



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **P. V. N.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. března 2018 č. j. 101218-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. ledna 2019 č. j. 51 A 19/2018 - 65,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. ledna 2019 č. j. 51 A 19/2018 - 65 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobce podal dne 20. listopadu 2017 žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou se žádostí o upuštění od osobního podání žádosti. Tyto žádosti byly podány společně se stížností na postup Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“). Ke dni 31. října 2017 byl přitom ukončen provoz systému Visapoint z důvodu přechodu na nový objednávací systém, který byl spuštěn dne 5. prosince 2017.

[2] Usnesením ze dne 15. prosince 2017 č. j. 3765/2017-HANOI-51/a zastupitelský úřad podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítl žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a zároveň zastavil řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

[3] Ministr zahraničních věcí (dále též jen „ministr“) se ztotožnil se závěrem, že žalobcova situace neodůvodňovala upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu,

pročez rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl rozklad žalobce proti usnesení zastupitelského úřadu. Ministr konstatoval, že neúspěšné pokusy žadatele registrovat se přes systém Visapoint nejsou důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti a nedokazují ani, že tento systém nebyl v dané době funkční. Žalobce nedoložil žádné zdravotní, respektive sociální důvody, ani jiné skutečnosti, které by mohly odůvodnit upuštění od osobního podání žádosti. Přechod na nový objednávací systém v průběhu měsíce listopadu, který byl spojený s dočasným výpadkem registrace termínů pro osobní podání žádostí o pobytové oprávnění, označil ministr za technické opatření, které omezuje cizince v podávání žádostí v přiměřené míře. Ministr nepřisvědčil žalobci, že by přechod na nový systém představoval výjimečnou situaci. V průběhu přechodného období nebyl žadatelům upřen žádný z objektivně dostupných termínů. Zákon o pobytu cizinců žalobci ukládal povinnost podat žádost o zaměstnaneckou kartu osobně v předem sjednaném termínu. Dle názoru ministra však žalobce vůbec neměl v úmyslu sjednat si termín pro podání žádosti a rovnou se pokusil požadavek zákona obejít. Zastupitelský úřad informoval o ukončení systému Visapoint a přechodu na nový objednávací systém na svých webových stránkách s týdenním předstihem, což považoval ministr za dostatečné, neboť dosavadní i nový systém jsou si podobné.

[4] Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra i usnesení zastupitelského úřadu a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Zastupitelský úřad totiž nijak nereagoval na tvrzení žalobce, že od 31. října 2017 nefungoval systém Visapoint a od 9. listopadu 2017 byl uzavřen zastupitelský úřad, což žalobci znemožnilo sjednat si termín pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu osobně. Toto pochybení neodstranil ani ministr v rozhodnutí o rozkladu. Krajský soud správním orgánům vytkl zejména chybný výklad pojmu „odůvodněný případ“ (jako důvod pro upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců) ve vztahu k individuálním okolnostem žalobcova případu. Dále krajský soud zkritizoval blíže neodůvodněný závěr ministra, že omezení provozu zastupitelského úřadu není důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Dle názoru krajského soudu ministr nepřipustně zúžil rozsah případů odůvodňujících upuštění od osobního podání žádosti na zdravotní a sociální důvody. Krajský soud dospěl s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu k závěru, že i „nefunkčnost sjednávacího systému bez toho, aniž by byl stanoven náhradní způsob objednání, obecně zakládá objektivní překážku, pro kterou žadatelé nemají možnost sjednat si termín pro osobní podání žádosti o pobytové oprávnění.“ Ani přechod na nový objednávací systém by neměl vést k tomu, že žadatelé nebudou mít po celý měsíc možnost sjednat si termín pro osobní podání žádosti. Výpadek registračního systému byl navíc ohlášen jen s jednodenním předstihem a zároveň s ním byl omezen provoz samotného konzulárního oddělení. Krajský soud dále konstatoval, že ministr nevezl v úvahu omezenou časovou platnost dokladů, které žadatelé k žádostem o povolení k pobytu přikládají. V závěru svého rozhodnutí krajský soud podotkl, že při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění nelze zkoumat, zda bude konkrétní žádost úspěšná z hlediska stanoveného počtu cizinců, jimž Česká republika umožní na svém území pracovat.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost, k níž záhy doplnil i návrh na přiznání odkladného účinku. Stěžovatel trvá na tom, že krátkodobé omezení objednávání žadatelů o pobytové oprávnění spojené s přechodem na nový objednávací systém není případem odůvodňujícím upuštění od osobního podání žádosti.

pokračování

I pokud by stěžovatel připustil, že krátkodobý, jasně časově ohraničený výpadem registračního systému je důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti, nepřekročil v žalobcově případě meze správního uvážení. Žalobce netvrdil, že by okamžitě a naléhavě potřeboval navštívit Českou republiku, nemožnost objednat se k osobnímu podání žádosti konkrétně v listopadu 2017 mu tak nemohla způsobit zásadní újmu. Žalobce nemá právo podat žádost o zaměstnaneckou kartu v jakémkoli libovolném okamžiku. Přejít na nový objednávací systém vyžaduje zajistit kompatibilitu s tím stávajícím, což výrazně omezuje možnost zavést dočasně náhradní způsob objednávání. Na podporu své argumentace stěžovatel odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích.

[6] Stěžovatel dále upozornil, že pokud vyprší platnost dokladů, které je žadatel povinen přiložit k žádosti o pobytové oprávnění, vyzve jej zastupitelský úřad k předložení aktuálních dokumentů. Hrozba expirace těchto dokladů proto nemůže mít žádný vliv na posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění.

[7] Stěžovatel rovněž podotkl, že zástupce žalobce podal žádost o zaměstnaneckou kartu společně se stížností na postup zastupitelského úřadu, a to přesto, že mu bylo známo, že je v daný den činnost zastupitelského úřadu omezena. Dle názoru stěžovatele se tak snažil „přebíhat ve frontě“ ostatní žadatele o pobytové oprávnění.

[8] Stěžovatel též trvá na tom, že možnost omezit počet cizinců, jimž se umožní výkon zaměstnání v České republice, lze vzít v úvahu již při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. V tomto směru odkazoval na článek 8 odst. 3 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.

[9] V závěru kasační stížnosti označil stěžovatel část odůvodnění rozsudku krajského soudu za nesrozumitelnou. Krajský soud totiž stěžovateli vytýkal, že mezi „odůvodněné případy“ pro upuštění od osobního podání žádosti zahrnul pouze zdravotní a sociální důvody, což však neodpovídá odůvodnění rozhodnutí o rozkladu, v němž ministr zahraničních věcí připustil, že uvedený pojem může zahrnovat i překážky na straně zastupitelského úřadu. Dále stěžovatel namítl, že krajský soud nenařídil ústní jednání, ačkoli stěžovatel ve vyjádření k žalobě vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[11] Stěžovatel namítl, že krajský soud rozhodl bez jednání, ačkoli stěžovatel ve vyjádření k žalobě navrhoval nařídít ve věci jednání. Toto tvrzení odpovídá obsahu spisu předloženého krajským soudem, z něhož je zřejmé, že nařízení jednání požadoval v podání ze dne 12. června 2018 i žalobce.

[12] Podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), platí, že *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou, nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastníci do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.* Nejvyšší správní soud přitom dlouhodobě judikuje, že rozhodne-li krajský soud

o žalobě bez jednání, ačkoli s tím účastníci řízení nesouhlasí, zatíží řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (rozsudky ze dne 29. listopadu 2005 č. j. 4 As 46/2004 - 58, ze dne 30. září 2009 č. j. 8 As 49/2008 - 62 či ze dne 10. ledna 2019 č. j. 10 Azs 259/2018 - 34).

[13] Stěžovateli je též třeba přisvědčit, že odůvodnění rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné. Krajský soud totiž stěžovateli na jednu stranu vytkl, že se nezabýval tím, zda lze, popřípadě proč nelze omezení fungování objednávacího systému považovat za „odůvodněný případ“ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (odstavce 27 – 40 odůvodnění napadeného rozsudku), hned nato však zkritizoval závěr správních orgánů, že „žalobcem namítané objektivní okolnosti na straně zastupitelského úřadu v podobě omezení jeho provozu nelze pod odůvodněné případy podřadit“ (odstavce 40 a následující rozsudku krajského soudu). Takové odůvodnění však nemůže obstát. Pokud má být vadou správního rozhodnutí chybějící výklad neurčitého pojmu obsaženého v zákoně, nelze mu zároveň vytýkat, že tento pojem interpretuje nesprávně. Nepřezkoumatelný závěr nelze zároveň věcně přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2007 č. j. 5 Afs 115/2006 - 91). Krajský soud úvahy žalovaného podrobně přezkoumal, přesto učinil závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, čímž s odkazem na § 76 odst. 1 s. ř. s. zdůvodnil i své rozhodování bez jednání.

[14] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že krajský soud jednal jako se žalovaným s ministrem zahraničních věcí, který však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2006 č. j. 4 As 57/2005 - 64, č. 2800/2006 Sb. NSS, a ze dne 15. ledna 2004 č. j. 6 A 11/2002 - 26, č. 5/2004 Sb. NSS; ve vztahu k řízením s obdobným předmětem jako to nyní posuzované viz rozsudky ze dne 10. ledna 2019 č. j. 7 Azs 341/2018 - 35, ze dne 19. prosince 2018 č. j. 8 Azs 276/2018 - 47, ze dne 21. listopadu 2018 č. j. 9 Azs 372/2018 - 25 a ze dne 25. října 2018 č. j. 4 Azs 249/2018 - 49). Dle názoru Nejvyššího správního soudu to platí i přesto, že při rozhodování o žádostech podle zákona o pobytu cizinců není zastupitelský úřad organizační složkou Ministerstva zahraničních věcí, nýbrž samostatným správním orgánem v kompetenčním smyslu (k tomu srov. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 30. května 2017 č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a ze dne 30. května 2017 č. j. 7 Azs 227/2016 - 36, č. 3603/2017 Sb. NSS, ve spojení s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. listopadu 2017 č. j. 4 Azs 168/2017 - 15, č. 3658/2018 Sb. NSS a ze dne 15. srpna 2018 č. j. 4 Azs 150/2018 - 35, popřípadě s usnesením ze dne 14. února 2018 č. j. 1 Azs 339/2017 - 49). Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť, jak vyplývá z citované judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Na závěr považuje Nejvyšší správní soud za vhodné podotknout, že pokud by se ukázal správný závěr krajského soudu o tom, že rozhodnutí ministra zahraničních věcí je nepřezkoumatelné, nebylo by vadou řízení rozhodnutí bez jednání, neboť v takovém případě předpokládá tento postup přímo zákon [srov. § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Za současného stavu, kdy krajský soud napadenému rozhodnutí vytýká nevypořádání a zároveň chybné posouzení tvrzení žalobce o tom, že v jeho případě je odůvodněné upustit od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, však takový závěr učinit nelze.

pokračování

Není totiž zřejmé, pro kterou z vad, jež vedle sebe nemohou obstát, krajský soud rozhodnutí správních orgánů vlastně zrušil.

[16] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, pročež rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud též upřesňuje, že se s ohledem na vady, které rozsudek krajského soudu vykazuje, nemohl zabývat podstatou sporu mezi žalobcem a žalovaným, tedy zda bylo v žalobcově případě na místě upustit od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, jakož ani jinými otázkami, které snad mohly v řízení vyvstat.

[18] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnost (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. března 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu