



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

žalobce: **P. T. D.**
zastoupený 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 1. 3. 2018, č. j. 101187-8/2018-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101187-8/2018-OPL, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 8 228 Kč k rukám zástupce žalobce 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. Žalobce podal 20. 11. 2017 stížnost na postup Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“), jejíž přílohu tvořila jeho žádost o zaměstnaneckou kartu spojená s žádostí o upuštění od osobního podání této žádosti. Stížnost zaslal právní zástupce žalobce zastupitelskému úřadu poštou v době, kdy byl registrační systém Visapoint zrušen (k 31. 10. 2017) a nový objednávací systém dosud nebyl zprovozněn. Upuštění od osobního podání žádosti žalobce zdůvodnil tím, že se dlouhodobě a neúspěšně snažil o sjednání termínu pro podání žádosti, přičemž si kvůli tomu sjednal i právní zastoupení. Na podporu svého tvrzení doložil zastupitelskému úřadu příkladnou fotodokumentaci neúspěšných pokusů (celkem 18 případů z období 24. 10. až 30. 10. 2017) a uvedl, že je schopen doložit i další fotodokumentaci neúspěšných pokusů, a že s ohledem na omezenou dobu platnosti dokladů k zaměstnanecké kartě nemůže vyčkávat na příchod nového objednávacího systému. V žádosti žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že v období od 15. 8. 2017 do 2. 11. 2017 bylo umožněno podat na základě registrace v systému Visapoint pouze 34 žádostí o pobytová oprávnění. Odkázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, šetření Veřejného ochránce práv a zprávu Bezpečnostní a informační služby dokládající nedostupnost systému Visapoint.
2. Zastupitelský úřad zamítl žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) a řízení o této žádosti zastavil usnesením ze dne 15. 12. 2017, č. j. 3765/2017-HANOI-60a (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který byl ministrem zahraničních věcí zamítnut a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101187-8/2018-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“).

II. Obsah žaloby

3. Žalobce tvrdil, že zastupitelský úřad vydal nezákonné a nepřezkoumatelné rozhodnutí, přičemž žalovaný se s oprávněným prostředkem žalobce řádným a přezkoumatelným způsobem nevypořádal, a tím zatížil i své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
4. Žalobní námitky rozdělil do pěti následujících okruhů:
5. Nepřezkoumatelnost posouzení odůvodněnosti neupuštění od povinnosti osobního podání
6. Zastupitelský úřad i žalovaný se podle žalobce dopustily nesprávné interpretace a aplikace pojmu „odůvodněný případ“ pro možnost upustit od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V rozporu se zákonem a rozhodovací praxí omezily tyto důvody pouze na zdravotní, případně sociální, a to bez řádného a přezkoumatelného odůvodnění. Nevzaly v potaz dikci zákona o pobytu cizinců, jeho účel a smysl ani žalobcem poukazovanou praxi dalších zastupitelských úřadů a judikaturu. Žalobce uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 – 67, který žalovaný citoval, *a priori* nevylučuje, že by pod neurčitý právní pojem odůvodněných případů nemohly

spadat překážky na straně zastupitelského úřadu, a zdůrazňuje i nutnost zohlednit všechny podstatné okolnosti. Žalobce doplnil, že ani zákonodárce v tomto ohledu nezúžil text zákona jen na překážky na straně žadatelů, ale naopak umožnil, aby odůvodněnými případy byly i důvody známé zastupitelskému úřadu z jeho úřední činnosti. Výklad, podle něhož je odůvodněným případem výhradně překážka zdravotního charakteru, je tudíž vyloučen.

7. Žalobce dále uvedl, že žalovaný ve své argumentaci smísl neurčitý právní pojem odůvodněný případ s institutem správního uvážení, ačkoli se při posuzování neurčitého právního pojmu správní uvážení neuplatní. Zdůraznil, že neurčitý právní pojem není pokynem zákonodárce k libovůli správního orgánu. V žalobě detailně objasnil problematiku neurčitého právního pojmu, a poukázal i na povinnost správního orgánu vymezit neurčitý právní pojem v kontextu dané věci tak, aby odůvodnění bylo přezkoumatelné. Zastupitelský úřad ani žalovaný podle žalobce nevymezily řádně skutkový stav ani stěžejní okolnosti jeho případu a přezkoumatelným způsobem neposoudily, zda „skutkový stav spadá do mantinelů správního uvážení“.
8. Objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu
9. Žalobce zdůraznil, že v době, kdy podal žádost o pobytové oprávnění a o upuštění od osobního podání, existovaly na straně zastupitelského úřadu objektivní překážky, pro něž nebylo (objektivně) možné splnit podmínku osobního podání žádosti v předem sjednaném termínu. Tento stav byl vyvrcholením dlouhodobé nepřístupnosti zastupitelského úřadu a žalobce se domnívá, že jej lze považovat za odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.
10. Zastupitelský úřad údajně porušil zásady vyjádřené v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), a sice v § 4 odst. 1 (veřejná správa je službou veřejnosti), odst. 2 (zákonem uloženou poučovací povinnost) a odst. 4 (povinnost umožnit uplatňovat práva a oprávněné zájmy) a § 6 odst. 2 (povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady). Žalobce v žalobě detailně objasnil význam uvedených zásad pro žadatele o pobytové oprávnění, včetně práva na srozumitelné, přesné a včasné informace a poučení o možném způsobu splnění zákonných povinností.
11. Dále uvedl, že zastupitelský úřad v rozporu se zásadou legální licence (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky) trval na splnění zákonných podmínek i v době, kdy žádný způsob pro sjednání termínu dle § 169f zákona o pobytu nebyl stanoven. Podle žalobce je nepřípustné, aby zastupitelský úřad ze dne na den zrušil dosavadní objednávací systém, ač věděl s dostatečným předstihem o nutnosti stanovení nového systému. Dne 30. 10. 2017 zastupitelský úřad informoval o zrušení systému Visapoint k následujícímu dni (31. 10. 2017) s tím, že nový systém bude zveřejněn 24. 11. 2017 a funkční bude od 1. 12. 2017. Následně došlo k naprostému uzavření zastupitelského úřadu a celý listopad nebylo umožněno sjednat si nový termín pro podání žádostí, ač 8. 11. 2017 byla zveřejněna informace o tom, že provoz bude od 9. 11. do 30. 11. 2017 pouze omezen. Nejednalo se o omezení provozu, nýbrž o naprosté uzavření zastupitelského úřadu (žalobce se v žalobě podrobně situaci věnoval, poukázal na rušení plánovaných výsledků a zamezení vstupu do budovy zastupitelského úřadu). Podle žalobce je nepřípustné, aby takto zásadní změna byla oznámena den před účinností, a aby bylo nastolení nového systému bez jakýchkoli informací odloženo na následující měsíc. Poukázal na skutečnost,

že časové omezení funkčnosti systému Visapoint a nutnost přestoupení na jiný systém byla zřejmá již od uzavření smlouvy o zajištění tohoto systému (v registru smluv pod ID 3351624) a správní orgány měly dostatek času zveřejnit informace o změně podmínek pro sjednávání termínů ve smyslu § 169f zákona o pobytu cizinců. Zdůraznil, že se na podání žádosti dlouhodobě připravoval, zařizoval si doklady a právní zastoupení, a zastupitelský úřad byl povinen umožnit mu splnit povinnosti uložené zákonem o pobytu cizinců. Žalobce se domnívá, že zastupitelský úřad by tak měl činit předvídatelným způsobem v souladu se základními zásadami správního řádu, včetně zásady legitimního očekávání vztahující se na postupy orgánů veřejné moci. Pravidla pro splnění zákonných podmínek stanovených pro žadatele o pobytová oprávnění by měla být přesně, jasně, srozumitelně, spravedlivě a včas stanovena, aby měli žadatelé možnost i příležitost zákonné podmínky splnit.

12. Překročení pravomoci zastupitelského úřadu

13. Žalobce dále namítl, že prvostupňový správní orgán i žalovaný argumentují ve svých rozhodnutích nutností regulace migrace, ač se spor týká formy podání žádosti o pobytové oprávnění a argumentace o regulaci migrace není ve fázi řízení o žádosti o prominutí povinnosti osobního podání na místě. Podotkl, že stanovení migrační politiky není pravomocí zastupitelských úřadů, nýbrž Ministerstva vnitra rozhodujícího o udělení pobytového oprávnění, a zastupitelský úřad měl v projednávané věci plnit pouze organizačně-administrativní funkce, včetně příjmu žádosti. Zastupitelský úřad i žalovaný měli vlastní formulací limitů migrace překročit závažným způsobem své pravomoci. Vymezil se i vůči tomu, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí prezentuje možnost státu určovat migrační politiku jako blanketní pravomoc zastupitelského úřadu odmítnout přijetí žádosti jakékoli osoby o pobytové oprávnění. Zastupitelský úřad i žalovaný si údajně osobují pravomoci, jež jim nebyly svěřeny, a tím porušují ústavněprávní zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Též mají opomíjet, že rozhodnutí o prominutí podmínky osobního podání žádosti neznamená ještě vydání pobytového oprávnění.

14. Ignorování konkrétní situace žadatele

15. Žalobce rovněž namítl, že správní orgány ignorovaly konkrétní okolnosti jeho případu. Nedostály tak povinnosti rozhodovat na základě konkrétních okolností žadatele. Zdůraznil, že doložil svoji snahu o registraci v systému Visapoint i objektivní nefunkčnost tohoto systému. V době podání žádosti nebyl stanoven žádný systém ke sjednání termínů, přičemž o této změně žalobce nemohl v době plánování cesty svého právního zástupce do Hanoje vědět. Konkrétní okolnosti podle žalobce jasně prokazují, že v daný moment neměl jinou možnost, než podat žádost o vydání zaměstnanecké karty, včetně žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání, poštou prostřednictvím stížnosti na postup správního orgánu.

16. Žalobce dodal, že popsal nefunkčnost systému Visapoint již v žádosti a v rozkladu, a doložil ji i fotodokumentací neúspěšných pokusů. Přesto se oba správní orgány k tomuto důkazu nevyjádřily a bez ohledu na závěry Bezpečnosti informační služby (dále jen „BIS“) a několikaletý monitoring Veřejného ochránce práv tvrdily, že systém Visapoint funguje zcela bezproblémově. Žalobce podotkl, že z citovaných zpráv i z judikatury Nejvyššího správního soudu (zejm. z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30.

5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52) vyplývá opačný závěr. Osvětlil důvody, proč je argumentace žalovaného v rozporu s výročními zprávami BIS za roky 2015 a 2016, které jsou veřejně dostupné, a uzavřel, že žadatelé nemají reálnou šanci sjednat si termín jinak, než jeho zakoupením na černém trhu za částky pohybující se v tisících dolarů (žalobce poukázal na skutečnost, že z citovaných zpráv BIS vyplývá prodej v systému Visapoint rezervovaných termínů na černém trhu i fakt, že došlo k překonání systémového ochranného prvku *reCAPTCHA*). Zdůraznil, že on se pokusil řešit situaci legální cestou a prokázal, že spolupráci s právním zástupcem i plánování jeho cesty do Hanoje připravoval dlouho před zrušením systému Visapoint.
17. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí
18. Žalobce rovněž namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s řadou jeho námitek, případně tyto námitky řádně nevypořádal.
19. Uvedl, že pokud je opakovaně poukazováno na nutnost přijímat pracovníky ze zahraničí pro rovnováhu pracovního trhu, pak se žalovaný nevypořádal s námitkou porušení veřejného zájmu. Vymezil se i vůči tomu, že žalovaný argumentoval podstatou víz, přestože se žádost týkala zaměstnanecké karty, a dále že irrelevantně a v rozporu se svými kompetencemi zmiňoval nutnost regulace migrace. Žalobce nesouhlasil ani s tím, že žalovaný aproboval skutečnost, že se zastupitelský úřad nevypořádal ve věci se závažnými otázkami (námitka porušení veřejného zájmu, objektivní znemožnění splnění zákonné povinnosti, uzavření zastupitelského úřadu, důkaz fotodokumentací neúspěšných pokusů registrace do systému Visapoint). Podle žalobce není přípustné, aby žalovaný upustil od požadavku řádného odůvodnění a řádně zjištěného skutkového stavu s odkazem na zásadu procesní ekonomie.
20. Žalobce trval i na námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, protože zastupitelský úřad nedostal požadavku dostatečné individualizace rozhodnutí a neodůvodnil rozhodnutí na základě řádně zjištěných skutkových okolností. Podle žalobce zastupitelský úřad opakovaně zaměňuje zásadní skutkové okolnosti a nečiní faktický rozdíl mezi žádostmi o pobytové oprávnění za účelem sloučení rodiny a za účelem zaměstnání, čímž pomíjí základní skutkové odlišnosti jednotlivých případů. Ačkoli právní zástupce zřetelně rozlišil podání různých klientů, jejichž případy se odlišovaly v základních skutkových okolnostech, zastupitelský úřad vydal naprosto identická rozhodnutí, aniž by argumentačně rozlišoval mezi žádostí o vydání zaměstnanecké karty, o povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, mezi účastníkem zletilým či nezletilým i mezi tím, zda byla žádost podána osobně právním zástupcem, anebo prostřednictvím poštovní přepravy. Ač zaslal žalobcův právní zástupce stížnost spolu s žádostí o pobytové oprávnění a o upuštění od osobního podání poštou, uvedl zastupitelský úřad, že se žalobce dostavil se svým právním zástupcem, aby mohl následně argumentovat vyloučením zdravotních důvodů, jež by bylo možné akceptovat jako odůvodněný případ. V tomto ohledu poukázal i na odlišný výklad stejné skutkové okolnosti za účelem zabránění žadatelům v podání žádosti, a i žalovaný se s popsáním postupem ztotožnil.
21. Ze všech shora uvedených důvodů žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

22. Po rekapitulaci skutkového stavu a žalobních námitek žalovaný zdůraznil, že účelem zákona o pobytu cizinců je zájem státu na kontrolované migraci, nikoli ochrana subjektivních práv občanů cizích států, přičemž na pobytový titul u ekonomické migrace není nárok. Poukázal na skutečnost, že ačkoli je ústředním orgánem státní správy v oblasti povolování pobytu cizinců Ministerstvo vnitra, zastupitelským úřadům je svěřen výkon určitých činností a úkonů, a to zejména ve vztahu k osobnímu podání žádosti dle § 169d, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců. Podle názoru žalovaného nelze na řízení o povolení pobytu cizinců v celém rozsahu uplatnit správní praxi použitelnou na jiná správní řízení. To se týká zejména řízení před zastupitelským úřadem z důvodu rozdílných podmínek v přijímajících státech. V tomto ohledu žalovaný odkázal na podvody a nekalé praktiky vízových žadatelů.
23. Podle žalovaného nedošlo v listopadu 2017, během přechodu na nový objednávací systém, k žádné výrazné prodlevě. Zrekapituloval, že systému Visapoint byl ukončen k 31. 10. 2017 s tím, že od 1. do 27. 11. 2017 se nebylo možné objednat k podání žádosti. Zastupitelský úřad však během listopadu 2017 přijímal žádosti na základě objednávek vytvořených v systému Visapoint do 30. 10. 2017 a dne 24. 11. 2017 byla zveřejněna informace, že 27. 11. 2017 bude spuštěno telefonické objednávání k termínům od 4. 12. 2017. Objednávání v živé frontě bylo spuštěno 5. 12. 2018 (*má být uveden rok 2017 - pozn. soudu*), přičemž část registrovaných žadatelů byla v důsledku omezení provozu zastupitelského úřadu od 9. 11. do 30. 11. 2017 přejednána na prosincové termíny. Žadatelé i jejich právní zástupci byli údajně v každý okamžik přesně informováni o způsobu objednání.
24. Žalovaný se vymezil vůči námitce, podle níž ignoroval konkrétní situaci žalobce. Zásadní podle žalovaného bylo, že žalobce ještě za provozu systému Visapoint nevyčkal, až mu systém nabídne termín k osobnímu podání žádosti, ale rovnou se obrátil na právního zástupce. Ten si už v polovině října 2017 (ještě v době provozu systému Visapoint) naplánoval cestu do Hanoje k podání žádosti alternativním způsobem v rozporu s ust. § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Přechodnému omezení činnosti konzulárního úseku od 9. 11. 2017 žalovaný nepřikládal význam. Právní zástupce žalobce se údajně dostavil na zastupitelský úřad s úmyslem získat záminku k podání žádosti alternativním způsobem, např. poštou. Co se týče zpráv BIS, z nich podle žalovaného vyplývá, že přes četné pokusy o zneužití systému Visapoint nedošlo k jeho prolomení.
- a) Žalobce se podle žalovaného vymezil vůči nezákonnosti, nikoli vůči nepřezkoumatelnosti posouzení odůvodněnosti neupuštění od osobního podání žádosti. Jeho výtka o zúžení odůvodněných případů na zdravotní důvody pak nekoresponduje s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí. Z něj vyplývá, že zastupitelský úřad bral v potaz zejména to, zda je žadatel po zdravotní stránce schopen se dostavit, přičemž v případě žalobce neshledal zdravotní ani jiné relevantní důvody pro upuštění od osobního podání žádosti. Žalovaný setrval na názoru, že zastupitelský úřad v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, sp. zn. 10 Azs 219/2015, posoudil všechny v daném čase a zemi existující podstatné okolnosti, tj. zejména zdravotní stav žadatele, rozlohu státu, stav dopravní infrastruktury, celkový počet pobytových žádostí i mnohonásobný převis poptávky po nich nad jejich nabídkou, kapacitu zastupitelského úřadu zpracovat žádosti, pokusy o obcházení zákona o pobytu cizinců, o prolomení registračního systému i o podání žádosti alternativními způsoby. Podle žalovaného nedošlo k nesprávné interpretaci zákona o pobytu cizinců ani k nezákonnému zúžení

zákonných důvodů, odůvodněným případem pro upuštění od osobního podání žádosti zde nebyla objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu, protože zákonodárce neměl v úmyslu takto detailně upravit důvody k upuštění od osobního podání, a záměrně ponechal posouzení všech relevantních okolností na zastupitelském úřadě. Žalobce se nemůže dovolávat ani zásady legitimního očekávání, neboť ve věci neexistovala dlouhodobá praxe dotčeného správního orgánu, respektive žalobce ji ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu neprokázal.

25. Námitku, že na straně zastupitelského úřadu existovala objektivní překážka, jež byla důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti, žalovaný nepovažoval za důvodnou. Nemožnost objednat se po tři týdny k osobnímu podání žádosti v důsledku technického opatření zastupitelského úřadu není časově nepřiměřená. Podle žalovaného nedošlo k úplnému uzavření zastupitelského úřadu, jelikož do budovy byly vpuštěny osoby vyřizující agendu na konzulárním oddělení (zastupitelský úřad měl vyřizovat žádosti žadatelů registrovaných v systému do 31. 10. 2017).
26. Žalovaný uvedl, že čekací doba na volný termín neopravňuje žadatele k obcházení systému. Nemožnost jednoho žadatele zaregistrovat si termín, zatímco jinému žadateli se registrace podaří, podle žalovaného svědčí naopak o funkčnosti objednávacího systému a plnění jeho regulační úlohy. Tvrzení žalobce, že zastupitelský úřad překračuje své pravomoci tím, že reguluje migrační politiku ve fázi řízení o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání, považuje za zavádějící. Zastupitelský úřad nepřekročil pravomoc, neboť je oprávněn regulovat podávání žádostí o pobyty, jak vyplývá z ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců. Žalovaný podotkl, že i pravomoc nezačít řízení o žádosti v případě, že nebyla podána osobně ve smyslu § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je nástrojem regulace počtu žadatelů. Nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu není podle něj v rozporu s veřejným zájmem, když tím naopak dochází k naplnění veřejného zájmu na cílené pracovní migraci.
27. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, podle níž je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože nereflektovalo většinu žalobcových námitek. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu zdůraznil, že je podstatné, aby byly vypořádány všechny závažné právní argumenty účastníka řízení, čemuž žalovaný dostál. Podrobná odpověď na každý jednotlivý argument se nevyžaduje. Podle žalovaného ani žalobce rozklad a žalobu dostatečně neindividualizoval. Uzavřel, že napadené rozhodnutí nevybočilo ze zákonných mezí, jeho úvahy korespondují s obsahem správního spisu a se zásadami logického myšlení, na zjištěný skutkový stav byly správně aplikovány právní normy a došlo k vyvrácení jednotlivých žalobních tvrzení. Žalovaný proto žalobu navrhl zamítnout jako nedůvodnou.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

28. 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, neboť žalobce s takovým postupem výslovně souhlasil a souhlas žalovaného byl presumován, když svůj nesouhlas s takovým projednáním věci včas nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Skutkový stav věci:

29. Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:
30. Dne 20. 11. 2017 byla zastupitelskému úřadu doručena stížnost žalobce ze dne 13. 11. 2017 proti postupu zastupitelského úřadu. Ke stížnosti byl přiložen formulář žalobcovy žádosti o zaměstnaneckou kartu spolu s dokladem o zajištění jeho ubytování v České republice, výpis z rejstříku trestů Vietnamské socialistické republiky (včetně překladu do českého jazyka), zdravotní karta žalobce, originál jeho maturitního vysvědčení (včetně překladu do českého jazyka), pracovní smlouva s českým zaměstnavatelem, kopie cestovního dokladu a fotodokumentace neúspěšných pokusů o registraci termínu v systému Visapoint.
31. Žalobce ve stížnosti uváděl, že se v systému Visapoint snažil dlouhodobě a neúspěšně o sjednání termínu pro podání žádosti. Systém Visapoint označil za nepřístupný, přičemž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zprávy BIS, šetření Veřejného ochránce práv i na odpověď zastupitelského úřadu na žádost jeho právního zástupce o informaci. Z fotodokumentace celkem osmnácti neúspěšných pokusů, které žalobce přiložil ke stížnosti, vyplynulo, že v období od 24. 10. do 30. 10. 2017 systém Visapoint nenabídl žádné volné termíny k registraci k podání žádosti o pobytové oprávnění. Žalobce k přiložené fotodokumentaci uvedl, že jde o „příkladnou“ fotodokumentaci, a že je schopen na výzvu doložit další fotodokumentaci neúspěšných pokusů. Ze stížnosti rovněž vyplývá, že si žalobce zajistil právní zastoupení z důvodu, že mu dlouhodobě nebylo umožněno sjednat si prostřednictvím systému Visapoint termín k podání žádosti, a že v době ohlášení změny objednávacího systému měl již veškeré doklady k žádosti o zaměstnaneckou kartu nashromážděné. Uvedl, že doklady prokazující splnění zákonných podmínek, které nesmí být podle zákona o pobytu cizinců vesměs starší 180 dní, shromažďoval několik týdnů až měsíců. Dne 8. 11. 2017 žalobcův právní zástupce nebyl vpuštěn do budovy zastupitelského úřadu v souvislosti s předem naplánovaným výsledkem ve věci jiného klienta, přičemž toho dne hodlal podat za žalobce žádost o stanovení termínu pro podání žádosti o pobytové oprávnění s odůvodněním, že objektivně není možné splnit zákonnou podmínku - sjednat si termín pro podání žádosti. Žalobce též poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, podle něhož musí být žadateli umožněno podat žádost v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem, což mu do 31. 10. 2017 umožněno nebylo.
32. Zastupitelský úřad neshledal stížnost žalobce důvodnou a 15. 12. 2017 jeho žádost o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty zamítl a řízení o této žádosti zastavil. V prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že odůvodněnými případy pro upuštění 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. Uzavřel, že pokud pro žadatele nebyl problém dostavit se s právním zástupcem k podání žádosti, důvody pro upuštění nejsou evidentně dány. V prvostupňovém rozhodnutí se dále uvádí, že žalobce neprokázal, že by se v jeho případě jednalo o odůvodněný případ. Údajná objektivní nepřístupnost systému Visapoint není přesvědčivým argumentem a zastupitelský úřad z vlastní dlouhodobé činnosti ví, že systém Visapoint přístupný je, byť jeho kapacita může být dočasně vyčerpána a termíny pro žadatele mohou být v daný okamžik nedostupné.

33. Dne 1. 3. 2013 ministr zahraničních věcí zamítl rozklad žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí a toto potvrdil. Prvostupňové rozhodnutí nepovažoval za nepřezkoumatelné, jelikož se zastupitelský úřad vypořádal se všemi závažnými právními argumenty, a v odůvodnění se musel shodovat s ostatními případy zamítnutých žádostí o upuštění od osobního podání ze shodných důvodů. Napadené rozhodnutí poukazuje na zákonnost systému Visapoint, který plní svůj účel, tj. registruje objednávky termínů pro příjem žádostí, a dále zdůrazňuje, že nelze zaměňovat údajnou nefunkčnost systému se snahou místních zprostředkovatelů profitovat z neznalosti a důvěřivosti uchazečů o pobyt. Po přidání CAPTCHA filtru proti automatizovaným software nástrojům, zprávy BIS za roky 2015 a 2016 podle napadeného rozhodnutí nezmiňují žádné problémy s fungováním systému Visapoint. Napadené rozhodnutí vychází z předpokladu, že žalobce byl povinen sjednat si termín k osobnímu podání žádosti v systému Visapoint, a že neúspěšné pokusy registrace přes tento systém nelze považovat za objektivní překážku ani důvod, pro který by zastupitelský úřad mohl upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Jelikož žalobce nedoložil zdravotní, sociální nebo jiné skutečnosti odůvodňující upuštění od osobního podání, nebylo jeho žádosti vyhověno. Dále se v napadeném rozhodnutí zdůrazňuje možnost státu přijmout pouze omezený počet žádostí o pobytová oprávnění a možnost veřejné správy samostatně uspořádat vyřizování takových žádostí, přičemž žalobce byl o přechodu na nový objednávací systém informován skrze webové stránky zastupitelského úřadu. S ohledem na to, že se žadatelům ne vždy podaří získat termín k podání žádosti, přičemž je jedno, zda je důvodem vysoká poptávka po pobytových titulech a omezená kapacita zastupitelského úřadu, anebo technické opatření na straně zastupitelského úřadu, nešlo ani o výjimečnou situaci, v níž by bylo znemožněno žalobci splnit zákonnou podmínku sjednání termínu pro podání žádosti.
34. Ve správním spise se dále nachází doklady o zaplacení letenek pro tři zaměstnance advokátní kanceláře právního zástupce žalobce od cestovní kanceláře Vinafour Group z 16. 10. 2017 a e-mail právního zástupce žalobce z 10. 11. 2017 popisující nevpuštění jeho zaměstnanců do budovy zastupitelského úřadu za účelem plánovaného výslechu jiného klienta dne 10. 11. 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 podmínky opravňující cizince k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (§ 42g odst. 2 až 4 cit. zákona), jakož i povinné přílohy této žádosti (§ 42h odst. 1 cit. zákona). Zaměstnanecká karta se vydává na časově omezenou dobu. Konkrétně dobu, na níž byla uzavřena pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti, nejdéle však na dobu 2 let; v případě cizince uvedeného v § 42g odst. 3 se zaměstnanecká karta vydává na dobu platnosti odpovídající době uvedené v povolení k zaměstnání (§ 44 odst. 6 citovaného zákona).
37. Žádost o vydání zaměstnanecké karty podává cizinec na zastupitelském úřadu (§ 42g odst. 5 zákona o pobytu cizinců), přičemž 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 stanoví povinnou formu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť na základě § 169d odst. 1 tohoto zákona je cizinec povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně. Podle § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců se osobním podáním žádosti rozumí „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 žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.“
40. Vložením ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců zákonodárce umožnil s účinností od 15. 8. 2017 zastupitelskému úřadu, aby podmínil 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 uvedený způsob zveřejnil na úřední desce. V projednávané věci byl tímto způsobem až do 31. 10. 2017 elektronický objednávací systém Visapoint, k němuž se opakovaně velmi kriticky vyjádřil Nejvyšší správní soud, jak bude níže uvedeno. Judikatorní závěry jsou shrnuty především v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, publikovaném ve Sb. NSS 3601/2017, a závěry o způsobu podávání žádostí jsou obecně platné a použitelné také po novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb., který s účinností od 15. 8. 2017 vložil do zákona o pobytu cizinců ustanovení §§ 169d, 169f a 169h. Postoj rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nelze v nyní projednávané věci pominout ani z toho důvodu, že napadené rozhodnutí vychází ze zcela odlišných stanovisek, podle kterých byl systém Visapoint funkční a bezproblémový, a žalobce byl povinen sjednat si jeho prostřednictvím termín k osobnímu podání žádosti, a pokud tak neučinil a domáhal se stanovení termínu podání žádosti alternativním způsobem, obcházel zákon. Napadené rozhodnutí však především zdůrazňuje, že neúspěšné pokusy registrace v systému Visapoint nemohou být objektivní překážkou, respektive nejsou důvodem, pro nějž by zastupitelský úřad mohl upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Tento názor je ovšem v rozporu s ustálenou judikaturou správních soudů.

41. Systém Visapoint byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako neodpovídající požadavkům zákona, neboť reguloval počet podávaných žádostí o pobytová oprávnění nepřipustným způsobem, znemožňujícím osobně podat žádost o pobytový titul lidsky důstojným způsobem a v přiměřené době (srov. 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). V rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 – 62, jehož závěry lze přes skutkové odlišnosti (ve věci se jednalo o vízum, nikoli o povolení k dlouhodobému pobytu) vztáhnout i na projednávanou věc, Nejvyšší správní soud zdůraznil následující: „*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.*“
42. Zákon o pobytu cizinců zakotvuje obecné pravidlo týkající se právních titulů k dlouhodobým pobytům na území, podle něhož je žádost o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádost o taxativně vymezená víza, třeba podat zásadně osobně. V odůvodněných případech od uvedené podmínky může správní orgán upustit. Tuto zákonnou povinnost nicméně shledal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, ústavně konformní právě za předpokladu, že stát vytvoří adekvátní podmínky pro to, aby ji mohli žadatelé o pobyty či víza přiměřeným způsobem splnit. K technologiím, jež umožňují zvládnout administrativní zpracování žádostí o pobytové tituly ze zemí, kde poptávka vysoce převyšuje nabídku, rozšířený senát 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 ...*“ Ohledně zákonné povinnosti osobního podání žádosti o taxativně stanovené pobytové tituly rozšířený senát podotkl, 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...*“ a dále, že „*...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.*“
43. Krajský soud se s uvedenými hledisky zcela ztotožňuje. Nejprve však považuje za vhodné vyjádřit se k žalobní námitce týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť tato namítaná vada znemožňuje podrobit rozhodnutí (či jeho část) soudnímu přezkumu.

44. Žalobce namítl, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s řadou jeho dříve uplatněných námitek. Z napadeného rozhodnutí však lze zřetelně seznat, o čem a jak žalovaný rozhodl, jakož i proč rozhodl právě daným způsobem, tj. na základě jakých důvodů rozhodl. I prvostupňový správní orgán vcelku srozumitelně, byť stručně, popsal své úvahy a závěry, na jejichž základě zamítl žádost žalobce o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a řízení o této žádosti zastavil. Skutečnost, že se žalovaný při posouzení věci žalobce nezabýval podrobně všemi námitkami a výtkami tak, jak je rozvedl v rozkladu, ještě nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovanému lze přisvědčit, že po správním orgánu nelze vyžadovat podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument. Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu ukládá správnímu orgánu řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí uvedeným požadavkům, nemůže obstát závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Jakkoli si soud umí představit podrobnější a propracovanější argumentaci, jež by se přiléhavě vztahovala k žalobcovu případu, nelze přehlédnout, že žalovaný i prvostupňový správní orgán vyjádřili právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Soud tudíž nemohl přisvědčit žalobní námitce, podle níž je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Ani mýlka správního orgánu při rekapitulaci skutkového stavu v odůvodnění rozhodnutí (zda žalobce zaslal písemnosti zastupitelskému úřadu poštou, či zda byly doručeny osobně jeho právním zástupcem) pak nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Pochybením při vymezení skutkového stavu, který správní orgány vzaly za základ napadeného rozhodnutí, se věnují především další žalobní námitky, o nichž soud pojedná níže.
45. Žalobce označil první z žalobních námitek rovněž jako „nepřezkoumatelnost posouzení odůvodněnosti neupuštění od povinnosti osobního podání“. Z obsahu námitek je však zřejmé, že ve skutečnosti napadá způsob, jakým správní orgány vyložily neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ ve vztahu k možnosti upustit od osobního podání žádosti žalobce o pobytové oprávnění ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobce se vymezil především vůči interpretaci tohoto neurčitého právního pojmu a jeho aplikaci na zjištěný skutkový stav. S ohledem na způsob, s jakým žalobce polemizuje s žalovaným a vyjadřuje se k jeho argumentaci, je ale patrné, že posouzení odůvodněnosti žádosti o upuštění od osobního podání přezkoumatelné je. Žalobní námitka je současně úzce spjata s námitkami označenými jako „objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu“ a „ignorování konkrétní situace žadatele“. Jejich podstatou je možnost posoudit skutkový stav ve věci jako odůvodněný případ, což by otevřelo žalobci i cestu k případnému upuštění od podmínky osobního podání žádosti.
46. Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu pod neurčitý právní pojem je otázkou jeho výkladu a aplikace skutkového stavu pod neurčitý právní pojem, nikoli předmětem správního uvažování, jenž spadá do diskrece správního orgánu. Proto uvedená otázka podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Správní úvaha správního orgánu o tom, zda bude upuštěno od osobního podání žádosti žalobce o pobytové oprávnění, se uplatní teprve tehdy, pokud se jedná o „odůvodněný případ“.

47. Žalobci lze přisvědčit v tom, že zákonodárce neomezil odůvodněné případy (§ 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců) pouze na překážky na straně žadatelů o pobytová oprávnění. Zákon o pobytu cizinců takové omezení při výkladu daného neurčitého právního pojmu nestanoví. V tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106, s nímž se zdejší soud zcela ztotožňuje: *„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.“* V rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, Nejvyšší správní soud doplnil, 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.“* Rozšířený senát 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 zajištění přiměřeného časového horizontu, v němž bude žadatel moci podat svou žádost.
48. Žalobce zaslal zastupitelskému úřadu poštou svoji žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v době, kdy byl zrušen systém Visapoint a činnost zastupitelského úřadu byla omezena takovým způsobem, že vůbec nedocházelo k přijímání nových objednávek termínů k osobnímu podání žádostí o pobytové tituly. Nejednalo se tedy o nemožnost podat žádost v důsledku regulace činnosti zastupitelského úřadu, kdy by na žalobce v objednávacím systému „nezbyl“ volný termín, nýbrž o absolutní nemožnost podat novou žádost v důsledku závažných provozních problémů na straně zastupitelského úřadu. Byť žalovaný tvrdil, že činnost zastupitelského úřadu byla pouze omezena, pro žalobce byl zastupitelský úřad fakticky zcela uzavřen. Byť žalobce nemá nárok na vydání zaměstnanecké karty, jak žalovaný opakovaně zdůraznil, neznamená to, že by o ni nemohl požádat. Žalobce přitom odkázal na základní zásady uvedené v § 4 a § 6 správního řádu, a i soud konstatuje, že se na činnost zastupitelského úřadu samozřejmě vztahují základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v § 2 až § 8 správního řádu, které je nutno při výkonu veřejné správy v zásadě vždy respektovat (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Uvedené zásady deklarují to, co nelze ani při provádění správní činnosti podle zvláštních zákonů pominout, neboť ani zvláštní zákony nemohou uvedené zásady zcela vyloučit, mohou pouze stanovit jejich vlastní (obsahově podobnou) právní úpravu obecných pravidel řízení (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 177 [K působnosti správního řádu]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 953.). Zákon o pobytu cizinců není v tomto ohledu výjimkou.
49. K popsanému stavu přechodu na nový objednávací systém v listopadu 2017 se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43, v tom smyslu, že na straně zastupitelského úřadu existovaly ve vztahu k příjmu nových objednávek termínů k osobnímu podání žádostí objektivní překážky. Soud se proto neztotožňuje s vyjádřením žalovaného, že nešlo o výjimečnou situaci, protože se žadatelům ne vždy podaří získat termín k podání žádosti, přičemž je jedno, zda se tak

děje z důvodu vysoké poptávky a omezené kapacity zastupitelského úřadu, anebo z důvodu technického opatření na straně zastupitelského úřadu. 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. 9 Aps 6/2010-106). Soud se proto ztotožnil s žalobní námitkou, podle níž v době, kdy žalobce podal žádost o pobytové oprávnění a o upuštění od osobního podání této žádosti, existovaly na straně zastupitelského úřadu objektivní překážky, pro něž nebylo ani možné sjednat si termín k osobnímu podání žádosti.

50. Klíčovou otázkou v projednávané věci ovšem je, zda lze bez dalšího dobu téměř jednoho měsíce (listopad 2017), po níž nebylo možné sjednat si termín osobního podání žádosti, považovat za nepřiměřenou ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, tj. zda jde o odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. K době, kdy bylo pro žalobce z objektivních důvodů nemožné sjednat si na zastupitelském úřadu termín k osobnímu podání žádosti, je přitom nutné přičíst i dobu, po kterou žalobce prokázal, že se již dříve snažil neúspěšně sjednat termín k osobnímu podání žádosti skrze Visapoint. V tomto ohledu je totiž nutné zdůraznit, že 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43).
51. Soud proto považuje za zásadní, že se žalobce ještě v době funkčnosti systému Visapoint (konkrétně minimálně v období 24. 10. – 30. 10. 2017) opakovaně a neúspěšně pokoušel sjednat termín k osobnímu podání žádosti prostřednictvím tohoto systému, a že své tvrzení doložil. Ve správním spise se nachází fotodokumentace celkem 18 neúspěšných pokusů žalobce zaregistrovat se v systému Visapoint v období od 24. 10. do 30. 10. 2017. Žalobce přitom uvedl, že je schopen doložit i další fotodokumentaci o neúspěšných pokusech registrovat se v systému Visapoint. Poznamenal rovněž, že právní zastoupení si sjednal s ohledem na svůj předchozí neúspěch získat v systému Visapoint termín osobního podání žádosti. Soud tedy zdůrazňuje, 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 k takovému tvrzení nabídl důkazy. Z obsahu správního spisu totiž jednoznačně vyplývá déletrvající neúspěšná snaha žalobce o to sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění ještě v systému Visapoint.
52. Žalovaný i zastupitelský úřad se k předložené fotodokumentaci vůbec nevyjádřily, respektive žalovaný toliko argumentoval, že neúspěšné pokusy registrace přes systém Visapoint nemohou být důvodem, pro nějž by mohl zastupitelský úřad upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Uvedený názor je však chybný, neboť zastupitelský úřad je povinen umožnit cizinci osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem, a současně i v přiměřeném čase. Dlouhodobá marná snaha žadatele o řádnou registraci v systému Visapoint je proto relevantní z hlediska možnosti zastupitelského úřadu 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.*“

53. S žalovaným lze souhlasit v tom ohledu, že změna objednávacího systému, respektive přechod na nový způsob objednávání a s tím související přechodná neexistence, či nefunkčnost objednávacího systému, sama o sobě nezakládá odůvodněný případ, v němž by bylo nutné umožnit žadateli nouzové podání žádosti. Žalovaný i zastupitelský úřad však opominuly, že v každém případě je třeba individuálně zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory, včetně typu pobytového titulu, o nějž cizinec žádá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019-42). Soud považuje za klíčové, že v projednávané věci je od počátku zřejmá déletrvající marná snaha žalobce o registraci v systému Visapoint, že v rámci této snahy žalobce již doložil 18 marných pokusů o získání termínu v systému Visapoint, přičemž uvedl, že jde jen o příkladnou dokumentaci jeho neúspěšných pokusů a že může doložit další. 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). Nelze přehlédnout ani to, že žalobce musel ještě před zmíněnými neúspěšnými pokusy o registraci nashromáždit během určitého časového období požadované doklady k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, a tyto doklady měly omezenou časovou platnost. V okamžiku, kdy zastupitelskému úřadu byla zaslána žalobcova žádost o vydání zaměstnanecké karty (ze dne 13. 11. 2017), nebyl zveřejněn způsob, jak si sjednat termín k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění, a žalobce si nemohl termín osobního podání žádosti sjednat vůbec. Žalovaný zcela pominul žalobcem doložené předchozí marné pokusy o registraci v systému Visapoint, naopak mu vytýkal, že nevyčkal, až mu systém Visapoint nabídne termín. Žalobci vytkl i to, že se již v říjnu obrátil na právního zástupce, s jehož pomocí chtěl termín získat, přičemž spekulativně odkazoval na úmyslné obcházení zákonných podmínek. Žalovaný rovněž do určité míry dezinterpretoval závěry vyplývající ze zpráv BIS, jelikož ve zprávě BIS za rok 2016 se výslovně podává, že běžní žadatelé nemají jinou možnost než si odkoupit od tzv. zprostředkovatelů v systému Visapoint zaregistrovaný termín na pohovor za značnou finanční částku. Žalovaný pak nezohlednil ani 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. 10Azs 153/2016-52, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010-106). Proto žalobní námitka, podle níž žalovaný ignoroval skutkový stav, respektive nezohlednil zásadní skutkové okolnosti případu, je rovněž důvodná.

54. Žalobce se dále vymezil vůči argumentaci žalovaného i zastupitelského úřadu o nutnosti regulace migrace v jejich rozhodnutích, přičemž namítl, že zastupitelský úřad i žalovaný vlastní formulací limitů migrace překračují závažným způsobem své pravomoci.
55. Vzhledem k tomu, že shora popsané žalobní námitky byly shledány důvodnými, soud ve stručnosti konstatuje, že této žalobní námitce nepřisvědčil, protože souhlasí s žalovaným, který ve svém vyjádření k žalobě vysvětlil, proč zastupitelský úřad nepřekročil svoji pravomoc. Na základě ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců je totiž zastupitelský úřad oprávněn regulovat do značné míry příjem žádostí o pobytová oprávnění. Zastupitelský úřad tedy neplní jen organizačně-administrativní funkce, nýbrž např. autoritativně a závazně určuje, že řízení o žádosti o pobytové oprávnění nebylo zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána (viz institut nepřijatelnosti žádosti dle § 169h zákona o pobytu cizinců), stanoví způsob sjednání termínu osobního podání žádosti o pobytová oprávnění (§ 169f cit. zákona), či rozhoduje o tom, zda upustí od podmínky osobního podání takové žádosti (§ 169d odst. 3 cit. zákona). Nelze však pominout, že při popsané činnosti je vázán zákonnými kritérii, a v rámci stanovení organizačních pravidel se musí vyvarovat netransparentnosti, bezdůvodným průtahům, libovůli, či neférovosti (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52).
56. Vzhledem ke shora uvedeným důvodům soudu nezbylo než v souladu s § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101187-8/2018-OPL, zrušit pro nezákonnost i pro vady řízení. Žalovaný vzal za základ napadeného rozhodnutí skutkový stav, který nemá oporu ve správním spisu, neboť opominul doložené předchozí pokusy žalobce o registraci termínu k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění v systému Visapoint (za doby účinnosti systému). Žalovaný pochybil rovněž při výkladu neurčitého právního pojmu (odůvodněné případy) při rozhodování o možnosti upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Soud současně rozhodl o vracení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude žalovaný správní orgán vycházet z právních závěrů učiněných zdejším soudem, vyjádřených shora zejména v bodech 51 - 56 tohoto rozsudku. Žalovaný tak zejména uváží, 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. Dále přihlédne k doloženým marným pokusům žalobce o sjednání termínu k osobnímu podání jeho žádosti o pobytové oprávnění v systému Visapoint. Žalovaný současně vyjde z právního závěru, podle kterého se počítají doby, po něž nebylo, byť z různých důvodů (nefunkčnost systému Visapoint a přechod na jiný objednávací systém), žalobci umožněno sjednat si termín pro osobní podání žádosti. Soud současně nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť důvody pro postup dle § 78 odst. 3 s. ř. s. neshledal. Bude na žalovaném, aby zvážil, jaký učiní další postup v rámci řízení o rozkladu.
57. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

VII. Náklady řízení

58. 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.
59. Žalobci, který měl ve věci plný úspěch a byl zastoupen advokátem, náleží náhrada nákladů řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a právní 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 žalobce 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 žalobce 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, tedy o 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí celkem 8 228 Kč.
60. Soud proto závázal žalovaného povinností nahradit prokázané náklady soudního řízení žalobci k rukám jeho zástupce, který 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.

Hradec Králové 28. května 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.

