



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyně JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **N. T. G.**, narozeného dne ...,
vietnamského státního příslušníka,
bytem C. D., C. G., H. D.,
Vietnamská socialistická republika,
zastoupeného Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem
se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 820/45,

proti
žalovanému: **Ministerstvu zahraničních věcí České republiky**,
se sídlem v Praze 1, Loretské náměstí 5,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu

takto:

I. Žaloba se v části, v níž žalobce navrhl, aby zásah žalovaného, kterým zrušil přidělený termín žalobci pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, Vietnamská socialistická republika, byl nezákonný, zamítá.

II. Žalovaný je povinen žalobci umožnit podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, Vietnamská socialistická republika, ve lhůtě třiceti dnů ode dne právní moci rozsudku.

III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v částce 9 200 Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Štěpána Svátka, advokáta.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal ochrany před nezákonným zásahem Ministerstva zahraničních věcí České republiky (dále jen „žalovaný“), za který považuje zrušení již objednaného termínu ve formě e-mailového sdělení, které nemá povahu správního rozhodnutí, a kterým byl přidělený termín pro podání žádosti zrušen, přičemž žalobce zákonem souladným způsobem ještě před nabytím účinnosti nařízení vlády České republiky č. 220/2019 Sb. termín pro podání své žádosti získal a byl mu žalovaným přidělen.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě uvedl, že si způsobem zveřejněným na úřední desce zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji sjednal podle ustanovení § 169f zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), termín k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vydání zaměstnanecké karty. Tento termín mu byl následně žalovaným přidělen na den 25. 9. 2019 v 8:30 hodin. Žalobce však následně dne 5. 9. 2019 obdržel e-mail odeslaný z vízového odboru žalovaného, který obsahoval informaci o tom, že mu byl v souvislosti s nabytím účinnosti nařízení vlády České republiky č. 220/2019 Sb. přidělený termín pro podání zrušen s vysvětlením, že „zastupitelský úřad nesmí přijmout žádnou žádost, jak je stanoveno nařízením vlády“, když podle přílohy č. 2 k nařízení byl stanoven počet žádostí o zaměstnaneckou kartu - mimo režim *vysoce kvalifikovaný zaměstnanec na* - počínaje od 1. 9. 2019 pro zastupitelský úřad České republiky v Hanoji na počet nula.
3. Žalobce v podané žalobě namítl, že žalovaný správní orgán v srpnu 2019 umožnil podávání žádostí o přidělení termínu k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vydání zaměstnanecké karty na září 2019 prostřednictvím e-mailu spravovaného žalovaným *zamkarta_hanoi@mzv.cz*. Žalobci však po té, co se úspěšně registroval k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty, žalovaný tuto registraci zrušil, čímž mu oznámil, že jeho termín již dále není platný. Podle názoru žalobce žalovaný uvedeným postupem porušil základní zásady nejen předvídatelnosti práva, ale i veřejné služby jako služby veřejnosti. Uvedený postup je zcela v rozporu se zásadou legitimního očekávání, zásadou dobré správy ve veřejné správě, zásadou povinnosti umožňovat uplatňování práv a oprávněných zájmů, jakož i obecnou právní zásadou neohrožování důvěry v právo. Postup žalovaného je navíc v případě žalobce nepochybně retroaktivní.
4. Závěrem podané žaloby žalobce poukázal na to, že nemá žádnou jinou možnost, než se nezákonnému zásahu žalovaného bránit soudní cestou, přičemž podle svého přesvědčení podal žalobu ve lhůtě určené zákonem, kdy tato lhůta počala běžet dne 5. 9. 2019, kdy byl žalobci doručen výše specifikovaný e-mail žalovaného.

Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že Ministerstvo zahraničních věcí není ve věci pasivně legitimováno ve smyslu ustanovené § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudního

řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). E-mail, zaslaný žalobci dne 5. 9. 2019, je ze strany ministerstva totiž pouhým konstatováním nového právního stavu a nikoli zásahem správního orgánu, v jehož důsledku by byl žalobce zkrácen na svých právech. Ke zrušení možnosti podat si žádost došlo počínaje dne 1. 9. 2019 ze zákona, nikoliv z rozhodnutí správního orgánu, a to ani zastupitelským úřadem v Hanoji, tím méně pak Ministerstvem zahraničních věcí.

6. Pokud by se soud s uvedeným názorem neztotožnil, žalovaný se nedomnívá, že by skutek popsany žalobcem naplňoval podmínky a dosahoval intenzity nezákonného zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Ke zrušení termínu nedošlo ze strany žalovaného svévolně, retroaktivně, ani bez ohledu na legitimní očekávání a zájmy žadatelů, ale z důvodu, že jiný postup nebyl podle názoru žalovaného možný ani zákonný vzhledem k povinnosti uložené správnímu orgánu zákonem, respektive nařízením vlády.
7. Podle názoru žalovaného nejsou splněny kumulativní podmínky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s., když žalobce nebyl přímo zkrácen na svých právech, protože subjektivní právo, jehož porušení se žalobce domáhá, je oprávnění podat žádost o zaměstnaneckou kartu na základě předchozí objednávky termínu k podání žádosti. Žalobce sice osvědčil legitimní očekávání ve vztahu ke stanovení termínu podání žádosti, avšak samotné subjektivní právo k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu zaniklo s účinností předmětného nařízení vlády. Legitimní očekávání na základě úspěšného předchozího objednání nemůže nahradit absenci samotného subjektivního práva k podání žádosti.
8. Žalovaný zastává názor, že není splněna ani podmínka nezákonnosti, když postup žalovaného byl založen nabytím účinnosti novely zákona o pobytu cizinců č. 176/2019 Sb., respektive nařízení vlády, které je vydáno na základě zákona, a které – specificky - provádí ustanovení § 181b zákona o pobytu cizinců. Napadený postup žalovaného tak vychází z obecně závazných právních předpisů a je v souladu s požadavky ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Naopak, pokud by zastupitelský úřad v Hanoji přerušil objednávání termínů žádostí pouze z důvodu probíhajících legislativních prací na připravovaném nařízení vlády, bylo by mu nepochybně vytčeno, že neumožňuje žadatelům splnění povinností jim uložené ustanovením § 169f zákona o pobytu cizinců, a že neumožňuje žadatelům podání žádosti.
9. Podle názoru žalovaného postup správního orgánu není v rozporu ani se zákazem retroaktivity. Jedná se o tzv. nepravou retroaktivitu, která je obecně přijímána v případě procesních ustanovení, která působí pouze do budoucnosti, byť upravuje i dříve vzniklé vztahy. Legitimita takto konstruované právní normy vyplývá z pravomoci státu v oblasti migrace a bezpečnosti, kde existuje zájem státu na bezodkladné účinnosti přijatých opatření.
10. Za čtvrté nedošlo k zásahu do práv žalobce a jednání žalovaného není v rozporu se zásadou právní jistoty ani legitimního očekávání. Objednání se pro účel podání žádosti prostřednictvím e-mailu není správním řízením v užším slova smyslu. S tím souvisí relativně nízká intenzita tvrzeného zásahu do jinak oprávněného očekávání žalobce, že mu bude - v návaznosti na úspěšné objednání - stanoven termín k podání žádosti. Zásada legitimního očekávání není absolutní a v daném případě musela ustoupit zákonným podmínkám nové, platné a účinné právní úpravy.

11. Závěrem svého vyjádření žalovaný poukázal na to, že podle jeho názoru je žaloba nepřipustná. V případě, že by se s tímto názorem Městský soud v Praze neztotožnil, je žaloba nedůvodná ve smyslu ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s.

Rozhodné skutkové okolnosti posuzované věci

12. Průběh rozhodných skutkových okolností předcházejících podání žaloby není mezi účastníky řízení sporný. Žalobce v podané žalobě osvědčil své tvrzení, že si způsobem zveřejněným na úřední desce zastupitelského úřadu České republiky v Hanoji sjednal dne 9. 8. 2019 termín k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty, a že tento termín mu byl následně žalovaným přidělen a potvrzen na den 25. 9. 2019 v 8:30 hodin. Dále není mezi účastníky sporné, že žalobce dne 5. 9. 2019 obdržel e-mail odeslaný z vízového odboru žalovaného obsahující informaci o tom, že mu byl v souvislosti s nabytím účinnosti nařízení vlády České republiky č. 220/2019 Sb. přidělený termín pro podání žádosti zrušen, neboť podle přílohy č. 2 k danému nařízení byl stanoven počet žádostí o zaměstnaneckou kartu mimo režim *vysoce kvalifikovaný zaměstnanec* počínaje 1. 9. 2019 pro zastupitelský úřad České republiky v Hanoji na počet nula.

Řízení před soudem

13. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 16. 1. 2020 zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby, kterou žalobce považuje za přípustnou, neboť žalobce byl zkrácen na svém subjektivním právu podat konkrétní žádost o pobyt. Žalobce se žalobou nedomáhá vyřízení této žádosti, ale svého oprávnění žádost podle řádným způsobem objednaného termínu podat. Stejná situace se opakovala už v červenci 2018, nicméně Nejvyšší správní soud došel k závěru, že nařízení (usnesení) vlády není totéž, co zákon, a protože tehdy správní orgán umožnil cizincům podat žádost, měl žalobce logicky legitimní očekávání, že i on bude moci žádost podat v roce 2019. Zástupce žalobce zdůraznil, že nejde jen o samotný akt podání žádosti, ale žalobce si musí najít konkrétní zaměstnání v České republice, uzavřít pracovní smlouvu, učit se česky, proto na něj nelze hledět, jako by na svých subjektivních právech nebyl zrušením objednaného termínu k podání žádosti zasažen.
14. Městský soud v Praze poučil u jednání zástupce žalobce v souladu s ustanoveními § 64 s. ř. s. a § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (o. s. ř.) ve smyslu závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1Afs 60/2014 – 48, dostupného stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí na www.nssoud.cz, podle něhož musí žalobce volit v případě zásahové žaloby adekvátní obranu v závislosti na skutkové situaci, zejména pak v případě zásahu již ukončeného či naopak zásahu trvajících. Žalobce na výzvu soudu uvedl, že zásah považuje za ukončený, domáhá se primárně deklarace jeho nezákonnosti a pokud jde o uložení povinnosti zakázat žalovanému v jeho pokračování (či určení povinnosti obnovit stav před zásahem) ponechal žalobce rozhodnutí na úvaze soudu.
15. Zástupce žalovaného správního orgánu u jednání soudu odkázal na obsah svého vyjádření k žalobě. Zejména zdůraznil, že v žalobě označený žalovaný není ve věci pasivně legitimován, neboť předmětný skutek parametry jeho pasivní legitimace nenaplnuje, protože nedošlo k zásahu jednáním ministerstva, které pouze konstatovalo právní stav a aktivně vůbec nejednalo. I kdyby snad soud podmínky pasivní legitimace žalovaného shledal, nemá sporné jednání znaky nezákonného zásahu ve smyslu soudního řádu

správního. Nedošlo totiž k přímému zkrácení práv žalobce, protože jeho subjektivním právem sice je oprávnění podat žádost po předchozím sjednání termínu k podání žádosti (prvek legitimního očekávání tedy lze akceptovat), ale toto subjektivní právo zaniklo v důsledku změny právní úpravy. Pokud žalobce poukazuje na situaci v létě 2018, byla odlišná, protože v roce 2018 neměla vláda zákonné zmocnění k úpravě a stanovení konkrétního počtu žádostí podle § 181b zákona o pobytu cizinců. Podle názoru žalovaného ani zásada legitimního očekávání není absolutní a v dané věci musela ustoupit právní úpravě, neboť žalobce nemohl očekávat, že zastupitelský úřad jeho žádost přijme v rozporu s existujícím nařízením vlády. Nadto je třeba poznamenat, že i kdyby byla žádost žalobce přijata, musela by být podle § 169h odstavec 3 zákona o pobytu cizinců označena jako nepřijatelná, případně by nemohla být věcně úspěšná.

Posouzení důvodnosti žaloby soudem

16. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu, za který považuje zrušení již objednaného termínu ve formě e-mailového sdělení, které nemá povahu správního rozhodnutí, a kterým byl přidělený termín pro podání žádosti zrušen, přičemž žalobce zákonem souladným způsobem ještě před nabytím účinnosti nařízení vlády České republiky č. 220/2019 Sb. termín pro podání své žádosti získal a byl mu žalovaným přidělen.

I.

17. V první řadě je potřebné předeslat, že podanou žalobu soud posuzoval z hlediska splnění zákonných předpokladů, za nichž se může účastník řízení domáhat žalobou ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Žalobce takto svoji žalobu formálně označil, proto soud posuzoval, zda zákonem stanovené podmínky vyslovení ochrany soudu před nezákonným zásahem byly splněny.
18. Soudní řád správní dává v ustanovení § 82 a následujících s. ř. s. možnost každému, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou domáhat ochrany proti němu nebo určení, že zásah byl nezákonný. Žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.
19. Z citovaného ustanovení soudního řádu správního lze dovodit, že pro závěr o tom, že žalobce je k podání žaloby aktivně legitimován, je třeba splnit následující předpoklady (obdobně klasifikuje uvedené předpoklady Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2Aps 1/2005 - 65, dostupném na www.nssoud.cz): Žalobce musí tvrdit, že byl přímo 1) zkrácen na svých právech 2) nezákonným 3) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím 4), byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo 5). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a následujících s. ř. s. soudem poskytnout.
20. Podle § 84 odst. 1 věta první s. ř. s. žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu.
21. Podle § 87 odstavec 2 s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že zákon rozlišuje dva

možné způsoby rozhodování soudem – jednak způsob v situaci, kdy zásah již netrvá, jednak způsob, kdy zásah či jeho důsledky trvají. Tomu pak má korespondovat žalobní petit žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

22. Jak již bylo výše v bodě [14] naznačeno, podrobně se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1Afs 60/2014 – 48. V bodě [22] Nejvyšší správní soud uvádí: *„Žalobce musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu. Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či brozí jeho opakování) je na místě navrhnout soudu vydání výroku na plnění (zakazujícího či příkazujícího). Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo brozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nebrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Dojde-li ke změně skutkového stavu až v průběhu řízení před krajským soudem, je žalobce oprávněn změnit žalobní petit; správní soud změnu petitu připustí za podmínek § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s. (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 1Aps 3/2006 – 69, publikovaný pod č. 1590/2008 Sb. NSS). Žalobce rovněž může již v žalobě navrhnout eventuelní petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný.“*
23. V první řadě se soud zabýval otázkou správnosti žalobního návrhu. V daném případě žalobce za zásah považuje úkon žalovaného ze dne 5. 9. 2019, kterým byl vyrozuměn o tom, že žalovaný žalobci přidělený termín k podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty ruší s odkazem na přílohu č. 2 k Nařízení vlády České republiky č. 220/2019 Sb. Žalobce se i po poučení soudem předně domáhá toho, aby soud určil, že tento zásah byl nezákonný.
24. S přihlédnutím ke znění ustanovení § 87 odst. 2 věty první s. ř. s., z něhož vyplývá dvojitý možný způsob rozhodování soudem o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, a to oprávnění vydat výrok určovací nebo výrok na plnění (zakazující či příkazující), podle toho, zda jde o zásah trvající (trvající následky) či nikoli, zabýval se soud charakterem napadeného úkonu.
25. Žalobou napadený úkon je nutno považovat za úkon jednorázový, jde o sdělení o výsledku postupu žalovaného ve věci již sjednaných termínů pro podávání žádostí o pobyt na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji. Podle názoru soudu tímto úkonem byl sjednaný termín zrušen a možnost podání žádosti s ohledem na změnu právní úpravy ukončena. Soud tedy dospěl k závěru, že nejde o trvající zásah.
26. Dále se soud zabýval otázkou, zda důsledky tohoto jednorázového úkonu dosud trvají. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalovaný (respektive zastupitelský úřad) žádost žalobce dosud nepřijal. Trvají tedy důsledky napadeného úkonu, kterým je nemožnost podání žádosti v dříve řádně sjednaném termínu.
27. Při posuzování otázky, zda v případě, kdy žalobou napadený úkon je úkonem, který netrvá, trvají však jeho následky, může soud rozhodnout tak, jak žalobce požaduje, tedy určit, že žalobou napadený úkon byl nezákonný, vycházel soud opět již z výše několikrát citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 –

48. Podle jeho odůvodnění určovací žalobu nelze uplatnit za trvání zásahu, naopak výroku příkazujícího či zakazujícího je možné se domáhat výlučně u zásahu, který trvá (nebo trvají jeho důsledky, či hrozí jeho opakování). Žalobce tak musí v závislosti na skutkové situaci volit adekvátní obranu. Jestliže zásah trvá (trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování), je na místě navrhnout soudu vydání výroku naplnění (zakazujícího či příkazujícího). Pokud byl zásah před podáním žaloby ukončen, může se žalobce domáhat určení, že zásah byl nezákonný. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem tedy nemůže žalobce požadovat vydání určujícího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, pokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají nebo hrozí jeho opakování. Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem.

28. V daném případě žalobou napadený úkon sice není úkonem trvajícím, trvají však jeho důsledky (žalobci nebylo umožněno podat žádost o pobytové oprávnění, ze stanoviska žalovaného k podané žalobě pak lze dovodit, že hrozí i jeho opakování, neboť žalovaný setrval na svém názoru, který v žalobou napadeném sdělení vyjádřil. To znamená, že žalobce se měl domáhat nikoliv deklarace (určení) nezákonnosti napadeného úkonu, nýbrž měl navrhnout výrok, kterým by se domáhal toho, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jeho práva, popřípadě přikázal obnovit stav před zásahem.
29. Z uvedeného plyne, že již samotný návrh nesprávného petitu je důvodem pro zamítnutí žaloby. Soud k tomu opakuje, že žalobce byl výzvou při jednání dne 16. 1. 2020 vyzván k odstranění vad a specifikaci toho, čeho se žalobou domáhá, součástí usnesení, obsahujícího tuto výzvu je i v odůvodnění a z něho vyplývá možný způsob rozhodování soudem a nutnost úpravy žalobního petitu v souvislosti s možným způsobem rozhodování ze strany soudu.
30. Na základě uvedeného soud uzavřel, že žaloba je v části, v níž se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného, kterým zrušil přidělený termín žalobci pro podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, Vietnamská socialistická republiky, je nezákonný, nedůvodná a proto ji v tomto rozsahu výrokem pod bodem I rozsudku podle § 87 odstavec 3 s. ř. s. zamítl.

II.

31. Pokud jde o žalobní návrh, jímž se žalobce domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost umožnit podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty na Zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji, Vietnamská socialistická republiky, ve lhůtě třiceti dnů ode dne právní moci rozsudku, Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
32. Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu podat osobně. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se osobním podáním 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.

33. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upouští pro určitý druh žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.
34. Podle ustanovení § 181b odstavec 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném v době, kdy si žalobce sjednal termín k podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnanecké karty, platilo, že vláda nařízením stanoví maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období jednoho roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu, jde-li o žádosti o a) vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, b) povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování, nebo c) zaměstnaneckou kartu. Podle odstavce 2 v případě víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a zaměstnaneckých karet může být maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období 1 roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu, dále rozvržen na maximální počet žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a o zaměstnanecké karty, které lze podat v rámci jednotlivých vládou schválených programů, a maximální počet ostatních žádostí o víza k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a zaměstnaneckou kartu.
35. Uvedené ustanovení zákona o pobytu cizinců bylo do právního řádu zařazeno zákonem č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců a další související zákony. Tento zákon nabyl účinnosti dnem 31. 7. 2019. Podle přechodných ustanovení – článku II bodu 7 zákona č. 176/2019 Sb. – platí, že do dne nabytí účinnosti nařízení vlády vydaného podle § 181b odstavec 1 písm. a) a c) zákona o pobytu, stanovícího maximální počet žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat v rámci určitého časového období na příslušném zastupitelském úřadu, je maximálním počtem žádostí pro jednotlivé druhy oprávnění k pobytu počet žádostí, které byly na tomto zastupitelském úřadu podány v roce 2016. Pro účely organizace přijímání žádostí může Ministerstvo zahraničních věcí s ohledem na místní podmínky maximální počet žádostí poměrně rozložit do týdenních, měsíčních nebo čtvrtletních úseků. Ustanovení § 181b odstavec 3 zákona o pobytu, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije obdobně.
36. Jak plyne z článku XIV zákona č. 176/2019 Sb., tento zákon nabyl účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení. Vyhlášen byl dne 16. 7. 2019, účinnosti nabyl tedy dnem 31. 7. 2019. To však neplatí o zmíněném článku II bodu 7, který podle článku XIV písm. a) zákona č. 176/2019 Sb. nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, tedy od 1. 9. 2019. Z uvedeného proto plyne, že ode dne účinnosti zákona č. 176/2019 Sb. do dne nabytí účinnosti nařízení vlády vydaného podle § 181b odstavce 1 zákona o pobytu cizinců platí pro omezení počtu žádostí pro jednotlivé druhy oprávnění k pobytu maximální počet žádostí podaných za rok 2016.

37. Pokud jde o nařízení vlády č. 220/2019 Sb., které stanovuje počet žádostí o zaměstnaneckou kartu mimo režim vysoce kvalifikovaný zaměstnanec počínaje 1. 9. 2019 pro zastupitelský úřad České republiky v Hanoji na počet nula, toto nařízení bylo schváleno dne 26. 8. 2019 a nabylo účinnosti dne 1. 9. 2019.
38. Na základě této právní úpravy soud dovodil, že nová právní úprava stanoví počet žádostí o zaměstnaneckou kartu pro zastupitelský úřad České republiky ve Vietnamské socialistické republice na počet nula platila ode dne 1. 9. 2019.
39. Městský soud v Praze nemohl vycházet z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1Azs 2/2019 – 54, a ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9Azs 74/2019 – 31, podle nichž *„zákon o pobytu cizinců v rozhodném znění neobsahoval žádný zjevný a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce k vydání konkretizujících podzákonných předpisů ve vztahu k regulaci příjmu žádostí o určité typy pobytových titulů na zastupitelských úřadech. Pokud zákon umožňuje podat žádost o určitý typ pobytového oprávnění a zavádí přesná procesní pravidla pro podání takové žádosti, pak vláda nemůže nařízením toto právo na přístup ke správnímu řízení sama o sobě omezit, neboť se nepohybuje v mezích zákona. Mohla by tak učinit pouze tehdy, pokud by k tomu byla zmocněna, tj. zákona by pro určité případy omezení přístupu umožnil a zmocnil k takové regulaci vládu.“* Je tomu tak proto, že Nejvyšší správní soud se vyslovil k právní úpravě platné pro rok 2018, tedy před novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb., zatímco v nyní posuzované věci již platné a účinné zákonné zmocnění (ustanovení § 181b odstavec 1) zákon o pobytu cizinců obsahoval.
40. V první řadě je potřebné předeslat, že podanou žalobu soud posuzoval z hlediska splnění zákonných předpokladů, za nichž se může účastník řízení domáhat žalobou ochrany před nezákonným zásahem správního úřadu. Žalobce takto svoji žalobu formálně označil, proto soud posuzoval, zda zákonem stanovené podmínky vyslovení ochrany soudu před nezákonným zásahem byly splněny.
41. Soudní řád správní dává v ustanovení § 82 s. ř. s. a následujících možnost každému, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech nezákonným zásahem správního úřadu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou domáhat ochrany, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky nebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
42. Z citovaného ustanovení soudního řádu správního lze dovodit, že pro závěr o tom, že žalobce je k podání žaloby aktivně legitimován, je třeba splnit následující předpoklady (lze poznamenat, že obdobně klasifikuje uvedené předpoklady Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2Aps 1/2005 – 65, dostupném na www.nssoud.cz): Žalobce musí být přímo (1) zkrácen na svých právech (2) nezákonným (3) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle ustanovení § 82 a následujících s. ř. s. soudem poskytnout.
43. Městský soud v Praze neměl pochybnosti o věcné pasivní legitimaci žalovaného správního orgánu v nyní posuzované věci. Není sporu o tom, že to byl právě žalovaný, konkrétně jeho vízový odbor, kdo žalobce dne 5. 9. 2019 vyrozuměl o tom, že ruší jeho dříve řádně sjednaný termín pro podání žádosti o povolení k pobytu za účelem zaměstnanecké karty.

44. Soud se neztotožnil s obranou žalovaného, podle níž nebyla splněna zákonem požadovaná podmínka přímého zkrácení (dotčení) žalobce na jeho právech. Z hlediska platné a účinné právní úpravy (jak ji soud popsal a rozebral výše) žalobci svědčilo subjektivní právo podat osobně v rámci sjednaného termínu u zastupitelského úřadu žádost, ohledně níž postupoval zcela v souladu s ustanovením § 169f zákona o pobytu cizinců. Následné zrušení již potvrzeného termínu žalovaným, byť s poukazem na obsah nařízení vlády č. 220/2019 Sb. a jeho účinnost, soud shledává bezprostředním zásahem do práva žalobce, a to bez ohledu na to, zda jím případně podaná a správními orgány přijatá žádost mohla být úspěšná nebo nikoliv.
45. Není pochyb ani o tom, že e-mailová korespondence žalovaného ze dne 5. 9. 2019 není rozhodnutím, ostatně ani žalovaný v tomto směru ničeho nenamítá. Není sporu ani o tom, že byl zaměřen přímo proti osobě žalobce, jemuž byla přímo určena. Soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že nebylo možno legitimně očekávat, že žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu přijme bez ohledu na faktický zákaz, který byl správnímu orgánu uložen nařízením vlády na základě zákonného zmocnění.
46. Nejvyšší správní soud v rozsudcích sp. zn. 1Azs 2/2019 a 9Azs 74/2019, ani Městský soud v Praze nijak nezpochybňují skutečnost, že Česká republika je svrchovaným (suverénním) státem a že jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace migrace na jeho vlastní území. Za žádné situace však nelze odhlížet od toho, že Česká republika je demokratickým právním státem, tedy státem založeným (mimo jiné) na principech vázanosti moci zákonodárné ústavou a moci výkonné a soudní ústavou a zákony, uplatňování státní moci jen v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem a dělby moci spojené se systémem brzd a protivah fungujících mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní a na zákazu libovůle zásahů veřejné moci (srov. zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).
47. V demokratickém právním státu jsou orgány veřejné moci vázány obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož mohou a současně jsou povinny činit to, co stanoví zákon. Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, je jí svěřena obecná působnost v oblasti výkonné moci. Z hlediska základního principu dělby moci si proto nemůže osobovat působnost zákonodárné moci a svou faktickou činností nahrazovat činnost, která v demokratickém právním státu náleží moci jiné (zákonodárné). Vláda sice je nadána pravomocí k vydávání podzákonných právních předpisů (nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy), může tak činit pouze k provedení zákona a v jeho mezích.
48. Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a mající obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření v důsledku omezující právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona.
49. Principy, na nichž je založen demokratický právní stát, nalézají své promítnutí v základní procesním předpisu regulujícím činnost veřejné správy, tedy ve správním řádu. Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.

50. Postup zastupitelského úřadu při posuzování žádosti o udělení povolení k pobytu stanoví zákon o pobytu cizinců. Zastupitelský úřad (i žalovaný) základ své argumentace plně založili na nařízení vlády a uzavřeli, že přidělování termínů k osobnímu podání žádosti bylo na základě nařízení vlády pozastaveno. Takové odůvodnění neobstojí. Jak soud zdůraznil výše, usnesení ani nařízení vlády jako interní akt nemohlo z hlediska principu dělby moci nahradit právní předpis.
51. Žalobce byl oprávněn podat žádost v řádně přiděleném termínu, který mu byl potvrzen ještě před nabytím účinnosti nařízení vlády č. 220/2019 Sb. Soud má za to, že toto právo nelze žalobci upřít proto, že vláda podmínky nařízením vlády – byť na základě zákonného zmocnění – upravila později jinak. Žalobci bylo postupem žalovaného upřeno a znemožněno realizovat jeho již existující právo, aby žádost podal a aby tato žádost byla posouzena z pohledu své důvodnosti. Z tohoto důvodu soud dovodil, že v případě žalobcem namítaného jednání žalovaného jde o zásah, který sice byl jednorázový, ale i v době rozhodování soudu (§ 87 odstavec 1 s. ř. s.) trvají jeho důsledky, protože dosud neměl možnost svoji žádost podat.
52. Správní orgány, které jsou vázány zákonem a ostatními právními předpisy, měly tedy v řízení o žalobcově žádosti postupovat tak, jako by žádné nařízení vlády neexistovalo a dle zákona o pobytu cizinců umožnit žalobci podání žádosti v předem sjednaném termínu.
53. Zákonodárce v právní úpravě zakotvil takový režim, že do dne účinnosti nařízení vlády maximální počet žádostí odpovídá počtu přijatému v roce 2016, a tedy *a contrario* ode dne účinnosti nařízení vlády musí platit počet stanovený tímto nařízením, v případě žalobcem požadovaného pobytového oprávnění je tímto počtem nula. Soud se neztotožnil s názorem žalovaného, podle něhož novelizační zákon s uvedeným přechodným ustanovením byl ve Sbírce zákonů publikován již 16. 7. 2019 a žadatelé, kteří si sjednali termín podání žádosti po tomto datu, již mohli očekávat, že stanovený počet žádostí se může kdykoliv snížit přijetím nařízení vlády.
54. Žadatelé, kteří si termín sjednávali po 16. 7. 2019, sice mohli očekávat, že v mezidobí bude vydáno nařízení vlády, které jim podání žádosti znemožní, neboť se mohli seznámit s výše uvedeným přechodným ustanovením zákona, nicméně byl-li žalobci řádně sjednaný termín osobního podání žádosti potvrzen dříve, než ke změně právní úpravy fakticky došlo, nelze uzavřít, že v jeho případě žádné legitimní očekávání neexistovalo. Uvedená argumentace míří ve svém důsledku spíše do závěru o tom, že takto podaná žádost nemůže být úspěšná, nicméně soud připomíná, že předmětem jeho přezkumu jsou podmínky a zákonnost zásahu žalovaného a nikoli konečné rozhodnutí o žádosti samotné.

Závěr a náklady řízení

55. Městský soud v Praze tedy po provedeném řízení dospěl k závěru, že zásah byl nezákonný, neboť nevyhověl podmínce účelnosti a přiměřenosti, které jsou nezbytné při hodnocení zákonnosti takového zásahu. Ze shora uvedených důvodů soud proto ve výroku II rozsudku uložil žalovanému, aby umožnil žalobci podání žádosti v soudem stanovené přiměřené lhůtě, kdy formulace žalobního návrhu takový postup umožňuje a přes slovní vyjádření je v souladu s dikcí § 87 odstavec 2 věty první s. ř. s.
56. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., když přiznal žalobci podle výsledku řízení právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému správnímu orgánu. Výše náhrady je tvořena zaplaceným

soudním poplatkem z podané žaloby v částce 2 000 Kč a dále náklady právního zastoupení žalobce Mgr. Štěpánem Svátkem, advokátem, a to za tři úkony právního zastoupení žalobce po 3 100 Kč podle ustanovení § 7 bodu 5., § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu ve znění pozdějších předpisů, za převzetí zastoupení, podání žaloby a účast u jednání Městského soudu v Praze dne 16. 1. 2020, a třikrát režijní paušál po 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky. Celková výše náhrady nákladů řízení, kterou je žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce, tak činí 9 200 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou třicetidenní lhůtu k plnění (§ 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 o. s. ř.).

P o u č e n í

Proti tomuto rozsudku 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

V Praze dne 16. ledna 2020
h ,

Mgr. Marek B e d ř i c

předseda senátu

