



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Dvořáka a soudců Petry Venclové a Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: **H. T. L.**
státní příslušností: Vietnamská socialistická republika
zastoupený advokátem Petrem Václavkem
sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
sídlem Loretské nám. 5, 124 10 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 3. 2018, č. j. 102134-3/2018-OPL,

takto:

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 7. 3. 2018, č. j. 102134-3/2018-OPL, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci k rukám jeho zástupce Petra Václavka, advokáta, náklady řízení ve výši 7.477 Kč.

Odůvodnění:

1. Dne 6. 11. 2017 žalobce podal u Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále též „zastupitelský úřad“) žádost o vydání zaměstnanecké karty, s níž spojil žádost o upuštění od osobního podání této žádosti. Uvedl, že se dlouhodobě neúspěšně snažil sjednat termín pro osobní podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint. Dne 30. 10. 2017 zastupitelský úřad na svých internetových stránkách zveřejnil informaci, že se systém Visapoint ke dni 31. 10. 2017 ruší a že od 1. 11. 2017 nebude možné objednat termíny pro příjem žádostí o pobytové oprávnění. Nový systém měl být funkční od 1. 12. 2017.
2. Zastupitelský úřad žádost o upuštění od osobního podání žádosti zamítl a řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavil. Proti tomuto usnesení se žalobce bránil rozkladem, jemuž ministr zahraničních věcí nevyhověl ve výroku II tohoto rozsudku uvedeným rozhodnutím.
3. Proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že správní orgány nesprávně interpretovaly § 169d odst. 3 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále též „zákon o pobytu cizinců“), a nezohlednily specifické skutkové okolnosti případu (dlouhodobá neúspěšná snaha žalobce o osobní podání žádosti před zrušením Visapointu). Dle žalobce se též správní orgány pokouší svou restriktivní rozhodovací praxí regulovat migraci, což jim nepřísluší. Ze všech výše uvedených důvodů by dle žalobce mělo být žalobou napadené rozhodnutí zrušeno.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru věcně správné a zákonné, a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
5. Usnesením zdejšího soudu ze dne 23. 7. 2018, č. j. 52 A 41/2018-150, bylo řízení o žalobě přerušeno do pravomocného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018-164, jelikož výsledek řízení o kasační stížnosti mohl mít vliv na rozhodnutí krajského soudu o věci samé. O uvedené kasační stížnosti bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43. Krajský soud proto rozhodl, že se v řízení pokračuje (výrok I; § 48 odst. 6 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále též „s. ř. s.“), neboť odpadl důvod, pro který bylo řízení přerušeno.
6. Následně soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
7. Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění dle zákona o pobytu cizinců. Jedná se o zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Cizinec je povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně (§ 169d odst. 1 téhož zákona). Žadatel o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce (§ 169f téhož zákona).
8. Dle § 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.

9. Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS, že 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. Tyto závěry pak potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS.
10. K ukončení provozu systému Visapoint, z čehož vzešla více než měsíční nedostupnost konzulárního oddělení zastupitelského úřadu (od 1. 11. 2017 do 4. 12. 2017), se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v odůvodnění rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43. Konkrétně Nejvyšší správní soud zdůraznil, že ne každý provozní výpadek zastupitelského úřadu, který trvá poměrně krátkou dobu (zde přibližně po dobu jednoho měsíce), je bez dalšího třeba považovat za nepřiměřený. Proto nezakládá automaticky tzv. odůvodněný případ pro upuštění od osobního podání žádosti (bod 27 odůvodnění rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43). V této věci – stejně jako ve věci projednané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 Azs 234/2018 – ovšem nejde jen o dobu cca jednoho měsíce. Žalobce tvrdil, že se opakovaně bezúspěšně snažil přihlásit do předcházejícího objednávacího systému Visapoint. Tuto dobu (tj. dobu, po kterou nebylo možno sjednat si termín pro osobní podání žádosti) je nutné připočítat k době, po kterou trvala výše popsaná výluka (jeden měsíc). Dobu relativní nemožnosti přihlásit se přes Visapoint a dobu absolutní nemožnosti se k osobnímu podání žádosti objednat je totiž dle Nejvyššího správního soudu třeba sčítat (bod 28 odůvodnění rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43). Jelikož rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43, odpovídá na většinu argumentů žalobce i žalovaného, v podrobnostech soud na jeho odůvodnění odkazuje.
11. Závěry pátého senátu Nejvyššího správního soudu pak bez výhrad převzaly i další senáty téhož soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, č. j. 10 Azs 218/2019-50, ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 216/2019-46, či ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019-42).
12. Lze tedy shrnout, že přechodná neexistence či nefunkčnost objednávacího systému zpravidla sama o sobě nezakládá odůvodněný případ, v němž je nutno umožnit žadateli nouzové podání žádosti o pobytový titul. V každém případě je ovšem třeba individuálně a poctivě zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory, které žadatel uvede. To ovšem správní orgány v nyní projednávané věci neučinily. V dalším řízení tedy bude zejména nutné posoudit žalobcem tvrzenou celkovou dobu (ohledně těchto skutečností tíží důkazní

břemeno žalobce),¹ po kterou si nemohl sjednat termín pro osobní podání žádosti. Teprve poté bude možno rozhodnout, zda se v projednávané věci jedná o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

13. Vzhledem k výše uvedenému je nadbytečné provádět výsledky žalobcem navržených svědků i další navržené dokazování za účelem objasnění skutečností vztahujících se k uzavření zastupitelského úřadu. Pro posouzení této věci není totiž rozhodné, zda skutečně v listopadu 2017 byly zrušeny také termíny pro osobní podání žádosti o pobytová oprávnění, nýbrž je třeba zjistit, zda si žalobce mohl v přiměřené době osobní podání žádosti sjednat. Irelevantní jsou též výhrady žalobce k novému objednávacímu systému, neboť v nyní projednávané věci byla žádost podána ještě před jeho spuštěním.
14. K námitce, že správní orgány překročily svou pravomoc, když zmiňovaly nutnost regulace migrace [žalovaný na straně 10 rozhodnutí s odkazem na čl. 8 odst. 3 směrnice 2011/98/EU konstatoval, že „(...) nepřijetí žádosti o zaměstnaneckou kartu nejenže není v rozporu s veřejným zájmem, ale přímo naplňuje veřejný zájem na cílené pracovní migraci, kdy jsou z legitimních důvodů preferováni pracovníci z předem určených destinací“], soud uvádí, že se jedná spíše o námitku týkající se nesprávné argumentace než o námitku nedostatku pravomoci správního orgánu. Tato argumentace nadto ani nebyla rozhodující pro zamítnutí žádosti žalobce. Přesto soud pro úplnost dodává, že nemůže-li bez zákonného zmocnění ani vláda interním normativním právním aktem zavést určitou regulaci směřující vůči neurčitému počtu adresátů a mající obecnou povahu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54, č. 3904/2019 Sb. NSS), tím spíše tak nemůže učinit např. zastupitelský úřad. Ten tak ovšem nečinil, neboť ve výše zmíněném období nepřijímal předmětné žádosti z důvodů provozních, nikoliv proto, že by se sám pokoušel cokoli normovat.
15. Lze tedy uzavřít, že žaloba byla důvodná, a proto soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud v tomto zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

¹ Nejvyšší správní soud setrval v odůvodnění svých rozhodnutí opakuje, že si je vědom toho, že podle § 3 správního řádu jsou správní orgány povinny zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejich úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. Za tímto účelem opatřují správní orgány podklady pro vydání rozhodnutí (§ 50 správního řádu). To ovšem žadatele v řízení o žádosti nezbavuje břemene tvrzení a důkazního břemene, tedy povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu), mají-li z nich správní orgány vycházet (srov. např. rozsudky ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 Azs 334/2017 – 38, bod 30, ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 Azs 344/2018 – 37, bod 17, ze dne 17. 10. 2018, č. j. 5 Azs 251/2017 – 34, bod 27, ze dne 19. 4. 2018, č. j. 5 Azs 350/2017 – 41, bod 18, či rozsudek ze dne 22. 12. 2016, č. j. 5 Azs 133/2016 – 38). Důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti tedy leží primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 – 31, bod 19, a judikaturu tam citovanou, srov. též rozsudek ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 – 36).

16. Pokud jde o náhradu nákladů řízení, je soudu z vlastní činnosti známo, že zástupce žalobce podal žalobu s identickou argumentací v mnoha dalších případech (a to u různých krajských soudů; pokud jde o řízení vedená u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, lze odkázat na přehled založený na listu číslo 1526 soudního spisu). Tyto žaloby lze přitom označit za žaloby formulářové, jak je definoval Ústavní soud v bodu 28 nálezu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 3923/11 (N 68/64 SbNU 767): „ (...) zpravidla se bude jednat o návrh, mající podobu využitého vzoru, jenž se od něj bude odlišovat jen v minimální míře, a to právě takové, aby mohl být návrh co do určitosti osob účastníků a předmětu řízení dostatečně individualizován; základ právní argumentace, včetně její stylizace a formálního vyjádření však bude totožný či jen s drobnými odchylkami. Soudy prvního stupně jej „odhalí“ i díky jednotě v osobě žalobce, jejího právního předchůdce, anebo jejího advokáta. Za takových okolností je nutné uzavřít, že sepsání tzv. formulářové žaloby představuje spíše administrativní úkon, než provedení úkonu právní služby.“
17. Z výše citovaného je zřejmé, že pod pojem „formulářová žaloba“ lze podřadit nejenom případy, kdy stojí totožný žalobce vůči velkému okruhu žalovaných, přičemž právní argumentace, stylizace a formální vyjádření jednotlivých žalob jsou totožné, ale i případy, kdy stojí naopak velký okruh žalobců zastoupených stejným advokátem proti témuž žalovanému (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. III. ÚS 2040/17, bod 9). Odlišnost v osobě žalobce nelze považovat za znak, který by hodnocení podaného návrhu jako formulářového vylučoval (srov. opět usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2017, sp. zn. III. ÚS 2040/17, bod 8).
18. Přestože se zmiňovaná rozhodnutí Ústavního soudu týkají řízení ve věcech občanskoprávních, závěry Ústavního soudu lze nepochybně použít i v soudním řízení správním. I v nyní posuzované věci se jedná o žalobu, která se od ostatních žalob sepsaných týmž advokátem v obdobných věcech odlišuje jen v minimální míře (do připraveného vzoru byly doplněny většinou pouze identifikační údaje žalobce a údaje o žalobou napadeném rozhodnutí), základ právní argumentace, včetně její stylizace a formálního vyjádření byl totožný. Vyplnění takového formuláře je tak spíše administrativním úkonem než úkonem právní služby. Náhrada odměny za zastoupení advokátem se účastníkům řízení přiznává proto, že advokát poskytne odbornou službu, přičemž ale zde bylo odborných právních služeb potřeba pouze k vypracování jedné (vzorové) žaloby a v dalších žalobách se již žalobní námitky toliko doslovně opakovaly (srov. shodně např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 3698/11, či usnesení téhož soudu ze dne 10. 1. 2013, sp. zn. II. ÚS 2929/12). Za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též „advokátní tarif“ či „vyhl. č. 177/1996 Sb.“), pak již byla přiznána účastníkovi řízení zastoupenému stejným advokátem náhrada shora zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018-43 (viz bod 43). V nyní posuzované věci proto nelze náklady vynaložené na odměnu advokáta za tento úkon (sepis žaloby) považovat za náklady důvodně (účelně) vynaložené ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci lze přiznat pouze paušální náhradu hotových výdajů s tímto úkonem spojených ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu (i formulářovou žalobu je totiž nutno odeslat soudu apod.).

19. Soud tedy v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. úspěšnému žalobci podle obsahu spisu přiznal proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně (účelně) vynaložených nákladů řízení před krajským soudem (výrok II) tvořených:
- a) odměnou advokáta za 1 úkon právní služby (převzetí a příprava zastoupení; k sepsu žaloby viz body 16 až 18) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 3.100 Kč (1 x 3.100 Kč),
 - b) paušální náhradou hotových výdajů advokáta za 2 úkony právní služby ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč; § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.),
 - c) daní z přidané hodnoty (21 %) ve výši 777 Kč (3700 x 0,21), neboť advokát žalobce je plátcem této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.),
 - d) zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000 Kč [1 x poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu].

Celkem 7.477 Kč.

20. Platební místo („k rukám zástupce žalobce“) bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Kasační stížnost proti výroku I. tohoto rozsudku není přípustná [§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.].

Proti výrokům II. a III. tohoto 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.

Pardubice 9. prosince 2019

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu