



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **X**, zastoupen JUDr. Bc. Marcelou Lafek, advokátkou se sídlem Národní 416/37, Praha, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, č. j. 41 A 23/2024-28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, č. j. 41 A 23/2024-28, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 24. 7. 2024, č. j. MV-81498-4/SO-2024, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 26 670 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Bc. Marcely Lafek, advokátky.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 24. 7. 2024, č. j. MV-81498-4/SO-2024, žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 29. 4. 2024. Tímto rozhodnutím ministerstvo zamítlo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, kterou podal osobně dne 13. 3. 2024 na pracovišti správního orgánu. Správní orgány dospěly k závěru, že pobyt žalobce na území není v zájmu České republiky [§ 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „cizinecký zákon“)]. S odkazem na nařízení vlády č. 220/2019 Sb. (dále též

„nařízení vlády“) uvedly, že Česká republika nemá zájem na přijímání cizinců z Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované či nízkokvalifikované práce. Tím spíše pak není dán zájem v případě žalobce, který žádá o vydání zaměstnanecké karty, ačkoliv dosud nenaplnil původně deklarovaný účel, za kterým byl na území přijat (studium). V opačném případě by bylo snadné obcházet omezení stanovená nařízením vlády (kvóty).

II.

[2] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) zamítl. Konstatoval, že zájem České republiky se může lišit dle typu pobytového oprávnění. Podstatné je, aby správní orgány řádně vymezily, jakému konkrétnímu zájmu vydání pobytového oprávnění odporuje. Ve věci žalobce jej definovaly jako zájem na tom, aby do Česka nepřijížděli nekvalifikovaní pracovníci ze zemí, u nichž existují zvýšená bezpečnostní rizika spojená s imigrací z daného regionu. Takový zájem je podle krajského soudu plně legitimní. Stanovením maximálního počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze během jednoho roku v Hanoji podat, Česká republika využila možnost danou čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“). Širokou diskreční pravomoc stran podmínek pro vydání, zamítnutí nebo odnětí tohoto typu oprávnění zakotvuje i směrnice 2011/98/EU¹, která výslovně nezapovídá ani odlišné zacházení na základě státní příslušnosti. Lze tak stanovovat různé kvóty pro jednotlivé třetí země. Rozhodla-li se Česká republika zamezit přijímání nízkokvalifikovaných pracovních sil ve vztahu k Vietnamu, je pochopitelné, že tento zájem bude prosazovat i vůči cizincům, kteří se kvóty snaží obcházet tím, že si vyřídí pobytové oprávnění za účelem studia a několik měsíců po příjezdu do ČR požádají o zaměstnaneckou kartu. Je pravdou, že pro cizince, kteří již na území pobývají, kvóty přímo neplatí. To je však podstatné pouze pro procesní postup, nikoliv pro výsledek. Ze zákona neplyne ani možnost být držitelem dvou pobytových oprávnění za různým účelem. Cizinec musí vždy plnit hlavně primární účel pobytu. Tím je v případě žalobce studium. V souladu se směrnicí 2016/801/EU² (dále též „studijní směrnice“) a judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“) pak členské státy mají možnost bojovat proti zneužívání nebo nesprávnému využívání studijní směrnice. Bylo by absurdní, aby cizinec mohl bez následků popřít smysl a účel směrnice a vyhnul se jim (a kvótám) úspěšnou žádostí o vydání zaměstnanecké karty.

[3] Podle krajského soudu žalobce zneužil své povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, aby obešel nařízení vlády a mohl se domáhat vydání zaměstnanecké karty, kterou neměl šanci získat v domovské zemi. Pokud by ji získal, nic by jej již nenutilo pokračovat ve studiu, které by se tak stalo pouhým prostředkem k získání pobytu za jiným účelem, což je v rozporu se studijní směrnicí, směrnicí 2011/98/EU i čl. 79 odst. 5

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/801/EU 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.

pokračování

SFEU. Podáním žádosti vyjádřil, že studium již není hlavním účelem pobytu, o čemž svědčí i předložená pracovní smlouva s úvazkem 40 hodin týdně. Žádost navíc podal ještě během přípravného jazykového kurzu, tj. před zahájením studia, na něž se jazykově připravoval a které bylo cílem pobytu. Chtěl-li si přivydělat, mohl požádat o povolení k zaměstnání podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Po započetí studia by měl dokonce volný přístup na trh práce. Správní orgány správně uzavřely, že vydání zaměstnanecké karty žalobci není v zájmu České republiky.

[4] Krajský soud dodal, že si je vědom rozporu svého právního názoru s tím, který plyne z rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 158/2024-37 a č. j. 5 Azs 149/2024-56. Domnívá se však, že Nejvyšší správní soud nedocenil následky svého právního názoru a podstatu věci zjednodušil. Nevzal v potaz čl. 79 odst. 5 SFEU a zneužití studijní směrnice, což pominul i tvůrce důvodové zprávy k zákonu č. 176/2019 Sb., z níž soud také vycházel. Pobytové oprávnění vyvěrající ze studijní směrnice přitom umožňuje jeho držiteli pohybovat se až 90 dnů po celé Evropské unii, prakticky za jakýmkoliv účelem. Studium by se tak mohlo stát „nekontrolovanou vstupenkou cizinců“. To by mohlo vést v praxi ke zpřísnění přístupu k žádostem o povolení pobytu za účelem studia a dopadnout negativně na osoby, které chtějí skutečně studovat. Krajský soud nesouhlasí s tím, že by byl argument o obcházení kvót pouze podpůrný. Je-li zájmem státu regulace ekonomické migrace, není důvod zamítnout žádost žalobce, která tomuto zájmu odporuje. Je rovněž otázkou, zda z unijního práva vůbec plyne možnost omezit vydávání zaměstnaneckých karet na základě státní příslušnosti, tj. stanovit kvóty nikoliv ve vztahu k zastupitelským úřadům, nýbrž ke státní příslušnosti, jak rozsudky tvrdí. Na posuzované situace taktéž nedopadá § 56 odst. 1 písm. h) cizineckého zákona, neboť podle něj lze postupovat, pokud by bylo zjištěno již v rámci žádosti o pobytové oprávnění za účelem studia, že cizinec ve skutečnosti chce v Česku pracovat, nikoliv studovat. Takové indicie zřejmě v době podání žádosti neexistovaly a objevily se až s podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu, kdy již nelze § 56 odst. 1 písm. h) cizineckého zákona podle jeho textu a účelu použít.

III.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní poukazuje především na to, že krajský soud nerespektoval závěry vyslovené v rozsudcích č. j. 1 Azs 158/2024-37 a č. j. 5 Azs 149/2024-56. Dále zdůrazňuje, že nařízení vlády je určeno pouze pro žádosti podávané prostřednictvím velvyslanectví a nelze je aplikovat na žádosti o změnu účelu pobytu podané již na území ČR. Krajský soud argumentoval smyslem stanovení kvót, který však zákonodárce ani vláda nevyjádřili. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 176/2019 Sb. se při podání žádosti na území ČR výslovně žádné kvóty neuplatní. Krajský soud se dopustil nepřipustné analogie. Jeho rozsudek navíc vede k diskriminaci. Zatímco nařízení vymezuje okruh adresátů obvodem jednotlivých zastupitelských úřadů, tedy dopadá pouze na osoby, které dané velvyslanectví obstarává, dle krajského soudu „žádný Vietnamec nemůže získat zaměstnaneckou kartu“,

byť by dlouhodobě či trvale žil mimo Vietnam a působnost tamního velvyslanectví. Jedná se o nepřipustnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, etnického původu a příslušnosti k národu, kterou zakazují směrnice 2011/98/EU i čl. 18 a 10 SFEU. Argumentace studijní směrnicí je nepřipadná, neboť ta se na žádost o vydání zaměstnanecké karty nevztahuje. Nadto se stěžovatel stále plně věnuje studiu, a plní tak účel pobytu. Závěry o jeho pohnutkách nelze činit na základě skutečnosti, že podal žádost o zaměstnaneckou kartu. Zneužití studijní směrnice nebylo v řízení prokazováno. Nepřipadné jsou také úvahy, který typ pobytu je pro stěžovatele výhodnější. Stěžovatel souhrnně dovozuje, že rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu není dostatečně individualizováno. V závěru poukazuje na rozsudek č. j. 10 Azs 172/2024-44, v němž Nejvyšší správní soud nyní úvahy krajského soudu odmítl. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na rozhodnutí krajských soudů, která dospěla ke stejnému závěru jako krajský soud v posuzované věci. Zopakovala stěžejní důvody svého rozhodnutí a dodala, že nesouhlasí se závěry rozsudku č. j. 1 Azs 158/2024-37. Ten vede k popření práva na regulaci pracovní migrace a mohl by vést k masivnímu obcházení kvót prostřednictvím nárokových pobytových titulů a tím fakticky k jejich eliminaci. Omezuje totiž dostupnost termínů pro podání žádostí o pobytové oprávnění za účelem studia na úkor zájemců o ekonomickou migraci. To je v rozporu se zájmem na řádném fungování zastupitelského úřadu a na dodržování stanovených pravidel. Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb. zdůvodňuje obecně zavedení nového institutu, který nepočítá s omezením možnosti omezit počty žádostí o zaměstnaneckou kartu na území ČR, neboť důvody k takovému postupu mohou být zcela legitimní. Nepočítá však s případným zneužíváním jiných pobytových titulů. Tuto situaci není nezbytné řešit legislativně, je-li k dispozici řešení v § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona. Prosazování zájmu státu nemůže být vyčerpáno toliko přijetím jednoho dílčího opatření (nařízení vlády). V posuzované věci nejde ani o analogickou aplikaci kvót. Jejich existence tvoří toliko východisko pro úvahu, jaký je zájem státu, pokud se jedná o pracovní migraci z Vietnamu. Stát nemá zájem na přílivu nekvalifikované pracovní síly z Vietnamu bez ohledu na to, zda přichází přímo z jeho území či nikoliv. Jen za období leden až květen 2024 bylo podáno cca 150 obdobných žádostí. Na tyto přitom nelze aplikovat § 56 odst. 1 písm. h) cizineckého zákona, neboť cizinec má skutečně zájem o pobyt za účelem zaměstnání. Na některé případy by mohl dopadat § 56 odst. 1 písm. m) cizineckého zákona, avšak v posuzované věci se jedná o řešení masově se vyskytujícího problému, ne o eliminaci ryze individuálních snah o obcházení zákona. Pobyt za účelem zaměstnání není žádoucí ani u těch cizinců, kteří třeba i projevily snahu studovat, avšak jejich očekávání se ukázala jako nerealistická. Jedná se o popření smyslu studijní směrnice. Požadavek rozsudku č. j. 5 Azs 149/2024-56 na detailní individualizaci důvodů nevydání zaměstnanecké karty v případě otázky zájmu ČR *de facto* neguje možnost použití této části § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona. Žalovaná proto navrhuje, aby byla věc postoupena rozšířenému senátu.

pokračování

[7] Stěžovatel podal k vyjádření žalované repliku. V ní zdůraznil, že je povinností správních orgánů postupovat podle zákona a rozhodovat na základě individuálního posouzení jednotlivých žádostí, nikoliv libovolně a na základě dojmů či jakéhosi vnitřního nařízení zamítat paušálně všechny takové žádosti.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Na nyní projednávanou věc se užije § 104a odst. 1 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, podle něhož platí: *Jestliže kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro nepřijatelnost.* Pro vlastní vymezení institutu nepřijatelnosti Nejvyšší správní soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“. Znaky tohoto pojmu jsou naplněny v případě „*rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu*“. Dle uvedeného usnesení je tedy kasační stížnost přijatelná k meritornímu přezkumu i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání dosavadní judikatury, nebo ii) v případě zásadního právního pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11).

[10] V projednávané věci je řešena otázka, zdali postupovaly správní orgány správně, pokud žádost stěžovatele o zaměstnaneckou kartu zamítly podle § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, tedy z důvodu, že jeho pobyt není v zájmu České republiky. Jak ovšem správně upozornil stěžovatel (a ostatně si toho byl vědom sám krajský soud), tuto otázku již Nejvyšší správní soud v obdobných skutkových konstelacích řešil (viz již zmiňované rozsudky č. j. 1 Azs 158/2024-37, č. j. 5 Azs 149/2024-56, a dále rozsudky ze dne 27. 11. 2024, č. j. 10 Azs 172/2024-44, ze dne 13. 2. 2025, č. j. 1 Azs 209/2024-46, ze dne 27. 2. 2025, č. j. 8 Azs 84/2024-48, a ze dne 28. 2. 2025, č. j. 4 Azs 149/2024-48, či usnesení ze dne 18. 2. 2025, č. j. 4 Azs 93/2024-39, ze dne 20. 2. 2025, č. j. 5 Azs 315/2024-29, a ze dne 24. 2. 2025, č. j. 4 Azs 251/2024-28). Stěžovatel má přitom pravdu, že krajský soud rozhodl v rozporu s uvedenou judikaturou. Nyní rozhodující sedmý senát neshledal důvod se od této ustálené judikatury odchýlit a rozhodl se ji následovat, a to i s přihlédnutím ke sjednocující roli Nejvyššího správního soudu (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), z níž plyne povinnost soudů přistupovat ke změně judikatury opatrně a zdrženlivě: „*změna 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 Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2012, č. j. 8 Afs 64/2011-65).

[11] Kasační stížnost je proto nejen přijatelná, ale i důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že neshledal obecně namítnutou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud plně dostal požadavkům ustálené judikatury a srozumitelně odůvodnil své závěry, včetně toho, proč se odchýlil od právního názoru vysloveného v rozsudcích č. j. 1 Azs 158/2024-37, č. j. 5 Azs 149/2024-56. K polemice stěžovatele stran nedostatku důvodů napadeného rozsudku v tomto směru je třeba uvést, že krajský soud nebyl vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu kasační závaznosti (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), neboť ten byl vysloven v jiných, byť skutkově i právně podobných věcech. V takovém případě tzv. precedenční závaznosti judikatury Nejvyššího správního soudu, vztahující se na jiné, nicméně podobné věci, existuje možnost, aby krajský soud nereflekoval daný právní názor a v dobré víře přdestřel konkurující úvahy. Právě takto krajský soud postupoval a své závěry opřel o jasně formulované a nikoliv zjevně nelogické argumenty. Takovýto „justiční dialog“ mezi soudy různých instancí (zde zcela záměrný a otevřeně přiznaný) spočívající v polemice srozumitelně přednesených názorů je legitimní a může vést i k žádoucímu vývoji (revizi) judikatury vysokých soudů. Subjektivní nesouhlas stěžovatele s těmito závěry nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud pak neshledal ani žádné jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud se tudíž mohl zabývat stížnostními námitkami uplatněnými s odkazem na kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel rozporuje závěry krajského soudu týkající se zákonnosti rozhodnutí žalované a správnosti v něm obsaženého závěru o tom, že v jeho případě byly splněny podmínky pro zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty proto, že jeho pobyt na území není v zájmu ČR ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona.

[14] Podle § 181b odst. 1 písm. c) cizineckého zákona, *vláda 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.*

[15] Podle § 42g odst. 5 věty druhé cizineckého zákona, *v průběhu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nebo na povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem může cizinec žádost o vydání zaměstnanecké karty podat ministerstvu.*

[16] Podle § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*

[17] Podle § 56 odst. 1 písm. m) cizineckého zákona, *dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat vízum k pobytu nad 90 dnů, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství nebo pokud byl účelově jmenován členem*

pokračování

statutárního orgánu obchodní korporace a jeho činnost jako člena statutárního orgánu obchodní korporace není skutečným účelem jeho pobytu na území.

[18] Jak plyne z výše citovaného § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, jedním z důvodů, pro které může být žádost o vydání zaměstnanecké karty zamítnuta, je právě absence zájmu České republiky na pobytu cizince na území, který je v nynější věci stěžejní. Tento zájem nemusí být pouze zahraničně-politický (jak uváděla dřívější formulace textu cizineckého zákona), ale může zohledňovat i jiné zájmy, např. zájem na bezpečnosti státu a jeho obyvatel, na získání kvalifikované pracovní síly atd. Takový zájem musí být nicméně projeven navenek transparentním způsobem (rozsudek č. j. 1 Azs 158/2024-37, bod 25). Současně z dnes již ustálené judikatury Nejvyššího 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 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 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).

[19] Krajský soud přisvědčil žalované, že správně definovala zájem na tom, aby na území ČR nepřijížděli z Vietnamu nekvalifikovaní pracovníci. Žalovaná tento zájem dovodila z nařízení vlády o maximálním počtu žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na zastupitelském úřadu ČR v Hanoji. Podle ní toto nařízení zprostředkovane omezuje i možnost vydat zaměstnaneckou kartu státním příslušníkům Vietnamu pobývajícím na území ČR. Takový výklad je ale podle výše uvedené judikatury nesprávný. V usnesení č. j. 5 Azs 315/2024-29 Nejvyšší správní soud vysvětlil, že jakkoliv čl. 79 odst. 5 SFEU opravňuje zákonodárce k vlastní vnitrostátní úpravě v oblasti regulace migrace, včetně pracovní a ekonomické, musí se tak dít v souladu se zásadou vázanosti zákonem. Vláda, jakožto vrcholný orgán moci výkonné, si toto oprávnění nemůže osobovat, a hodlá-li provést určitý typ regulace migrace, jež má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a mající obecnou povahu, nemůže tak činit usnesením vlády. Výše citovaný § 181b odst. 1 písm. c) cizineckého zákona přitom opravňuje vládu nastavit kvóty toliko na zastupitelské úřady. Právě (a pouze) toto zákonné zmocnění vláda svým nařízením realizovala, a s ohledem na zásadu vázanosti zákonem nelze dopady této právní úpravy rozšiřovat s poukazem na ekonomicko-bezpečnostní zájem státu i mimo vybrané zastupitelské úřady. Zákonodárcem zvolená konstrukce vztahující zaměstnanecké kvóty jednoznačně k žádostem podaným na příslušném zastupitelském úřadu vylučuje promítnout daný zájem do posuzování žádostí podaných přímo z ČR způsobem, jakým to učinily správní orgány.

[20] Kvóty stanovené nařízením vlády jsou tedy navázány výlučně na žádosti podané na zastupitelském úřadě České republiky. Jejich smyslem a účelem je zabránit, aby získali zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji cizinci nesplňující potřebný stupeň kvalifikace. Z nařízení vlády ovšem nevyplývá nezájem České republiky o přijímání státních příslušníků z Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované práce, neboť tyto kvóty byly zjevně stanoveny především s ohledem na zátěž

zastupitelských úřadů. Nejenže tedy žalovaná (potažmo krajský soud) 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.

[21] Právní závěr žalované a krajského soudu dle odkazované judikatury přehlíží, že účelem nařízení vlády nebylo omezit počet žádostí podávaných na území ČR, nýbrž pouze těch, které jsou podávány na konkrétním zastupitelském úřadě (rozsudek č. j. 1 Azs 158/2024-37, bod 27). Zákonodárce zjevně nechtěl upnout pracovní kvóty k cizincům pobývajícím na území České republiky, což také jasně a srozumitelně v právní úpravě vyjádřil. Právě v tomto kontextu Nejvyšší správní soud shledal ústavnost a nediskriminační povahu tohoto omezení (rozsudky 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). Uvedené nařízení vlády nijak neomezuje cizince, včetně státních příslušníků Vietnamu, kteří na území ČR již dlouhodobě pobývají a plní zde původní účel pobytu, aby požádali o změnu účelu jejich pobytu, což § 45 odst. 1 zákona o pobytu cizinců obecně připouští. To je třeba akceptovat i v případě stěžovatele. V této souvislosti lze podpůrně poukázat i na úmysl předkladatele vyjádřený v důvodové zprávě k zákonu č. 176/2019 Sb., podle níž *„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“* (Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, sněmovní tisk 203/0). Nelze tak dovozovat nezáměr České republiky na přijímání státních příslušníků z Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované práce z nařízení vlády, a to ani s ohledem na ekonomicko-bezpečnostní zájmy České republiky: *„Ustanovení § 1 odst. 2 a ve spojení s přílohou č. 2 nařízení vlády 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.“* (rozsudek č. j. 1 Azs 158/2024-37). Správní orgány tak nemohou paušálně zamítat žádosti o zaměstnanecké karty, které podají cizinci v obdobném postavení jako stěžovatel, neboť by svou praxí ve výsledku tuto normu popíraly. V případě žadatelů nacházejících se na území ČR nic nebrání individuálnímu posouzení jednotlivých případů s tím, že případné zjištěné zneužití jiného pobytového oprávnění pouze pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu může být důvodem k jejímu neudělení.

[22] Na tomto závěru proto nic nemění ani polemika žalované a krajského soudu týkající se obcházení zákona, kterého se stěžovatel měl dopustit právě tím, že žádost podal přímo v České republice za situace, kdy dosud nenaplnil původně deklarovaný účel, za kterým byl na území přijat (studium). Odkazem na možné obcházení zákona ve snaze zdůraznit zájem České republiky nelze rozšiřovat oprávnění podle § 181d cizineckého zákona. Pokud to odůvodňovaly konkrétní okolnosti věci, mohly správní orgány zaměstnaneckou kartu nevydat pro některý z důvodů uvedený v § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (viz shora již zmiňovaný rozsudek č. j. 5 Azs 149/2024-56, bod 39, případně usnesení č. j. 5 Azs 315/2024-29, bod 21).

pokračování

[23] Co se týče právě možného zneužití pobytového oprávnění za účelem studia, kterému se krajský soud věnoval především, lze s ním plně souhlasit v obecném závěru, že by se pobytové oprávnění za účelem studia nemělo stát nekontrolovanou vstupenkou cizinců na území České republiky (stejně tak rozsudek č. j. 10 Azs 172/2024-44, bod 31). 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 třeba zdůraznit, že žalovaná založila své rozhodnutí výlučně na § 56 odst. 1 písm. j) cizineckého zákona, nikoliv na § 56 odst. 1 písm. m) téhož zákona. Žalovaná tedy své rozhodnutí neopřela o to, že by stěžovatel obcházel stanovený maximální počet žádostí podle nařízení vlády prostřednictvím studijního pobytového oprávnění. Žádná taková snaha stěžovatele nijak zvlášť zjišťována či prokazována nebyla. Na případné obcházení zákona správní orgány upozornily pouze podpůrně, aby zdůraznily jimi definovaný zájem ČR. V takové situaci však nelze připustit, aby za správní orgány důvody rozhodnutí domýšlel či je dokonce nahrazoval krajský soud, jehož role je přezkumná (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44, či usnesení ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 Azs 6/2014-27). Je primárně na správních orgánech, zde zejména 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.

[24] Byť tedy krajský soud svůj právní názor řádně odůvodnil a jistě mu nelze zcela upřít relevanci, přiklonil se i nyní rozhodující sedmý senát k dosavadní ustálené a vnitřně jednotné judikatorní linii. Z té zjednodušeně řečeno plyne, že správní orgány nemohou zamítnout žádost o vydání zaměstnanecké karty na nekvalifikovanou pracovní pozici, o kterou stěžovatel požádal již na území ČR, pouze s odkazem na to, že ČR má zájem na příchodu jen vysoce kvalifikovaných pracovníků z Vietnamu.

[25] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Jelikož by krajský soud v dalším řízení nemohl učinit nic jiného než zrušit rozhodnutí žalované, Nejvyšší správní soud spolu se zrušením napadeného rozsudku rozhodl i o zrušení jejího rozhodnutí a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaná vázána zde vysloveným závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.]. V dalším řízení tedy žalovaná nebude moci žádost stěžovatele o zaměstnaneckou kartu podanou na území České republiky zamítnout pouze z důvodu absence zájmu České republiky dovozeného z maximálních limitů pro žádosti o zaměstnaneckou kartu podané na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji stanovených nařízením vlády.

[26] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu 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 krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Stěžovatel byl úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaná naopak úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[27] Náklady stěžovatele tvoří soudní poplatky v celkové výši 8 000 Kč a odměna jeho zástupkyně (advokátky). Ta zahrnuje pět úkonů právní služby spočívajících v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, repliky k vyjádření žalované k žalobě, kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalované ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. V případě úkonů učiněných do 31. 12. 2024 činí její odměna 3 100 Kč a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.], a v případě úkonu učiněného dne 20. 1. 2025 (repliky) činí 4 620 Kč a paušální částku ve výši 450 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 a § 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Odměna zástupkyně stěžovatele tak činí celkem 18 670 Kč. Zástupkyně stěžovatele není plátkyní daně z přidané hodnoty, náklady řízení tak celkově činí částku 26 670 Kč. Žalovaná je povinna stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 26 670 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř.)..

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. března 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu