



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **B. T. G.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, čj. 101257-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018-164,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018-164, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, čj. 101257-3/2018-OPL, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce, Mgr. Petra Václavka, advokáta, na náhradě nákladů soudního řízení 24 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ministra zahraničních věcí (dále jen „ministr“) ze dne 1. 3. 2018 bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) ze dne 15. 12. 2017, čj. 3765/2017-HANOI-40, kterým byla podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zamítnuta žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o této žádosti bylo zastaveno.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u krajského soudu, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

## II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že v listopadu 2017 mu bylo znemožněno podat žádost o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu. Stěžovatel tvrdí, že prokázal, že se již dlouhodobě snažil o registraci v systému Visapoint. Vzhledem k nefunkčnosti a nemožnosti registraci provést se stěžovatel obrátil na svého právního zástupce, který naplánoval cestu do Hanoje na zastupitelský úřad. Pár dnů před odletem (30. 10. 2017) bylo zastupitelským úřadem oznámeno, že systém Visapoint bude ke dni 31. 10. 2017 zrušen a od 1. 12. 2017 nahrazen novým objednacím systémem. Zrušení systému Visapoint bylo dlouho plánováno, ale jeho zrušení bylo oznámeno až dne 30. 10. 2017. Zastupitelský úřad dále dne 8. 11. 2017 oznámil, že ode dne 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017 bude omezena jeho činnost. Stěžovateli je známo, že v tomto období byl zastupitelský úřad zcela uzavřen pro žadatele, kteří žádali o vízum nebo pobytové oprávnění, neboť byly rušeny také dříve objednané termíny v systému Visapoint. S ohledem na uvedené stěžovateli nezbylo, než podat prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb stížnost na správní orgán, k níž jako přílohu připojil žádost o zaměstnaneckou kartu, neboť v rozhodnou dobu neměl jinou možnost, jak tuto žádost podat.

[4] Stěžovatel rozvedl, že odůvodněný případ dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců nepodléhá správnímu uvážení, ale jedná se o neurčitý právní pojem (viz rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22). Tento neurčitý právní pojem nezahrnuje pouze zdravotní či sociální důvody, jak dovodil žalovaný, nýbrž se může jednat také o překážky na straně správního orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 10 Azs 219/2015-67). Pokud se jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců na základě správního uvážení správní orgány následně dospějí k závěru, zda upustí od osobního podání žádosti nebo ne. Dle stěžovatele správní orgány použily správní uvážení předčasně, a to ve fázi posouzení, zda se jedná o naplnění neurčitého právního pojmu „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a proto byl stěžovatel zbaven v tomto ohledu možnosti soudního přezkumu. Z tohoto důvodu jsou rozhodnutí správních orgánů podle stěžovatele nepřezkoumatelná.

[5] Dle žalovaného není odůvodněným případem dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců nepřístupnost systému Visapoint. Stěžovatel k tomu podotkl, že uváděl, že v době podání žádosti neexistovala žádná možnost sjednání termínu pro podání takové žádosti a zastupitelský úřad byl navíc zcela uzavřen. Tuto skutečnost nezohlednil ani krajský soud, který pouze uzavřel, že uzavření zastupitelského úřadu bylo technickou přestávkou při přechodu ze systému Visapoint na nový objednací systém. Podle stěžovatele a potažmo podle judikatury správních soudů je organizace technického uspořádání přijímání žádostí svěřena zastupitelským úřadům. To znamená, že si zastupitelské orgány stanoví způsob, jakým budou sjednávány termíny pro podání žádostí, nikoli že si samy upravují období, ve kterých bude tímto technickým uspořádáním umožněno sjednání termínu. Proto neobstojí argumentace soudu, že si stěžovatel měl počkat na nový objednací systém, který mu umožní podat žádost o zaměstnaneckou kartu. K tomu stěžovatel dodal, že nelze tvrdit, že se jednalo pouze o překlenovací období při přechodu ze starého na nový objednací systém, neboť od 8. 11. 2017 byly všechny předchozí termíny ze systému Visapoint rušeny. Pokud správní orgány neumožnily sjednání termínu pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, představuje tato skutečnost objektivní překážku na straně zastupitelského úřadu, která měla být posouzena jako odůvodněný případ dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[6] Podle stěžovatele správní orgány porušily základní zásady veřejné správy. Jejich postupem byla porušena předvídatelnost práva a postupu orgánů veřejné moci, neboť nebylo jasné

pokračování

stanoveno, jakým způsobem mají být podávány žádosti. Správní orgány rovněž nepostupovaly tak, aby cizincům nevznikaly zbytečné náklady.

[7] Dle názoru stěžovatele se krajský soud nevypořádal s žalobními námitkami v celém rozsahu. Dále namítl, že krajský soud neprovedl žádný ze stěžovatelem navrhaných důkazů, aniž by tento postup řádně odůvodnil. Krajský soud se pouze vypořádal s návrhem na výslech svědků a to tak, že zpochybnil jejich vypovídací hodnotu. S tímto stěžovatel nesouhlasí, neboť svědci jsou povinni uvádět pravdivé údaje. Krajský soud uvedl, že se stěžovateli nepodařilo prokázat rozhodné skutečnosti, stěžovatel ovšem dokládal řadu důkazních prostředků.

[8] Stěžovatel dále zpochybnil funkčnost nového objednáčích systému, který je dle jeho názoru opět nefunkční a zkorumpovaný, neboť mu je objektivně znemožněno podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu. Uvedené nasvědčuje tomu, že jeho žádosti o upuštění od osobního podání této žádosti mělo být vyhověno, neboť ani na základě nového objednáčích systému by nezískal termín k jejímu podání.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s vypořádáním námítky o překročení pravomoci správními orgány, které argumentovaly nutností regulace migrace. V nyní projednávané věci se totiž jedná o spor o formu podání žádosti o pobytové oprávnění. To, zda pobytové oprávnění bude či nebude uděleno, je pak věcí Ministerstva vnitra.

[10] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku, v němž krajský soud podle jeho názoru vyčerpávajícím způsobem vypořádal argumenty stěžovatele. Žalovaný dále uvedl, že stěžovatel podal žádost o zaměstnaneckou kartu jako přílohu ke stížnosti dne 20. 11. 2017, tedy v době, kdy dosavadní provoz systému Visapoint byl již ukončen. V této době byl stěžovatel také informován o tom, že je současně připravován nový způsob objednávání a z tohoto důvodu k datu podání stížnosti nebyl žádný objednáčích systém v provozu. Dle žalovaného se nejednalo o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který by ospravedlňoval upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Přejít na nové technické uspořádání neznemožnilo stěžovateli podat žádost v přiměřeném časovém horizontu. Uvedené rovněž krajský soud považoval za stěžejní a ostatní námitky považoval za účelové. Žalovaný podotkl, že přechodné období, v němž nebyl v provozu žádný objednáčích systém, nebyl stanoven svévolně k tomu, aby cizincům nebylo umožněno žádost podat. Tato situace není při činnosti správních orgánů ničím výjimečná a rovněž není v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

[12] Žalovaný poznamenal, že veškerá argumentace stěžovatele vztahující se k systému Visapoint je v posuzované věci irelevantní, neboť žádost o zaměstnaneckou kartu byla podána v době, kdy byl systém Visapoint již ukončen. Ze stejného důvodu je irelevantní rovněž argumentace vztahující se k novému objednáčích systému. Žalovaný dále konstatoval, že stěžovatel nesprávně uvedl, že od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017 byl zastupitelský úřad zcela uzavřen a že termíny sjednané v systému Visapoint do 31. 10. 2017 byly zrušeny. Vyřizovány byly žádosti žadatelů, kteří se zaregistrovali v systému Visapoint do 8. 11. 2017. V dalším období byla prováděna organizační opatření, v důsledku čehož byla omezena činnost konzulárního úřadu a nebyly sjednávány nové termíny k podávání žádostí. Část objednaných žadatelů byla telefonicky přeoobjednána na nejbližší termíny v prosinci 2017.

[13] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel od počátku tvrdí, že se neúspěšně pokoušel zaregistrovat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint. Stěžovatel si s ohledem na tuto skutečnost dle svého tvrzení také sjednal právní zastoupení. Se svým právním zástupcem si naplánovali cestu na zastupitelský úřad v Hanoji, kde se chtěli osobně dostavit a sjednat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Dne 30. 10. 2017 byla na webových stránkách zastupitelského úřadu zveřejněna informace, že ke dni 31. 10. 2017 končí provoz systému Visapoint a od 1. 11. 2017 již objednávání termínu pro přijetí žádostí prostřednictvím tohoto systému nebude možné. Současně byla zveřejněna informace, že od 1. 11. do 30. 11. 2017 jsou termíny k podání žádostí objednány v rámci dosavadního provozu systému Visapoint. Dále bylo uvedeno, že je připravován nový způsob objednávání termínů pro příjem žádostí na období od 1. 12. 2017 s tím, že nové informace budou zveřejněny na webových stránkách zastupitelského úřadu dne 24. 11. 2017. Dne 8. 11. 2017 zastupitelský úřad zveřejnil na webových stránkách, že jeho provoz bude od 9. 11. na konzulárním úseku dočasně omezen. V tomto období proto nebyly sjednávány nové termíny k podávání žádostí. V této době se rovněž právní zástupce stěžovatele dostavil s jiným klientem na zastupitelský úřad a nebyl zde vpuštěn. Dne 22. 11. 2017 byla na zastupitelský úřad doručena prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb stížnost stěžovatele na postup zastupitelského úřadu, v důsledku něhož není stěžovateli umožněno podat žádost o zaměstnaneckou kartu, resp. sjednat termín k jejímu podání. K této stížnosti stěžovatel připojil žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou s žádostí o upuštění od jejího osobního podání § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V této žádosti stěžovatel především uváděl, že je mu dlouhodobě znemožněno podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu a kritizoval fungování systému Visapoint.

[16] Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění relativně komplexně upraveným v § 42g zákona o pobytu cizinců a jedná se o zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, či ze dne 30. 5. 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS).

[17] Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat osobně 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.

[18] Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.

[19] Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad 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

pokračování

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.

[20] Posledně citované ustanovení v sobě zahrnuje „nejen správní uvážení, ale kombinuje je s neurčitým právním pojmem „odůvodněný případ“. Tento pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Správnímu orgánu je poskytován prostor pro zhodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoliv. Míra „uvážení“ správního orgánu se zde zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou nese povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá.“ (rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22). Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je tak v obecné rovině věcí výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení, a proto podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. usnesení NSS ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS).

[21] Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je výjimečná možnost a bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky NSS ze dne 11. 8. 2015, čj. 6 Azs 77/2015-36, ze dne 27. 7. 2016, čj. 10 Azs 219/2015-67, či ze dne 8. 9. 2016, čj. 10 Azs 163/2016-37). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (viz rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, čj. 10 Azs 219/2015-67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106, NSS 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 nenařazuje. 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.“ NSS v tomto ohledu dále v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 213/2018-22, upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním stavem, tedy na situace, kdy je objektivně nemožné se dostavit k zastupitelskému úřadu, ale rovněž situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena; lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit. Není pak rozhodné, zda samotná žádost o pobytové oprávnění spolu s žádostí od osobního podání žádostí byla podána osobně nebo poštou. Uvedené závěry lze přiměřeně aplikovat i na nyní projednávanou věc.

[22] V rozsudku ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, rozšířený senát konstatoval, že „[j]e na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřízení žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby byla schopna je za přiměřených nákladů zvládat. Musí však v každém případě umožnit žadatelům takové žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem podat. Je na veřejné správě, zda ke splnění tohoto úkolu využije informační technologie, víceetapňovou proceduru posuzování žádostí, prvky náhodného výběru, nástroje ekonomické regulace (správní poplatky v citelné výši) anebo kombinaci některých z těchto či jiných nástrojů. Zvolené nástroje však musí být založeny na racionálních a férových pravidlech a umožňovat průběžnou i následnou kontrolu toho, že nejsou zneužívány či používány svévolně.“ Dle citovaného rozsudku nesmí být uvedená povinnost zneužívána k jiným účelům, zejména

ji nesmí zneužívat ke svévolnému faktickému bránění žadatelům své žádosti vůbec podat, a tím k faktickému znemožnění ucházet se o pobytová oprávnění v ČR.

[23] V projednávané věci je nutné přihlédnout ke specifiku posuzovaného případu, že žádost stěžovatele o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu byla podána v době, kdy byl zrušen systém Visapoint a činnost zastupitelského úřadu byla omezena a tento úřad *vůbec* nepřijímal nové objednávky termínů k přijímání žádostí. V rozhodné době byly případně vyřizovány pouze žádosti, jejichž podání byly sjednány termíny ještě v systému Visapoint. NSS nezpochybňuje, že z uvedeného důvodu existovaly objektivní překážky na straně správního orgánu ve vztahu k příjmu nových objednávek termínů k osobnímu podání žádostí. Zastupitelský úřad v tomto přechodném období řešil technické uspořádání a organizační změny z důvodu přechodu na nový objednávací systém. Uvedená situace sice nebyla důsledkem svévole správního orgánu, na základě které by bylo bráněno cizincům žádosti podat, ale jedná se o případ, který měl na mysli NSS v rozsudku ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106, tj. závažné provozní problémy na straně zastupitelského úřadu. To ovšem ještě bez dalšího neznámá, že se nutně muselo také jednat o odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jak rozvedeno níže.

[24] Spornou otázkou především je, zda tato situace nezasáhla do práv žadatelů (v projednávané věci stěžovatele) na vyřízení jejich žádostí v přiměřeném časovém horizontu ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52.

[25] Doba, po kterou z provozních důvodů na straně zastupitelského úřadu nefungoval žádný objednávací systém, trvala cca měsíc a dne 24. 11. 2017 byl zveřejněn nový způsob objednávání termínů pro přijímání žádostí, tedy s časovým předstihem přede dnem 1. 12. 2017, od něhož měl nový systém fungovat.

[26] Při posuzování této otázky NSS zohlednil i svou předcházející judikaturu, přičemž např. v rozsudku ze dne 23. 2. 2018, čj. 5 Azs 312/2017-33, uvedl: „[t]rvání na respektování úředních hodin jednotlivých agend zastupitelského úřadu není přímým zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jakkoliv má násobně vyšší poptávka po podání žádostí na ZÚ Hanoj za důsledek, že nikoliv všichni žadatelé mohou být v každý okamžik úředních hodin uspokojeni, fakt, že se na některého žadatele nedostane řada, je pouhým nepřímým důsledkem regulace správního úřadu v podobě úředních hodin. [...] Správní úřad při výkonu své pravomoci v zahraničí nemá stejné technické a personální možnosti jako správní úřady na území České republiky a jeho provoz je podstatně nákladnější než provoz tuzemských správních úřadů. S přihlédnutím ke zvláštní povaze výkonu státní správy v zahraničí a z toho vyplývajících omezení nezakládá pocítovaná nedostatečnost kapacit, resp. umožnění osobního podání žádostí ještě nezákonnost takového postupu správního orgánu.“ Obdobně v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, rozšířený senát konstatoval, že „si je vědom, že zejména v zemích, kde existuje vysoký přetlak poptávky po zaměstnání v České republice nad nabídkou, kterou je Česká republika z politických, společenských a ekonomických důvodů ochotna akceptovat (typicky Vietnam či Ukrajina), musí existovat systém, který efektivně, tedy zejména za únosných nákladů, jež ponese český stát, dokáže zvládnout velkou masu žádostí o pobytová oprávnění nejrůznějšího druhů, z nichž převážně většině nebude vyhověno. Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakořím umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto obledu může měnit podle svých potřeb.“ Intervence soudu by byla na místě v okamžiku, pokud by sjednání termínu k osobnímu podání žádosti nebylo s ohledem na kapacitu a organizaci žalovaného v podstatě možné, případně pokud by nebylo možné v přiměřené době.

[27] V projednávané věci se nejedná o nemožnost podání příslušné žádosti v důsledku regulace činnosti zastupitelského úřadu (např. jeho úředních hodin apod.), ale k nemožnosti podání těchto žádostí došlo v důsledku jeho závažných provozních problémů. Otázkou přitom

pokračování

je, zda lze bez dalšího dobu jednoho měsíce, po kterou nebylo možné sjednat si termín pro osobní podání žádosti, považovat za nepřiměřenou ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, tj. zda může jít o odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ve většině případů tomu tak skutečně nebude, tato doba je sama o sobě poměrně krátká na to, aby se výraznějším způsobem dotkla práv žadatelů.

[28] V projednávané věci je ovšem třeba s ohledem na tvrzení stěžovatele, že se již několik měsíců předtím neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu prostřednictvím systému Visapoint, zohlednit (v případě, že bude toto tvrzení stěžovatele prokázáno) rovněž tuto dobu. Jinými slovy řečeno, doby, po které nebylo, byť z různých důvodů (např. nefunkčnost systému Visapoint a přechod na jiný objednávací systém), žadateli umožněno sjednat si termín pro osobní podání žádosti, se počítají. Bylo by absurdní tyto doby „dělit“, neboť při akceptaci takového názoru, by celková doba, po kterou nebylo možné dotčenou žádost podat, mohla trvat v krajním případě i několik let.

[29] Uvedenou otázkou se ovšem dosud správní orgány (ani krajský soud) nezabývaly a nesprávně vycházely zejména z toho, že doba jednoho měsíce v rámci přechodu na jiný objednávací systém, není dobou nepřiměřenou. Ministr zahraničních věcí v žalobou napadeném rozhodnutí pouze vyslovil pochybnosti o oprávněnosti kritiky systému Visapoint, přesto však bylo přistoupeno k ukončení doby platnosti s poskytovatelem tohoto systému a v době zrušení systému Visapoint byly objednávací kapacity na listopad 2017 naplněny. Uvedl, že celá situace byla vynucena značným převisem poptávky nad kapacitami zastupitelského úřadu.

[30] NSS v této souvislosti zdůrazňuje, že pro posouzení věci nejsou rozhodné jen důvody, pro které se stěžovatel údajně nemohl v systému Visapoint registrovat, ale také doba, po kterou tak nemohl z příčin nikoli na své straně učinit. Stěžovateli totiž i přes problémy popsané v rozhodnutí ministra muselo být umožněno podat žádost v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52).

[31] Nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že je nadbytečné se vyjadřovat k „*minulému období, kdy systém Visapoint fungoval*“, neboť stěžovatel žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu podal jako přílohu stížnosti dne 20. 11. 2017, tedy v době, kdy již byl zveřejněn přechod na nový objednávací systém.

[32] Krajský soud zde přímo opomíjí znění § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *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.* Zákon tedy přímo předpokládá, že žádost (v tomto případě o zaměstnaneckou kartu) bude zastupitelskému úřadu doručena (nikoli osobně projednána) spolu s uvedením důvodů pro upuštění od jejího osobního podání. Důvodem pro upuštění od jejího osobního podání přitom ve smyslu recentní judikatury může být právě nemožnost sjednat si dříve po nepřiměřenou dobu termín pro její osobní podání např. právě prostřednictvím systému Visapoint.

[33] S právě uvedeným souvisí také kasační námitka neprovedení důkazů krajským soudem. Krajský soud podrobně rozvedl, z jakých důvodů neprovedl důkazy navržené stěžovatelem. Argumentace krajského soudu přitom vychází z nesprávného názoru, že pro rozhodnutí v této

věci, kdy měl stěžovatel „*respektovat nová pravidla hry*“, nebyla jeho snaha o přihlášení se do systému Visapoint rozhodná.

[34] Již z uvedených důvodů jsou rozhodnutí správních orgánů, které vycházely z nesprávného právního názoru, nezákonná a v důsledku toho je rovněž nezákonný rozsudek krajského soudu, který jejich závěry aproboval.

[35] S ohledem na již uvedené se však NSS shoduje s krajským soudem v tom, že nebylo nutné provádět výslechy stěžovatelem navržených svědků ke skutečnostem vztahujícím se k uzavření zastupitelského úřadu. Pro posouzení této věci není totiž rozhodné, zda skutečně v listopadu 2017 byly zrušeny také termíny pro osobní podání žádostí o pobytová oprávnění. Pro posouzení této věci je podstatné posouzení, zda si stěžovatel mohl osobní podání žádosti sjednat. Toto sjednání se činí prostřednictvím objednáacího systému (viz § 169f zákona o pobytu cizinců) a není nutná osobní přítomnost stěžovatele či jeho zástupců.

[36] Dále nelze přisvědčit námitce stěžovatele, kterou zpochybnil funkčnost nového objednáacího systému, který mu opět údajně objektivně znemožňuje podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu.

[37] Nyní projednávanou žádost podal stěžovatel ještě před zavedením nového systému a ani správní orgány či krajský soud nijak tento nový objednáací systém hodnotit nemohli. Ačkoli to není pro posouzení této věci podstatné ani sám stěžovatel zatím konkrétně netvrdí, kdy a jak mu bylo tímto novým objednáacím systémem znemožněno příslušnou žádost později podat.

[38] Pokud se jedná o námitku týkající se údajného překročení pravomoci správními orgány, které argumentovaly nutností regulace migrace, žalovaný na str. 10 svého rozhodnutí poukázal na čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 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, a konstatoval, že „*nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu nejenže není v rozporu s veřejným zájmem, ale přímo naplňuje veřejný zájem na cílené pracovní migraci, kdy jsou z legitimních důvodů preferováni pracovníci z předem určených destinací*“.

[39] NSS souhlasí se závěrem krajského soudu, že se jedná spíše o námitku týkající se nesprávné argumentace než námitku týkající se nedostatku pravomoci správního orgánu, který rozhodoval o žádosti stěžovatele o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Tato argumentace nadto ani nebyla rozhodným důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatele. Pro úplnost je ovšem vhodné poukázat na rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019-54, z něhož plynou následující právní věty: „*I. Jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace migrace na vlastní území. Tu je možné provádět při respektování principů demokratického právního státu a dělby moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). II. Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a majícího obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření, které v důsledku omezuje právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona. III. Usnesením vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018 č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik nemohla vláda pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty (§ 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Správní orgány proto měly při posuzování žádosti o zaměstnaneckou kartu postupovat tak, jako by usnesení vlády neexistovalo, a žádost posoudit pouze z hledisek předpokládaných*



pokračování

*zákonem.*“ Z uvedeného je zřejmé, že argumentace ministra je příliš zjednodušená a v kontextu projednávané věci nesprávná. Nemůže-li bez zákonného zmocnění ani vláda interním normativním právním aktem zavést určitou regulaci směřující vůči neurčitému počtu adresátů a mající obecnou povahu, tím spíše tak nemůže učinit např. zastupitelský úřad. Je ovšem korektní poznamenat, že v projednávané věci zastupitelský úřad v označeném období nepřijímal předmětné žádosti z důvodu provozních, nikoli na základě nějakého svého „aktu“.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[40] NSS tedy shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil NSS současně také rozhodnutí žalovaného, který je vázán v dalším řízení právním názorem vysloveným výše.

[41] V dalším řízení tedy bude zejména nutné posoudit stěžovatelem tvrzenou celkovou dobu, po kterou si nemohl sjednat termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, a to včetně doby, po kterou se tak údajně snažil učinit prostřednictvím systému Visapoint (v tomto směru ovšem leží důkazní břemeno na straně stěžovatele). Dále bude nutné posoudit, z jakých důvodů tato nemožnost nastala a komu ji lze přičítat. Teprve poté bude možné zhodnotit, zda se v projednávané věci jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců pro upuštění od osobního podání uvedené žádosti.

[42] NSS je dále 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.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8.000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč) a dále náklady na zastoupení.

[43] Stěžovatel byl v řízení zastoupen advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Stěžovatelův zástupce učinil celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou příprava a převzetí věci, podání žaloby, podání kasační stížnosti a účast u jednání krajského soudu dne 27. 6. 2018 [§ 11 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Soud tedy přiznal stěžovatelově zástupci odměnu za tři úkony právní služby ve výši 4 x 3.100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 13 600 Kč, zvýšených o částku 2.856 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Náklady řízení celkem činí 24 456 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2019

Ondřej Mrákota  
předseda senátu