



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **V.T. D.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1 proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101191-3/2018-OPL, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 40/2018 - 157,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč k rukám jeho zástupce advokáta Mgr. Petra Václavka **ve lhůtě 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) přijalo dne 20. 11. 2017 žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty a žádost o upuštění od povinnosti jejího osobního podání. Žalobce v žádosti uvedl, že se dlouhodobě snažil sjednat termín pro osobní podání žádosti v systému Visapoint, avšak nebyl úspěšný. Dne 30. 10. 2017 zastupitelský úřad zveřejnil na svých webových stránkách informaci, že se k následujícímu dni dosavadní objednávací systém ruší. Nový systém, který zastupitelský úřad zveřejní 24. 11. 2017, bude fungovat od 1. 12. 2017, proto po celý listopad 2017 nebudou mít žadatelé možnost sjednat si termín pro osobní podání svých žádostí. Zastupitelský úřad žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti zamítl usnesením ze dne 15. 12. 2017, č. j. 3765/2017-HANOI-65/a, a řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavil. Žalobce podal proti tomuto usnesení rozklad, kterému ministr zahraničních věcí nevyhověl a rozhodnutím uvedeným v záhlaví potvrdil usnesení zastupitelského úřadu.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Ten jeho rozhodnutí spolu s usnesením zastupitelského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Neztotožnil se s postojem ministra, že předchozí nefunkčnost systému Visapoint není pro posuzovanou věc důležitá. Zákon zastupitelskému úřadu ani žádnému orgánu výkonné moci neumožňuje regulovat počet přijímaných žádostí již „na vstupu“ tím, že bude určitému množství cizinců znemožněno už to, aby žádost vůbec podali. Správní orgány nemohou provozní komplikace související s přechodem na nový systém přijímání žádostí klást k tíži adresátů veřejné moci. Zákon o pobytu cizinců totiž umožňuje při respektování práv žadatelů na tento mimořádný technický stav adekvátně reagovat prostřednictvím institutu upuštění od osobního podání žádosti. Zastupitelský úřad proto měl upustit od povinnosti podat žádost o zaměstnaneckou kartu osobně a podanou žádost o zaměstnaneckou kartu přijmout.

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek krajského soudu označil za nepřezkoumatelný a nezákonný. Uvedl, že pro posuzovanou věc nebylo důležité reflektovat i období fungování objednáčích systému Visapoint, neboť žalobce podal svoji žádost dne 20. 11. 2017 – tj. v době, kdy tento objednáčích systém již nebyl funkční. Rozhodné tak bylo pouze období dočasného omezení provozu zastupitelského úřadu, kdy se přecházelo na nový způsob objednávání žadatelů, tj. období od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017, resp. do 27. 11. 2017, kdy byl zaveden nový objednáčích systém. Dočasná neexistence objednáčích systému podle stěžovatele sama o sobě nemůže odůvodnit tzv. nouzový způsob podání žádosti, jak to dovodil krajský soud, neboť byla jasně časově ohraničena, sledovala legitimní cíl – přechod na nový objednáčích systém a s ohledem na destinaci nepřekročila míru nezbytnosti. Nemůže být proto důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti. Stěžovateli také není jasné, jakou souvislost má třítydenní omezení provozu zastupitelského úřadu s nemožností správního orgánu rozhodovat o případném omezení počtu přijímaných žádostí bez zákonného zmocnění nebo netransparentním způsobem v situaci, kdy Česká republika netransponovala do svého právního řádu směrnici 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 (dále jen „směrnice“).

[4] Stěžovatel nesouhlasí s názorem, že by posuzovaná věc podléhala směrnici. Výklad krajského soudu, který se jí týká, považuje za nesprávný. Čl. 8 odst. 3 směrnice nijak neomezuje členský stát ve stanovení okamžiku, ve kterém se odmítne žádostí zabývat. Toto ustanovení rovněž umožňuje členským státům postupovat podle vlastní volby určitým způsobem. Z pohledu unijního práva proto nevyžaduje transpozici v podobě obecně závazného předpisu členského státu. Předmětná volba může být učiněna i faktickým opatřením založeném např. na rozhodnutí vlády.

[5] Žalobce ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Uvedl, že jestliže minimální možnost získat registraci k podání žádosti v systému Visapoint představuje podle ustálené judikatury odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, pak odůvodněným případem musí být o to víc i situace, kdy žádný objednáčích systém neexistuje a žadatel tak nemá ani onu minimální pravděpodobnost, že si potřebný termín pro osobní podání žádosti sjedná. Stěžovatel věděl od roku 2014, kdy dojde k ukončení fungování systému Visapoint, přesto nezajistil plynulý přechod na nový objednáčích systém. Jeho postup, kdy o ukončení systému informoval pouhý den předem, proto nelze považovat za přiměřený a ani za nezbytný.

pokračování

[6] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud nejdříve přistoupil k posouzení důvodnosti kasační stížnosti, ke kterému je povinen podle § 109 odst. 3 a 4. Vady, k nimž by musel přihlídnout i bez návrhu, však neshledal. Důvodnost kasační stížnosti dále posoudil v mezích uplatněných důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově a právně obdobnými případy se již zabýval v rozsudcích ze dne 31. 7. 2019, č. j. 10 Azs 218/2019 - 50, ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 216/2019 - 46, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 - 42, ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 147/2019 - 41, ze dne 30. 7. 2020, č. j. 2 Azs 148/2019 - 40 (všechny rozsudky, které Nejvyšší správní soud cituje v tomto rozhodnutí, jsou dostupné na www.nssoud.cz). Stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádný důvod, pro který by se Nejvyšší správní soud měl od již dříve vyslovených názorů odchýlit. Ze závěrů vyslovených v těchto rozsudcích proto vychází i v nyní posuzované věci.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností a dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný. Odůvodnění rozhodnutí obsahuje srozumitelné, jasné a snadno identifikovatelné důvody, pro které krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí a je z něj také zřejmé, o čem a jak krajský soud rozhodl.

[10] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku předně v tom, že krajský soud v rámci svého posouzení reflektoval i předcházející období fungování systému Visapoint, ačkoli žalobce podal svoji žádost až v době, kdy tento systém již funkční nebyl. Ze správního spisu však Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce svoji žádost o upuštění od osobního podání odůvodnil právě tím, že se dlouhodobě neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání přes Visapoint ještě předtím, než byl tento objednávací systém zrušen, což stěžovatel ve vyjádření ke správní žalobě nerozporoval. V takovém případě ovšem nelze předchozí neúspěšné pokusy přehlížet, neboť doby, po které si žadatel nemohl bez svého zavinění sjednat termín k osobnímu podání žádosti, se sčítají. Pro posouzení otázky, zda situace konkrétního žadatele odůvodňuje upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, pak nejsou rozhodné pouze důvody, pro které se žadatel nemohl objednat k osobnímu podání (např. nefunkčnost dosavadního systému nebo neexistence nového objednávacího systému), ale i celková doba, po kterou se cizinec o sjednání termínu marně snažil (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 - 42). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že pro posouzení správní žaloby bylo důležité i předchozí období fungování systému Visapoint. Tato jeho úvaha proto nečiní napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[11] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost stěžovatel spatřuje v tom, že z rozhodnutí není zřejmé, proč krajský soud v souvislosti s dočasnou neexistencí objednávacího systému způsobenou přechodem na nový objednávací systém založil své rozhodnutí na závěru, že s ohledem na neprovedení směrnice není přípustné, aby zastupitelský úřad bez zákonného zmocnění omezoval počet přijímaných žádostí o zaměstnanecké karty. Nejvyšší správní soud konstatuje, že to byl právě stěžovatel, který na tuto směrnici upozornil a který z ní vyvodil oprávnění zastupitelského úřadu regulovat počet přijímaných žádostí o pobytové tituly. Krajský soud tak pouze reagoval na argumentaci stěžovatele a zdůraznil, že příslušná ustanovení směrnice nelze vykládat tak, že lze omezovat počet osob, kterým bude zaměstnanecká karta vydána již „na vstupu“ tím, že bude určitému množství cizinců znemožněno už to, aby žádost vůbec podali. Tuto reakci proto v žádném případě nelze považovat za nesrozumitelnou.

[12] Nejvyšší správní soud se dále zabýval zákonností napadeného rozhodnutí. Zaměstnanecká karta je zvláštním typem dlouhodobého pobytového povolení. Držitele opravňuje k přechodnému pobytu delšímu než 3 měsíce a k výkonu určeného zaměstnání na území České republiky. Podmínky, za kterých je cizinec oprávněn žádat o zaměstnaneckou kartu podat, upravuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Cizinec je povinen podat žádost osobně (§ 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a k tomuto účelu si sjednat termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce (§ 169f zákona o pobytu cizinců). V odůvodněných případech může zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud cizinec spolu s žádostí doloží důvody pro upuštění od této povinnosti (§ 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

[13] Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 – 62, č. 2756/2013 Sb. NSS, že *„žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem.“* Tyto závěry potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, č. 3601/2017 Sb. NSS.

[14] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že krátkodobá neexistence objednávacího systému související s přechodem na nový systém sama o sobě nemůže znamenat odůvodněný případ, který ospravedlní tzv. nouzové podání (srov. rozsudek ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 43). Závěr krajského soudu, že je třeba žadatelům o zaměstnaneckou kartu umožnit podat žádost nouzovým způsobem pokaždé, když není možné sjednat termín pro osobní podání žádosti, je proto nepřesný. Navzdory této nepřesnosti však důvody, pro které krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí, ob stojí, neboť, jak Nejvyšší správní soud uvedl výše (v odst. 10), doby, po které si žalobce nemohl bez svého zavinění sjednat termín k osobnímu podání žádosti, se sčítají. Skutečnost, že se žalobce dlouhodobě marně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti přes Visapoint, přitom stěžovatel ve vyjádření ke správní žalobě nerozporoval. Aniž by se zabýval otázkou, jak dlouho a jak intenzivně se žalobce pokoušel termín k osobnímu podání přes tento systém získat a zda jeho marná snaha již neznamena, že žádost nelze podat v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, je zřejmé, že Visapoint chaotickým omezením možnosti získat termín k osobnímu podání plnil svoji úlohu, pro kterou byl zaveden – tedy regulovat počet přijímaných žádostí. Takový způsob regulace však v konečném důsledku nepřipustně omezuje právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť meze základním právům může stanovit pouze zákon (čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a nikoliv opatření vlády, ministerstva nebo zastupitelského úřadu provedené bez zákonného zmocnění.

[15] Jelikož stěžovatel nerozporoval žalobcovu dlouhodobou marnou snahu získat termín k osobnímu podání v systému Visapoint, nemůže Nejvyšší správní soud krajskému soudu vyčítat, že se nezabýval otázkou, jak dlouho se žalobce o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti přes Visapoint pokoušel, než přistoupil k nouzovému podání a jaký vliv tato délka na povinnost osobního podání měla. Jestliže tedy krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí z důvodu, že pro regulaci počtu žádostí neměl zastupitelský úřad oprávnění, není jeho rozhodnutí nezákonné.

[16] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

pokračování

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl zastoupený advokátem, který sepsal vyjádření ke kasační stížnosti. Učinil tím jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodu 5 advokátního tarifu částku 3 100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů. Výše odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů je tedy 3 400 Kč. Tato částka se zvyšuje o 21% DPH (714 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tedy představuje částku 4 114 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. září 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu