



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců: a) N. V. T., nar. X
 b) L. N. D., nar. X
 c) N. T. H. A., nar. X
všichni státní příslušnosti Vietnamské socialistické republiky
ohlášený pobyt na adrese X
zastoupeni advokátem Mgr. Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2022, č. j. 132701-2/2022-OPL,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen

„napadené rozhodnutí“), jímž Ministerstvo zahraničních věcí zamítlo jejich odvolání a potvrdilo usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) ze dne 27. 9. 2022, č. j. 2120-3/2022-HANOKO, kterým byly zamítnuty tři žádosti žalobců o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o těchto žádostech byla zastavena podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2. **Žalobou se žalobci domáhají** zrušení napadeného rozhodnutí. V žalobě rozsáhle polemizují s nařízením 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“), které stanoví nulovou kvótu na počet žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na zastupitelském úřadě mimo vládní program Vědecký a klíčový personál. Uvádí, že stanovená kvóta není dostatečně odůvodněna, resp. je v rozporu se zásadami, které předkladatel nařízení uvádí v důvodových a předkládacích zprávách. Neodpovídá totiž počtu žádostí podávaných na zastupitelském úřadu, ani aktuálním potřebám českého trhu práce. Žalobci se rovněž domnívají, že bezpečnostní rizika spojená s migrací z Vietnamu nelze stavět na roveň rizikům spojeným se zeměmi jako Severní Korea, Irák, Afghánistán, Sýrie a Pákistán, kterým též nebylo umožněno podávat žádosti mimo vládní programy. K tomu navrhuje, aby soud provedl dokazování utajovanými informacemi, které byly podkladem pro stanovení kvót. Žalobci jsou přesvědčeni, že v důsledku nedostatečného odůvodnění kvót stanovených pro Vietnam dochází k plošné diskriminaci občanů Vietnamu, kterou považují v demokratickém právním státě za nepřípustnou. Domnívají se, že motivace ke stanovení fakticky nulové kvóty vychází z jiných pohnutek než uváděných v důvodové zprávě, přičemž legislativně správný postup (tj. vydání nařízení vlády k provedení zákona o pobytu cizinců) a velké množství číselných kvót pro velký počet států krytý pod líbivým (byť nepravdivým) odůvodněním umožní ukončení ekonomické migrace z Vietnamu. Jelikož nezákonnost či dokonce neústavnost nařízení vlády stanovující kvóty pro zaměstnanecké karty představuje objektivní překážku podání žádosti, lze tuto skutečnost subsumovat pod neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobci mají proto za to, že zastupitelský úřad měl rozhodnout o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a postoupit jejich žádosti o vydání zaměstnanecké karty k meritornímu projednání příslušnému správnímu orgánu.
3. **Žalovaný ve vyjádření** navrhuje zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Odkazuje na prvostupňové a napadené rozhodnutí, která argumentaci žalobců řádně vypořádala. Namítá, že není zřejmé, v čem konkrétně žalobci spatřují nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žaloba se totiž proti napadenému rozhodnutí nijak nevymezuje. Žalobci netvrdí žádné vážné důvody, pro které by bylo možné upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Takové důvody by musely představovat překážku, pro kterou je nerozumné a příliš tvrdé trvat na osobním podání. Z logiky věci se nemůže jednat o překážku na straně zastupitelského úřadu, pokud ten postupuje v souladu s nařízením vlády stanovujícím kvóty pro přijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě. Objektivní překážkou nemůže být samotné nařízení vlády. Žalobci navíc fakticky brojí proti činnosti jiného správního orgánu než žalovaného. Jejich námitky jsou proto mimoběžné s neurčitým právním pojmem „odůvodněný případ“ podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný zdůrazňuje, že nařízení vlády jsou pro správní orgány závazná a v souladu se zásadou legality se jimi musí řídit. Zastupitelský úřad ani žalovaný nejsou oprávněni posuzovat soulad nařízení vlády se zákonem. Nepřísluší jim posuzovat aktuální výši kvót, jejich revizi ani míru odůvodnění

nařízení vlády. Dle důvodové zprávy kvóty vychází z výsledků tripartitních jednání o migračních potřebách České republiky. Důvodová zpráva je však nezávazná, proto se na jejím základě nelze dovolávat zásahu do individuálních práv. Podstatné je, že Česká republika má právo regulovat ekonomickou migraci na svém území a případná omezení může stanovit obecně závazným právním předpisem. Zákon o pobytu cizinců umožňuje stanovení kvót, jejichž konkrétní výši stanoví prováděcí nařízení vlády. K samotnému nařízení vlády žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34, který shledal nařízení vlády souladné se zákonem.

Skutečnosti plynoucí ze správního spisu

4. Dne 2. 9. 2022 byly zastupitelskému úřadu doručeny žádosti žalobců o vydání zaměstnaneckých karet spolu s žádostmi o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, které odůvodnili obdobně jako žalobu, tedy nezákonností a neústavností nařízení vlády.
5. Zastupitelský úřad prvostupňovým rozhodnutím žádosti žalobců o upuštění od povinnosti osobního podání zamítl a řízení o žádostech o vydání zaměstnanecké karty zastavil. V odůvodnění uvedl, že nařízení vlády je pro něj závazné a jeho zákonnost není oprávněn posuzovat. Zdůraznil, že pro Vietnam byla stanovena kvóta 200 žádostí ročně v rámci Programu vědecký a klíčový personál, jedná se tedy o odlišnou situaci než v případě Severní Koreji, kde je stanovena nulová kvóta na jakékoliv žádosti. Jelikož žádosti žalobců nelze na zastupitelském úřadu s ohledem na stanovené kvóty vůbec podat, není možné ani upustit od povinnosti osobního podání.
6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění argumentoval obdobně jako ve vyjádření k žalobě.

Jednání dne 26. 2. 2025

7. Při jednání soudu setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích a argumentaci.
8. Dokazování soud neprováděl, jelikož okolnosti související s migrací z Vietnamu a s přijetím nařízení vlády nejsou s ohledem na níže uvedené závěry soudu pro věc podstatné. Neprováděl tedy ani žalobci navrhované dokazování utajovanými informacemi ohledně bezpečnostních rizik ve Vietnamu, které byly podkladem pro stanovení kvóty, ani další dokumenty přiložené k žalobě (důvodové zprávy, předkládací zprávy do mezirezortního připomínkového řízení, zprávy RIA, stanovisko Svazu průmyslu a dopravy a připomínky Hospodářské komory k nařízení vlády stanovujícímu kvóty, poskytnutí informace ze dne 5. 3. 2020 o počtech žádostí o vydání zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu v Hanoji, anonymizované rozhodnutí žalované ze dne 11. 2. 2020 a 14. 10. 2020 ve věci žádostí o vydání zaměstnanecké karty).

Posouzení žalobních bodů

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 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 přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

10. Předmětem soudního přezkumu je posouzení, zda v případě žalobců existovaly důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádostí, které měly správní orgány akceptovat. Žalobci se konkrétně domnívají, že právě nařízením vlády stanovená nulová kvóta na počet žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na zastupitelském úřadě (mimo vládní program Vědecký a klíčový personál) a především nedostatek odůvodnění této kvóty, může být důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nezpochybňují, že vláda je na základě § 181b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zmocněna stanovit nařízením maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze ročně podat na zastupitelském úřadu. Jsou však přesvědčeni, že stanovená kvóta není dostatečně odůvodněna, resp. je v rozporu s odůvodněním, jež poskytují důvodové a předkládací zprávy.
11. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnocejí je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým bylo zasaženo do právní sféry žalobců, kteří jsou tedy aktivně legitimováni k podání žaloby. Skutkově a právně podobnými případy se ostatně správní soudy (meritorně) již zabývaly. Zdejší soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2024, č. j. 55 A 90/2022-82, a Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 2. 2024, č. j. 55 A 38/2022-155, který NSS přezkoumal a potvrdil rozsudkem ze dne 17. 12. 2024, č. j. 4 Azs 48/2024-44. NSS přitom ve shodě s Krajským soudem v Brně dospěl k jednoznačnému závěru, že sama skutečnost, že pro Velvyslanectví České republiky v Hanoji byla na základě § 181b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, stanovena nulová kvóta pro žádosti o zaměstnaneckou kartu, není důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 169d odst. 3 téhož zákona. Nejedná se totiž o odůvodněný případ na straně cizince či zastupitelského úřadu, nýbrž o prostý důsledek aplikace § 181b zákona a prováděcího nařízení vlády č. 220/2019 Sb. (včetně změn provedených nařízeními vlády č. 556/2020 Sb. a č. 233/2021 Sb.), které nejsou protiústavní, diskriminační, ani nejsou v rozporu s evropským právem. Soud bude vycházet ze závěrů uvedených rozsudků, neboť jsou na nyní projednávanou věc zcela aplikovatelné.
12. Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a *žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně*. Dle odstavce 3 téhož ustanovení *zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti*. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. *Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví*. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upouští pro určitý druh žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.
13. Z uvedených ustanovení vyplývá, že osobní podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, kterým je mimo jiné i zaměstnanecká karta (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), představuje základní pravidlo, ze kterého zákon připouští výjimku v podobě možnosti zastupitelského úřadu od této povinnosti upustit. Podmínky pro

upuštění od osobního podání v sobě kombinují správní uvážení zastupitelského úřadu a neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“, přičemž naplnění obsahu tohoto neurčitěho právního pojmu s sebou nese povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá, a tedy diskreční pravomoc správního orgánu omezuje (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22). Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je tak věcí výkladu neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení, a proto podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43).

14. Správní soudy se opakovaně zabývaly případy, za nichž je důvodné upustit od osobního podání žádosti. NSS v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, konstatoval, že *„[p]rostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též o případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti.“* Jedná se především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. dále rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67, či ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016-37). Žadatel přitom musí vymezit a doložit konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2020, č. j. 2 Azs 148/2019-40, ze dne 18. 1. 2021, č. j. 5 Azs 258/2020-67, či ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67), přičemž i „[v] případě, že odvozuje důvodnost upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění z toho, že se mu z důvodů na straně správního orgánu nedaří podat žádost standardním způsobem, musí doložit konkrétní neúspěšné pokusy o registraci k termínu osobního podání žádosti, nikoli jen obecně odkázat na to, že se o ni v určitém období pokoušel“ (viz rozsudek NSS č. j. 5 Azs 258/2020-67, či ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015-36). „Odůvodněným případem“ může být např. omezení způsobené zdravotním stavem, či situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena. V každém případě je ovšem nezbytné individuálně zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory jako je typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné pouto v ČR a mnoho jiných (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22).
15. V projednávané věci však žalobci netvrdí, že by se neúspěšně pokoušeli o osobní podání žádosti na zastupitelském úřadu. Netvrdí ani žádné *individuální* okolnosti či překážky na straně své či na straně zastupitelského úřadu, které by jim v osobním podání bránily. Důvod pro upuštění od osobního podání žádosti spatřují výlučně ve stanovení nulové kvóty na počet žádostí o zaměstnaneckou kartu podaných na zastupitelském úřadu, které považují za nedostatečně odůvodněné, nezákonné a diskriminační. Stanovená kvóta či namítaný nedostatek jejího odůvodnění ovšem nesouvisí s obtížností osobního podání žádosti, ani nečiní osobní podání žádosti složitějším či nemožným. Jedná se pouze o důsledek aplikace § 181b zákona o pobytu cizinců a nařízení vlády, který předvídá, že šance na úspěch podaných žádostí o zaměstnaneckou kartu je minimální. Je pravda, že i pokud by žalobci žádosti o zaměstnaneckou kartu podali osobně, byly by pravděpodobně vyhodnoceny jako nepřijatelné podle § 169h odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Tato pravděpodobnost nicméně žádným způsobem nečiní osobní podání na zastupitelském úřadě obtížnějším – jinak řečeno

nízká pravděpodobnost úspěchu žádosti o zaměstnaneckou kartu nemá s otázkou možnosti osobního podání nic společného.

16. Jelikož žalobci ve správním ani soudním řízení neuvedli žádný důvod, který by jim bránil v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě, nelze správním orgánům vyčítat, že jejich žádostem o upuštění od osobního podání nevyhověly a řízení o žádostech o zaměstnaneckou kartu zastavily podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
17. S ohledem na výše uvedené je nadbytečné podrobně se zabývat zákonností nařízení vlády. Soud proto jen ve stručnosti uvádí, že se nařízením vlády opakovaně zabýval NSS, přičemž dospěl k závěru, že nastavení kvót nelze považovat za diskriminační, nezákonné ani protiústavní. Odlišné zacházení s občany různých států ve věcech práva na vstup na území a jejich práva přístupu na pracovní trh je v právním řádu běžné a vyplývá již z různých smluvních a jiných vztahů třetích států s Českou republikou, resp. s Evropskou unií (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2022, č. j. 4 Azs 14/2022-34). Nařízení vlády navíc není založené na diskriminačních prvcích, nýbrž na plošném pozastavení přijímání žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadě. Logicky tím dochází k rozlišování mezi žadateli o pobytová oprávnění na základě státní příslušnosti nebo jejich vzdělání, pokud jsou pobytová oprávnění k dispozici jen pro určité kvalifikované cizince. Podle těchto kritérií se však uchazeči o vstup na území státu tradičně rozlišují, jedná se o kritéria dovolená a ústavně souladná (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2022, sp. zn. II. ÚS 2041/22).
18. Co se týče namítaného nedostatku odůvodnění kvót, NSS zdůraznil, že Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům jiné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu na svém území; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS). Může se přitom rozhodnout, že občanům určitého státu konkrétní typ pobytového oprávnění neposkytne vůbec. Jde totiž o posuzování limitů ekonomické migrace, o nichž si každý stát rozhoduje autonomně. Stanovená kvóta je čistě politickým rozhodnutím vlády, které vláda nemusí nijak odůvodňovat. Je navíc vtělena do nařízení vlády, tj. podzákonného právního předpisu, jež odůvodnění ze své podstaty neobsahuje. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že žalobci nemají žádný právní nárok na zaměstnaneckou kartu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021-47), stanovená nulová kvóta proto nijak nezasahuje do jejich hmotných práv (srov. již zmíněné rozsudky č. j. 4 Azs 48/2024-44 a č. j. 55 A 38/2022-155).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

19. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
20. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nebyli v řízení úspěšní, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadoval.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 26. února 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu