



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj) a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobce: N.M.T., státní příslušnost Vietnamská socialistická republika,
v ČR bytem ...
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem, sídlem Příkop 8,
Brno

proti
žalované: Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců
sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018, a rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 11. 2017, č. j. OAM-14746-14/ZM-2017, se zrušují a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15.342 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Sedláka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 7. 11. 2017, č. j. OAM-14746-14/ZM-2017. Tímto prvoinstančním rozhodnutím byla podle ustanovení § 46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“) zamítnuta žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť žalobce nesplňuje podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

II.

Žaloba

2. Žalobce uvedl, že podal dne 9. 5. 2017 žádost o vydání zaměstnanecké karty. Lhůta pro rozhodnutí o žádosti uplynula dne 8. 6. 2017. Dne 19. 9. 2017 podal žalobce žádost o změnu obsahu žádosti s tím, že usiloval o změnu zaměstnavatele a v této žádosti uvedl nové číslo volného pracovního místa. Žádost o povolení změny obsahu podání odůvodnil žalobce tím, že o něj původní zaměstnavatel z důvodu průtahů ztratil zájem, a dále nemožností zaregistrovat se k podání nové žádosti u Zastupitelského úřadu ČR v Hanoji, k čemuž odkázal na rozsudky rozšířeného senátu NSS, které tuto skutečnost dokládají, a na případnou nezbytnou platbu za tuto registraci zprostředkovatelům v řádu tisíců USD.
3. Napadené rozhodnutí v souvislosti s nepovolením změny obsahu žádosti porušilo ust. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), podle kterého v obdobných případech má být rozhodováno shodně. Žalobci jsou známa usnesení správního orgánu I. stupně o povolení změny obsahu podání dvou žadatelů ve zcela shodné situaci (č. j. OAM-11313-21/ZM-2016 ze dne 18. 8. 2017 a č. j. OAM-11694-22/ZM-2016 ze dne 3. 8. 2017). Správní orgán I. stupně tak nepovolením změny obsahu žádosti porušil zásadu materiální rovnosti a legitimního očekávání. K této námitce žalovaná uvedla, že u zmíněných případů bylo řízení vedeno po dobu téměř dvou let. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, jak žalovaná stanovuje hranici, kdy je délka vedení řízení nepřiměřená a kdy je přiměřená. Jak v projednávaném případě, tak ve věci, na niž bylo odkazováno, se jednalo o řízení, u nichž byla překročena lhůta pro vydání rozhodnutí (ke dni vydání napadeného rozhodnutí bylo řízení o žádosti vedeno více než 14 kalendářních měsíců).
4. Žalovaná v jiné podobné věci rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018 (č. j. je v žalobě nečitelné) zrušila usnesení o nepovolení změny obsahu podání. Řízení mají podobný skutkový základ, tudíž mělo být rozhodnuto stejně – měla být povolena změna obsahu žádosti. Současně žalovaná ve jmenovaném rozhodnutí uvedla, že s ohledem na časový odstup od podání žádosti, kdy o cizince původní zaměstnavatel již nemá zájem, je namíste povolit změnu zaměstnavatele. Žalobci nebylo zřejmé, z jakého důvodu se žalovaná odchýlila od vlastních právních názorů vyjádřených v dřívějším rozhodnutí v podobné věci. Svým nepředvídatelným rozhodnutím porušila zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a materiální rovnosti, čímž založila nezákonnost rozhodnutí.
5. Žalobce měl dále za to, že nepovolení změny bylo přehnaným formalismem ze strany

správních orgánů. Jednak veškeré další náležitosti a šetření prováděná správním orgánem zůstávají nezměněny, tedy povolení změny obsahu žádosti neznamená nepřiměřenou zátěž pro správní orgán a pro vedení řízení před správním orgánem, jednak zákon o pobytu cizinců přímo a výslovně umožňuje změnu zaměstnavatele nebo pracovního zařazení u držitelů zaměstnaneckých karet. Tedy je-li taková změna umožněna držiteli zaměstnanecké karty, tím spíše má být povolena změna obsahu žádosti žadatele o vydání zaměstnanecké karty, je-li touto změnou uvedení nového volného pracovního místa.

6. Nepovolení změny obsahu žádosti zatěžuje žadatele o vydání zaměstnanecké karty, čímž současně dochází k porušení zásady hospodárnosti, rychlosti, zamezení vzniku zbytečných nákladů na straně žadatele, zamezení zbytečných průtahů a v neposlední řadě porušení zásady, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu; tento postup správního orgánu zatěžuje rovněž samotný správní orgán I. stupně, neboť žadatel bude usilovat o podání nové zaměstnanecké karty, podaří-li se mu zajistit dostatek finančních prostředků na podání nové žádosti, tedy správní orgán bude o prakticky totožné žádosti totožného žadatele rozhodovat znovu, přestože by povolením změny obsahu žádosti mohl opakování celého řízení zamezit. S ohledem na tyto skutečnosti má žalobce za to, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu bylo nezákonné. V odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti uplatnil žalobce námitku přehnaného formalismu, žalovaná ji však žádným způsobem nevypořádala, čímž zatížila rozhodnutí nepřezkoumatelností.
7. Žalovaná v napadeném rozhodnutí argumentovala skutečností, že žádost byla podána dne 9. 5. 2017 a dne 31. 5. 2017, tj. před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí o této žádosti, byl počet volných míst u zaměstnavatele Masokombinát Plzeň s.r.o., IČ: 008 84 600, snížen na nulu. Zaměstnavatel Masokombinát Plzeň s.r.o. se dlouhodobě potýkal s nedostatkem zaměstnanců, přičemž v řízeních o vydání zaměstnaneckých karet potenciálních zaměstnanců z třetích zemí docházelo k průtahům v řádu několika měsíců až let. Z důvodu dlouhodobé nečinnosti správního orgánu I. stupně a nemožnosti podání žádostí u zastupitelského úřadu tak byl zaměstnavatel nucen přemístit své sídlo na území Slovenské republiky. Tyto skutečnosti, známé správním orgánům z jejich vlastní úřední činnosti, vedly ke snížení počtu volných míst v evidenci úřadu práce na nulu. V přímém důsledku nečinnosti správního orgánu I. stupně v řízeních o žádostech jiných zaměstnavatelů bylo volné pracovní místo, které žalobce uvedl v žádosti o vydání zaměstnanecké karty, vyřazeno z evidence úřadu práce a původní zaměstnavatel z tohoto důvodu ztratil o žalobce zájem.
8. Žalovaná i správní orgán I. stupně v odůvodnění zcela bagatelizovaly argument žalobce, že se v této situaci ocitl vinou správního orgánu, který o žádostech o vydání zaměstnaneckých karet dlouhodobě nerozhodoval v zákonné lhůtě. Tato otázka je přitom významná z hlediska ust. § 2 odst. 4, § 4 odst. 1, 4, § 5 a § 6 odst. 2 správního řádu. Podle těchto zákonných ustanovení je správní orgán povinen vycházet účastníkům řízení vstřícně a zvolit takové řešení, aby jim nevznikaly zbytečné náklady. Správní orgány tedy měly rozhodovat tak, aby náklady žalobce, které vynaložil na řízení o žádosti, nebyly v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaloženy zbytečně, když kvůli průtahům řízení o něj již dosavadní zaměstnavatel nemá zájem. Nejedná se přitom jen o náklady na právní zastoupení, ale i o náklady na správní poplatek za podání žádosti na ZÚ, náklady na překlady listin, náklady na cesty na zastupitelský úřad atd. V daném případě mohou správní orgány zbytečnému vynaložení nákladů žalobce v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu zabránit pouze tak, že povolí změnu obsahu podání, což neučinily. Žalobce namítal,

že ust. § 41 odst. 8 správního řádu nelze používat odděleně od základních zásad správního řízení, v tomto případě zejména § 6 odst. 2 téhož zákona. Za vážnou újmu je možno považovat i náklady, které byly vynaloženy zbytečně v důsledku nečinnosti správního orgánu. Zabránění této újmy povolením změny obsahu podání by bylo zcela v souladu se zákonem, tudíž je povinností správních orgánů.

9. Žalovaná zcela ignorovala námitku žalobce, že běžný žadatel si registraci k podání žádosti u ZÚ ČR v Hanoji nemůže vlastními silami sám zajistit, resp. k tomuto uvedla, že tato námitka je lichá, když systém Visapoint již není v provozu. Žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítal, že byt' došlo ke zrušení nového systému, argumentace ohledně nemožnosti registrace je nadále platná, neboť v době podání odvolání neexistuje způsob, jak by se žalobce mohl ke správnímu orgánu dostavit a svou žádost podat, a nové plánované systémy transparentnost a reálnou možnost registrace nezaručují. Žalobce žádal o změnu obsahu podání v době, kdy byl provozován systém Visapoint. Jeho následné zrušení nemá na argumentaci žalobce vliv, neboť registrace k podání žádosti je nadále nemožná. Vyjma změny způsobu registrace z objednávání prostřednictvím systému Visapoint na objednávání prostřednictvím telefonní linky nedošlo k žádné změně, a tedy registrace k podání žádosti je nemožná stejně, jako tomu bylo za systému Visapoint. Z tohoto důvodu je argumentace ohledně nemožnosti registrace nadále aktuální. Nevypořádání se s ní pak zapříčiňuje nepřezkoumatelnost usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti a v důsledku rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
10. Žalobce v žalobě dále popsal (ne)fungování systému telefonického objednávání, jehož pravidla vyplývala z obsahu informací zveřejněných na úřední desce zastupitelského úřadu a jeho webových stránkách dne 5. 6. 2018, i neúspěšné pokusy právního zástupce žalobce o registraci (v podrobnostech viz č. 1. 2 soudního spisu). Zastupitelský úřad tedy zveřejnil na své úřední desce nefunkční způsob sjednání termínu na telefonní lince, která se však hlásí jako nedostupná nebo volajícím pouští hudbu. Právnímu zástupci bylo z vlastní činnosti známo, že zastupitelský úřad nedávno rovněž provozoval telefonický objednávací systém na telefonním čísle, kam se rovněž nedalo dovolat. Proto není možno předpokládat, že stávající objednávací systém bude někdy v budoucnosti funkční a umožní žadatelům sjednat si termín k osobnímu podání žádosti.
11. Správní orgány tuto argumentaci týkající se možnosti úspěšné registrace nejenže ignorovaly, když tvrdily, že žalobci v podání nové žádosti fakticky nic nebrání, ale svoje tvrzení žádnými důkazy nepodložily. V této souvislosti navrhl žalobce provedení důkazu registrací žalobce k podání žádosti. Žalovaná tento důkaz neprovedla a k návrhu žalobce se nijak nevyjádřila. Žalovaná je povinna provést nové důkazy, a to z následujících důvodů. Předně nebyl žalobce poučen o skutečnosti, že nebude moci navrhopvat nové důkazy v odvolacím řízení, proto se na něj ust. § 82 odst. 4 správního řádu nevztahuje. Dále usnesení o nepovolení změny bylo procesním rozhodnutím, kdy tedy nadále bylo vedeno řízení před správním orgánem I. stupně. Současně žalobce nemohl tento důkaz uplatnit dříve, neboť z žádného jednání správního orgánu I. stupně nebylo zjevné, že tento jakýmkoli způsobem sporuje tvrzení o nemožnosti registrace, a tedy neměl důvodu navrhopvat důkazy na podporu svých tvrzení. V neposlední řadě jsou správní orgány vždy povinny rozhodovat na základě řádně zjištěného skutkového stavu. Řádné zjištění skutkového stavu pak v daném případě zahrnuje zjištění, zda lze či nelze novou žádost bez větších komplikací podat. Neprovedení tohoto důkazu pak mělo za následek negativní rozhodnutí žalované o odvolání proti usnesení o nepovolení změny a ve svém důsledku mělo za následek i negativní rozhodnutí o žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty, neboť

zatížilo řízení podstatnou vadou.

12. Žalobce rovněž v řízení opakovaně (již s podáním žádosti o povolení změny obsahu podání) upozorňoval, že registraci je možno zakoupit u tzv. odborníků na registraci, což je služba, která pro občany Vietnamu pro zaměstnaneckou kartu nyní stojí 8 000 – 9 000 USD. Žalobce podotkl, že existuje poměrně rozsáhlá judikatura správních soudů, která dokládá, že faktický stav je skutečně takový, že žadatel se přes registrační systémy může zaregistrovat prakticky pouze prostřednictvím zakoupení registrace za tuto cenu. Správní orgán I. stupně i žalovaná tak ignorovaly nejen faktický stav, který jim je z jejich úřední činnosti znám, ale současně i stav, jaký byl konstatován v mnoha případech správními soudy. Žalovaná tuto námitku odmítla s odůvodněním, že žalobce neprokázal existenci vážné hrozící újmy. Žalobce má za to, že existenci vážné hrozící újmy prokázal, když bude muset hradit za podání nové žádosti, resp. za registraci k tomuto podání výše uvedenou částku, což bylo prokázáno mimo jiné rozsudky Nejvyššího správního soudu, na které žalobce již v podání žádosti o povolení změny odkazoval, a nadto je tato skutečnost správnímu orgánu I. stupně i žalované známa z jejich vlastní úřední činnosti. K prokázání této skutečnosti žalobce navrhl důkaz pokusem o registraci žalobce, který však žalovaná bez odůvodnění neprovedla. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že žalobce neprokázal existenci hrozby vážné újmy, a k tomu odkazovala na ust. § 54 správního řádu, které stanoví, že účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, na druhou stranu navržené důkazy neprovedla a nevyjádřila se k nim. Na straně žalobce nutně dojde ke vzniku újmy, když v důsledku nečinnosti správního orgánu vynaložil zbytečně výdaje na právní zastoupení, správní poplatky, cesty na zastupitelský úřad atd. V neposlední řadě pak z důvodu průtahů v řízení vzniká žalobci újma ve formě ušlého zisku, který by žalobce měl, pokud by správní orgán rozhodl v zákonem stanovené lhůtě, a tedy pokud by žalobce mohl nastoupit do zaměstnání.
13. K otázce posouzení vzniku finanční újmy uvedl správní orgán I. stupně v usnesení o nepovolení změny: „...Finanční újma obecně může být újmou vážnou pouze tehdy, měla-li by pro dotčenou osobu bez jeho zavinění likvidační charakter...“. Není zřejmé, z čeho toto tvrzení správní orgán dovozuje. Žádný zákon ani jiný právní předpis neurčuje, že závažnost hrozící újmy je třeba posuzovat vzhledem k likvidačním účinkům na poškozeného. Správní orgán I. stupně sám neuvedl, jak k tomuto závěru došel. Přestože žalobce uplatnil tuto námitku v odvolání proti usnesení a prostřednictvím odkazu v odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti, žalovaná se s ní nijak nevypořádala. Obě rozhodnutí tedy zatížila vadou, jež je činí nepřezkoumatelným. Současně není zřejmé, z čeho správní orgán I. stupně, potažmo žalovaná dovozují, zda je způsobená újma pro žalobce likvidační či nikoli. Správní orgán I. stupně k tomuto závěru neprovedl žádné dokazování, ani neuvedl, z čeho vycházel. Dále pak není zřejmé, jaká finanční újma by dle názoru správního orgánu I. stupně likvidační charakter měla, tedy kde je hranice, která odděluje likvidační a nelikvidační charakter újmy, a jakým způsobem je tato hranice stanovena.
14. Žalobce měl za to, že se jedná o neurčitý právní pojem, a správní orgán tedy nutně musí jeho obsah srozumitelně a přezkoumatelně vyložit, k čemuž v tomto případě nedošlo. I tato námitka byla součástí odvolání proti usnesení o nepovolení změny a proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání zaměstnanecké karty, avšak žalovaná na ni nereagovala a žádným způsobem se s ní nevypořádala vyjma odkazu na § 52 správního řádu, k čemuž se žalobce vyjádřil výše.

15. Žalovaná a správní orgán I. stupně rovněž vůbec nezohlednily skutečnost, že řízení je vedeno po dobu delší než jeden rok. Délka správního řízení působí vážnou újmu a stát za ni nese odpovědnost ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, kdy nepřiměřená délka řízení před soudem i před správními orgány byla opakovaně kompenzována finančním odškodněním. Tedy bez jakýchkoli pochybností je možné, aby byla délkou řízení způsobena újma. Správní orgán se měl tedy zabývat její závažností, což však neučinil.
16. Proto žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalované k dalšímu řízení a uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

17. Žalovaná ve svém vyjádření k podané žalobě navrhla zamítnutí žaloby, setrvala na argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí a rovněž odkazovala na rozhodnutí o odvolání proti usnesení o nepovolení změny obsahu žádosti ze dne 21. 6. 2018, č. j. MV-14188-5/SO-2018. Žalovaná obzvláště poukázala na skutečnost, že žádost žalobce byla podána dne 9. 5. 2017 a volné pracovní místo bylo vyřazeno z evidence již ke dni 31. 5. 2017 (viz č. j. OAM-14746-3/ZM-2017). Vzhledem k takto krátké době měla žalovaná za to, že k vyřazení pracovního místa z evidence, a tudíž k zamítnutí žádosti žalobce, nepochybně nedošlo z důvodu nečinnosti správního orgánu I. stupně, kterému k vydání rozhodnutí zákon přiznává delší lhůtu. Žalovaná konstatovala, že nelze jednoznačně určit jasnou hranici délky řízení, po které by žádosti o změnu obsahu žádosti mělo být vyhověno, a ani nebylo účelem odvolacího řízení či povinností žalované tuto hranici určovat. Správní orgány v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu rozhodují tak, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu. Pokud tedy v případě žalobce nedošlo k vyřazení pracovního místa z evidence vinou nepřiměřené délky řízení, měla žalovaná za to, že nepovolení změny obsahu žádosti bylo přiměřené. Vzhledem k vyřazení pracovního místa z evidence již ke dni 31. 5. 2017, tedy po třech týdnech správního řízení, celková délka správního řízení v délce 14 měsíců neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
18. Žalovaná podotkla, že žalobce k žádosti doložil pracovní smlouvu ze dne 24. 4. 2017, uzavřenou mezi ním a Masokombinátem Plzeň s.r.o. na dobu dvou let ode dne 1. 5. 2017. Z pracovní smlouvy nevyplývá, že by zaměstnavatel zamýšlel ke dni 31. 5. 2017 zrušit volné pracovní místo v evidenci a případně přemístit své sídlo na území Slovenské republiky. K rozhodnutí o přemístění sídla nepochybně nedošlo bez dalšího během jednoho měsíce. Zaměstnavatel je musel plánovat po delší období, rozhodně k němu nemohlo dojít v důsledku délky správního řízení o žádosti žalobce. Rozhodnutí zaměstnavatele o přemístění pak nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o žádosti žalobce. Pokud rozhodnutím o přemístění zaměstnavatele vznikly žalobci nějaké náklady, je třeba toto řešit v rovině soukromého práva ve vztahu žalobce a jeho zaměstnavatele. Přitom situace, v níž se žalobce ocitl, nastala v důsledku snížení počtu volných pracovních míst ke dni 31. 5. 2017, na což správní orgány neměly jakýkoli vliv.
19. Námitku nemožnosti podat žádost dle žalované vyvrací sama skutečnost, že žalobce již jednou žádost o vydání zaměstnanecké karty podal. Podání další žádosti není nemožné. Aktuálně žalovaná uvedla, že došlo k dočasnému pozastavení příjmu žádostí o dlouhodobý

pobyt – zaměstnaneckou kartu na základě usnesení vlády ČR ze dne 18. 7. 2018. Jedná se ovšem o dočasné opatření odůvodněné bezpečnostním rizikem, nikoliv o stav trvalý.

20. K provedení důkazu registrací žalobce k podání žalobce žalovaná uvedla, že je oprávněna pouze k přezkumu rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. § 170a, § 170b zákona o pobytu cizinců, § 89 správního řádu). Provedení takového důkazu je nereálné a návrh na jeho provedení pak absurdní. Způsob podávání žádostí o dlouhodobé pobyty na zastupitelských úřadech je v kompetenci těchto úřadů, jejichž činnost je koordinována Ministerstvem zahraničních věcí ČR.
21. Žalobce rovněž dle žalované neprokázal a nepředložil žádné důkazy, že by placení částky za registraci pro něj představovalo vážnou újmu. Byl přitom povinen doložit správnímu orgánu I. stupně důkazy, které by prokazovaly, že mu bude způsobena vážná újma. Pojem „vážné újmy“ je neurčitým právním pojmem, který předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, správná aplikace předpokládá ze strany správního orgánu správní uvážení, přičemž správní orgány nejsou povinny obecně definovat pojem „vážná újma“, nýbrž pouze hodnotit, zda účastníkovi hrozí vážná újma, jak to vyžaduje ustanovení § 41 odst. 8 věty druhé správního řádu.

IV.

Replika žalobce

22. V podané replice žalobce nad rámec žaloby uvedl, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 563/11 ze dne 13. 11. 2012 judikoval: „...*Jestliže obecný soud aplikuje na daný případ právní předpisy sice formálně souladně s jejich textem, avšak odhlédne od reálných společenských vztahů, dopustí se přepjatého formalismu. Takovým postupem poruší stěžovatelovo právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod...*“, čímž vyjádřil definici přepjatého formalismu, kterou lze aplikovat i na postupy správních orgánů. Jestliže žalovaná k námitce přepjatého formalismu uvedla pouze, že postup správního orgánu I. stupně nelze považovat za přepjatý formalismus, neboť tento postupoval dle příslušných ustanovení zákona, pak žádným způsobem tuto námitku nevypořádala, neboť přepjatým formalismem je právě výklad formálně souladný s textem právního předpisu, který však nereflexuje společenské vztahy. Tedy konstatování, že správní orgán I. stupně postupoval dle zákona a nejedná se tak o přepjatý formalismus, nekoreluje se smyslem námitky a s podstatou významu přepjatého formalismu.
23. V žalobě žalobce upozornil na informaci zveřejněnou na webové stránce ZÚ v Hanoji, kterou dokládal skutečnosti týkající se nemožnosti registrace k podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a dalších pobytových oprávnění obecně, aby tak prokázal, že tato nemožnost nadále trvá i po zrušení objednávkového systému Visapoint. Konkrétně informace zveřejněná dne 31. 5. 2018 prokazuje, že sám zastupitelský úřad má podezření na manipulaci s přístupem k webové stránce, a současně, že ani přes úspěšnou registraci nemá žalobce zaručeno, že jeho registrace nebude zrušena a že se mu skutečně podaří dosáhnout podání žádosti. Přestože zastupitelský úřad avizoval budoucí možnost objednání k podání zaměstnanecké karty prostřednictvím e-mailové zprávy obsahující alfanumerický kód, k tomuto následně nedošlo. Od zrušení systému Visapoint tak mělo objednávání probíhat prostřednictvím telefonické linky. Rovněž tento způsob byl dlouhodobě nefunkční. Vyjma změny způsobu objednávání prostřednictvím systému Visapoint na objednávání prostřednictvím telefonní linky nedošlo k žádné změně, a tedy

registrace k podání žádosti je nemožná stejně jako za systému Visapoint.

24. V době podání repliky bylo na základě usnesení Vlády ČR č. 474 ze dne 18. 7. 2018 zcela nemožné podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť příjem žádostí o zaměstnaneckou kartu na zastupitelském úřadu v Hanoji byl pozastaven, a to na dobu neurčitou, tedy nadále již neexistovala ani hypotetická možnost podání žádosti. Způsoby objednání se v čase měnily, to však nemění nic na důvodech pro povolení změny obsahu žádosti. Žalobce totiž jako jeden z důvodů uvedl faktickou nemožnost registrace k podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty, a tato trvá bez ohledu na to, zda se žadatel má objednat prostřednictvím systému Visapoint, e-mailové zprávy, telefonní linky či zda je příjem žádostí usnesením Vlády ČR pozastaven.
25. K otázce provedení důkazu registrací žalobce k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu žalobce uvedl, že dle ust. § 93 odst. 1 správního řádu se na řízení o odvolání užíje hlava VI správního řádu. V hlavě VI. je upraveno dokazování v průběhu správního řízení, tedy v odvolacím řízení je možno provádět důkazy stejným způsobem jako v řízení před správním orgánem I. stupně. Co se týče navrhování nových důkazů, k tomu hovoří ust. § 82 odst. 4 správního řádu, které takový postup v případě splnění podmínek výslovně umožňuje. Ze zákona je tedy možné, aby žalovaná prováděla důkazy v odvolacím řízení. Návrh důkazu žalobce zněl tak, že se má žalovaná pokusit zaregistrovat žalobce k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Současně žalobce podotkl, že svou žádost, odůvodněnou mimo jiné nemožností registrace k podání žádosti, podal v době, kdy byl systém Visapoint v provozu, a to konkrétně dne 16. 9. 2017. Správní orgány tak nemohou přenášet na žalobce skutečnost, že o této žádosti bylo pravomocně rozhodnuto až dne 22. 6. 2018, kdy došlo ke změně způsobu objednávání. Jestliže žalobce tvrdil nemožnost registrace k podání žádosti a žalovaná tvrdila, že toto je fakticky možné, pak bylo na žalované, aby prokázala, že se žalobce mýlí, resp. aby dostatečně zjistila skutkový stav.
26. Žalobce měl za to, že v projednávaném případě, resp. v případě ust. § 41 odst. 8 správního řádu nedal zákonodárce správnímu orgánu možnost správního uvážení. Zákonodárce užil neurčitý právní pojem, který žalovaná měla řádně vyložit a vysvětlit jeho použití v tomto konkrétním a individualizovaném případě, prostor pro správní uvážení však neměla. To znamená, že žalovaná, ani správní orgán I. stupně, neměly vůbec možnost správního uvážení, tedy ani rozhodnutí, zda změnu povolí, ale tato změna byla jejich povinností. Správní orgány neměly možnost vybrat z více možností řešení, ani zvolit, zda o žádosti o povolení změny obsahu žádosti rozhodnou či nikoli, ale toto bylo jejich zákonnou povinností. Neurčitý právní pojem pak žalovaná, resp. prvostupňový orgán nikdy řádně nevyložily v souvislosti s projednávanou věcí, a proto nedošlo k objasnění obsahu neurčitého právního pojmu vážné újmy.

V.

Posouzení věci soudem

27. V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
28. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce s tím souhlasil a žalovaná se k výzvě soudu nevyjádřila (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

VI.

Rozhodnutí soudu

29. Podstatou sporu mezi účastníky řízení bylo, zda v daném případě byly či nebyly splněny podmínky pro změnu obsahu žádosti žalobce podle § 41 odst. 8 správního řádu, resp. zda byly správní orgány oprávněny ukončit správní řízení procesně, resp. aniž by došlo k věcnému přezkoumání změněné žádosti žalobce.
30. Podle § 41 odst. 8 první část věty druhé správního řádu správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma.
31. Žalovaná nepřihlédla k žalobcem změněné žádosti a uzavřela, že „*problémy s registrací v objednávkovém systému Visapoint již v důsledku skončení jeho provozu nejsou překážkou v podání nové žádosti.*“
32. *Správní orgány obou stupňů uzavřely, že v případě žalobce nebyly splněny podmínky pro „změnu obsahu podání“, resp. že žalobci „nehrozila vážná újma“, neboť mu nic nebránilo v tom, aby svoji žádost podal znovu.*
33. *Soud má za to, že tento závěr není správný, neboť žalobce nemohl žádost podat znovu, resp. lidsky důstojným způsobem.*
34. *V tomto směru soud zcela odkazuje na závěry, které učinil v rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 57 A 30/2018 – 95 (dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud v Plzni v tomto rozsudku uvedl: „Soud se neztotožňuje se závěrem správních orgánů, že ustanovení „§ 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňuje zastupitelské úřady k provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí o dlouhodobá víza nebo žádostí o pobytové tituly již na zastupitelských úřadech“, resp. že „regulačním nástrojem počtu žadatelů je dále pravomoc zastupitelského úřadu, obsažená v ustanovení § 169 h, nezahájit řízení o žádosti v případě, kdy žadatel nesplnil podmínky pro podání žádosti“. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z existence právě citovaného ustanovení Listiny základních práv a svobod vyplývá, že pokud by měl být správní orgán oprávněn „provádět regulaci (filtraci) podávaných žádostí“ či „provádět regulaci počtu žadatelů“, muselo by toto oprávnění být stanoveno zákonem. K tomu nedošlo, neboť žádné ustanovení zákona o bytu cizinců ani jiného zákona správní orgán neopravňuje k „provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí“ či „provádění regulaci počtu žadatelů“. Zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 169d odst. 2 pouze stanoví povinnost podat žádost „osobně osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti a v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon.“ V ustanovení § 169f pouze stanoví „povinnost předem si sjednat termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce“. V ustanovení § 169h odst. 1 písm. a) zákona pouze stanoví, že „pokud cizinec předem nesjedná termín podání žádosti způsobem stanoveným zákonem o pobytu cizinců je žádost nepřijatelná“. Na tomto místě je vhodné poukázat na existenci ustanovení § 4 odst. 1 větu první a § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle § 4 odst. 1 věta první správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti. Odborná literatura Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 37 a násl. k výkladu právě citovaného ustanovení uvádí: „V § 4 je vyjádřena zásada dobré správy, která má velký význam pro vztah správního orgánu a účastníků řízení. Pod dobrou správou lze však spatřovat nejen spolupráci správního orgánu s účastníky řízení, ale rovněž vzájemnou spolupráci mezi správními orgány navzájem, která je vyjádřena v § 8 odst. 2. Z této zásady plyne například povinnost správního orgánu pomoci odstranit nedostatky podání (viz*

§ 37 odst. 3, resp. § 45 odst. 2), vyrozumět o způsobu vyřízení jeho podnětu (§ 42, § 78 odst. 1, § 94 odst. 1) apod. Ustanovení § 4 odst. 1 označuje veřejnou správu za službu veřejnosti, která by měla být chápána rovněž v tom smyslu, aby byla jednotlivá ustanovení správního řádu vykládána pokud možno ve prospěch dotčených osob. V praxi se tato zásada uplatní například také v situacích, kdy zákon přímo nestanoví správnímu orgánu povinnost něco vykonat, ale správní orgán provede nebo strpí určité činnosti ve prospěch dotčené osoby právě s odkazem na to, že veřejná správa je službou veřejnosti (např. umožní nahlédnutí do spisu i mimo úřední hodiny). Ze zásady dobré správy a součinnosti s účastníky lze dovodit, že pokud to konkrétní podmínky umožňují, může správní orgán jednat s účastníky i mimo úřední hodiny.“ Podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Shora uvedená odborná literatura k tomu uvádí: „Ustanovení § 4 odst. 4 stanoví, že správní orgán nesmí bránit dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů (např. činit podání podle § 37, nahlížet do spisu podle § 38, vyjádřit se podle § 36 odst. 3 před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí apod.).“ Poučnými pro nyní souzenou věc mohou být i závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 21. 10. 2014, č.j. 6 AfS 144/2014 – 42 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kde uvedl: „Zásadu součinnosti však nelze vykládat tak široce, že by snad daňové subjekty byly povinny bezvýhradně podržovat uplatňování svých procesních práv podmínkám stanoveným správcem daně. V daném případě je zřejmé, že překážky, které podle stěžovatele zabránily vyhovět požadavku zástupkyně žalobkyně na nahlížení do spisu, ležely na straně správce daně, byly čistě organizačního charakteru a nebyly ani zdaleka nepřekonatelné. V prvním případě (pátek 9. ledna 2009) se zástupkyně žalobkyně dostavila na finanční úřad sice mimo úřední hodiny, avšak tři dny poté, co e-mailem avizovala finančnímu úřadu, že tak hodlá v uvedený den učinit a svého práva nahlížet do spisu tak využít. Nejvyšší správní soud má za to, že tím bylo povinnosti spolupráce učiněno zadost a rozhodně nelze rozšiřovat její dosah do té míry, že by snad žalobkyně byla v takovém případě odkázána vyčkat na „posvěcení“ své návštěvy ze strany finančního úřadu. Bylo-li snad opravdu potřeba spis jakkoliv připravovat k nahlížení, mohla tak pověřená pracovnice učinit ve dnech předcházejících návštěvě zástupkyně žalobkyně. Osobní přítomnost pověřené pracovnice u nahlížení jistě nezbytná nebyla a mohla ji v samotný den, kdy mělo nahlížení proběhnout, zastoupit jiná pracovnice. Pokud by snad překážkou pro popsany postup měla být nedostatečná operativnost elektronické podatelny finančního úřadu při evidování došlých podání, pak takovou okolnost nelze přičítat k tíži žalobkyni. Odlišně by snad bylo možno posuzovat jen situaci, pokud by oznámení žalobkyně učinila s nedostatečným předstihem v řádu hodin, v tomto případě však mezi předchozím oznámením a návštěvou finančního úřadu uběhly dva celé pracovní dny.“ Nejvyšší správní soud dal zcela jednoznačně najevo, že je neacceptovatelné, aby správní orgány bránily dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů obstrukčním jednáním, které vyvěrá výhradně „z překážek ležících na straně správního orgánu, které jsou čistě organizačního charakteru a nejsou ani zdaleka překonatelné“. Z ustanovení § 169d odst. 2, § 169f ani § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ani jakéhokoli jiného zákona nevyplývá, že by pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců byla vyloučena platnost základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8 správního řádu. Je proto nezbytné jednotlivá ustanovení zákona o pobytu cizinců „vykládat pokud možno ve prospěch dotčených osob“, resp. ve smyslu naplnění základních zásad činnosti správních orgánů. Nahlížeje z pohledu ustanovení § 4 odst. 1 věta první a § 4 odst. 4 správního řádu na ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, je nezbytné dospět k závěru, že správní orgán je sice povinen „určit dobu pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění“ (§ 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců), a „stanovit a na úřední desce

zveřejnit způsob sjednání si termínu osobního podání žádosti“ (§ 169f zákona o pobytu cizinců), avšak není oprávněn tak učinit za účelem popření zásady „dobré správy“ či „bránění dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů“. Výklad, který zaujaly správní orgány je tak v přímém rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a základními zásadami činnosti správních orgánů, zejm. ustanovením § 4 odst. 1 věta první a § 4 odst. 4 správního řádu. Nad rámec tohoto závěru je vhodné upozornit na to, že nestanoví-li zákon výslovně jinak, je každý správní orgán povinen přijmout veškerá podání. K tomu je povinen upravit svoji činnost. Pokud tak správní orgány neučiní, v nyní souzené věci navíc „zcela záměrně“, je jejich povinností přijmout i žádosti podané „nouzovým“ způsobem, jak vyplývá ze závěrů, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud ve zdola citovaném rozhodnutí rozšířeného senátu. Je zcela nepřijatelné, aby správní orgány bez výslovného zákonného zmocnění omezovaly počty podaných žádostí uměle vytvořenými překážkami ležícími čistě na jejich straně. Má-li být počet podaných žádostí omezen například určitými „kvótami“, je nezbytné, aby tyto „kvóty“ stanovil zákon, nebo aby je výslovně zákon některému ze správních orgánů stanovit umožnil. Ke kvalitám a funkčnosti „objednávacího systému Visapoint“ se několikrát vyjádřil Nejvyšší správní soud. V rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, Nejvyšší správní soud v bodech 92 až 101 uvedl: „Jak již bylo vyloženo shora v části IV. 2. 1. tohoto rozhodnutí, pravou podstatou sporu, který vede žalobkyně, je dlouhodobé a systematické svévolné a nepřehledné jednání veřejné správy při výkonu některých jí zákonem svěřených kompetencí. Desítky žalob ve správním soudnictví by bývaly nemusely být podány, kdyby veřejná správa umožnila na zastupitelských úřadech podávat žádosti o příslušná pobytová oprávnění tak, aby všichni, kdo o to měli zájem, mohli tento úkon přiměřeně komfortním způsobem a v reálném čase učinit. Nejvyšší správní soud si je vědom, že zejména v zemích, kde existuje vysoký přetlak poptávky po zaměstnání v České republice nad nabídkou, kterou je Česká republika z politických, společenských a ekonomických důvodů ochotna akceptovat (typicky Vietnam či Ukrajina), musí existovat systém, který efektivně, tedy zejména za únosných nákladů, jež ponese český stát, dokáže zvládnout velkou masu žádostí o pobytová oprávnění nejrozumnějšího druhu, z nichž převážné většině nebude vyhověno. Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb. Není ani pochyb o tom, že právě v zemích jako Vietnam či Ukrajina se nabízí ke zvládnutí administrace žádostí využití informačních technologií. Tyto 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. Jákýkoli jiný postup, a to v kterékoli fázi administrace žádostí, může být podle okolností nezákonným zásahem, proti kterému se dotčené osoby mohou bránit zásahovou žalobou. Se žalobkyní nicméně nelze souhlasit, považuje-li samotné zákonné zakotvení povinnosti osobního podání žádostí o povolení k taxativně vymezeným pobytům, stejně jako žádostí o taxativně vymezená víza (§ 169 odst. 14 věta první, § 170 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců) za nesouladné s ústavně zaručeným právem na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu (čl. 36 odst. 1, 2. alt. Listiny základních práv a svobod). Požadavek osobního kontaktu žadatele s odpovědnými úředníky České republiky je pro takovéto účely zcela logický a slouží k tomu, aby si Česká republika mohla právě takto ověřit zejména totožnost, motivaci, osobní a další poměry žadatele a na základě toho zvážit bezpečnostní rizika a jiné aspekty související s následným uvážením, zda žadateli má, anebo nemá být vyhověno. Zejména pokud správní orgány adekvátně využívají ustanovení o možnosti upustit od osobního podání žádostí (§ 169 odst. 14 věta druhá, § 170 odst. 1 věta druhá), není důvodu o ústavní konformitě povinnosti osobního podání žádostí o některá

povolení k pobytům či o některá víza jakkoli pochybovat. Po státu je však 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 (viz shora citaci z důvodové zprávy k návrhu zákona vyhlášeného pod č. 427/2010 Sb.), 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. Judikatura správních soudů, která ostatně byla v detailech popsána výše, v minulosti za situace soustavně nevěle veřejné správy řídit se právními názory správních soudů vyvinula jakési „náhražkové“ a ze systémového pohledu absurdní metody, jak konkrétní žadatele o pobytová oprávnění ochránit tím, že se jim umožní podat příslušné žádosti způsoby jsoucími v řadě ohledů v rozporu se smyslem a účelem právní regulace v zákoně o pobytu cizinců. Takto judikatura dospěla i k závěru, že žádost podaná jako příloha stížnosti proti postupu pracovníka zastupitelského orgánu je žádostí účinně podanou, jakkoli takovéto okolnosti žádosti v podstatě znemožňují prvotní prověření žadatele pracovníkem zastupitelského orgánu v průběhu osobního podání žádosti a prověření klíčových náležitostí žádosti již při jejím podání. Uvedenou judikaturu nutno považovat za nouzovou reakci na dlouhodobě nezákonný postup veřejné správy. S desátým senátem je třeba souhlasit v tom, že musí být od sebe odděleny dva aspekty výše popsané situace. Na jedné straně účinky žádosti „nouzově“ podané způsobem, který je obecně vzato nežádoucí, avšak který je jedinou účinnou obranou žadatele před nezákonným jednáním veřejné správy spočívajícím v tom, že mu neposkytne v přiměřené lhůtě možnost podání žádosti postupem zákonem standardně předpokládaným. Zde rozšířený senát konstatuje, že závěry judikatury o tom, že žádost je za takovýchto podmínek podána účinně, jsou v podmínkách dosavadního jednání veřejné správy zcela správné a jsou jediným alespoň v určité míře účinným nástrojem k ochraně práva žadatelů na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Dokud veřejná správa svůj přístup zásadně nezmění, není důvodu na nich cokoli měnit. Dalším aspektem věci je však samotné nezákonné jednání veřejné správy spočívající v řadě dílčích nezákonných postupů. V první řadě je nezákonným zásahem již samotná nemožnost získat v přiměřené době termín pro osobní podání žádosti; pokud vskutku k takovému stavu dochází, a to ať již jakýmkoli konkrétními mechanismy (tj. za využití systému Visapoint tam, kde zákon k jeho užití zastupitelský úřad opravňuje, i použitím jiných způsobů určení termínu pro osobní podání žádosti tam, kde povinnost předem si sjednat termín podání žádosti nelze žadateli uložit), jde nepochybně o nezákonný zásah zastupitelského úřadu do práva žadatelů na to, aby jejich žádost byla v přiměřené lhůtě přijata a posouzena. Na tuto prvotní nezákonnost navazuje podle poznatků plynoucích z jiných obdobných věcí již řešených Nejvyšším správním soudem jednání konkrétních pracovníků, jímž je žadatelům bráněno podat žádost bez předchozí (fakticky podle tvrzení žadatelů nemožné) registrace v systému Visapoint. Tato jednání mohou podle okolností být rovněž nezákonným zásahem, například již jen proto, že u konkrétního pobytového oprávnění nemusí ze zákona plynout povinnost žadatele předem si sjednat termín podání žádosti uložená mu zastupitelským úřadem, anebo proto, že jsou fakticky pokračováním předchozího šikanózního způsobu využití systému Visapoint ve vztahu k žadatelům o ta pobytová oprávnění, u nichž by požadavek předem si sjednat termín podání žádosti byl přípustný. Tím, že na žádost žadatele musí zastupitelský úřad s ohledem na judikaturu správních soudů i v některých případech nestandardního způsobu jejího podání hledět jako na řádně podanou, nejsou ještě bez dalšího „smazány“ případné nezákonnosti, jichž se v souvislosti s procesem podání žádosti veřejná správa mohla dopustit. Proto není ani důvodu k tomu a priori vyloučit ochranu proti takovýmto eventuálním nezákonnostem cestou žaloby na ochranu před

nezákonným zásahem. Názor prvního senátu, že zásah do práv, proti kterému by bylo možno se bránit zásahovou žalobou, za dané situace nenastal, jestliže na podání žádosti učiněné nestandardním způsobem je třeba hledat jako na účinné, proto není správný. Závěrem rozšířený senát opakuje to, co Nejvyšší správní soud vyslovil ve stručnosti již ve shora zmíněném rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, č. 2756/2013 Sb. NSS. Je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby byla schopna je za přiměřených nákladů zvládat. Musí však v každém případě umožnit žadatelům takové žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem podat. Je na veřejné správě, zda ke splnění tohoto úkolu využije informační technologie, víceetapovou proceduru posuzování žádostí, prvky náhodného výběru, nástroje ekonomické regulace (správní poplatky v citelné výši) anebo kombinaci některých z těchto či jiných nástrojů. Zvolené nástroje však musí být založeny na racionálních a férových pravidlech a umožňovat průběžnou i následnou kontrolu toho, že nejsou zneužívány či používány svévolně.“ Závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zcela platí i pro nový „systém telefonického objednávání v kombinaci s tzv. živou frontou“, neboť i tento nový systém byl vytvořen k dosažení stejného nezákonného účelu, ke kterému správním orgánům sloužil „objednávací systém Visapoint“.

35. S ohledem na shora uvedené je tedy nezbytné uzavřít, že byl-li nesprávným závěr správních orgánů o tom, že žalobci nic nebránilo v tom, aby svoji žádost podal znovu, nemohly v této skutečnosti spatřovat nenaplnění podmínek pro vyhovění žádosti žalobce o povolení změny obsahu podání. Jejich povinností naopak bylo, aby v této skutečnosti spatřovaly „hrozbu vážné újmy“ a žádosti žalobce o změnu obsahu podání pro naplnění podmínek ustanovení § 41 odst. 8 první část věty druhého správního řádu vyhověly.
36. Správní orgány se tak dopustily závažného procesního pochybení, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť došlo k nesprávnému procesnímu skončení věci namísto jejího věcného projednání. Správní orgány pochybily, když se změněnou žádostí věcně nezabývaly.
37. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.). K vadě řízení došlo již v řízení před prvoinstančním správním orgánem, a proto soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i prvoinstanční rozhodnutí. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

VII.

Náklady řízení

38. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000 Kč a v odměně advokáta za úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), tj. převzetí a příprava zastoupení, dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tj. podání žaloby a repliky. Podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu sazba za jeden úkon právní služby ve věcech žalob projednávaných podle soudního řádu správního činí částku 3.100 Kč. Za tři úkony právní služby tak žalobkyni přísluší náhrada ve výši 9.300 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu má advokát za jeden úkon právní služby nárok na paušální částku ve výši 300 Kč. Za tři úkony právní služby tak soud žalobci přiznal náhradu ve výši 900 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je advokátem, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající této dani. Částka daně z přidané hodnoty činí 2.142

Kč, náklady řízení tedy včetně daně z přidané hodnoty činí částku ve výši 15.342 Kč

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň dne 26. 9. 2019

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu