



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové, ve věci

žalobkyně: **T. T. A. V.**  
zastoupená advokátem Mgr. Petrem Václavkem  
se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti  
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**  
se sídlem Loretánské náměstí 5, 118 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2018, č. j. 102078-3/2018-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2018, č. j. 102078-3/2018-OPL, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 8 228 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Petra Václavka, advokáta, se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, a to ve lhůtě 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

**I. Vymezení věci**

1. Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) přijalo dne 16. 11. 2017 žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty. Součástí žádosti byla i

žádost žalobkyně o upuštění od podmínky osobního podání této žádosti z důvodu, že se jí přes dlouhodobou snahu nepodařilo sjednat si prostřednictvím registrace v systému Visapoint termín osobního podání žádosti o pobytové oprávnění. Žalobkyně v žádosti o upuštění od podmínky osobního podání pobytové žádosti také uvedla, že systém Visapoint neposkytuje reálnou možnost sjednání termínu. Poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, šetření Veřejného ochránce práv a veřejně dostupné zprávy Bezpečnostní a informační služby, z nichž má vyplývat nepřístupnost tohoto objednávacího systému. V žádosti rovněž uvedla, že dokládá fotodokumentaci neúspěšných pokusů s tím, že je schopna doložit i další neúspěšné pokusy. Vzhledem k uzavření budovy zastupitelského úřadu zaslal právní zástupce žalobkyně žádost o vydání zaměstnanecké karty, včetně žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti a stížnosti na postup správního orgánu, poštou v době, kdy byl registrační systém Visapoint zrušen a nový objednávací systém dosud nebyl zprovozněn.

2. 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 žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a řízení o této žádosti zastavil usnesením ze dne 7. 12. 2017, č. j. 3757/2017-HANOI-7/a (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Žalobkyně napadla prvostupňové rozhodnutí rozkladem, který ministr zahraničních věcí zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 8. 3. 2018, č. j. 102078-3/2018-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“).

## II. Obsah žaloby

3. Podle žalobkyně vydal zastupitelský úřad nezákonné a nepřezkoumatelné rozhodnutí, načež se žalovaný údajně nevypořádal řádným a přezkoumatelným způsobem s opravným prostředkem, a tím zatížil i své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.

4. Žalobní námitky byly rozděleny do pěti následujících okruhů:

### Nepřezkoumatelnost posouzení odůvodněnosti neupuštění od povinnosti osobního podání

5. Žalobkyně se především vymezila vůči argumentaci zastupitelského úřadu a žalovaného správního orgánu, že její případ nelze považovat za odůvodněný z hlediska možnosti upuštění od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Oba správní orgány údajně nereflektovaly podstatu její argumentace a dopustily se nesprávné interpretace a aplikace neurčitěho právního pojmu „odůvodněný případ“. Žalobkyně se v žalobě vyjádřila k podstatě neurčitěho právního pojmu a správního uvážení z hlediska judikatury Nejvyššího správního soudu, přičemž uvedla, že žalovaný smísl neurčitý právní pojem s institutem správního uvážení. Žalovaný i zastupitelský úřad údajně nepřípustně zúžili neurčitý právní pojem na zdravotní, respektive i sociální důvody tkvící na straně žadatele. Podle žalobkyně nebyla vzata v potaz samotná dikce zákona o pobytu cizinců, jeho účel a smysl, ani praxe jiných zastupitelských úřadů a judikatura. Oba správní orgány dále měly pominout většinu skutkových okolností jejího případu. Žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 – 67, podle žalobkyně nevylučuje, aby v rámci odůvodněných případů byly zohledněny i překážky na straně zastupitelského úřadu. Uvedla, že zákonodárce nezúžil odůvodněné případy jen na

důvody na straně žadatele, naopak umožnil, aby odůvodněnými případy byly i důvody známé zastupitelskému úřadu z úřední činnosti. Proto je podle žalobkyně vyloučen výklad, podle něhož je odůvodněným případem výhradně překážka zdravotního, respektive sociálního charakteru na straně žadatele. Správní orgány rovněž údajně řádně nezohlednily stěžejní okolnosti jejího případu a nevypořádaly se přezkoumatelným způsobem s argumentem, že objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu může představovat i odůvodněný případ ve smyslu § 169d zákona o pobytu cizinců.

#### Objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu

6. Žalobkyně zdůraznila, že podala žádost o bytové oprávnění a žádost o prominutí povinnosti osobního podání této žádosti v době, kdy na straně zastupitelského úřadu existovala objektivní překážka znemožňující splnění zákonné podmínky, tj. sjednání termínu pro osobní podání žádosti dle § 169f zákona o pobytu cizinců.
7. Uvedla, že 30. 10. 2017 zastupitelský úřad informoval o zrušení systému Visapoint k 31. 10. 2017 s tím, že nový objednávací systém, jenž bude funkční od 1. 12. 2017, bude zveřejněn až 24. 11. 2017. Dne 8. 11. 2017 pak byla zveřejněna informace o omezení provozu zastupitelského úřadu v období od 9. 11. do 30. 11. 2017. Podle žalobkyně však došlo k naprostému uzavření zastupitelského úřadu, protože nebylo možné sjednat si nový termín pro podání žádosti (v žalobě poukázala na rušení plánovaných výslechů a znemožnění zaměstnancům právního zástupce žalobkyně vstoupit do budovy zastupitelského úřadu dne 10. 11. 2017 v souvislosti se zastupováním jiného klienta v obdobné věci).
8. Žalobkyně označila za nepřijatelné, aby zastupitelský úřad oznámil zásadní změnu dosavadního objednávacího systému teprve den před účinností takové změny a současně odložil nastolení nového systému bez jakýchkoli informací až na následující měsíc. Způsob, jakým lze splnit podmínku osobního podání žádosti podle předem stanoveného termínu, musí být podle žalobkyně v každý daný moment jasně stanoven. Zdůraznila, že zastupitelský úřad přitom věděl o nutnosti zavedení nového systému s dostatečným časovým předstihem, jak je zřejmé ze znění smlouvy o zajištění systému Visapoint, jež je veřejně dostupná v registru smluv pod ID 3351624. Uvedla, že správní orgány mohly zveřejnit informace o změně podmínek pro sjednávání termínů na základě § 169f zákona o pobytu cizinců včas, a postupem, jímž neumožnily plynulý přechod na nový objednávací systém, porušily zásadu předvídatelnosti a legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“). V rozporu se zásadou legální licence (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky) pak měl zastupitelský úřad trvat na splnění zákonných podmínek v době, kdy žádný způsob pro sjednání termínu dle § 169f zákona o pobytu cizinců nebyl stanoven. Žalobkyně rovněž poukázala na to, že žadatelé o bytové oprávnění musí splnit řadu zákonných povinností. Pravidla pro jejich splnění by tudíž měla být určena jasně, srozumitelně, spravedlivě a včas, a jejich splnění by nemělo být ze strany státu znemožněno. Zastupitelský úřad podle žalobkyně porušil základní zásady činnosti správních orgánů, jako např. zásadu, podle níž je veřejná správa službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), když v kontextu zákona o pobytu cizinců jsou veřejností cizinci žádající o bytové oprávnění, tj. i žalobkyně. Dále zmínila povinnost správního orgánu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu), přičemž zdůraznila, že se na podání žádosti dlouhodobě připravovala. Poukázala i na

poučovací povinnost a povinnost správního orgánu umožnit uplatňování práv a oprávněných zájmů (§ 4 odst. 2 a 4 správního řádu).

#### Překročení pravomoci zastupitelského úřadu

9. Celý spor se podle žalobkyně týká formy podání žádosti o pobytové oprávnění, nikoli rozhodnutí, zda bude povolení k pobytu vydáno. Zdůraznila, že stanovení migrační politiky není pravomocí zastupitelských úřadů, nýbrž Ministerstva vnitra, jež rozhoduje o udělení pobytového oprávnění. Uvedla, že jedinou samostatnou pravomocí zastupitelského úřadu v oblasti povolování vstupu na území je rozhodování o tzv. krátkodobých vízech, neboť pro ostatní pobytovou agendu plní zastupitelský úřad jen organizačně-administrativní funkce, včetně příjmu žádosti. V meritu věci však nerozhoduje, respektive jediným rozhodnutím zastupitelského úřadu je zastavení řízení v důsledku nevyhovění žádosti o prominutí povinnosti osobního podání žádosti. Nepřísluší mu však hodnotit následky rozhodnutí o pobytové žádosti.
10. Žalobkyně namítla, že zastupitelský úřad i žalovaný tak závažně překročili své pravomoci a porušili ústavně právní zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) tím, že argumentovali o nutnosti regulace migrace. Zastupitelský úřad i žalovaný údajně opomíjejí, že rozhodnutí o prominutí podmínky osobního podání žádosti ještě neznamená vydání pobytového oprávnění. Argumentovat regulací migrační politiky ve fázi řízení o žádosti o prominutí povinnosti osobního podání žádosti není podle žalobkyně na místě.

#### Ignorování konkrétní situace žadatelky

11. Žalobkyně namítla, že zastupitelský úřad ani žalovaný nedostál své povinnosti rozhodovat na základě konkrétních okolností žadatele. Poukázala na to, že již v rozkladu zdůraznila dlouhodobou snahu registrovat se v systému Visapoint, kterou také doložila fotodokumentací neúspěšných pokusů. Žalovaný ani zastupitelský úřad se však k důkazu nevyjádřili. Namítla, že žalovaný ignoroval problematiku fungování systému Visapoint, včetně relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, závěrů vyplývajících z veřejně dostupných zpráv Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) a několikaletého monitoringu Veřejného ochránce práv. Žalovaný měl tvrdit, že v letech 2015 a 2016 zpráva BIS již nezmiňovala systém Visapoint a že problém ve fungování systému byl vyřešen přidáním filtru *CAPTCHA*. Podle žalobkyně však BIS v těchto zprávách naopak deklarovala existenci hackerských útoků a prodej rezervovaných termínů na černém trhu, a dále informovala o překonání systémového ochranného prvku *reCAPTCHA*. Žalovaný tedy podle žalobkyně uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí nepravdivé údaje, jelikož ze zpráv BIS vyplývá, že žadatelé nemají reálnou šanci sjednat si termín jinak, než jeho zakoupením na černém trhu za částky pohybující se v tisících dolarů. Problematické fungování systému Visapoint je podle žalobkyně patrné jak z citovaných zpráv BIS, tak i z judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52).
12. Žalobkyně uvedla, že nemohla objektivně získat v systému Visapoint termín, a tudíž byla nucena volit mezi nepodáním žádosti, zakoupením termínu na černém trhu, anebo právním zastoupením a legálním řešením situace, pro což se rozhodla. Cestu svého právního zástupce do Hanoje údajně plánovala s dostatečným časovým předstihem v

době, kdy nemohla vědět o změně objednávacího systému. Konkrétní okolnosti jejího případu mají jasně prokazovat, že v daný moment neměla jinou možnost, než podat žádost o vydání zaměstnanecké karty spolu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti poštou skrze stížnost na postup správního orgánu.

#### Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

13. Žalobkyně současně namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to proto, že žalovaný údajně v napadeném rozhodnutí nerefletoval smysl většiny jejích námitek.
14. Žalovaný se podle ní nevypořádal s její původní námitkou, že by odklad podání žádosti odporoval veřejnému zájmu, jelikož se opakovaně poukazuje na nutnost přijímat pracovníky ze zahraničí pro rovnováhu pracovního trhu. Žalovaný měl naopak v rozporu se svými kompetencemi argumentovat nutností regulace migrace a podstatou víz, byť žádala o vydání zaměstnanecké karty.
15. Podle žalobkyně je dále nepřípustné, aby bylo s odkazem na zásadu procesní ekonomie upuštěno od řádného odůvodnění správního rozhodnutí. Tvrdila, že žalovaný řadu jejích námitek nevypořádal s odkazem na zásadu procesní ekonomie, a tím upustil od řádného odůvodnění a zjištění skutkového stavu. Podotkla, že zásada procesní ekonomie má sloužit k jinému účelu, neboť je primárně korektivem pro shromažďování podkladů. Přitom uvedla, že zastupitelský úřad se nevypořádal se závažnými otázkami, jako byla její námitka porušení veřejného zájmu, objektivní znemožnění splnění zákonné povinnosti, uzavření zastupitelského úřadu, či fotodokumentace neúspěšných pokusů o registraci v systému Visapoint. Poukázala na to, že zastupitelský úřad je povinen vypořádat se s návrhy a námitkami účastníka řízení, a nesmí být přípustné, aby žalovaný shora popsany postup zastupitelského úřadu aproboval.
16. Žalobkyně dále označila za nepřezkoumatelné i prvostupňové rozhodnutí. Uvedla, že zastupitelský úřad nedostal požadavku dostatečné individualizace rozhodnutí, a dále rozhodnutí neodůvodnil na základě řádně zjištěných skutkových okolností. Podle žalobkyně vydal zastupitelský úřad o různých pobytových žádostech klientů jejího právního zástupce zcela identická rozhodnutí. Zastupitelský úřad měl opakovaně zaměnit zásadní skutkové okolnosti žadatelů o pobytová oprávnění a nečinit rozdíl mezi jednotlivými žádostmi, a dále měl jednotlivé případy vykládat podle toho, co se mu argumentačně hodilo, údajně ve snaze zabránit žadatelům podání žádosti.
17. Ze shora uvedených důvodů žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

### **III. Vyjádření žalovaného**

18. Po rekapitulaci skutkového stavu a žalobních námitek žalovaný zdůraznil, že nelze obecně hovořit o právu občana cizího státu pobývat na území České republiky. Předdeslal, že účelem zákona o pobytu cizinců je veřejný zájem na kontrolované migraci, nikoli ochrana subjektivních práv občanů cizích států, a že ustanovení o pobytových titulech je třeba vykládat v souladu s tímto účelem. Zdůraznil, že regulace migrace se aplikuje selektivně a je důležitá zejména u nenárokových pobytových titulů, tj. u ekonomicky motivované migrace, přičemž právo státu nepřijmout ke zpracování takovou žádost plyne i z čl. 8 odst. 3 směrnice 2011/98/ES ze dne 13. 12. 2011. Dále uvedl, že ústředním

orgánem státní správy v oblasti povolování pobytu cizinců je sice Ministerstvo vnitra, ale zákon o pobytu cizinců svěřuje zastupitelským úřadům ve vízovém procesu výkon určitých úkonů zejména s ohledem na osobní podání žádosti dle § 169d, § 169f a § 169h citovaného zákona. Podle názoru žalovaného dále vykazuje řízení o povolení pobytu cizinců, a to zejména fáze před zastupitelským úřadem, taková specifika, že v něm nelze uplatnit v celém rozsahu správní praxi použitelnou na jiná správní řízení.

19. Podle žalovaného nedošlo během přechodu na nový objednávací systém v listopadu 2017 k žádné výrazné časové prodlevě. Zastupitelský úřad měl vyřizovat žádosti podané do ukončení systému Visapoint a žadatelé byli v každý okamžik informováni o způsobu objednání a o termínech. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně ještě za provozu systému Visapoint nevyčkala, až jí systém nabídne volný termín k osobnímu podání žádosti, nýbrž se v polovině října 2017 obrátila na právního zástupce. Omezení činnosti konzulárního úseku od 9. do 30. 11. 2017 bylo v daném případě bez významu, neboť žalobkyně nesplnila podmínku předchozí registrace a objednávací kapacita na měsíc listopad již byla naplněna.
20. Žalovaný dále vyjádřil názor, že se žalobkyně nevymezila vůči nepřezkoumatelnosti posouzení odůvodněnosti neupuštění od osobního podání žádosti, ale vůči jeho údajné nezákonnosti. Na tomto místě žalovaný zdůraznil, že upuštění od povinnosti osobního podání žádosti je subsidiárním řešením, k němuž může zastupitelský úřad přistoupit na základě správního uvážení, jestliže shledá daný případ jako odůvodněný konkrétními okolnostmi znemožňujícími osobní podání žádosti. Výtky žalobkyně, že došlo k zúžení odůvodněných případů dle § 169d zákona o pobytu cizinců toliko na zdravotní důvody, nekoresponduje s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. V něm se podává, že zastupitelský úřad bere v potaz zejména zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel není momentálně objektivně schopen dostavit se na zastupitelský úřad, uvedený postup však nevylučuje zohlednit i jiné relevantní důvody. Zastupitelský úřad nicméně u žalobkyně žádné relevantní důvody pro upuštění od osobního podání žádosti neshledal, a přitom zohlednil všechny podstatné okolnosti v daném čase a zemi. Zároveň podle žalovaného nedošlo ani k nesprávné interpretaci zákona o pobytu cizinců nebo k nezákonnému zúžení zákonných důvodů.
21. Žalovaný dále nesouhlasil s názorem, že odůvodněným případem pro upuštění od osobního podání žádosti může být i objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu. Podle žalovaného neprojevil zákonodárce vůli upravit takto detailně důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a ponechal posouzení všech relevantních okolností na zastupitelském úřadu. Tyto důvody nemohou však spočívat v rezignaci žadatele na získání termínu prostřednictvím objednávacího systému Visapoint v době jeho plné funkčnosti v říjnu 2017. Žalobkyně se pak nemůže dovolávat ani zásady legitimního očekávání, neboť zastupitelské úřady posuzují žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání vždy individuálně a v závislosti na místních podmínkách (v tomto ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015-67). Žalobkyně ani neprokázala existenci ustálené praxe dotčeného správního orgánu, která by svědčila v její prospěch.
22. Podle žalovaného neexistovala na straně zastupitelského úřadu objektivní překážka, jež by byla důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti. I kdyby konzulární úsek byl v provozu, nebylo by žalobkyni umožněno podat žádost, protože si k tomu předem nesjedнала termín. Nemožnost objednat se po tři týdny k osobnímu podání žádosti v

důsledku přechodu na nový objednávací systém nepovažoval žalovaný z hlediska časového horizontu za nepřiměřené. Podotkl, že objednávací kapacita na listopad 2017 byla již naplněna a zastupitelský úřad vyřizoval žádosti žadatelů registrovaných do 31. 10. 2017. Žalobkyně se údajně nemůže dovolávat práva na podání žádosti, jelikož nerespektovala podmínky jejího řádného podání. Zdůraznil, že v rozhodné době byla po žadatelích vyžadována buď platná registrace v systému Visapoint na měsíc listopad, anebo měli žadatelé dle pokynů na úřední desce zastupitelského úřadu vyčkat do 24. 11. 2017 na zveřejnění nového objednávacího systému pro objednání na prosinec. Čekací doba na volný termín však neopravňuje žadatele k obcházení systému. Nemožnost jednoho žadatele zaregistrovat si termín, zatímco jinému žadateli se registrace podaří, svědčí podle žalovaného jen o funkčnosti objednávacího systému a plnění regulační úlohy.

23. Žalovaný označil za zavádějící tvrzení žalobkyně o překračování pravomoci zastupitelského úřadu. K tomu mělo dojít tím, že zastupitelský úřad reguluje migrační politiku již ve fázi řízení o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění. Žalovaný poukázal na to, že pravomoc zastupitelského úřadu regulovat podávání žádostí o víza nebo pobyty vyplývá ze systematiky ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců a že se nejedná o svévoli zastupitelského úřadu. Zdůraznil, že regulačním nástrojem počtu žadatelů je i povinnost objednat se k osobnímu podání žádosti a pravomoc zastupitelského úřadu nezahájí řízení o žádosti (§ 169h zákona o pobytu cizinců), jestliže nebyla podána osobně ve smyslu § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu má přímo naplňovat veřejný zájem na cílené pracovní migraci, jelikož jsou preferováni pracovníci z předem určených destinací. Podle žalovaného tudíž nejde o rozpor s veřejným zájmem.
24. Žalovaný se nedomníval, že by ignoroval konkrétní situaci žalobkyně. Považoval za klíčové, že žalobkyně ještě za provozu systému Visapoint nevyčkala na volný termín k osobnímu podání žádosti a sjednala si právní zastoupení, a dále že se měl její právní zástupce dostavit k podání žádosti žalobkyně bez předchozí registrace k podání takové žádosti. Přechodné omezení provozu konzulárního úseku přitom podle žalovaného nemá žádný význam. K závěrům údajně vyplývajícím ze zpráv BIS za roky 2015 a 2016 pak žalovaný uvedl, že zprávy BIS dokládají neprolomení systému Visapoint přes četné pokusy o jeho zneužití. Současně dodal, že sebelepší objednávkový systém nemůže vyloučit snahu o jeho zneužití ze strany místních zprostředkovatelů.
25. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, podle níž zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností. S odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 7. 6. 2017, č. j. 3 Azs 134/2017-18) a Ústavního soudu (nález ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07) zdůraznil, že je podstatné, aby správní orgán vypořádal všechny závažné právní argumenty, neboť povinnost řádného odůvodnění správních rozhodnutí nelze chápat jako požadavek podrobné odpovědi na každý jednotlivý argument účastníka řízení.
26. Žalovaný uzavřel, že napadené rozhodnutí nevybočilo ze zákonných mezí, jeho úvahy korespondují s obsahem správního spisu i zásadami logického myšlení a nejsou nijak vadné. Právní normy byly správně aplikovány na zjištěný skutkový stav a žalobní tvrzení byla vyvrácena. Žalobu proto navrhl zamítnout jako nedůvodnou.

#### IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

27. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě rozhodl soud bez jednání, protože žalobkyně s takovým postupem výslovně souhlasila a žalovaný včas nevyjádřil nesouhlas s takovým projednáním věci (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

#### **Skutkový stav věci:**

28. Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:

29. Dne 16. 11. 2017 byla zastupitelskému úřadu doručena stížnost žalobkyně ze dne 13. 11. 2017 proti postupu zastupitelského úřadu, spolu s žádostí o zaměstnaneckou kartu a žádostí o upuštění od osobního podání této žádosti. K podání byl přiložen originál formuláře žádosti žalobkyně o zaměstnaneckou kartu, její pasová fotografie, doklad o zajištění ubytování v České republice, smlouva o uzavření budoucí pracovní smlouvy uzavřená mezi žalobkyní a českým zaměstnavatelem v srpnu 2017, výpis z rejstříku trestů Vietnamské socialistické republiky (včetně překladu do českého jazyka), doklad o vyšetření žalobkyně o nepřítomnosti vybraných onemocnění a kopie jejího maturitního vysvědčení (včetně jejich překladu do českého jazyka), kopie cestovního dokladu žalobkyně a fotodokumentace neúspěšných pokusů o registraci termínu k podání žádosti o dlouhodobé vízum v systému Visapoint v období 24. 10. až 30. 10. 2017 (celkem 18 pokusů).

30. Žalobkyně ve stížnosti i v žádosti o vydání zaměstnanecké karty uvedla, že se dlouhodobě a neúspěšně snažila sjednat termín pro podání žádosti v systému Visapoint. Daný systém označila za nepřístupný a tvrdila, že nepřístupnost a problematické fungování systému Visapoint vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu (zde citovala z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52), z veřejně dostupných zpráv BIS za roky 2013, 2014 a 2015, z šetření Veřejného ochránce práv a z odpovědi zastupitelského úřadu na žádost jejího právního zástupce o informaci ohledně počtu žádostí podaných skrze systém Visapoint za předchozí dva a půl měsíce. Uvedla, že na podporu svého tvrzení dokládá fotodokumentaci neúspěšných pokusů a že jde o fotodokumentaci příkladnou, neboť je schopna doložit i další fotodokumentaci neúspěšných pokusů. Rovněž tvrdila, že si sjednala právní zastoupení proto, že jí dlouhodobě nebylo umožněno získat v systému Visapoint termín k podání žádosti. Poukázala též na déletrvající shromažďování potřebných dokladů k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a požadavek zákona, aby doklady prokazující splnění zákonných podmínek nebyly vesměs starší 180 dní. Jelikož v době ohlášení změny objednávacího systému měla veškeré doklady připraveny, nevyčkala na nový objednávací systém, kterému nadto nedůvěřovala. Doplnila, že její právní zástupce nebyl 10. 11. 2017 vpuštěn do budovy zastupitelského úřadu v souvislosti s předem plánovaným výslechem jiného klienta, a že mu bylo sděleno, že zastupitelský úřad je uzavřen s tím, že proti tomu může podat stížnost. Zdůraznila, že má právo podat žádost v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem (odkázala opět na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52). Z plné moci ve správním spise vyplynulo, že žalobkyně zmocnila právního zástupce ke svému zastupování dne 23. 10. 2017.

31. Z fotodokumentace (konkrétně jde o *printscreen* obrazovky mobilního zařízení), kterou žalobkyně přiložila k žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, soud zjistil, že systém Visapoint nenabízel při celkem osmnácti pokusech v období od 24. 10. do 30. 10. 2017 žádný volný termín k podání žádosti o pobytové oprávnění (o dlouhodobé vízum).
32. Stížnost žalobkyně nebyla shledána důvodnou a její žádost o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty byla zamítnuta, přičemž řízení o této žádosti bylo zastaveno. Zastupitelský úřad v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že každý žadatel o pobytové oprávnění je povinen objednat si telefonicky termín pro osobní podání žádosti, anebo se za tímto účelem dostavit do živé fronty, respektive do 31. 10. 2017 se registrovat v systému Visapoint. Dále se v prvostupňovém rozhodnutí podává, že odůvodněnými případy, v nichž může být upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti, se rozumí důvody zvláštního zřetele hodné, zejména zdravotní důvody, kvůli nimž žadatel momentálně není objektivně schopen dostavit se na zastupitelský úřad. Pokud pro žalobkyni nebyl problém dostavit se s právním zástupcem k podání žádosti, důvody pro upuštění nebyly evidentně dány. V prvostupňovém rozhodnutí je dále uvedeno, že žalobkyně neprokázala, že by se v jejím případě jednalo o odůvodněný případ, neboť ani údajná objektivní nepřístupnost systému Visapoint není přesvědčivým argumentem, na jehož základě by bylo možné žádosti vyhovět. Zastupitelský úřad ví, že systém Visapoint je přístupný, byť může být jeho kapacita dočasně vyčerpána a termíny mohou být na okamžik nedostupné. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se vymezilo i vůči totálnímu uzavření zastupitelského úřadu, přičemž dalšími argumenty žalobkyně se nezabývalo s odkazem na zásadu procesní ekonomie.
33. Napadeným rozhodnutím ministr zahraničních věcí zamítl rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a potvrdil jej. Žalobkyně v rozkladu upozornila na doložení fotodokumentace neúspěšných pokusů o registraci v systému Visapoint a na jeho nepřístupnost, napadené rozhodnutí se nezmiňuje ani o předložené fotodokumentaci ani o tom, jak se s tímto důkazním prostředkem žalovaný správní orgán vypořádal. V odůvodnění se uvádí, že prvostupňové rozhodnutí není nepřezkoumatelné, když se zastupitelský úřad vypořádal se všemi závažnými právními argumenty účastníka řízení. Zdůrazňuje se, že se odůvodnění muselo shodovat s ostatními případy zamítnutých žádostí o upuštění od osobního podání žádosti, podaných ze shodných důvodů tímž právním zástupcem v listopadu 2017 za více než 200 klientů. Napadené rozhodnutí dále poukazuje na oporu systému Visapoint v zákoně o pobytu cizinců, jakož i skutečnost, že daný systém plní svůj účel, tj. registruje objednávky termínů pro příjem žádostí. Upozorňuje, že nelze zaměňovat údajnou nefunkčnost systému Visapoint a snahu místních zprostředkovatelů profitovat z neznalosti a důvěřivosti uchazečů o pobytová oprávnění. Napadené rozhodnutí konstatuje, že po přidání CAPTCHA filtru proti automatizovaným softwarovým nástrojům již nezmiňovaly zveřejněné zprávy BIS za roky 2015 a 2016 problémy s fungováním systému Visapoint. Vychází z předpokladu, že neúspěšné pokusy registrace prostřednictvím systému Visapoint nelze považovat za objektivní překážku, respektive důvod, pro nějž by mohl zastupitelský úřad upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Dále se v napadeném rozhodnutí konstatuje naplnění objednávací kapacity na listopad a skutečnost, že i kdyby byl systém Visapoint funkční, nebylo by žalobkyni umožněno podat žádost vzhledem k nesplnění podmínky registrace termínu. Nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu mělo naplnit veřejný zájem na cílené pracovní migraci. Pozastavení možnosti objednat se k podání žádosti

v souvislosti s přechodem na nový objednávací systém v průběhu listopadu není časově nepřiměřené, žadatelé byli o přechodu na nový objednávací systém informováni skrze webové stránky zastupitelského úřadu a tento přechod byl plynulý. Nešlo o výjimečnou situaci, protože žadatelé běžně nezískají termín k podání pobytové žádosti, ať již z důvodu vysoké poptávky a omezené kapacity, anebo z důvodu technického opatření na straně zastupitelského úřadu.

34. Obsahem správního spisu jsou i doklady o zaplacení letenek pro tři zaměstnance advokátní kanceláře právního zástupce žalobkyně z 16. 10. 2017.

#### **Právní stav věci:**

35. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
36. Zaměstnaneckou kartou se podle zákona o pobytu cizinců rozumí povolení k dlouhodobému pobytu opravňující cizince k přechodnému pobytu na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce a k výkonu zaměstnání na konkrétní pracovní pozici (§ 42g odst. 1 citovaného zákona). Zákon o pobytu cizinců stanoví v § 42g odst. 2 až 4 podmínky opravňující cizince k podání žádosti, a v § 42h odst. 1 povinné přílohy této žádosti.
37. Žádost o vydání zaměstnanecké karty se podává na zastupitelském úřadu (§ 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců) a o vydání zaměstnanecké karty rozhoduje ministerstvo vnitra (§ 42g odst. 6 ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
38. Zákon o pobytu cizinců dále stanoví povinnou formu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Na základě § 169d odst. 1 citovaného zákona je totiž cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně. Osobním podáním žádosti se rozumí podle § 169d odst. 2 téhož zákona „*úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon.*“ Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je přitom 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.*“
39. Ustanovení § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců dává zastupitelskému úřadu možnost zvolit v odůvodněných případech mimořádný postup spočívající v upuštění od podmínky osobního podání žádosti. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců „*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. 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 žádosti o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.*“

40. Ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců umožňuje zastupitelskému úřadu podmínit podání žádosti k dlouhodobému pobytu předchozím sjednáním termínu. Způsob, jakým je cizinec povinen předem si sjednat termín osobního podání žádosti, zákonodárce ponechal na zastupitelském úřadu s tím, aby jej zveřejnil na úřední desce. V projednávané věci byl tímto způsobem až do 31. 10. 2017 elektronický objednávací systém Visapoint. Na problematický způsob fungování tohoto objednávacího systému upozorňoval veřejný ochránce práv a opakovaně jej kritizoval i Nejvyšší správní soud, jehož judikatorní závěry jsou shrnuty především v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, publikovaném ve Sb. NSS 3601/2017. Závěry citovaného rozhodnutí jsou přitom obecně platné a použitelné na způsob podávání žádostí i po novele zákona o pobytu cizinců, která byla provedena zákonem č. 222/2017 Sb. Na základě této novely byla s účinností od 15. 8. 2017 vložena do citovaného zákona ustanovení §§ 169d, 169f a 169h.
41. Žalovaný vyšel v napadeném rozhodnutí z předpokladu, že systém Visapoint byl funkční a bezproblémový a že žalobkyně byla do 31. 10. 2017 povinna sjednat si prostřednictvím tohoto systému termín k osobnímu podání žádosti. Ačkoli žalovaný argumentoval v napadeném rozhodnutí i tím, že po přidání CAPTCHA filtru proti automatizovaným softwarovým nástrojům již nezmiňovaly zprávy BIS z let 2015 a 2016 problémy s fungováním systému Visapoint, vyplývá naopak ze zprávy BIS za rok 2016, že běžní žadatelé nemají jinou možnost, než si od tzv. zprostředkovatelů odkoupit v systému Visapoint zaregistrovaný termín na pohovor za značnou finanční částku. Žalovaný dále nepřihlédl k judikatuře rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobkyně upozorňovala. Současně vyloučil, aby neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint byly objektivní překážkou a důvodem, pro nějž by eventuálně bylo možné upustit od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tyto premisy jsou chybné.
42. Systém Visapoint byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako objednávací systém, který neodpovídá požadavkům zákona. Reguloval totiž počet podávaných žádostí o pobytová oprávnění nepřipustným způsobem, jenž znemožňoval cizincům osobně podat žádost o vybraný pobytový titul lidsky důstojným způsobem a v přiměřené době (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 4 Azs 150/2018 - 35, ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62). Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, jehož závěry týkající se způsobu podání žádosti o pobytové oprávnění lze vztáhnout i na projednávanou věc: *„I 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, například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele. Je jistě možné, aby stát zavedl určitá organizační pravidla pro podávání žádostí o víza, třeba proto, aby umožnil efektivní zpracování vyššího počtu žádostí. Tato organizační pravidla však nesmějí (např. svojí neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro nekontrolovatelnou libovůli příslušných úředníků či jinými podobnými vlastnostmi) představovat faktickou překážku podávání takových žádostí a nesmějí ani nepřímou působit k tomu, aby odrazovala žadatele od jejich podávání.“*

43. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu shledal v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, povinnost osobního podání žádosti ústavně konformní právě za předpokladu, že stát vytvoří adekvátní podmínky pro to, aby žadatelé o pobyty (či víza) mohli tuto podmínku přiměřeným způsobem splnit. K technologiím umožňujícím zvládnout administrativní zpracování žádostí o pobytové tituly ze zemí, kde poptávka vysoce převyšuje nabídku, což je i případ Vietnamské socialistické republiky, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že „[t]yto technologie však musí být používány způsobem, který strukturuje masu žadatelů podle pravidel, která nejsou svévolná a která pokud možno vyloučí rozhodování o žádostech na základě jiných než racionálních a férových kritérií. Jakýkoli jiný postup, a to v kterékoli fázi administrace žádostí, může být podle okolností nezákonným zásahem ...“ Co se týče zákonné povinnosti osobního podání žádosti, rozšířený senát uvedl, že po státu je „nutno požadovat, aby, pokud povinnost osobního podání žádosti stanovil, také vytvořil adekvátní podmínky pro to, aby tuto povinnost mohli žadatelé o pobyty či víza přiměřeným způsobem splnit. Uvedenou povinnost totiž stát nesmí zneužívat k jiným účelům, než kvůli nimž byla do zákonné úpravy vtělena...“, „...zejména ji nesmí zneužívat ke svévolnému faktickému bránění žadatelům své žádosti vůbec podat, a tím k faktickému znemožnění ucházet se o pobytová oprávnění v České republice.“ S uvedenými závěry se zdejší soud zcela ztotožňuje. Nejprve se však zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť taková vada by soudu bránila podrobit rozhodnutí (či jeho část) dalšímu přezkumu co do ostatních žalobních bodů.
44. Žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné z důvodu, že žalovaný nereflektoval smysl většiny námitek, které uplatnila dříve. Soud však zdůrazňuje, že za nepřezkoumatelné lze považovat jen takové rozhodnutí, z něhož nelze vůbec zjistit, jak bylo rozhodnuto, o čem bylo rozhodnuto, či proč bylo rozhodnuto právě daným způsobem. Z žalobní námitky vyplývá, že žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Taková nepřezkoumatelnost připadá v úvahu za situace, v níž se správní orgán řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo vzhledem k požadavkům zákona nedostatečně (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Z napadeného rozhodnutí však lze zřetelně seznat, o čem a jak žalovaný rozhodl, i proč rozhodl právě daným způsobem, tedy na základě jakých důvodů správní orgán rozhodl. Je totiž zřejmé, že žalovaný považoval námitky žalobkyně za liché a mylné, z jakých důvodů tak usuzoval i proč považoval žalobkyní předestírané skutečnosti za nerozhodné. Ve vztahu k možnosti upustit od podmínky osobního podání žádosti v odůvodněných případech totiž žalovaný jednoznačně vyšel z premisy, podle níž neúspěšné pokusy o registraci termínu v systému Visapoint nemohou být objektivní překážkou sjednání termínu, respektive důvodem, pro který by bylo možné upustit od podmínky osobního podání. Podle názoru žalovaného tak měla žalobkyně buď získat termín k osobnímu podání žádosti v systému Visapoint (do 31. 10. 2017), anebo měla vyčkat na zveřejnění informací o novém objednávacím systému a následně se pokusit objednat. O tom, že důvody napadeného rozhodnutí jsou přezkoumatelné, svědčí i skutečnost, že sama žalobkyně s uvedenými závěry polemizuje.
45. Také v prvostupňovém rozhodnutí jsou jasně a srozumitelně uvedeny důvody, na jejichž základě zastupitelský úřad zamítl žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o ní zastavil. Ani skutečnost, že se žalovaný podrobně nezabýval všemi námitkami a výtkami, jež žalobkyně uvedla v

rozkladu, nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovaný totiž vyjádřil svůj právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem, a dostál požadavkům ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu (v tomto ohledu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Jakkoli si lze představit podrobnější a propracovanější argumentaci, nelze přehlédnout, že také zastupitelský úřad vyjádřil svůj právní názor k předmětné otázce jednoznačně a srozumitelně. Správní orgány zřetelně vyložily neurčitý právní pojem (odůvodněné případy) tak, že skutkový stav věci pod něj nelze podřadit. Nejednalo se přitom o situaci, kdy by správní orgán užil neurčitý právní pojem bez toho, že by objasnil jeho obsah a význam, a tím zatížil rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, sp. zn. 4 As 12/2011). Výklad odůvodněných případů je v projednávaném případě přezkoumatelný a skutečnost, že je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (jak bude uvedeno), neznamená, že jde o nepřezkoumatelný výklad. S danou žalobní námitkou se proto soud nemohl ztotožnit.

46. Žalobkyně dále označila za nepřezkoumatelnou i konkrétní část napadeného i prvostupňového rozhodnutí, respektive argumentaci zabývající se posouzením odůvodněnosti neupuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Ve skutečnosti však napadla způsob, jakým vyložily správní orgány neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ vzhledem k možnosti upuštění od osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Skutečnost, že odůvodnění je v tomto ohledu přezkoumatelné, vyplývá i ze způsobu, jakým žalobkyně polemizuje s interpretací neurčitého právního pojmu a vyjadřuje se k argumentaci žalovaného i zastupitelského úřadu. Tato žalobní námitka přitom úzce souvisí s námitkami označenými jako „objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu“ a „ignorování konkrétní situace žadatele“, jejichž podstatou je právě skutečnost, že správní orgány nepodřadily případ žalobkyně pod neurčitý právní pojem „odůvodněné případy“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tato otázka přitom podléhá úplnému soudnímu přezkumu, neboť jde o výklad neurčitého právního pojmu a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Za účelem předejití rozporů soud dodává, že správní úvaha, zda bude či nebude v případě žalobkyně upuštěno od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty, se může uplatnit teprve za situace, že by se jednalo o „odůvodněný případ“.

47. Zákon o pobytu cizinců neomezuje odůvodněné případy jen na překážky na straně žadatelů o pobyt. Jednoznačně se lze ztotožnit s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v jeho rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106: *„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 doplnil v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, že *„[p]od pojem „odůvodněné případy“ tedy budou spadat nejen 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.*“

48. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016-52 zdůraznil pravomoc veřejné správy zajistit technické uspořádání vyřizování žádostí, současně však poukázal i na to, že veřejná správa musí umožnit cizinci podat žádost v přiměřeném časovém horizontu. Žalobkyně, byť nemá nárok na vydání zaměstnanecké karty, má tudíž právo takovou žádost podat a podání žádosti jí musí být umožněno v přiměřeném časovém horizontu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 – 62).
49. Žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty byla zastupitelskému úřadu doručena 16. 11. 2017, tedy v době, kdy byl objednávací systém Visapoint již zrušen (k 31. 10. 2017) a kdy byla činnost zastupitelského úřadu omezena takovým způsobem, že vůbec nedocházelo k přijímání nových objednávek termínů k osobnímu podání žádosti o pobytová oprávnění. Nešlo o situaci, v níž by žalobkyně nezískala volný termín v objednávacím systému, nýbrž o absolutní nemožnost získat termín v důsledku závažných provozních problémů zastupitelského úřadu. Ten byl totiž pro žalobkyni téměř po celý měsíc listopad 2017 fakticky zcela uzavřen. Na straně zastupitelského úřadu tak existovaly po tuto dobu objektivní překážky znemožňující příjem nových objednávek termínů, a jednalo se o závažné provozní problémy zastupitelského úřadu ve smyslu shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106.
50. Situace, v níž je činnost zastupitelského úřadu dočasně omezena v důsledku přechodu na nový objednávací systém, nemusí být ještě sama o sobě odůvodněným případem, kdy by bylo nutné uvažovat o možnosti upuštění od podmínky osobního podání žádosti. Správní orgány nicméně byly povinny umožnit žalobkyni podat žádost v přiměřeném časovém horizontu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43, v němž se jednalo o skutkově téměř totožný případ). Proto nepřicházelo v úvahu, aby správní orgány zcela pominuly dobu funkčnosti systému Visapoint, po níž se žalobkyně už snažila řádně získat termín pro osobní podání své pobytové žádosti. 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, je totiž nutno sčítat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43). *Ad absurdum* by v opačném případě mohlo docházet i k takovým situacím, v nichž by byl objednávací systém opakovaně měněn s tím, že žadatelé mají získat termín v novém objednávacím systému vždy zas a znovu bez toho, aby byla zohledněna jejich předchozí marná snaha o získání termínu ve starém objednávacím systému.
51. Situace, v níž je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena, protože zastupitelský úřad má natolik závažné provozní problémy, že není možné jej osobně navštívit, může být při zohlednění dalších konkrétních skutkových okolností považována právě za odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106). K době jednoho měsíce, po který si žalobkyně z objektivních důvodů nemohla vůbec sjednat termín k osobnímu podání žádosti (listopad 2017), je nutné přičíst i dobu, po níž žalobkyně prokáže, že se snažila sjednat termín k osobnímu podání žádosti skrze systém Visapoint. Proto je důvodná námitka žalobkyně, podle níž v době podání žádosti

o upuštění od podmínky osobního podání pobytové žádosti existovala na straně zastupitelského úřadu objektivní překážka, která znemožnila sjednat si termín osobního podání. Nelze ani souhlasit s názorem žalovaného, že nešlo o výjimečnou situaci, jelikož žadatelé běžně nezískají termín, přičemž je jedno, zda se tak děje z důvodu vysoké poptávky a omezené kapacity, či z důvodu technického opatření zastupitelského úřadu.

52. Soud se ztotožnil s výtkou žalobkyně, podle níž žalovaný zcela opominul doloženou fotodokumentaci neúspěšných pokusů o registraci v systému Visapoint i nefunkčnost systému Visapoint. K problematickému fungování systému Visapoint se soud již vyjádřil shora. Co se týče fotodokumentace neúspěšných pokusů o registraci termínu k osobnímu podání žádosti, tuto zaslala žalobkyně zastupitelskému úřadu již spolu s žádostí o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Z fotodokumentace vyplynulo, že během 18 pokusů v období 24. 10. až 30. 10. 2017 nenabídl systém Visapoint žádný volný termín k podání žádosti o dlouhodobé vízum. Správní orgány se však s uvedeným důkazním prostředkem nijak nevypořádaly. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se nezmiňuje o předložené fotodokumentaci ani o tom, jak s ní žalovaný správní orgán naložil, případně proč k ní nepřihlédl, apod. Ani zastupitelský úřad se k předložené fotodokumentaci nevyjádřil. Žalovaný argumentoval pouze tím, že neúspěšné pokusy registrace přes systém Visapoint nemohou být důvodem, pro který by zastupitelský úřad mohl upustit od povinnosti osobního podání žádosti, takový předpoklad je však chybný.

53. Zastupitelský úřad je povinen umožnit žalobkyni osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v přiměřeném čase. Proto je relevantní dlouhodobá marná snaha žalobkyně o řádnou registraci v systému Visapoint z hlediska možnosti upustit od podmínky osobního podání žádosti o pobytový titul. Již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, k žádosti o pobytové oprávnění podané na zastupitelském úřadu jinak než osobně v termínu určeném k jejímu podání, a to z důvodu, že konkrétní podmínky neumožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase, uvedl, že *„taková žádost je účinně podána, i když nebyla podána osobně, řízení o ní tedy bylo zahájeno, a navíc příslušný orgán nemůže žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně. Okolnost, zda současně s podáním žádosti jinak než osobně žadatel podal i žádost o upuštění od osobního projednání žádosti, není sama o sobě rozhodná – podstatné je pouze, zda žadatel žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt či o dlouhodobé vízum podal nikoli osobně proto, že osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase konkrétní podmínky neumožňovaly. Případná s tím spojená žádost o upuštění od osobního projednání žádosti může být však vhodným prostředkem jak tvrdit a osvědčit, že vskutku osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase za konkrétních podmínek nebylo možné.“*

54. Soud považuje za zásadní, že se žalobkyně ještě během fungování systému Visapoint (konkrétně minimálně v období 24. 10. – 30. 10. 2017) opakovaně a neúspěšně pokoušela sjednat si skrze daný systém termín k osobnímu podání žádosti a že své tvrzení zastupitelskému úřadu také doložila. Uvedla přitom, že je schopna doložit i další neúspěšné pokusy o získání termínu, a zároveň zaslala zastupitelskému úřadu řadu příloh k žádosti o vydání zaměstnanecké karty (např. doklad o vyšetření zdravotního stavu, výpis z rejstříku trestů, doklad o zajištění ubytování v České republice, maturitní vysvědčení, smlouvu o uzavření budoucí pracovní smlouvy, vše v úředním překladu do českého jazyka). Z nich je patrné, že se k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu

připravovala minimálně od srpna roku 2017 (viz datum uzavření smlouvy o budoucí pracovní smlouvě). Žalobkyně rovněž poukázala na to, že si sjednala právní zastoupení s ohledem na předchozí neúspěch získat v systému Visapoint termín k osobnímu podání pobytové žádosti. Soud považuje za klíčové, že se v dané věci nejednalo o případ, kdy by žadatel v žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobytový titul pouze obecně a nekonkrétně tvrdil, že se nemohl zaregistrovat k podání žádosti v systému Visapoint, aniž by nabídl k prokázání svého tvrzení nějaké důkazy. Obsah správního spisu totiž dokládá déletrvající a neúspěšnou snahu žalobkyně získat ještě v době funkčnosti systému Visapoint termín osobního podání žádosti o pobytové oprávnění.

55. Správní orgány tím, že zcela opominuly zhodnotit důkaz o předchozích marných pokusech žalobkyně o registraci v systému Visapoint (respektive k důkazu se vůbec nevyjádřily), nedostály své povinnosti zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu, který je nezbytný pro soulad úkonu správního orgánu s požadavky vyjádřenými v § 2 správního řádu, nedostály tak základní zásadě činnosti správních orgánů vyjádřené v ustanovení § 3 správního řádu. V každém případě žadatele o pobyt je totiž třeba zvážit individuálně celkovou dobu, po kterou usiloval cizinec neúspěšně o sjednání termínu osobního podání žádosti, a dále i jiné důležité faktory, včetně typu pobytového titulu, o nějž se žádá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019-42). V podmínkách systému Visapoint přitom lze považovat za důvod pro upuštění od podmínky osobního podání doložené marné pokusy o registraci žadatele k termínu osobního podání žádosti i v rozpětí dvou dnů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 Azs 249/2018 - 49). Žalovaný tedy v rozporu se zákonem ignoroval žalobkyní doložené předchozí marné pokusy o registraci v systému Visapoint, přičemž tvrdil, že měla vyčkat, až jí systém Visapoint nabídne termín, respektive že měla poté vyčkat na nový objednávací systém. Žalovaný rovněž zcela pominul závěry vyplývající z veřejně dostupné zprávy BIS za rok 2016, ačkoli na ně žalobkyně v průběhu správního řízení upozorňovala, a sice že běžní žadatelé nemají jinou možnost než si v systému Visapoint odkoupit od tzv. zprostředkovatelů zaregistrovaný termín na pohovor za značnou finanční částku. Žalovaný dále nezohlednil shora citovanou judikaturu správních soudů (zejména rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016-36, a č. j. 10 Azs 153/2016-52, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106). Soud proto přisvědčil námitce žalobkyně, podle níž žalovaný nezohlednil zásadní skutkové okolnosti jejího případu.

56. Námitku, že zastupitelský úřad i žalovaný argumentací o nutnosti regulace migrace závažně překročili své pravomoci a porušili ústavně právní zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, však soud neshledal důvodnou. Pouze ve stručnosti k tomu soud uvádí, že v tomto ohledu souhlasil s vyjádřením žalovaného, že zákon o pobytu cizinců v řízení o udělení pobytového oprávnění jednoznačně svěřuje zastupitelským úřadům řadu pravomocí. Byť se na první pohled může jevit, že zastupitelské úřady plní v procesu přijímání žádostí o pobytová oprávnění jen organizačně-administrativní funkce, z ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců jasně vyplývá, že zastupitelský úřad je do značné míry oprávněn regulovat příjem uvedených žádostí. I při stanovení organizačních pravidel se však zastupitelský úřad musí vždy vyvarovat netransparentnosti, bezdůvodným průtahům, libovůli, či neférovosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs

153/2016 – 52) a dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v § 2 až 8 správního řádu.

57. S ohledem na shora uvedené důvody soud přistoupil v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2018, č. j. 102078-3/2018-OPL, a to pro nezákonnost i pro vady řízení. Soud uzavřel, že žalovaný nerozhodl na základě řádně zjištěného skutkového stavu, neboť nevzal v potaz žalobkyní doložené předchozí pokusy o registraci termínu k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění v systému Visapoint. Nezohlednil tudíž ani případnou předchozí marnou snahu žalobkyně o řádnou registraci k termínu osobního podání žádosti o pobyt ještě v době funkčnosti systému Visapoint. Pochybení soud shledal i při výkladu neurčitého právního pojmu (odůvodněné případy) z hlediska rozhodování o možnosti upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Na straně zastupitelského úřadu totiž existovaly v době, kdy žalobkyně požádala o upuštění od podmínky osobního podání pobytové žádosti, objektivní překážky, které zcela znemožňovaly příjem nových objednávek termínů.

58. Soud rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude žalovaný správní orgán vycházet z právních závěrů vyjádřených shora, zejména v bodech 49 - 55 tohoto rozsudku. Žalovaný především vyjde z premisy, že situace, v níž je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena, protože zastupitelský úřad má natolik závažné provozní problémy, že není možné jej osobně navštívit, může být při zohlednění dalších konkrétních skutkových okolností považována právě za odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Rovněž zohlední žalobkyní předloženou fotodokumentaci dokládající marné pokusy o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění v systému Visapoint. Posléze bude žalovaný postupovat v souladu s právním závěrem, že doby, po něž nebylo, byť z různých důvodů (nefunkčnost systému Visapoint a přechod na jiný objednávací systém), žalobkyni prokazatelně umožněno sjednat si termín pro osobní podání žádosti, je třeba počítat. Soud současně nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s., neboť důvody pro takový postup neshledal. Bude tedy na žalovaném správním orgánu, aby zvolil další kroky v rámci řízení o rozkladu.

59. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

## VII. Náklady řízení

60. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

61. Žalobkyně, která byla ve věci zcela úspěšná a byla v soudním řízení zastoupena advokátem, má právo na náhradu nákladů řízení. Tyto sestávají ze zaplaceného soudního poplatku v částce 3 000 Kč a nákladů právního zastoupení ve výši dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění (dále jen „a.t.“). V souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a. t. a § 7 bod 5 a. t. náleží právnímu zástupci žalobkyně odměna ve výši 3 100 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení dle § 11 odst. 1 písm.

a) a. t., a návrh ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) a. t.), a dále náhrada hotových výdajů dle § 13 odst. 1 a 3 a. t. ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby. Protože zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se dle § 57 odst. 2 s. ř. s. tato částka o sazbu odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 6 800 Kč, tj. o 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí celkem 8 228 Kč.

62. Soud tedy uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni prokázané náklady soudního řízení, a to k rukám jejího zástupce, jenž je advokátem (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů za použití § 64 s. ř. s.).

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Hradec Králové 15. června 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.  
předseda senátu