

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **V. H. B.**, zastoupeného advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, Milady Horákové 13, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, náměstí Hrdinů 3, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 12. 2023, čj. MV-180381-4/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2024, čj. 19 A 3/2024-32,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2024, čj. 19 A 3/2024-32, **se ruší**.

II. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 13. 12. 2023, čj. MV-180381-4/SO-2023, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 20 342 Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Pavlíny Zámečníkové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce je státní příslušník Vietnamské socialistické republiky. Na území České republiky přicestoval dne 29. 9. 2022 a pobýval zde na základě povolení k dlouhodobému pobytu uděleného za účelem studia s platností od 3. 10. 2022 do 30. 6. 2023, jako student jednoletého kurzu na Vysoké škole báňské – Technické univerzitě Ostrava. Tento kurz měl žalobce absolvovat za účelem přípravy ke studiu akreditovaného bakalářského studijního

programu „Projektování elektrických systémů a technologií“. Dne 4. 5. 2023 podal žádost o vydání zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.), kterou Ministerstvo vnitra jako správní orgán I. stupně (*ministerstvo*) zamítlo s odůvodněním, že jeho pobyt není v zájmu České republiky. Žádost o zaměstnaneckou kartu žalobce totiž podle ministerstva podal krátce po svém přicestování na území České republiky, a to ještě předtím, než mohl alespoň částečně naplnit účel svého pobytu.

[2] Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce odvolání, které žalovaná zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. Žalovaná odvolání zamítla právě proto, že žalobce nenaplnil účel svého pobytu, který spočíval nejenom v absolvování jazykového kurzu, ale rovněž v absolvování konkrétního programu vysoké školy. Žalovaná rovněž neshledala zájem na tom, aby žalobce na území České republiky setrval za účelem výkonu nekvalifikované práce.

[3] Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který se však ztotožnil se závěry žalované a žalobu pro nedůvodnost zamítl. Krajský soud se zabýval zejména tvrzenou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalované, 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 (*nařízení č. 220/2019 Sb.*), a zájmem České republiky, aby z Vietnamu na území České republiky přicházeli pouze cizinci za účelem výkonu práce na klíčových pozicích a pozicích s vysokou kvalifikací. Krajský soud se ztotožnil i se závěrem správních orgánů co do žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty, o kterou podle krajského soudu požádal krátce po přicestování na území České republiky, aniž by alespoň zahájil studium akreditovaného studijního programu vysoké školy. Krajský soud s odkazem na judikaturu NSS vyhodnotil, že „*zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jim deklarovanému účelu náležitě využívat*.“ Proto v případě, že cizinec pobývá na území České republiky za účelem studia, je nutné přísně trvat na tom, aby tento účel plnil. S odkazem na ustálenou judikaturu krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že stanovení kvót pro výkon nekvalifikované práce je projevem nezákonné diskriminace, a připomenul, že stanovení podmínek vstupu na pracovní trh vyplývá ze suverenity České republiky a je v souladu s čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie.

2. Kasační stížnost

[4] Žalobce (*stěžovatel*) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel zejména poukazuje na nedostatečné vypořádání námitek uvedených v žalobě, nesprávné právní posouzení věci a nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu.

[5] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu stěžovatel spatřuje převážně v rozporu rozhodnutí se skutečným stavem věci, protože správní orgány vyhodnotily, že neplní svůj účel pobytu. Správní orgány se podle stěžovatele dostatečně nezabývaly studiem přípravného kurzu na Vysoké škole báňské – Technické univerzitě Ostrava, neboť si neověřily si, zda stěžovatel nadále studuje.

[6] Stěžovatel rovněž namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, která se dostatečně nevypořádala s námitkami uvedenými v odvolání, zejména s námitkou, že stěžovatel účel pobytu nepřetržitě plní. K tomu stěžovatel podotýká, že dlouhodobý pobyt za účelem studia mu byl prodloužen do 31. 8. 2024. Současně dodává, že v době podání doplněné kasační stížnosti probíhalo řízení o dalším prodloužení platnosti jeho pobytového oprávnění. Za nesrozumitelnou stěžovatel označuje též argumentaci žalované, že následným studiem na vysoké škole se měl připravovat na budoucí povolání, se kterým je spojen volný přístup na trh práce podle zákona o zaměstnanosti. V jeho průkazu o dlouhodobém pobytu je však uvedeno, že volný přístup k volnému trhu nemá. O vydání zaměstnanecké karty se stěžovatel snaží právě proto, že si studium a pobyt hradí sám.

[7] Ve vztahu ke kvótám stanoveným na základě nařízení vlády č. 220/2019 Sb. stěžovatel uvádí, že zájem České republiky v nich nemůže najít žádnou oporu. Tyto kvóty se podle stěžovatele uplatní nejen na státní příslušníky Vietnamu, ale i na státní příslušníky z jiných zemí, jako jsou Spojené státy, Austrálie nebo Japonsko. Z formulace nařízení vlády č. 220/2019 Sb. zjevně nevyplývá, že jsou vázány na státní příslušnost osob z třetích zemí. Pro stěžovatele tak není zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že je v zájmu České republiky, aby na území přicházeli pouze cizinci, kteří mají pracovat na klíčových pozicích a pozicích s vysokou kvalifikací, když kvóty byly upraveny s ohledem na kapacitní důvody zastupitelských úřadů. Stěžovatel navíc namítá, že se na něj nařízení vlády č. 220/2019 Sb. nevztahuje, neboť svou žádost o vydání zaměstnanecké karty podal až v České republice, nikoli na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji.

[8] V posledním bodě kasační stížnosti stěžovatel napadá stanovení kvót nařízením vlády pro jejich rozpor s Ústavou a právem Evropské unie. Vláda totiž podle stěžovatele při omezení žádostí o některá pobytová oprávnění nepostupovala transparentně, neboť není zjevné, na základě jakých kritériích a v rámci jakých zákonných mezí ve smyslu čl. 78 Ústavy tak učinila. Stěžovatel zejména poukazuje na § 181b zákona o pobytu cizinců, který podle něj neposkytuje dostatečnou ochranu proti svévoli vlády při stanovení kvót pro jednotlivé zastupitelské úřady. Na závěr stěžovatel uvádí, že vytvoření vládních programů nemá legální podklad a představuje diskriminaci při výkonu práva na podnikání zaručeného čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny.

3. Vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2024, čj. 1 Azs 158/2024-37, který se dotýkal obdobné věci. Rozsudek NSS však žalovaná považuje za rozporuplný, neboť opomíjí povinnost správních orgánů hájit zájem státu a znamenal by popření práva na regulaci pracovní migrace. Podle stěžovatelky by postup podle výše uvedeného rozsudku mohl přinést značné obcházení stanovených kvót, popř. jejich eliminaci.

[10] Žalovaná nesouhlasí ani s posouzením situace, kdy žadatel nepodá žádost o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadě České republiky v Hanoji v rámci Programu klíčový a vědecký personál, přičemž žádosti by nebylo vyhověno pro rozpor se zájmem České republiky podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Podle žalované by v takovém případě žádost nebyla vůbec věcně projednávána, neboť by byla posouzena jako nepřijatelná ve smyslu § 169h odst. 3 nebo 4 zákona o pobytu cizinců. Podle žalované

tak zájem České republiky představuje neurčitý právní pojem ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců.

[11] Žalovaná dále tvrdí, že v se daném případě nejedná o přímou aplikaci kvót podle nařízení vlády č. 220/2019 Sb., a to ani analogicky, ale že argument kvót má vyjadřovat zájem státu s ohledem na ekonomickou migraci z Vietnamské socialistické republiky. Podle žalované zájem na setrvání na území České republiky není dán ani u těch cizinců, kteří třeba i projevili upřímnou snahu o studium; opačné posouzení by totiž bylo v rozporu s cílem sledovaným směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. 5. 2016, o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činností au-pair (směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801). V tomto smyslu žalovaná odkazuje na čl. 21 odst. 2 písm. f) směrnice, podle kterého „*členské státy odejmou povolení nebo odmítnou jeho prodloužení, pokud: (f) student nedodrží lhůty stanovené pro přístup k výdělečné činnosti podle článku 24 nebo neučiní dostatečný pokrok v příslušném studiu podle vnitrostátních právních předpisů nebo správní praxe.*“ Žalovaná se proto domnívá, že v širším kontextu se věc dotýká zájmů Evropské unie, a to v přílivu vysoce kvalifikovaných osob.

[12] Závěrem žalovaná poukazuje na skutečnost, že by požadavek na individuální posouzení důvodů pro nevydání zaměstnanecké karty byl v rozporu s použitím § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2024, čj. 41 A 23/2024-28, který k otázce individualizace důvodů uvádí, že „*v tomto směru plně postačuje zjištěná snaha obejít kvóty stanovené nařízením vlády zneužitím povolení k dlouhodobému pobytu na účelem studia*“, žalovaná navrhuje věc předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

4. Posouzení věci NSS

[13] Před krajským soudem o žalobě rozhodovala samosoudkyně. NSS se proto nejdříve zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně překračuje vlastní zájmy stěžovatele (§ 104a s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. O přijatelnou kasační stížnost se ve shodě s ustálenou judikaturou může jednat, 1) dotýká-li se kasační stížnost právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo plně judikaturou NSS řešeny; 2) jedná-li se o právní otázky řešené judikaturou rozdílně; 3) existuje důvodná potřeba učinit judikaturní odklon; anebo 4) v rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[14] V nyní posuzované věci NSS shledal, že kasační stížnost je přijatelná, neboť v rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. V obdobné věci již totiž NSS rozhodoval, a to v rozsudku ze dne 19. 9. 2024, čj. 1 Azs 158/2023-37 (a poté i v rozsudku sp. zn. 5 Azs 149/2024), přičemž právní závěry obsažené v nyní napadeném rozsudku krajského soudu v konfrontaci s právními závěry uvedenými v těchto rozsudcích zdejšího soudu neobstojí.

[15] NSS se nejdříve zabýval námitkou údajné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť rozhodnutí je možné věcně posoudit až za předpokladu, že je přezkoumatelné.

Ve světle ustálené judikatury NSS se za nepřezkoumatelné rozhodnutí považuje až takové rozhodnutí, ze kterého není zřejmé, na jakých úvahách soud rozhodnutí založil a jaké skutečnosti považoval za rozhodné (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2016, čj. 7 As 27/2016-31, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52 nebo ze dne 15. 8. 2017, čj. 7 As 143/2017-75). Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, kdy se krajský soud nevypořádá se stěžejní žalobní námitkou (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62). To však neznamená, že by krajský soud byl povinen vypořádat každé dílčí tvrzení žaloby, pokud poskytne ucelenou argumentaci, ze které vyplývá, proč považuje žalobní námitky za mylné, liché, nebo vyvrácené (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38).

[16] Z rozsudku krajského soudu je však zjevné, jakými úvahami se řídil, náležitě se vypořádal s námitkami stěžovatele a řádně také zdůvodnil, proč je považuje za nerozhodné. S odkazem na ustálenou judikaturu NSS krajský soud vysvětlil, proč považuje za zásadní účel, pro který byl cizinci povolen pobyt, a že tento účel musí být skutečně plněn a nesmí přestavovat nekontrolovanou vstupenku cizinců na území České republiky. Dále je z rozsudku krajského soudu zjevné, jakým způsobem vyložil otázku zájmu České republiky na přístupu státních příslušníků z třetích zemí na pracovní trh za výkonem tzv. nekvalifikované práce. Náležitě se vypořádal i s namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalované. Z rozsudku krajského soudu je tedy zřejmé, jaké skutečnosti jej vedly k zamítnutí žaloby.

[17] Lze tedy učinit dílčí závěr, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, a proto na základě předložené kasační stížnosti NSS přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[18] K námitce stěžovatele, že se správní orgány a krajský soud dostatečně nezabývaly plněním účelu povolení k pobytu, NSS uvádí, že řízení ve věci žádosti o zaměstnaneckou kartu je řízením návrhovým ve smyslu § 37 správního řádu. Ze zákona o pobytu cizinců vyplývá, že vyjma pobytu trvalého musí být každý pobyt cizince odůvodněn plněním konkrétního účelu. Tímto účelem může být zaměstnání, podnikání, sloučení rodiny, anebo - jako v nyní posuzované věci - studium, přičemž tato činnost musí být skutečně vykonávána. Účel pobytu na území pak musí cizinec prokázat (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81 nebo 21. 10. 2024, čj. 7 Azs 22/2024-27). Stěžovatel, který je zde žadatelem, je povinen tvrdit rozhodné skutečnosti a označit důkazy k jejich prokázání.

[19] Stěžovatel však před správními orgány pouze uvedl, že nadále plní účel studia a že v době podání odvolání probíhalo řízení o prodloužení pobytového oprávnění. I na tato tvrzení žalovaná reagovala a vysvětlila, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia neslouží k tomu, aby až na území České republiky cizinci polemizovali s tím, zda ke studiu skutečně nastoupí, ale proto, aby vzdělání v příslušném oboru získali. Stěžovateli tak bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem absolvování přípravného kurzu, kterým se měl připravit na studium akreditovaného programu „Projektování elektrických systémů a technologií“ na Fakultě elektrotechniky a informatiky Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava. I touto skutečností se žalovaná zabývala a vyhodnotila, že stěžovatel účel pobytu nenaplňuje, neboť do vydání rozhodnutí neabsolvoval přípravný kurz a nezapočal studium akreditovaného programu vysoké školy.

[20] Stejné skutečnosti stěžovatel tvrdil i v řízení před krajským soudem, před kterým zdůraznil, že v době podání žaloby (tedy k 16. 1. 2024) probíhalo řízení o prodloužení jeho

pobytového oprávnění. Též krajský soud posoudil stěžovatelem tvrzené skutečnosti a aproboval rozhodnutí žalované, která neplnění účelu založila i na tom, že stěžovatel podal žádost o zaměstnaneckou kartu ještě předtím, než započal studium akreditovaného programu vysoké školy. Žalovaná pak správně upozornila, že v případě, kdy by alespoň započal studium akreditovaného programu vysoké školy, měl by jako osoba soustavně se připravující na budoucí povolání volný přístup na pracovní trh ve smyslu § 98 písm. j) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Nelze tak přisvědčit stěžovateli, že se správní orgány a následně též krajský soud dostatečně nezabývaly plněním účelu pobytového oprávnění stěžovatele.

[21] Stěžovatel dále namítá protiústavnost a netransparentnost § 181b zákona o pobytu cizinců, který vládu zmocnil k přijetí nařízení č. 220/2019 Sb., na jehož základě je upraven maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze v rámci 1 roku na zastupitelském úřadu podat. Pro zastupitelský úřad České republiky v Hanoji byl tento limit upraven na 200 žádostí, a to pouze pro žádosti v rámci vládního programu. Pro nekvalifikovanou práci pak byla kvóta na žádosti o zaměstnaneckou kartu stanovena na „0“ žádostí.

[22] K tomu NSS konstatuje, že § 181b zákona o pobytu cizinců byl do zákona vtělen novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců. Námitkou, poukazující na protiústavnost a rozpor tohoto ustanovení zákona o pobytu cizinců s právem Evropské unie, se přitom NSS opakovaně zabýval. NSS libovůli zákonodárce ani netransparentnost § 181b zákona o pobytu cizinců neshledal a uvedl, že zákon č. 176/2019 Sb. byl přijat v souladu s čl. 41 a čl. 52 Ústavy v řádném legislativním procesu. Stejně tak prováděcí nařízení č. 220/2019 Sb. bylo přijato v souladu s čl. 78 Ústavy. Právní úpravu tak NSS v rozsudku ze dne 29. 7. 2024, čj. 5 Azs 284/2023-35 označil za srozumitelnou, jasnou a transparentní, neboť „*veřejně a předem sděluje, o jaká pobytová oprávnění a v jakém počtu je možné na tom kterém zastupitelském úřadu požádat.*“

[23] Co do otázky nezákonné diskriminace NSS souhlasí s posouzením krajského soudu, který s ohledem na ustálenou judikaturu NSS neshledal diskriminačním postup vlády při stanovení maximálního počtu podaných žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji. Vládou stanovený maximální počet žádostí o zaměstnaneckou kartu, který připadne na 200 žádostí o zaměstnaneckou kartu na *Program klíčový a vědecký personál*, není diskriminační, protože „*není diskriminační, pokud stát odlišně upravuje právo žádat o určitý typ pobytového oprávnění osobám disponujícím určitou kvalifikací*“ (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2019, čj. 4 Azs 14/2022-34 nebo již zmíněný rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2024, čj. 5 Azs 284/2023-35).

[24] Na závěr se NSS zabýval kasačním důvodem, kterým stěžovatel napadá rozhodnutí žalované a krajského soudu co do posouzení, že u stěžovatele nebyl dán důvod pro vyhovění žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 46 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Správní orgány sice správně posoudily, že se na stěžovatele přímo neuplatní nařízení č. 220/2019 Sb., a proto jeho žádost nebylo možné posoudit jako nepřijatelnou, v souvislosti s nařízením č. 220/2019 Sb. však vyhodnotily, že není v zájmu České republiky, aby zde stěžovatel pobýval za účelem výkonu nekvalifikované práce.

[25] Právě tuto námitku považuje NSS za stěžejní. Stěžovatel na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, což ostatně mezi účastníky řízení není sporné. Jelikož si veškeré potřeby platí sám, podal žádost o vydání

zaměstnanecké karty, nikoli však na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, nýbrž přímo v České republice.

[26] Správní orgány však postupovaly podle § 46 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ze kterého vyplývá, že ministerstvo zaměstnaneckou kartu nevydá, pokud je naplněn některý z důvodů podle § 56 odst. 1 stejného zákona. Ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) pak stanovuje, že *ministerstvo cizinci neudělí dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění na území z důvodů podle § 33 odst. 3, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna závažná překážka pobytu cizince na území*.

[27] Zájem České republiky je neurčitý právní pojem. Tento pojem tak správní orgány musí nejdříve vyložit a až následně mohou učinit závěr, zda je dlouhodobý pobyt cizince v zájmu České republiky. Správní orgány tento zájem vyložily s odkazem na § 181b odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vládou přijaté nařízení č. 220/2019 Sb. a uvedly, že „*projevem svrchovanosti každého státu včetně České republiky je právo regulovat migraci a rozhodovat o tom, kteří cizinci mohou vstoupit a pobývat na jeho území. Neexistuje přitom ústavou garantované právo na vstup a pobyt cizince na území. Na těchto základních principech se shoduje i judikatura [například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019-54, nebo ze dne 16. 5. 2019, čj. 9 Azs 74/2019-3 nebo usnesení Ústavního soudu]. Stanovení objemu přijímaných žádostí v zahraničí je jedním z nástrojů takové regulace.*“

[28] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně, který shodně s žalovanou zastává spíše opatrný přístup k vydání zaměstnanecké karty cizinci, který na území České republiky přicestoval za jiným účelem, a to za účelem studia. Podle krajského soudu se vstup cizince na území České republiky váže vždy na konkrétní účel, který je pouze jeden. Ačkoli je pravda, že cizinec může zároveň studovat a pracovat, vždy musí plnit primární účel, pro který mu byl pobyt povolen. V daném případě byl žalobci povolen dlouhodobý pobyt za účelem splnění kurzu jako přípravy k vysokoškolskému studiu. Na jeho pobyt se tak vztahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801, jejímž cílem je povolit pobyt na území členského státu státním příslušníkům třetích zemí, pokud byli přijati ke studiu na vysokoškolské instituci (rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 7. 2024 ve věci C-14/23, *Perle*). Podle čl. 21 odst. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 může být povolení k pobytu odňato, pokud cizinec neplní účel svého pobytu, k čemuž Krajský soud v Brně mimo jiné uvádí, že „*by pak bylo absurdní, pokud by cizinec bez následků mohl popřít smysl a účel studijní směrnice a lehce se jim vyhnout – spolu s kvótami podle nařízení vlády – úspěšnou žádostí o vydání zaměstnanecké karty.*“ K tomu Krajský soud v Brně rovněž poukazuje na rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 2 Azs 325/2020-33, ze kterého vyplývá, že „*studium zdánlivé či fakticky ‚vedlejší‘ se nesmí stát nekontrolovanou vstupenkou cizinců na území ČR a prostředkem získání navazujícího povolení k pobytu za jinými účely (podnikání, zaměstnání aj.). Právo pobývat na území ČR za účelem studia mají mít jen a pouze takoví cizinci, kteří (...) skutečně a vážně studují*.“

[29] V zájmu jednotné judikatury NSS připomíná, že v obdobné věci již rozhodl rozsudkem ze dne 19. 9. 2024, čj. 1 Azs 158/2024-37, a dospěl zde k závěru, že správní orgány nemohou dovozovat nezájem České republiky na přijímání státních příslušníků z Vietnamu za účelem výkonu nekvalifikované práce z nařízení č. 220/2019 Sb., a to ani s ohledem na ekonomicko-bezpečnostní zájmy České republiky, neboť „*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.*“ To ostatně vyplývá rovněž z důvodové zprávy k novele zákona

o pobytu cizinců provedené zákonem č. 176/2019 Sb., neboť „*zavedení kvót je navrhováno pouze vůči cizincům žádajícím 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.*“ Kvóty stanovené nařízením č. 220/2019 Sb. jsou tedy navázány výlučně na žádosti podané na zastupitelském úřadě České republiky a nelze je uměle rozšiřovat též na žádosti podané cizím státním příslušníkem kdekoli jinde. Tento závěr ostatně odpovídá i smyslu a účelu stanovených kvót, které mají zabránit, aby zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji získali cizinci nesplňující potřebný stupeň kvalifikace.

[30] Nelze tak přisvědčit žalované, že z nařízení č. 220/2019 Sb. vyplývá nezájem 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.

[31] S tímto hodnocením se NSS ztotožňuje i v nyní posuzované věci, a proto nepovažuje za důvodné věc předložit rozšířenému senátu k posouzení. Jak však Krajský soud v Brně správně podotkl, 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.

5. Závěr a náklady řízení

[32] Na základě výše uvedených důvodů NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil. Jelikož je krajský soud vázán právním názorem NSS, musel by žalobě proti rozhodnutí žalované vyhovět a vrátit jí věc k dalšímu řízení, proto NSS rozhodl výrokem II současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.

[33] Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaná v dalším řízení vázána právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku. Na základě výše uvedeného proto 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 stanovených nařízením č. 220/2019 Sb.

[34] Jelikož NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně rozhodnutí správního orgánu, je ve smyslu § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. V souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník,

který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení před soudem, které vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[35] Žalovaná v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti (výrok III tohoto rozsudku). Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto má vůči žalované právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před krajským soudem a NSS. Podle § 57 odst. 1 náklady řízení představují zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupkyně stěžovatele a její hotové výdaje.

[36] V řízení před krajským soudem uhradil stěžovatel soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Zástupkyně stěžovatele učinila ve věci 2 úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*advokátní tarif*)] a sepsání a podání žaloby (§ 11 odst. 3 advokátního tarifu). Za dva úkony náleží zástupkyni stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 2 x 3 100 Kč, celkem tedy 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 300 Kč na jeden úkon právní služby, celkem tedy 600 Kč. Jelikož je NSS z jeho úřední činnosti známo, že zástupkyně stěžovatele je plátkyní DPH, zvyšuje se celková částka o 1 428 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Celkové náklady stěžovatele v řízení o žalobě tak činí 11 228 Kč.

[37] V řízení o kasační stížnosti uhradil stěžovatel soudní poplatek, který činí 5 000 Kč. Zástupkyně stěžovatele učinila jeden právní úkon, a to sepsání a podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu), v hodnotě 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupkyně stěžovatele je plátkyní DPH, částka se tedy zvyšuje o 714 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Celkové náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tak činí 9 114 Kč.

[38] Celkově je tedy žalovaná povinna uhradit stěžovateli náklady řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč.

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

V Brně dne 27. listopadu 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu