2023, č. j. MV-184693-7/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2024, č. j. 20 A 17/2024-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti částku **4.114 Kč** k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Marka Sedláka do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 12. 2023, č. j. MV-184693-7/SO-2023, zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 4. 9. 2023, č. j. OAM-42962-9/ZM-2023, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty 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“), neboť správní orgán I. stupně shledal, že pobyt žalobkyně není v zájmu České republiky.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 24. 10. 2024, č. j. 20 A 17/2024-43, zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž navrhla jeho zrušení. Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její odmítnutí pro nepřijatelnost, případně její zamítnutí.

[4] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatelku jedná v souladu s § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jeho zaměstnankyně, která splňuje podmínku příslušného vysokoškolského právnického vzdělání.

[5] Kasační stížnost byla podána ve věci, v níž před krajským soudem rozhodovala specializovaná samosoudkyně, a proto se musel Nejvyšší správní soud dále zabývat otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky, jinak by ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl jako nepřijatelnou.

[6] O přijatelnou kasační stížnost se 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 judikaturní 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 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, ve světle odstavce 52 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS).

[7] Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, jestliže byla žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty zamítnuta na základě § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Výkladem v něm obsaženého neurčitěho právního pojmu „zájem České republiky“ se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024-41. Vycházel přitom mimo jiné z důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců č. 427/2010 Sb. Nejvyšší správní soud konstatoval, že konstrukce zvolená zákonodárcem vylučuje, aby byly žádosti podané v České republice posuzovány s přihlédnutím k ekonomicko-bezpečnostnímu zájmu České republiky, neboť kvóty se týkají pouze žádostí podaných na zastupitelském úřadě v Hanoji. Tento výklad odpovídá smyslu a účelu nařízení č. 220/2019 Sb. Žalobkyně, občanka Vietnamské socialistické republiky, přicestovala na území České republiky na základě dlouhodobého víza za účelem studia, následně chtěla účel pobytu změnit na výdělečný postupem podle § 42g odst. 5 věty druhé zákona o pobytu cizinců. Tuto žádost stěžovatelka nezákonně zamítla s odkazem na ekonomicko-bezpečnostní zájem České republiky vyjádřený kvótami pro zastupitelský úřad v Hanoji. Tento důvod však musí být v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu založen na vyhodnocení konkrétních individualizovaných rizik. To však stěžovatelka neučinila, neboť zaujala postoj, že zájmem České republiky je, aby na její území z Vietnamu přijížděly pouze kvalifikované osoby, což vyjadřuje nařízení č. 220/2019 Sb. Tato úvaha není podle krajského soudu správná,

pokračování

neboť účelem nařízení bylo omezit počet žádostí podaných na konkrétním zastupitelském úřadě. Na tomto závěru nemění nic ani stěžovatelkou vytýkané obcházení zákona. Zneužití dlouhodobého víza k jinému účelu, než je uveden v žádosti (zde studium), je důvodem pro nevydání zaměstnanecké karty podle § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, o který však stěžovatelka své rozhodnutí neopřela.

[8] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2024, č. j. 1 Azs 158/2024-41, z něhož vycházel krajský soud v nyní projednávané věci. Považuje jej za vnitřně rozporný, jestliže na jednu stranu připouští existenci ekonomicko-bezpečnostního zájmu státu, na druhou stranu vylučuje aplikaci ustanovení, které umožňuje zaměstnaneckou kartu neudělit s ohledem na transparentně vyjádřený zájem státu. Rozsudek by mohl vést k masovému obcházení kvót a negativně ovlivnit budoucí skutečné zájemce o studium v České republice. Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., z níž Nejvyšší správní soud vycházel, reflektuje situaci roku 2019, která zdůvodňovala zavedení kvót, ale nemohla předjímat zneužívání jiných pobytových titulů za účelem jejich obcházení. Cizinec přitom nemá nárok na vyhovění žádosti o změnu účelu pobytu.

[9] Dále stěžovatelka uvádí, že pokud cizinec v Hanoji nepožádá o vydání zaměstnanecké karty v rámci Programu klíčový a vědecký personál, byla by žádost nepřijatelná ve smyslu § 169h odst. 3 nebo 4 zákona o pobytu cizinců, a nebyla by tak věcně posuzována. Nezabývala by se tak naplněním pojmu „jiná závažná překážka pobytu“ obsaženého v § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. V projednávané věci nejde o přímou aplikaci kvót ani o jejich analogické použití. Předmětné žádosti totiž nejsou považovány za nepřijatelné, ale je o nich meritorně rozhodováno. Zájem státu na omezení přílivu nekvalifikované pracovní síly trvá i v případě, že cizinec z Vietnamu vstoupí na území České republiky na základě nárokového pobytového titulu (který nelze kvótami omezit) a následně změnil účel pobytu na zaměstnání. V takovém případě je legitimní zamítnutí žádosti podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Na projednávanou věc není aplikovatelný § 56 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, neboť ten by se mohl vztahovat k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, nikoli k žádosti o udělení zaměstnanecké karty. V takovém případě má totiž cizinec skutečný zájem o pobyt za účelem zaměstnání. Na některé případy by mohl dopadat § 56 odst. 1 písm. m) zákona o pobytu cizinců, avšak v posuzované věci se jedná o řešení systémového problému, nikoli eliminaci individuálních snah o obcházení zákona. Pobyt za účelem zaměstnání není žádoucí ani u cizinců, kteří projevili upřímnou snahu o studium, ale jejich očekávání se ukázala jako nerealistická. Jednalo by se o popření cíle sledovaného směrnici Evropského parlamentu a Rady 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. Podle čl. 21 odst. 2 písm. f) této směrnice mohou členské státy odejmout povolení nebo odmítnout jeho prodloužení, pokud student nedodrží lhůty pro přístup k výdělečné činnosti nebo neučiní dostatečný pokrok ve studiu.

[10] 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 překonán

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 158/2024-41, z jehož závěrů krajský soud při posouzení věci vycházel.

[11] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelkou kritizovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu byl v mezidobí následován dalšími rozhodnutími zdejšího soudu. Jedná se kupříkladu o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2024, č. j. 10 Azs 172/2024-44. V něm se desátý senát kasačního soudu postavil zcela za stanovisko vyjádřené již v rozsudcích č. j. 1 Azs 158/2024-37 a č. j. 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.“*

[12] S těmito závěry, které jsou neslučitelné s názorem stěžovatelky vyjádřeným v kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i v nyní projednávané věci. Lze doplnit, že kvóty stanovené pro podání žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelských úřadech slouží legitimnímu účelu, tj. zabráňují 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 žalobkyně nebyly zjištěny. Čtvrtý senát poznamenává, že citovaný rozsudek desátého senátu poskytuje odpověď i na další dílčí argumenty uplatněné stěžovatelkou v kasační stížnosti.

[13] V této souvislosti 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2012, č. j. 8 Afs 64/2011-65).

pokračování

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.

[14] Vzhledem k tomu, že krajský soud rozhodl v souladu s ustálenou a jednotnou judikaturou Nejvyššího správního soudu, 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.

[15] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (k tomu srov. zmíněné usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 8 As 287/2020, část III. 4.). Stěžovatelka v tomto řízení úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu svých nákladů. Procesně úspěšná žalobkyně byla v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem, má proto právo na náhradu nákladů řízení v podobě odměny zástupce a náhrady hotových výdajů tohoto zástupce stanovených podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024, neboť se jedná o úkon učiněný před tímto datem. Odměna zástupce je stanovena za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 11. 2024) ve výši 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za tento úkon právní služby (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky). Jelikož je zástupce stěžovatelky plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna a náhrada hotových výdajů o 714 Kč odpovídající sazbě 21 % z částky 3.400 Kč. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 4.114 Kč. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o povinnosti procesně neúspěšné stěžovatelky zaplatit tuto částku úspěšné žalobkyni k rukám jejího zástupce v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 24. února 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu