



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ondřeje Sekvarda v právní věci žalobce: **V. Q. H.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106781-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 58/2018 – 61,

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 náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 8, Brno.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ministra zahraničních věcí (dále jen „ministr“) ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106781-3/2018-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“ či „prvostupňový správní orgán“) ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3819/2017-HANOI-3 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byla dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zamítnuta žalobcova žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o této žádosti bylo zastaveno.

[2] Rozhodnutí ministra napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k novému projednání a rozhodnutí. Namítal, že postupoval v souladu s platnou právní úpravou, protože bylo povinností

zastupitelského úřadu od povinnosti osobního podání žádosti upustit; využil totiž (v té době) jediný možný zákonný postup, jak dosáhnout zahájení řízení v případě, že má objektivní doložitelné důvody, proč nemůže učinit osobní podání žádosti o pobyt podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Zdůraznil, že ačkoli § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců uvádí, že zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání upustit, z judikatury správních soudů vyplývá, že při existenci a prokázání objektivních důvodů tak učinit musí. Dále odkázal na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu týkající se konkrétně poměrů na Velvyslanectví České republiky v Hanoji a registraci žadatelů v tzv. systému Visapoint. Nesouhlasil taktéž s výkladem, že možnost upuštění od povinnosti osobního podání žádosti je v zákoně omezena pouze na okolnosti, které žadateli fyzicky znemožňují se osobně dostavit; důvodem pro prominutí této povinnosti dle něj naopak může být cokoli, co žadateli v osobním podání žádosti o konkrétní pobytové oprávnění brání (včetně situace, která nastala v jeho případě, tedy že nebyl schopen se v systému vůbec zaregistrovat). Upozornil, že dle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je taková žádost nepřijatelná pouze v případě, kdy cizinec nedodrží způsob sjednání termínu pro její podání, který stanoví zákon; ten však v rozhodném znění žádný způsob neurčoval, protože dané ustanovení bylo toho času obsolentní. Zastupitelský úřad proto nemohl na své úřední desce zveřejnit jakýkoli způsob sjednání termínu podle vlastního uvážení, nýbrž pouze takový, který je výslovně stanovený zákonem o pobytu cizinců. Žalobce se vymezil též proti skutečnosti, že objednávací systémy slouží k omezení počtu podávaných žádostí; provádění takové regulace však odporuje zákonu, neboť není transparentní. Ze zákona o pobytu cizinců nevyplývá oprávnění orgánu veřejné moci bránit občanům Vietnamu v osobním podání žádosti o pobyt či vízum; zastupitelské úřady naopak mají povinnost zorganizovat svoji činnost tak, aby žadatelé měli možnost svoje žádosti osobně podat v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem. Akcentoval dále, že je třeba rozlišovat mezi právem na podání žádosti a právem na kladné rozhodnutí o ní. Na žádosti občanů Vietnamu o zaměstnaneckou kartu se pak dle žalobce vztahuje Směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotná povolení k pobytu a práci 2011/98/ES ze dne 13. 12. 2011 (dále jen „Směrnice“), která nepřipouští, aby státy regulovaly počet podaných žádostí za účelem vydání zaměstnanecké karty.

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 58/2018 – 61 (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí ministra i prvostupňové správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; zároveň žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Shrnul, že podstatou sporu je, zda § 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňují zastupitelské úřady k provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí o pobytové tituly již na jejich úrovni. Naznal přitom, že pokud by měl být správní orgán oprávněn provádět regulaci podávaných žádostí či počtu žadatelů „na vstupu“, muselo by toto oprávnění být stanoveno zákonem; žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců však správní orgán k takovému postupu nezmocňuje. Poukázal, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 věta první správního řádu) a taktéž existuje povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu); citoval přitom z komentářové literatury k těmto ustanovením. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2014, č. j. 6 Afs 144/2014 – 42, jenž shrnul tak, že je neakceptovatelné, aby správní orgány bránily dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů obstrukčním jednáním, které vyvěrá výhradně z překážek ležících na straně správního orgánu, které jsou čistě organizačního charakteru a nejsou ani zdaleka nepřekonatelné. Pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců není vyloučena platnost základních zásad činnosti správních orgánů, protože je dle krajského soudu nezbytné jeho jednotlivá ustanovení vykládat pokud možno ve prospěch dotčených osob, resp. ve smyslu těchto zásad.

pokračování

Ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je proto dle soudu nezbytné nahlížet tak, že správní orgán je sice povinen určit dobu pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a na úřední desce zveřejnit způsob sjednání si termínu osobního podání žádosti, avšak není oprávněn tak učinit za účelem popření zásady dobré správy či bránění dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů. Upozornil taktéž, že nestanoví-li zákon výslovně jinak, je každý správní orgán povinen přijmout veškerá podání, k čemuž musí uzpůsobit svoji činnost. Pokud tak neučiní (v posuzované věci navíc zcela záměrně), je jeho povinností přijmout i žádosti podané „nouzovým“ způsobem. Je proto zcela nepřijatelné, aby zastupitelské úřady bez výslovného zákonného zmocnění omezovaly počty podaných žádostí uměle vytvořenými překážkami ležícími čistě na jejich straně. Má-li být počet podaných žádostí omezen například určitými „kvótami“, je nezbytné, aby je stanovil zákon. Krajský soud pak měl za to, že není možné vykládat čl. 8 odst. 3 Směrnice tak, že by bylo možné počet osob, jimž bude vydána zaměstnanecká karta, omezovat již „na vstupu“, tedy tím, že bude určitému množství cizinců znemožněno už to, aby žádost vůbec podali. Zároveň poukázal, že Česká republika netransponovala danou Směrnicí do českého právního řádu, přičemž je nepřijatelné, aby o případném omezení počtu přijímaných žádostí rozhodovala vláda bez zákonného zmocnění nebo naprosto netransparentním způsobem (kdy není zřejmé, či žádost ještě spadá do povolené kvóty) sám zastupitelský úřad.

[4] Krajský soud dále obsáhle citoval z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 (body 92 - 101), v nichž se vyjádřil ke kvalitám a funkčnosti systému Visapoint. Zdůraznil, že nastoupilo-li po jeho zrušení období, v němž nebyly přijímány vůbec žádné žádosti (nyní řešená situace), pak odkazované závěry zůstaly plně aplikovatelné, neboť zastupitelský úřad svým postupem celou situaci pro žadatele ještě více zhoršil. Pro posuzované období totiž v podstatě zcela znemožnil sjednání si jakéhokoli termínu pro osobní podání žádosti; jestliže tedy již v případě nesprávně fungujícího objednávacího systému správní soudy dospěly k tomu, že daná situace odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí, tím spíše tento závěr musí platit tehdy, jestliže je osobní podávání žádostí vyloučeno. Souhlasil sice s tvrzením žalovaného, že příprava nového mechanismu přijímání žádostí mohla způsobit technické komplikace, které vyústily v dočasné uzavření zastupitelského úřadu (provozní komplikace technického rázu představují běžný jev, jímž může být postižen jakýkoliv orgán veřejné moci), tato situace však v žádném případě nemohla být kladena k tíži adresátů veřejné moci, a to zvláště tehdy, když zákon upravuje institut upuštění od osobního podání žádosti, který umožňuje při respektování práv žadatelů na tento mimořádný technický stav adekvátně reagovat.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

Kasační stížnost žalovaného

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které jej navrhl zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud dle něj vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť své závěry postavil na posouzení oprávnění zastupitelského úřadu provádět regulaci (filtraci) podávaných žádostí a na aplikování zásady dobré správy a bránění dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů; to však vůbec není předmětem sporu. Naopak se nezabýval klíčovou otázkou věci, tedy zda byly dány důvody pro zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a zastavení řízení o této žádosti. Při svém rozhodování navíc vzal krajský soud v potaz i období fungování systému Visapoint, který však v předmětné době (22. 11. 2017) již nebyl funkční. Relevantním skutkovým stavem je proto pouze období dočasného omezení provozu sjednávacího systému, tj. interval od 9. 11. 2017

do 30. 11. 2017, resp. do 27. 11. 2017, kdy byl zaveden nový (telefonický) způsob objednávání žadatelů. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť jej krajský soud založil též na úvaze zahrnující i předcházející období, kdy daný systém fungoval. Zdůraznil dále, že prvostupňové ani napadené rozhodnutí nebylo založeno na argumentaci, která by se týkala Směrnice; žalovaný ji toliko zmínil ve vyjádření k žalobě. Krajský soud však založil napadený rozsudek mimo jiné na tom, že je nepřijatelné, aby vláda rozhodovala o možném omezení počtu přijímaných žádostí bez zákonného zmocnění, případně netransparentním způsobem sám zastupitelský úřad. Stěžovateli ovšem není jasné, proč v případě dočasného omezení provozu konzulárního úseku zastupitelského úřadu krajský soud vycházel ve svém rozhodnutí z této argumentace, neboť v posuzovaném případě není úvaha týkající se omezování počtu přijímaných žádostí o zaměstnanecké karty vůbec namístě; napadený rozsudek proto považuje taktéž za nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti.

[6] Dle přesvědčení stěžovatele není vůbec relevantní v souvislosti s třítydenním omezením provozu konzulárního úseku zastupitelského úřadu jakákoli úvaha týkající se omezení počtu přijímaných žádostí; nejednalo se totiž o uměle vytvořenou překážku ležící na straně správního orgánu. Naopak má za to, že postupoval v souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52. K omezení provozu totiž došlo z důvodu přechodu na nový objednávací systém, který by umožnil žadatelům v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. Zastává názor, že dočasná neexistence objednávacího systému sama o sobě nemůže být vyhodnocena jako situace odůvodňující nouzový způsob podávání žádostí. Zastupitelský úřad nepostupoval svévolně, když po určitou dobu omezil činnost svého konzulárního úseku; dočasné omezení či pozastavení příjmu nejrůznější žádostí v činnosti správních orgánů není ničím výjimečným, a to obzvláště s přihlédnutím k tomu, že zastupitelské úřady nemají při výkonu své pravomoci v zahraničí stejné technické a personální prostředky a jejich provoz je podstatně nákladnější než na území České republiky. Judikatura taktéž neposkytuje ani oporu k argumentaci krajského soudu, že by při rozhodování o žádostech o upuštění od osobního podání žádosti mělo být zohledňováno období před a po dočasném omezení provozu. Zatímco technické či organizační překážky mohou v určitých případech představovat důvod pro upuštění od osobního podání žádosti, v případě opatření z důvodu přechodu na nový objednávací systém je s ohledem na časovou ohraničenost, sledování legitimního cíle a nepřekročení mezí toho, co je v takové situaci nezbytné, *a priori* vyloučeno, aby se mohlo jednat o důvod pro upuštění osobního podání žádosti. Třítydenní pozastavení možnosti se objednat k osobnímu podání žádostí nelze pokládat za svévolné a z časového hlediska nepřiměřené; příprava nového objednávacího systému byla totiž jednoznačně krokem ve prospěch žadatelů, a to při respektování vodítek poskytnutých rozšířeným senátem. V tomto smyslu přisvědčily stěžovateli v obdobných věcech i Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018 - 164, a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 12. 2018, č. j. 11 A 120/2018 - 35 (z obou rozhodnutí přitom citoval). Ve skutkově obdobné věci dále stěžovatel odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 - 73, který se týkal tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v uzavření konzulárního oddělení ve dnech 14. 8. - 24. 8. 2017 z důvodu jeho paralyzování hromadnými žádostmi.

[7] Nesouhlasí ani s tím, že by neumožňování registrace k osobnímu podání žádosti po přechodnou dobu bylo v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Napadený rozsudek vede k tomu, že zastupitelský úřad je *de facto* povinen přijmout žádost o zaměstnaneckou kartu, kdykoliv tak chce žadatel učinit, a v případě dočasného omezení provozu musí při vyloučení možnosti osobního podání akceptovat tzv. nouzové podání. Takové závěry však popírají možnost zastupitelského úřadu si svou práci jakkoliv zorganizovat,

pokračování

tedy s ohledem na omezené kapacity stanovit takový počet termínů, který je schopen zpracovat; smyslem jakéhokoliv objednacího systému je však regulace počtu žádostí, které správní orgán přijme k vyřízení. I Nejvyšší správní soud přitom uznává, že v jednom okamžiku není možné přijmout všechny žádosti; nesmí pouze docházet k excesům, že by zavedený systém naprosto znemožňoval objednání se k osobnímu podání žádosti. Korektiv umožňující vyhodnotit konkrétní situaci žadatele jako odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu slouží k zajištění toho, aby každý žadatel měl reálnou šanci se objednat k osobnímu podání žádosti. Potřeba takového korektivu ale nevzniká v situaci krátkodobého pozastavení objednávání termínů z důvodu přechodu na nový systém, jelikož takové opatření nevede k nemožnosti podat žádost v přiměřeném čase lidsky důstojným způsobem. Krajský soud nijak nepřihlédl ke skutečnosti, že žalobce byl předem informován o ukončení objednacího systému, o dočasném pozastavení objednávání i o termínu spuštění nového (telefonického) objednacího systému. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2014, č. j. 6 Afs 144/2014 – 42, je pak v projednávané věci bez podstatného významu.

[8] Sporná situace je pak dle stěžovatele zcela mimo oblast působnosti Směrnice, protože je krajským soudem zaujatý výklad zcela irrelevantní; nadto je však taktéž věcně nesprávný. Z gramatického, systematického a teleologického výkladu čl. 8 odst. 3 Směrnice totiž vyplývá, že nijak neomezuje členský stát ve stanovení okamžiku nepřipustnosti žádosti v situaci regulace objemu vstupů; je tak stále záležitostí členských států, zda a kolika občanům třetích zemí umožní na svém území pobyt za účelem zaměstnání. Dané ustanovení navíc nevyžaduje transpozici v podobě obecně závazného předpisu členského státu, ergo příslušná volba může být učiněna i faktickým opatřením založeným např. na rozhodnutí vlády. Napadenému rozhodnutí tedy nelze vytýkat, že nemá oporu v zákoně.

Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že požádal zastupitelský úřad o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt, což odůvodnil dlouhodobou nemožností registrace v systému Visapoint v době, kdy byl ještě provozován; dále pak tím, že po jeho ukončení nebyl zveřejněn žádný nový objednací systém, přičemž zástupci žalobce nebyl sdělen ani na základě žádosti o informace. Zastupitelskému úřadu bylo z jeho úřední činnosti známo, že se zástupci žalobce nepodařilo prostřednictvím Visapointu zaregistrovat žádného jeho klienta, což dokládali výtisky z příslušné internetové stránky; tyto pak v souhrnu představovaly důkaz o stovkách marných pokusů o registraci, které zástupce žalobce pro své klienty (včetně žalobce) prováděl k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Žalobce zastupitelskému úřadu navrhl, že tyto výtisky doloží na základě jeho výzvy, ačkoli jsou mu tyto pokusy o registraci známy a má je k dispozici; tento postup přitom zvolil z technických důvodů, protože odeslání takového objemu dat by bylo prakticky nemožné. Zdůrazňuje tedy, že se nejprve snažil marně registrovat v tzv. systému Visapoint. Poté se teprve ocitl v situaci, kdy systém Visapoint byl zrušen a zastupitelský úřad bezprostředně na to nezveřejnil nový objednací systém; stále přitom podmiňoval osobní podání žádosti registrací, kterou však znemožňoval. Podle žalobce z § 169f zákona o pobytu cizinců vyplývá, že zastupitelský úřad je povinen mít nepřetržitě na úřední desce zveřejněný způsob sjednání termínu pro osobní podání žádosti a tento systém nepřetržitě provozovat, popřípadě po ukončení jednoho systému bezprostředně zveřejnit a provozovat nový systém. Jestliže existuje povinnost předem si sjednat termín k podání žádosti, odpovídá tomu povinnost zastupitelského úřadu mít nějaký systém k objednávání nepřetržitě zveřejněný a provozovaný.

Replika stěžovatele k vyjádření žalobce

[10] Stěžovatel v replice znovu zdůraznil, že argumentace systémem Visapoint je irelevantní, neboť v době podání žádosti žalobce byl již jeho provoz ukončen a během přechodného období nebyl v provozu žádný systém tohoto druhu. Pokud žalobce argumentuje stovkami marných pokusů o registraci ostatních klientů téhož zástupce, stěžovatel má za to, že by předmětné výtisky nevyprávěly nic o konkrétní situaci žalobce a jeho případných pokusech o registraci. Ten nepředložil důkazy, že se opakovaně po delší dobu marně pokoušel o registraci, přičemž zastupitelský úřad nemohl jeho situaci kvalifikovat jako odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Tvrzení žalobce, že ani do budoucna nebylo možno očekávat změnu, protože nový objednávací systém měl trpět stejnými nedostatky jako Visapoint, považuje za irelevantní; nelze totiž zohlednit námitky směřující proti způsobu objednávání, kterého žalobce vůbec nevyužil. Měl dle předsvědčení stěžovatele počkat, až bude nový objednávací systém v provozu; teprve pokud by mu ani ten v přiměřené době neumožnil registraci, mohl uplatnit svou žádost o upuštění od osobního podání. Námitka žalobce, že zastupitelský úřad je povinen mít nepřetržitě na úřední desce zveřejněn způsob ke sjednání termínu pro osobní podání žádosti, nemá oporu v zákoně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel v řízení jedná zaměstnancem s požadovaným vzděláním dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel tvrdí napadení rozsudku krajského soudu pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že téměř obsahově totožnou kasační stížností téhož stěžovatele ve stejné právní a obdobné skutkové situaci se již zabýval např. v rozsudcích ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 216/2019 - 46, či ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 - 42 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Z právního posouzení v nich učiněného vycházel Nejvyšší správní soud i v nyní projednávaném případě, neboť neshledal žádný důvod, proč se od již dříve vyslovených závěrů odchýlit.

[15] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce již od počátku tvrdil, že se dlouhodobě neúspěšně pokoušel zaregistrovat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint. Uvedl přitom, že tato skutečnost byla zastupitelskému úřadu známa z jeho úřední činnosti, přesto však konstatoval, že na základě případné výzvy správního orgánu znova doloží desítky výtisků z internetové stránky systému Visapoint (potvrzující nemožnost registrace k podání žádosti o pobytové oprávnění), které jeho zástupce již dříve předložil v případě jiných žadatelů (srov. Žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti ze dne 21. 11. 2017). 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 sděleno, že je připravován

pokračování

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. 2017 na konzulárním úseku dočasně omezen. Dne 22. 11. 2017 pak byla zastupitelskému úřadu doručena žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu spojená s žádostí o upuštění od jejího osobního podání ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců; tento postup přitom žalobce odůvodnil tím, že je mu dlouhodobě znemožněno tuto žádost podat osobně.

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

[17] 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 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.*“ Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS).

[18] Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobytů 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36, 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 musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*prostřednictvím 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.*“ Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním

stavem, 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.

[19] V rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že „*je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřízení žádosti 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, víceúrovňovou 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.*“

[20] K rozsudkům krajských soudů, jimiž stěžovatel v podané kasační stížnosti podpůrně argumentoval ve svůj prospěch a z nichž obsáhle citoval, Nejvyšší správní soud z úřední činnosti zjistil: rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018 - 164, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 42; proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2018, č. j. 11 A 120/2018 - 35, byla podána kasační stížnost, která je vedena pod sp. zn. 8 Azs 419/2018 (o níž doposud nebylo rozhodnuto); kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 - 73, pak sice byla rozsudkem ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 176/2018 - 54, zamítnuta, jednalo se ovšem o odlišnou situaci, neboť předmětnou žalobou se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem zastupitelského úřadu.

[21] V rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 42 (zrušujícím rozsudek krajského soudu, o jehož argumentaci stěžovatel opřel svou kasační stížnost), Nejvyšší správní soud posuzoval otázku, 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 NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, tj. zda může jít o odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve většině případů tomu tak skutečně nebude, neboť tato doba je sama o sobě poměrně krátká na to, aby se výraznějším způsobem dotkla práv žadatelů. Dále uvedl, že je 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 sčítají*“ (bod 28). Nejvyšší správní soud zdůraznil, 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*“ (bod 30). Pro posouzení dané věci bylo podstatné, zda si stěžovatel mohl osobní podání žádosti sjednat, přičemž toto sjednání se činí prostřednictvím objednávacího systému. Vzhledem k tomu, že žádost podal stěžovatel ještě před zavedením nového systému, správní orgány ani krajský soud nemohly nový objednávací systém hodnotit. Na závěr Nejvyšší správní soud poukázal na rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 – 54; uzavřel přitom, že nemůže-li bez zákonného zmocnění 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.

pokračování

[22] K nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že se v první řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah pojmu nepřezkoumatelnosti, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245). Nejvyšší správní soud přitom v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, zdůrazňuje, že „při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku předně z důvodu, že krajský soud postavil své závěry na posouzení oprávnění zastupitelského úřadu provádět regulaci podávaných žádostí, nikoliv na otázce, zda byly v dané věci dány důvody pro zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že sama podstata sporu skutečně tkvěla v otázce zákonnosti zamítnutí žalobcovy žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, které se krajský soud (i když stručně a nikoliv zcela explicitně) věnoval v odst. [58] napadeného rozsudku. Nelze však přisvědčit stěžovateli v tom, že by krajským soudem učiněné posouzení oprávněnosti zastupitelského úřadu provádět jakoukoli regulaci podávaných žádostí již „na vstupu“ bylo v dané věci irrelevantní, natož že by způsobovalo nesrozumitelnost napadeného rozsudku; tuto argumentaci totiž předestřel žalobce (srov. odst. [2 - 3] rozkladu žalobce ze dne 15. 2. 2018), stejně tak se k ní vyjádřil i ministr (srov. bod III/zaprve napadeného rozhodnutí). Krajský soud tedy pouze reagoval na účastníky řízení dříve vyslovené; jestliže některé z řešených otázek věnoval (byť třeba i nadbytečně) obsáhlejší pasáže v rámci napadeného rozsudku, nezpůsobuje to samo o sobě jeho nepřezkoumatelnost.

[23] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel dále spatřoval v tom, že krajský soud vzal v rámci svého právního posouzení věci v potaz i předcházející období fungování systému Visapoint. V nyní posuzovaném případě však žalobce argumentoval tím, že se dlouhodobě neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti, což stěžovatel vůbec nerozporoval (resp. poprvé tak učinil až v replice k vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, když uvedl, že žalobce tuto skutečnost řádně neprokázal). S ohledem na výše citovanou judikaturu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem, který považoval za relevantní pro posouzení dané věci i předchozí fungování systému Visapoint, a jeho odůvodnění proto neshledal nepřezkoumatelným; stejně tak nenaznal, že by krajský soud vzal za základ napadeného rozsudku nesprávně zjištěný skutkový stav (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 – 42).

[24] Napadený rozsudek pak dle Nejvyššího správního soudu není nepřezkoumatelný ani z důvodu argumentace krajského soudu Směrnici, jak se z důvodu její neaplikovatelnosti na řešenou věc domnívá stěžovatel. Předně je třeba zdůraznit, že na tuto Směrnici poukázal nejprve žalobce (srov. odst. [5] rozkladu žalobce ze dne 15. 2. 2018); dále se k ní vyjadřoval též ministr (srov. bod III/začtvrté napadeného rozhodnutí), přičemž uvedl, že přijetí omezeného počtu žádostí s ní není v rozporu. Krajský soud přitom zrušil napadené rozhodnutí především z důvodu, že jestliže v případě nesprávně fungujícího objednávacího systému správní soudy dospěly k tomu, že daná situace odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí, tím spíše tento závěr

musí platit tehdy, když je osobní podávání žádostí zcela vyloučeno. Co se Směrnice týče, tou argumentoval pouze ve vztahu k tvrzením stěžovatele o možnosti regulovat počty žádostí. Krajský soud měl za to, že není možné vykládat čl. 8 odst. 3 Směrnice tak, že lze omezovat počet osob, jimž bude vydána zaměstnanecká karta, již „na vstupu“ tím, že bude určitému množství žadatelů znemožněno žádost vůbec podat. Dále konstatoval, že Česká republika Směrnici netransponovala a je nepřipustné o případném omezení počtu přijímaných žádostí rozhodovat bez zákonného zmocnění. Tyto závěry krajského soudu nelze rozhodně vyhodnotit jako nesrozumitelné, jak tvrdí stěžovatel, nadto jsou souladné s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, ve vztahu k čl. 8 odst. 3 směrnice konstatoval, že „*ve vztahu k čl. 8 odst. 3 směrnice nelze v neposlední řadě odhlédnout ani od toho, že se týká meritorního posuzování žádosti (vyhodnocení žádosti jako nepřipustné), zatímco nyní souzená věc, jak již soud zdůraznil, spadá do fáze „předprocesní“ a týká se pouze otázky způsobu podání žádosti, nikoli její přípustnosti*“ (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 – 42).

[25] Jádrem kasační stížnosti je pak posouzení otázky, zda dočasnou neexistenci objednáčích systému, resp. nemožnost sjednání si termínu pro osobní podání žádosti z důvodu, že činnost zastupitelského úřadu byla po dobu cca 1 měsíce omezena a tento úřad vůbec nepřijímal nové objednávky termínů k přijímání žádostí, lze považovat za odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dospěl v nyní posuzovaném případě k závěru, že daná situace taktéž odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 42, ve vztahu k téměř totožným skutkovým okolnostem uvedl, že v posuzovaném období zastupitelský úřad řešil technické uspořádání a organizační změny z důvodu přechodu na nový objednáčích systém, přičemž uvedená situace sice nebyla důsledkem svévole správního orgánu, ale jednalo se o závažné provozní problémy na straně zastupitelského úřadu ve smyslu rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106. To ovšem ještě bez dalšího neznamená, že se nutně muselo také jednat o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť je vždy třeba zohlednit celkovou dobu, po kterou se žadatel neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[26] Je proto nezbytné korigovat odvoditelné závěry krajského soudu v tom, že žadatelům o zaměstnaneckou kartu je třeba v případě dočasného zrušení objednáčích systému a z toho plynoucí nemožnosti sjednat termín pro osobní podání žádosti vždy umožnit podat žádost nouzovým způsobem. Přechodná neexistence či nefunkčnost objednáčích systému v podstatě sama o sobě nezakládá odůvodněný případ, v němž je nutno umožnit žadateli nouzové podání žádosti o pobytový titul. V každém případě je ovšem třeba individuálně zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory, které žadatel uvede (např. typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné vazby v České republice atd.). V nyní posuzované věci se nejednalo pouze o dobu dočasného uzavření zastupitelského úřadu. Žalobce podle svého tvrzení opakovaně bezúspěšně usiloval o přihlášení do předcházejícího objednáčích systému Visapoint, a proto je nutné zohlednit (v případě, že bude toto tvrzení prokázáno) celkovou dobu, po kterou se neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Důvody, pro něž krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí, tedy i přes výše uvedené ob stojí; na zákonnost jeho závěru ve věci samé totiž nemá učiněný korektiv žádný vliv. Pro správní orgán je přitom závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75).

[27] Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že krajský soud považoval za žalovaného ministra zahraničních věcí, který však v dané věci není samostatným správním orgánem.

pokračování

Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán [k postavení zastupitelského úřadu v obdobné věci, jako je ta nyní, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018, č. j. 1 Azs 195/2018 - 48, část IV. a)]. Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu, neboť ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, stěžovatel je proto povinen mu nahradit účelně vynaložené náklady řízení.

[30] Náklady řízení procesně úspěšného žalobce činí odměna za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. k) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)], dále 300 Kč jako náhrada hotových výdajů advokáta [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je třeba k nákladům právního zastoupení připočítat částku představující tuto daň ve výši 714 Kč. Stěžovateli tedy bylo uloženo zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem částku 4114 Kč.

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

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu