



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: **N. M. T.**
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. 102069-3/2018-OPL,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 8. 3. 2018, č. j. 102069-3/2018-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. Dne 16. 11. 2017 přijalo Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty, včetně žádosti o

upuštění od osobního podání této žádosti, a spolu se stížností na postup zastupitelského úřadu. Tyto písemnosti zaslal právní zástupce žalobkyně zastupitelskému úřadu poštou v době, kdy byl registrační systém Visapoint zrušen a nový objednávací systém dosud nebyl zprovozněn. Upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění bylo odůvodněno tím, že se žalobkyně dlouhodobě snažila sjednat termín pro podání žádosti, avšak neúspěšně, a s ohledem na omezenou dobu platnosti dokladů k zaměstnanecké kartě se rozhodla nečekat na nový objednávací systém. V žádosti rovněž uvedla, že dokládá fotodokumentaci neúspěšných pokusů s tím, že je schopna doložit i další neúspěšné pokusy, a poukázala na nepřístupnost objednávacího systému Visapoint s tím, že vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, z šetření Veřejného ochránce práv i ze zpráv Bezpečnostní a informační služby.

2. Zastupitelský úřad zamítl podle § 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“), žádost 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-5/a (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, který ministr zahraničních věcí zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 8. 3. 2018, č. j. 102069-3/2018-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“).

II. Obsah žaloby

3. Žalobkyně tvrdila, že zastupitelský úřad vydal nezákonné a nepřezkoumatelné rozhodnutí, přičemž žalovaný se s jejím oprávněným prostředkem řádným a přezkoumatelným způsobem nevypořádal, čímž zatížil i své rozhodnutí nezákonností a nepřezkoumatelností.
4. Žalobní námítky rozdělila do pěti následujících okruhů:

Nepřezkoumatelnost posouzení odůvodněnosti neupuštění od povinnosti osobního podání

5. Stěžejní námitkou žalobkyně brojila proti argumentaci zastupitelského úřadu i žalovaného, že v její věci nejde o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Oba správní orgány podle žalobkyně nereflektovaly podstatu její argumentace a dopustily se nesprávné interpretace i aplikace neurčitého právního pojmu „odůvodněné případy“. Žalovaný údajně smísl neurčitý právní pojem s institutem správního uvážení. Žalobkyně zdůraznila, že neurčitý právní pojem není pokynem zákonodárce k libovůli správního orgánu a že se při posuzování neurčitého právního pojmu neuplatní správní uvážení. V žalobě se věnovala problematice neurčitých právních pojmů a související judikatuře Nejvyššího správního soudu.
6. Pochybení žalovaného i zastupitelského úřadu žalobkyně spatřovala v omezení odůvodněných případů toliko na zdravotní, případně sociální důvody na straně žadatele. Namítla, že správní orgány nevzaly v potaz samotnou dikci zákona o pobytu cizinců ani jeho účel a smysl, či praxi dalších zastupitelských úřadů a judikaturu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 – 67, který citoval žalovaný, podle žalobkyně nevylučuje, aby pod odůvodněné případy spadaly i překážky na straně zastupitelského úřadu, a dále zdůrazňuje nutnost zohlednit všechny podstatné okolnosti. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že text zákona o pobytu cizinců není zúžen jen na překážky na straně žadatelů, a proto výklad, podle něhož má být

odůvodněným případem výhradně překážka zdravotního, respektive sociálního charakteru na straně žadatele, žalobkyně považuje za nepřijatelný. Správní orgány podle žalobkyně řádně nezohlednily skutkový stav a stěžejní okolnosti jejího případu, přičemž namítla, že se ani nevypořádaly přezkoumatelným způsobem s argumentem, že objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu může představovat odůvodněný případ ve smyslu § 169d zákona o pobytu cizinců.

Objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu

7. Žalobkyně zdůraznila, že podala žádost o pobytové oprávnění, včetně žádosti o prominutí povinnosti osobního podání žádosti v době, kdy na straně zastupitelského úřadu existovala objektivní překážka, jež znemožnila splnit zákonnou podmínku - sjednání termínu pro osobní podání žádosti dle § 169f zákona o pobytu cizinců.
8. Označila za nepřijatelné, aby zastupitelský úřad ze dne na den zrušil dosavadní objednávací systém a odložil nastolení nového systému bez jakýchkoli informací až na následující měsíc. Zdůraznila, že zastupitelský úřad věděl o nutnosti zavedení nového systému s dostatečným předstihem (poukázala na znění smlouvy o zajištění systému Visapoint, veřejně dostupné v registru smluv pod ID 3351624). Uvedla, že 30. 10. 2017 zastupitelský úřad informoval o zrušení systému Visapoint k následujícímu dni (31. 10. 2017) s tím, že nový systém bude zveřejněn až 24. 11. 2017 a funkční by měl být od 1. 12. 2017. Následně došlo k naprostému uzavření zastupitelského úřadu a nebylo možné sjednat si nový termín pro podání žádosti. Dne 8. 11. 2017 byla zveřejněna informace o omezení jeho provozu od 9. 11. do 30. 11. 2017, podle žalobkyně se však jednalo o naprosté uzavření zastupitelského úřadu (poukázala na rušení plánovaných výlehdů a zamezení vstupu zaměstnancům právního zástupce žalobkyně do budovy zastupitelského úřadu 10. 11. 2017 v souvislosti se zastupováním jiného klienta v obdobné věci). Namítla, že přestože měly správní orgány dostatek času zveřejnit informace o změně podmínek pro sjednávání termínů dle § 169f zákona o pobytu cizinců, neumožnily plynulý přechod na nový objednávací systém. Tím mělo dojít k porušení zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“). Zastupitelský úřad dále 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. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že žadatelé o pobytová oprávnění musí splnit řadu zákonných povinností a pravidla pro jejich splnění by měla být určena jasně, srozumitelně, spravedlivě a včas, a jejich splnění by nemělo být ze strany státu znemožněno. Uvedla, že zastupitelský úřad porušil základní zásady činnosti správních orgánů. V tomto ohledu poukázala na zásadu, podle níž je veřejná správa službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), přičemž v kontextu zákona o pobytu cizinců jsou veřejností cizinci žádající o pobytová oprávnění, tedy i žalobkyně. Zmínila i povinnost správního orgánu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu), a zdůraznila, že se na podání žádosti dlouhodobě připravovala. Poukázala též 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. Žalobkyně dále uvedla, že stanovení migrační politiky není pravomocí zastupitelských úřadů, nýbrž Ministerstva vnitra rozhodujícího o udělení pobytového

oprávnění. Uvedla, že jedinou samostatnou pravomocí zastupitelského úřadu v oblasti povolování vstupu na území je rozhodování o tzv. krátkodobých vízech, jinak plní jen organizačně-administrativní funkce, včetně příjmu žádosti. Zastupitelský úřad v meritu věci nerozhoduje a jeho jediným (procesním) rozhodnutím je zastavení řízení v důsledku nevyhovění žádosti o prominutí povinnosti osobního podání žádosti, kde mu nepřísluší hodnotit následky rozhodnutí o samotné pobytové žádosti.

10. Žalobkyně namítla, že zastupitelský úřad i žalovaný měly argumentaci o nutnosti regulace migrace překročit závažným způsobem své pravomoci. Podle žalobkyně zastupitelský úřad i žalovaný opomíjejí, že rozhodnutí o prominutí podmínky osobního podání žádosti ještě neznamená vydání pobytového oprávnění. Poukázala na skutečnost, že se daný spor týká formy podání žádosti o pobytové oprávnění, a vymezila se vůči prezentování možnosti státu určovat migrační politiku ve smyslu blanketní pravomoci zastupitelského úřadu odmítnout přijetí žádosti jakékoli osoby o pobytové oprávnění, jak to učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Podle žalobkyně si oba dotčené správní orgány osobují pravomoci, jež jim nebyly svěřeny, čímž porušují ústavněprávní zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Ignorování konkrétní situace žadatelky

11. Žalobkyně namítla, že zastupitelský úřad i žalovaný nedostály své povinnosti rozhodovat na základě konkrétních okolností žadatele. Zdůraznila, že již v rozkladu zmínila svoji dlouhodobou snahu registrovat se v systému Visapoint, což doložila fotodokumentací neúspěšných pokusů, avšak žalovaný ani zastupitelský úřad se k tomu nevyjádřily. Ačkoli v žádosti i v rozkladu zevrubně popsala nefunkčnost systému Visapoint, žalovaný ignoroval problematické fungování tohoto systému, včetně závěrů vyplývajících z veřejně dostupných zpráv Bezpečnosti informační služby (dále jen „BIS“) a několikaletého monitoringu Veřejného ochránce práv. Žalovaný se vypořádal s její argumentací tvrzením, že systém Visapoint již BIS v letech 2015 a 2016 nezmiňovala, a že přidáním filtru *CAPTCHA* došlo k vyřešení problému. Podle žalobkyně však BIS v uvedených zprávách naopak deklarovala existenci hackerských útoků a prodej rezervovaných termínů na černém trhu a informovala o překonání systémového ochranného prvku *reCAPTCHA*. Problematické fungování systému Visapoint je podle žalobkyně patrné z citovaných zpráv BIS i z judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52), přičemž uzavřela, že žadatelé nemají reálnou šanci sjednat si termín jinak, než jeho zakoupením na černém trhu za částky pohybující se v tisících dolarů.
12. Uvedla, že nemohla objektivně získat v systému Visapoint termín, a proto volila 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 žalobkyně údajně plánovala s dostatečným časovým předstihem v době, kdy nemohla vědět o změně objednávacího systému. Domnívá se, že konkrétní okolnosti jasně prokazují, že v daný moment neměla jinou možnost, než podat žádost o vydání zaměstnanecké karty spolu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání poštou, prostřednictvím stížnosti na postup správního orgánu.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

13. Žalobkyně závěrem žaloby namítla také nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v důsledku toho, že se žalovaný údajně řádně nevypořádal s řadou námitek.
14. Žalobkyně uvedla, že žalovaný v rozporu se svými kompetencemi argumentoval nutností regulace migrace a také podstatou víz, přestože její žádost se týkala zaměstnanecké karty. Žalovaný se proto údajně nevypořádal s původní námitkou, podle níž by odkládání podání žádosti rovněž odporovalo veřejnému zájmu, protože je opakovaně poukazováno na nutnost přijímat pracovníky ze zahraničí pro rovnováhu pracovního trhu.
15. Žalobkyně dále označila za nepřípustné, aby bylo od požadavku řádného odůvodnění a řádně zjištěného skutkového stavu upouštěno s odkazem na zásadu procesní ekonomie. Vymezila se vůči tomu, že žalovaný řadu jejích námitek nevypořádal právě s odkazem na zásadu procesní ekonomie, která má však sloužit k jinému účelu, neboť je primárně korektivem pro shromažďování podkladů. Uvedla, že zastupitelský úřad se tímto způsobem nevypořádal se závažnými otázkami, konkrétně s námitkou porušení veřejného zájmu, objektivním znemožněním splnění zákonné povinnosti, uzavřením zastupitelského úřadu, či s důkazem fotodokumentací neúspěšných pokusů o registraci v systému Visapoint. Zastupitelský úřad však je povinen vypořádat se s návrhy a námitkami účastníka řízení. Podle žalobkyně není přípustné, aby žalovaný aproboval takový postup zastupitelského úřadu.
16. Žalobkyně trvala i na námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Odůvodnila ji tím, že zastupitelský úřad nedostal požadavku dostatečné individualizace rozhodnutí a dále že rozhodnutí neodůvodnil na základě řádně zjištěných skutkových okolností. Podle žalobkyně zastupitelský úřad opakovaně zaměňuje zásadní skutkové okolnosti žadatelů o pobytová oprávnění a nečiní rozdíl mezi jednotlivými žádostmi. Přestože právní zástupce žalobkyně údajně zřetelně rozlišil podání svých klientů, zastupitelský úřad měl vydávat identická rozhodnutí, aniž by mezi jednotlivými žádostmi rozlišoval. Výklad situace si dále měl zastupitelský úřad přizpůsobovat podle toho, co se mu argumentačně hodilo, protože shodné skutkové okolnosti vykládal odlišně, a to ve snaze zabránit žadatelům v podání jejich 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 předeslal, že účelem zákona o pobytu cizinců je zájem státu na kontrolované migraci, ne ochrana subjektivních práv občanů cizích států. Zdůraznil, že regulace migrace se aplikuje selektivně a je důležitá zejména u nenárokových pobytových titulů, tj. u ekonomicky motivované migrace. Dále uvedl, že ač je ústředním orgánem státní správy v oblasti povolování pobytu cizinců Ministerstvo vnitra, zákon o pobytu cizinců svěřuje zastupitelským úřadům ve vízovém procesu výkon určitých činností a úkonů, a to zejména s ohledem na osobní podání žádosti dle § 169d, § 169f a § 169h citovaného zákona. Podle názoru žalovaného dále nelze na řízení o povolení pobytu cizinců uplatnit v celém rozsahu správní praxi použitelnou na jiná správní řízení. To se má týkat především řízení před zastupitelským úřadem, který operuje v rozdílných podmínkách

různých států a musí se i vypořádat s rozdílnou mírou podvodů a nekalých praktik vízových žadatelů.

19. Žalobkyně se podle žalovaného nevymezila vůči nepřezkoumatelnosti posouzení odůvodněnosti neupuštění od osobního podání žádosti, nýbrž vůči údajné nezákonnosti. Žalovaný uvedl, že námitka týkající se zúžení odůvodněných případů ve smyslu § 169d zákona o pobytu cizinců jen na zdravotní důvody, nekoresponduje s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí, kde se podává, že zastupitelský úřad bere v potaz zejména zdravotní důvody, kvůli nimž není žadatel schopen se dostavit, a takový postup nevylučuje zohlednění jiných relevantních důvodů. Podle žalovaného posuzuje důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání vždy zastupitelský úřad na základě svého správního uvážení. Žalovaný poukázal na to, že zastupitelský úřad neshledal u žalobkyně zdravotní ani jiné relevantní důvody pro upuštění od osobního podání žádosti a zohlednil přitom všechny podstatné okolnosti v daném čase a zemi. Podle žalovaného nedošlo ani k nesprávné interpretaci zákona o pobytu cizinců nebo k nezákonnému zúžení zákonných důvodů. Nesouhlasil s tím, že by byla v případě žalobkyně odůvodněným případem pro upuštění od osobního podání žádosti objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu, a to proto, že zákonodárce neprojevil vůli upravit tak detailně důvody pro upuštění od osobního podání žádosti a ponechal posouzení všech relevantních okolností na zastupitelském úřadě. Tyto důvody nemohou podle žalovaného spočívat v rezignaci žadatele na získání termínu prostřednictvím objednávacího systému Visapoint v době jeho plné funkčnosti v říjnu 2017.
20. Žalobkyně se podle žalovaného nemůže dovolávat ani zásady legitimního očekávání, neboť zastupitelské úřady posuzují žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání individuálně a v závislosti na místních podmínkách. Ve věci neexistovala ani dlouhodobá praxe dotčeného správního orgánu, respektive žalobkyně ji neprokázala.
21. 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 pouhé tři týdny k osobnímu podání žádosti v důsledku technického opatření zastupitelského úřadu žalovaný nepovažoval za časově nepřiměřenou. Poukázal na naplnění objednávací kapacity na listopad 2017 (na základě registrací do 31. 10. 2017) a dále uvedl, že zastupitelský úřad nebyl zcela uzavřen, jelikož do něj byly vpuštěny osoby vyřizující agendu na konzulárním oddělení (úřad měl vyřizovat žádosti žadatelů registrovaných do 31. 10. 2017). Jelikož žalobkyně podle žalovaného nerespektovala podmínky řádného podání žádosti, nemůže se dovolávat ani práva na podání žádosti. Žalovaný uvedl, že v rozhodné době byla po žadatelích vyžadována platná registrace v systému Visapoint na listopad, jinak měli žadatelé vyčkat do 24. 11. 2017 na zveřejnění nového objednávacího systému pro objednání na prosinec.
22. Žalovaný dále uvedl, že čekací doba na volný termín neopravňuje žadatele k obcházení systému. Nemožnost jednoho žadatele zaregistrovat si termín, zatímco jinému žadateli se registrace podaří, svědčí podle něj o funkčnosti objednávacího systému a plnění regulační úlohy, přičemž regulace se aplikuje v závislosti na zájmu státu a podstatných okolnostech v daném čase a zemi.
23. Tvrzení, že zastupitelský úřad překračuje své pravomoci tím, že reguluje migrační politiku ve fázi řízení o žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání, označil za zavádějící. Zastupitelský úřad podle žalovaného nejednal svévolně, neboť pravomoc

zastupitelských úřadů regulovat podávání žádostí o víza nebo pobyty vyplývá ze systematiky ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců. Regulačním nástrojem počtu žadatelů je povinnost objednat se k osobnímu podání žádosti, jakož i pravomoc zastupitelského úřadu nezahájit řízení o žádosti v případě, že nebyla podána osobně ve smyslu § 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu pak přímo naplňuje veřejný zájem na cílené pracovní migraci, kdy jsou preferováni pracovníci z předem určených destinací. Podle žalovaného se tudíž nejedná ani o rozpor s veřejným zájmem.

24. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, že ignoroval konkrétní situaci žalobkyně. Zásadní podle žalovaného byla skutečnost, že žalobkyně za provozu systému Visapoint údajně prokazatelně nevyčkala, až jí systém nabídne termín k osobnímu podání žádosti, ale rovnou se obrátila na právního zástupce. Právní zástupce žalobkyně se měl následně dostavit k zastupitelskému úřadu, aby podal za žalobkyni žádost, ač věděl, že nedošlo ke splnění podmínky předchozí registrace. Přechodné omezení provozu konzulárního úseku nemá podle žalovaného žádný význam. K závěrům vyplývajícím ze zpráv BIS za roky 2015 a 2016 žalovaný poukázal na to, že přes četné pokusy o zneužití systému Visapoint nedošlo k jeho prolomení.
25. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, podle níž je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože nereflektovalo většinu námitek žalobkyně. S odkazem na 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 účastníka řízení, když povinnost řádného odůvodnění správních rozhodnutí nelze chápat ve smyslu požadavku podrobné odpovědi na každý jednotlivý argument. Má za to, že dostál uvedeným povinnostem. Podotkl, že ani právní zástupce žalobkyně dostatečně neindividualizoval rozklad a žalobu.
26. Závěrem uvedl, že napadené rozhodnutí nevybočilo ze zákonných mezí, jeho úvahy korespondují s obsahem správního spisu a se zásadami logického myšlení, jsou bez vad a na zjištěný skutkový stav byly správně aplikovány právní normy a došlo i k vyvrácení jednotlivých žalobních tvrzení. 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 postupem dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. ř., neboť, jak bude rozvedeno níže, pro vady řízení nemohlo napadené rozhodnutí obstát.

Skutkový stav věci:

28. Ze správního spisu soud zjistil následující rozhodné skutečnosti:
29. Dne 16. 11. 2017 přijal zastupitelský úřad žádost žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty. Obsahem písemného podání byla i žádost o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a stížnost na postup zastupitelského úřadu vzhledem k jeho uzavření. K podání byl přiložen formulář žádosti o vydání zaměstnanecké karty, který je datován dnem 11. 10. 2017 a je z něj patrné, že žadatelkou

o pobyt je žena (*v podáních právního zástupce žalobkyně i v rozhodnutí žalovaného je hovořeno o žalobkyni nesprávně jako o muži – pozn. soudu*). Ve správním spisu nejsou založeny žádné přílohy žádosti o vydání zaměstnanecké karty ani žádná fotodokumentace předchozích neúspěšných pokusů žalobkyně o registraci v systému Visapoint k termínu osobního podání žádosti o pobytové oprávnění. Obsahem spisu není ani žádný doklad o tom, kdy byla žádost žalobkyně doručena zastupitelskému úřadu, ani zda s ní byly doručeny nějaké přílohy. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je toliko uvedeno, kterého dne přijal zastupitelský úřad žádost žalobkyně.

30. Žalobkyně v žádosti o vydání zaměstnanecké karty tvrdila, že se dlouhodobě snažila o sjednání termínu pro podání žádosti v systému Visapoint, avšak nebyla úspěšná. Výslovně uvedla, že na podporu svého tvrzení dokládá fotodokumentaci neúspěšných pokusů s tím, že jde o fotodokumentaci příkladnou a že je schopna na výzvu doložit další fotodokumentaci neúspěšných pokusů. Dále uvedla, že přikládá „zákonné náležitosti“ formuláře žádosti o pobytové oprávnění. Žádné obdobné písemnosti nejsou obsahem správního spisu. Ze správního spisu není ani patrné, zda takové písemnosti byly či nebyly zastupitelskému orgánu s žádostí o pobyt zaslány.
31. Žalobkyně v žádosti označila systém Visapoint za nepřístupný, přičemž odkázala na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, veřejně dostupné zprávy BIS, šetření Veřejného ochránce práv i odpověď zastupitelského úřadu na žádost o informace ze dne 2. 11. 2017. Uvedla, že si sjednala právní zastoupení z důvodu, že jí dlouhodobě nebylo umožněno získat prostřednictvím systému Visapoint termín, a že její právní zástupce začal připravovat možnosti podání její žádosti již před několika týdny až měsíci předtím, než došlo k ohlášení změny objednávacího systému. Z plné moci, kterou žalobkyně udělila právnímu zástupci, však vyplývá, že jej zmocnila k zastupování dne 23. 10. 2017. V žádosti dále poukázala na povinnost žadatele zajistit, aby doklady prokazující splnění zákonných podmínek nebyly (až na výjimky) starší 180 dní, a doplnila, že z toho důvodu nepovažovala za možné vyčkat na nový objednávací systém. Odkázala i na sjednanou pracovní pozici s tím, že podepsala již pracovní smlouvu. Dále v žádosti uvedla, že 10. 11. 2017 nebyl její právní zástupce vpuštěn do budovy zastupitelského úřadu, že za ni hodlal toho dne podat žádost o stanovení termínu pro podání žádosti o pobytové oprávnění, případně stížnost. V žádosti se poukazuje i 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 s tím, že do 31. 10. 2017 nebylo toto žalobkyni umožněno.
32. Prvostupňovým rozhodnutím zastupitelský úřad zamítl žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a řízení o této žádosti zastavil. Ohledně zákonné povinnosti sjednat si předem termín osobního podání žádosti o pobytové oprávnění způsobem zveřejněným na úřední desce zastupitelského úřadu (§ 169f zákona o pobytu cizinců) poukázal na skutečnost, že do 31. 10. 2017 byli žadatelé povinni registrovat se v systému Visapoint. Jinak jsou žadatelé povinni objednat si termín telefonicky nebo se dostavit do „živé fronty“. Dále zdůraznil, že odůvodněnými případy ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců 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, tyto důvody nesplňoval. Podle zastupitelského úřadu nebylo prokázáno, že by se v případě žalobkyně

jednalo o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Uvedl, že „[a]ni údajná objektivní nepřístupnost systému Visapoint není přesvědčivým argumentem, na základě kterého by bylo možné žádosti vyhovět“, přičemž zdůraznil, že z vlastní dlouhodobé činnosti ví, že systém Visapoint je přístupný, byť kapacita může být dočasně vyčerpána a termíny mohou být v daný okamžik nedostupné. Dále se zastupitelský úřad stručně vymezil vůči tvrzení, že byl zcela uzavřen. Vyřízení stížnosti není obsahem správního spisu. Zastupitelský úřad odmítl i námitky o porušení základních zásad činnosti orgánů veřejné správy a ostatními argumenty se nezabýval, neboť to nepovažoval s odkazem na zásadu procesní ekonomie za potřebné.

33. Dne 8. 3. 2013 ministr zahraničních věcí zamítl rozklad žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a potvrdil jej. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí se zastupitelský úřad vypořádal s návrhy a námitkami účastníků dostatečným způsobem a prvostupňové rozhodnutí nebylo shledáno nepřezkoumatelným. Žalovaný považoval za podstatné, že byly vypořádány všechny závažné právní argumenty (v tomto ohledu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 3 Azs 134/2017-18, a na nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07), přičemž uvedl, že zastupitelský úřad musel odůvodnit výrok shodně jako u více než 200 jiných žádostí klientů téhož právního zástupce. Poukázal na zákonnost systému Visapoint a zdůraznil, že nelze zaměňovat údajnou nefunkčnost systému se snahou místních zprostředkovatelů profitovat z neznalosti a důvěřivosti uchazečů o pobyt. Vyšel z předpokladu, že neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint nemohou být považovány za důvody hodné zvláštního zřetele, respektive odůvodněné případy, v nichž by zastupitelský úřad mohl upustit od povinnosti osobního podání žádosti. Měl za to, že po přidání CAPTCHA filtru proti automatizovaným software nástrojům již nebyly ve zprávách BIS za roky 2015 a 2016 údajně zmíněny žádné problémy s fungováním systému Visapoint. Uzavřel, že žádosti žalobkyně, která nedoložila zdravotní, sociální nebo jiné skutečnosti odůvodňující upuštění od osobního podání, nemohlo být vyhověno. Nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu považoval za naplnění veřejného zájmu na cílené pracovní migraci. Rovněž zdůraznil naplnění objednávacích kapacit na listopad 2017 a skutečnost, že přechod na nový objednávací systém byl pouze technickým opatřením. Třítýdenní pozastavení možnosti objednávání se k podávání žádostí neshledal nepřiměřeným, naopak zdůraznil, že je běžné, že se žadatelům vždy nepodaří získat termín k podání žádosti, přičemž není relevantní, zda se tak stane z důvodu vysoké poptávky a omezené kapacity zastupitelského úřadu, anebo kvůli technickému opatření na straně zastupitelského úřadu.

Právní stav věci:

34. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že **žaloba je důvodná**.
35. 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 kromě podmínek opravňujících k podání žádosti (§ 42g odst. 2 až 4 cit. zákona) i povinné přílohy této žádosti (§ 42h odst. 1 cit. zákona).

36. 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).
37. Zákon o pobytu cizinců dále stanoví povinnou formu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Na základě § 169d odst. 1 citovaného zákona je cizinec povinen podat tuto žádost osobně, přičemž dle § 169d odst. 2 téhož zákona 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.“*
38. 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.“*
39. 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 uvedený způsob 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.
40. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí opírá o předpoklad, že systém Visapoint byl funkční a bezproblémový a že žalobkyně byla povinna sjednat si prostřednictvím tohoto systému termín k osobnímu podání žádosti. Žalovaný nezohlednil skutečnosti vyplývající z veřejně dostupné zprávy BIS za rok 2016, ačkoli touto zprávou argumentoval, a sice že běžní žadatelé nemají jinou možnost, než si od tzv. zprostředkovatelů odkoupit v systému Visapoint zaregistrovaný termín na pohovor za

značnou finanční částku. Nezohlednil ani judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobkyně upozorňovala. Rovněž vyloučil, aby neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint byly objektivní překážkou a důvodem, pro který by bylo možné eventuálně upustit od povinnosti osobního podání žádosti dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

41. Soud předesílá, že systém Visapoint byl v judikatuře správních soudů opakovaně a dlouhodobě označován jako objednávací systém 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 (k tomu 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 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 nepřímo působit k tomu, aby odrazovala žadatele od jejich podávání.“*
42. Žádost o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádost o taxativně vymezená víza, je třeba podat zásadně osobně. V odůvodněných případech však může správní orgán od této podmínky upustit. Zákonnou povinnost podat žádost osobně 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 ...“* 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 vyslovenými závěry se zdejší soud ztotožňuje.

43. Nejprve bylo zapotřebí zabývat se námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť taková vada by znemožnila podrobit rozhodnutí (či jeho část) soudnímu přezkumu z hlediska dalších žalobních bodů.
44. Podle žalobkyně je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože se žalovaný nevypořádal s řadou jí dříve uplatněných námitek vůbec, anebo se s nimi nevypořádal řádným způsobem. Nepřezkoumatelné je však jen takové rozhodnutí, z něhož nelze zjistit, jak bylo rozhodnuto, o čem bylo rozhodnuto, či proč bylo rozhodnuto zrovna daným způsobem. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, na níž žalobkyně usuzuje, lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006). Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Lze z něj zřetelně seznat, o čem a jak žalovaný rozhodl, i proč rozhodl právě daným způsobem, tj. na základě jakých důvodů. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je jednoznačně zřejmé, proč žalovaný považuje námitky žalobkyně za liché a mylné, respektive proč považuje skutečnosti přdestírané žalobkyní za nerozhodné. V případě možnosti upuštění od podmínky osobního podání žádosti v odůvodněných případech žalovaný jednoznačně vyšel z premisy, podle níž nemohou být neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint objektivní překážkou, resp. důvodem, pro který by bylo možné upustit od podmínky osobního podání. Sama žalobkyně ostatně s tímto závěrem polemizuje, což svědčí o přezkoumatelnosti odůvodnění. Podle názoru žalovaného měla žalobkyně buď získat termín k osobnímu podání žádosti skrze registraci v systému Visapoint do 31. 10. 2017, a pokud tak neučinila, měla vyčkat do 24. 11. 2017 na zveřejnění informací k novému objednávacímu systému a objednat se na prosinec roku 2017. I prvostupňové rozhodnutí je srozumitelné a přezkoumatelné, byť jsou úvahy a závěry zastupitelského úřadu, na jejichž základě zamítl žádost o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a řízení o této žádosti zastavil, stručné. Ani skutečnost, že se žalovaný podrobně nezabýval všemi námitkami a výtkami, jež žalobkyně uvedla v rozkladu, nečiní rozhodnutí sama o sobě nepřezkoumatelným, neboť žalovaný vyjádřil svůj právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem, a dostal požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu (obdobně srov. 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 i zastupitelský úřad vyjádřil právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Správní orgány vyložily neurčitý právní pojem (odůvodněné případy) tak, že daný skutkový stav věci pod něj nespadá. Soud zdůrazňuje, že nejde o situaci, v níž by správní orgán užil neurčitý právní pojem, aniž by objasnil obsah a význam tohoto pojmu, 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 níže uvedeno), neznamená, že jde o nepřezkoumatelný výklad. Uvedené žalobní námitce proto soud nemohl přisvědčit.
45. Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti části rozhodnutí zabývajících se posouzením odůvodněnosti neupuštění od povinnosti osobního podání, soud dospěl k závěru, že se žalobkyně vymezila vůči způsobu, jakým byl vyložen neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ z hlediska možnosti upustit od osobního podání žádosti dle § 169d

odst. 3 zákona o pobytu cizinců. S ohledem na způsob, jakým žalobkyně polemizuje s interpretací neurčitého právního pojmu a vyjadřuje se k argumentaci žalovaného, je patrné, že posouzení odůvodněnosti žádosti o upuštění od osobního podání je přezkoumatelné. Uvedená žalobní námitka je úzce spjata s námitkami označenými jako „objektivní překážka na straně zastupitelského úřadu“ a „ignorování konkrétní situace žadatele“, jejichž podstatou je nepodřazení skutkového stavu pod odůvodněné případy ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Jelikož se jedná o otázku výkladu neurčitého právního pojmu a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu, podléhá daná otázka úplnému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154). Pro úplnost lze dodat, že správní úvaha správního orgánu o tom, zda bude či nebude upuštěno od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, se může uplatnit teprve tehdy, pokud by se jednalo o „odůvodněný případ“.

46. Jak poukázala žalobkyně, odůvodněné případy se mohou týkat i překážek na straně zastupitelského úřadu. Zákon o pobytu cizinců nestanoví, že by se mělo jednat pouze o překážky na straně žadatelů o pobytová oprávnění. Soud se zcela ztotožňuje s názorem Nejvyššího správního soudu, uvedeném v 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.“* 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 Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném rozsudku č. j. 10 Azs 153/2016-52 zdůraznil pravomoc veřejné správy zajistit technické uspořádání vyřizování žádostí, avšak současně poukázal na to, že musí být umožněno podat žádost v přiměřeném časovém horizontu. Žalobkyně, byť nemá nárok na vydání zaměstnanecké karty, má právo na takovou žádost podat. 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).

47. Zastupitelský úřad přijal žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty dne 16. 11. 2017, tj. v době po zrušení systému Visapoint (zrušen k 31. 10. 2017), kdy byla činnost zastupitelského úřadu omezena takovým způsobem, že vůbec nedocházelo k přijímání nových objednávek termínů k osobnímu podání žádosti o pobytová oprávnění. Žalobkyně si nemohla sjednat termín osobního podání žádosti proto, že by nezískala volný termín, nýbrž v důsledku závažných provozních problémů na straně zastupitelského úřadu, jenž byl pro žalobkyni téměř měsíc fakticky zcela uzavřen.

48. K omezení činnosti zastupitelského úřadu v důsledku 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. Jednalo se o obdobný případ, kdy byla žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu podána v době, kdy byl zrušen systém Visapoint a zastupitelský úřad vůbec nepřijímal nové objednávky termínů k přijímání žádostí. Na straně zastupitelského úřadu existovaly téměř po celý měsíc listopad 2017 objektivní překážky ve vztahu k příjmu nových objednávek termínů, přičemž na jeho straně šlo o závažné provozní problémy (srov. též shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 5. 2011, čj. 9 Aps 6/2010-106). V uvedené situaci je však nutné zohlednit, zda došlo k zásahu do práv žalobkyně na vyřízení její žádosti v přiměřeném časovém horizontu. Proto nelze pominout ani minulou dobu fungování systému Visapoint. Doby, po které nebylo, byť z různých důvodů (např. nefunkčnost systému Visapoint a přechod na jiný objednací systém), žadateli umožněno sjednat si termín pro osobní podání žádosti, je přitom nutno sčítat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43).

49. Soud se proto ztotožnil s žalobní námitkou, podle níž v době, kdy žalobkyně podala žádost o pobytové oprávnění a o upuštění od osobního podání žádosti, existovaly na straně zastupitelského úřadu objektivní překážky, pro něž nebylo možné sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. 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, čj. 9 Aps 6/2010-106). K době jednoho měsíce, kdy bylo z objektivních důvodů nemožné sjednat si termín k osobnímu podání žádosti, je nutné přičíst i dobu, po kterou žalobkyně prokáže, že se již snažila neúspěšně sjednat termín k osobnímu podání žádosti o pobytové oprávnění skrze Visapoint.

50. Soud se ztotožnil i s námitkou žalobkyně označenou jako „ignorování konkrétní situace žadatele“, neboť v jejím rámci žalobkyně namítla, že žalovaný pominul doloženou fotodokumentaci neúspěšných pokusů i prokázanou nefunkčnost systému Visapoint. K problematice fungování systému Visapoint se soud vyjádřil již shora. V projednávané věci je však klíčové, zda žalobkyně prokázala správním orgánům, že se marně snažila v systému Visapoint získat termín k osobnímu podání své žádosti – např. zmíněnou fotodokumentací. Ačkoli žalobkyně od počátku řízení uváděla, že prokázala snahu registrovat se v systému Visapoint, protože přiložila k žádosti o upuštění od osobního podání žádosti fotodokumentaci neúspěšných pokusů, žalovaný ani zastupitelský úřad se k této údajně doložené fotodokumentaci vůbec nevyjádřili. Zároveň správní orgány ani neuvedly, že by žalobkyně předmětnou fotodokumentaci nepředložila. Pokud žalobkyně danou fotodokumentaci předložila, pak žádný ze správních orgánů nevysvětlil, z jakých důvodů nebylo k fotodokumentaci přihlédnuto. Dlužno podotknout, že z obsahu správního spisu nelze zjistit, zda správní orgány vůbec s tímto důkazním prostředkem pracovaly, ani zda žalobkyně doložila či nedoložila předchozí marné pokusy získat termín v systému Visapoint jinak. Ve správním spisu totiž chybí nejen zmíněná fotodokumentace, nýbrž i doklady o doručení žádosti žalobkyně o pobytové oprávnění a o upuštění od osobního podání této žádosti zastupitelskému úřadu. Ze spisu tak není možné ověřit, zda byla k žádosti přiložena i fotodokumentace, respektive zda žalobkyně doložila vůbec nějaké přílohy, jak tvrdila. Žalobkyně přitom v žádosti o upuštění od osobního podání žádosti argumentovala např. i uzavřenou pracovní smlouvou, která rovněž není obsahem správního spisu. Vzhledem k absenci dokladu o doručení

písemností nelze bez dalšího uzavřít, že se jednalo jen o typizovanou argumentaci právního zástupce žalobkyně. Soud tudíž neměl postaveno najisto, z jakých podkladů žalovaný v napadeném rozhodnutí vlastně vycházel a zda při posouzení důvodnosti žádosti žalobkyně případně hodnotil i předmětnou fotodokumentaci. Nebylo možné ověřit, zda žalobkyně ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců doložila současně s doručením žádosti zastupitelskému úřadu důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

51. Soud tedy nemohl zjistit, zda bylo tvrzení žalobkyně o marných pokusech registrace v systému Visapoint pouze typizovanou argumentací shodnou s případy jiných žadatelů, anebo zda své marné pokusy o získání termínu k osobnímu podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalobkyně skutečně doložila a správní orgány takto předložený důkazní prostředek ignorovaly. Soud zdůrazňuje, že veškeré podklady, o něž správní orgán opírá svoje rozhodnutí, musí být trvalou a nezměnitelnou součástí správního spisu, a to i z toho důvodu, aby správní soud měl při přezkumu postaveno najisto, z jakých podkladů správní orgán vycházel, a které v rámci správního řízení hodnotil. Jestliže ze soustředěných důkazů ve správním spise plynou rozpory a neúplnosti, které brání potřebnému zjištění skutečného stavu věci, nezbyvá, než zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, neboť je třeba zásadně doplnit skutkový stav (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002-OL). Potřeba zásadního doplnění dokazování nastává i v případě, kdy správní orgán neprovede důkaz, který je pro posouzení věci stěžejní (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 4 Ads 57/2009).

52. Dále lze odkázat na názor Nejvyššího správního soudu, s nímž se zdejší soud zcela ztotožňuje, a sice že „pokud správní orgán nepředloží kompletní spis, vystavuje se nebezpečí, že soud rozhodne v jeho neprospěch, a to jen z toho důvodu, že určitý dokument, který mohl rozhodnutí soudu zcela zvrátit, není ve spisu založen. Soud totiž vždy vychází z předpokladu (pokud opak není zcela zřejmý – pak je povinností soudu vyzvat správní orgán k doplnění spisového materiálu), že správní spis byl předložen ve své úplné podobě. Takový postup může být sice vnímán jako poměrně tvrdý, zvláště pokud k nezařazení příslušného dokumentu do spisu došlo jen omylem, avšak je zcela v souladu s principem rovnosti zbraní mezi správním orgánem a žalobcem, který je správnímu soudnictví (na rozdíl od správního řízení) vlastní, jakož i s principem „nechť si každý střeží svá práva“. Předložení neúplného správního spisu pak nelze v žádném případě klást k tíži žalobce, ale je to správní orgán, který musí nést následky svého pochybení.“ (srov. rozsudek ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 – 91). Lze zopakovat, že není možné zjistit, zda k nezařazení fotodokumentace do správního spisu došlo jen omylem. Součástí správního spisu totiž není ani doklad o doručení žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty, z něhož by bylo možné zjistit, kdy byla žádost doručena zastupitelskému úřadu a zda k ní byly přiloženy přílohy (včetně fotodokumentace). Nad rámec soud podotýká, že součástí správního spisu nejsou ani zákonné náležitosti žádosti o vydání zaměstnanecké karty, ačkoli žalobkyně v žádosti o vydání zaměstnanecké karty uváděla, že tyto dokumenty přiložila (str. 6 žádosti o vydání zaměstnanecké karty).

53. Vzhledem ke shora uvedenému je patné, že je na místě zrušit napadené rozhodnutí bez jednání pro vady řízení postupem dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění. Z obsahu správního spisu totiž plynou rozpory a neúplnosti, které brání

potřebnému zjištění skutečného stavu. Přestože žalobkyně od počátku správního řízení uváděla, že doložila své předchozí marné pokusy o sjednání termínu skrze systém Visapoint fotodokumentací, žalovaný správní orgán se o předmětném důkazním prostředku v napadeném rozhodnutí vůbec nezmínil, a ani z obsahu správního spisu nelze zjistit, zda uvedené marné pokusy byly nebo nebyly prokázány. Pokud zmíněná fotodokumentace, která v dané věci představuje stěžejní důkaz (resp. důkazní prostředek), byla žalobkyní předložena, pak není vůbec zřejmé, zda ji žalovaný zohlednil nebo nezohlednil mezi podklady napadeného rozhodnutí.

54. Současně soud 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 zdejší soudem, vyjádřených shora zejména v bodech 54 - 58 tohoto rozsudku. Jak bylo zdůrazněno již shora, v projednávané věci je nutné zjistit, zda žalobkyně skutečně doložila (zmíněnou fotodokumentací) opakované a marné pokusy o sjednání termínu osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty skrze systém Visapoint, a pokud ano, jak dlouho její snaha trvala. Prokázala-li žalobkyně, že se snažila již dříve neúspěšně sjednat termín k osobnímu podání žádosti skrze Visapoint, správní orgán k době, po kterou nebylo žalobkyni z důvodu nefunkčnosti systému Visapoint umožněno sjednat si termín pro osobní podání žádosti, přičte i dobu jednoho měsíce, kdy nefungoval žádný objednávací systém a kdy bylo z objektivních důvodů nemožné sjednat si na zastupitelském úřadu termín k osobnímu podání žádosti. Pokud tak předmětná fotodokumentace byla součástí správního spisu, žalovaný zváží celkovou dobu, po kterou žalobkyně neúspěšně usilovala o sjednání termínu osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, jakož i jiné důležité faktory, včetně skutečnosti, že jde o žádost o vydání zaměstnanecké karty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019-42). Soud upozorňuje, že v podmínkách systému Visapoint lze považovat za důvod pro upuštění od podmínky osobního podání žádosti doložené marné pokusy o registraci žadatele k termínu osobního podání žádosti být jen v rozpětí dvou dnů (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 4 Azs 249/2018 - 49). Postup dle § 78 odst. 3 s. ř. s. soud nezvolil, neboť neshledal důvody i pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. Bude tedy na žalovaném, aby zvážil další postup v rámci řízení o rozkladu.

55. Pro úplnost posouzení věci lze zopakovat, že napadené rozhodnutí by neobstálo ani tehdy, pokud by fotodokumentace omylem nebyla založena do správního spisu. Opírá se totiž o předpoklad, podle něhož neúspěšné pokusy o registraci v systému Visapoint nemohou být považovány za důvody hodné zvláštního zřetele, respektive odůvodněné případy, kdy by mohl zastupitelský úřad uvážít, zda upustí od povinnosti osobního podání žádosti. Shora citovaná judikatura tento předpoklad žalovaného vyvrací. Zastupitelský úřad je povinen umožnit cizinci osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem a v přiměřeném čase, proto je dlouhodobá marná snaha žadatele o řádnou registraci v systému Visapoint relevantní 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.“

56. S ohledem na důvodnost shora popsanych žalobních námitek soud jen ve stručnosti konstatuje, že námitku o překročení pravomoci zastupitelského úřadu neshledal důvodnou. Zastupitelský úřad je vzhledem k § 169d odst. 2, § 169f a § 169h zákona o pobytu cizinců do značné míry oprávněn regulovat příjem žádostí o bytová oprávnění. Neplní jen organizačně-administrativní funkce, jelikož ve fázi přijímání žádosti například stanoví způsob sjednání termínu osobního podání žádosti o bytová oprávnění (§ 169f zákona o pobytu cizinců) nebo autoritativně a závazně rozhoduje o tom, zda upustí od podmínky osobního podání takové žádosti (§ 169d odst. 3 cit. zákona). Nelze však pominout, že při výkonu této činnosti je vázán zákonnými kritérii a v rámci stanovení organizačních pravidel se musí vyvarovat netransparentnosti, bezdůvodným průtahům, libovůli, či neférovosti (k tomu např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52). Zastupitelský úřad se musí řídit při výkonu veřejné správy i základními zásadami činnosti správních orgánů vyjádřenými v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu), když zákon o pobytu cizinců nestanoví v tomto ohledu výjimky. Je nutno mít na paměti, že uvedené základní 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 obdobnou 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.).

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. Žalobkyně, která byla ve věci zcela úspěšná a byla zastoupena advokátem, má právo na náhradu nákladů řízení, sestávajících 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, tedy o 1 428 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí celkem 8 228 Kč.

60. Soud proto uložil žalovanému povinnost nahradit prokázané náklady soudního řízení žalobkyni, a to k rukám jejího 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