



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **N. T. D.**
státní příslušnost Vietnamská socialistická republika
zastoupený advokátem Mgr. Markem Sedlákem
sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí, IČ 45769851**
sídlem Loretské nám. 5, 124 10 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministra zahraničních věcí České republiky ze dne 26.10.2018, č.j. 136208-8/2018-OPL,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí, jímž byl ve společném řízení zamítnut rozklad podaný žalobcem proti usnesení Velvyslanectví České republiky ze dne 27. 8. 2018, č.j. 2912/2018-HANOKO-5, přičemž tímto usnesením byla zamítnuta mimo jiné i žádost žalobce o

upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a bylo zastaveno řízení o této žádosti dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalobu odůvodnil následujícím způsobem.

2. Žalobce nejprve uvedl, že usiluje o podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání – „zaměstnanecká karta“, přičemž Velvyslanectví ČR v Hanoji dne 19. 7. 2018 na své úřední desce a webových stránkách zveřejnilo informaci, označenou jako „*dočasné pozastavení přijímání žádosti o dlouhodobá víza pro žadatele z Vietnamu*“, s tím, že Ministerstvo zahraničních věcí ČR v návaznosti na usnesení vlády ČR ze dne 18. 7. 2018 vydalo instrukci, aby Velvyslanectví ČR v Hanoji pozastavilo příjem žádostí o dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání s účinností od 18. 7. 2018. Žalobce tak nemá možnost osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, jak vyžaduje ust. § 169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, avšak má právo podat žádost a má právo na zahájení řízení zaručené v článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž jsou splněny podmínky pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Žalobce dále v části II. poukázal na novou právní úpravu obsaženou v § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, kdy je zachována povinnost žádost podat osobně, když novela zaručuje cizincům, když nemohou žádost podat osobně, tak ji mohou podat jiným způsobem a zahájit řízení o ní. Žalobce využil zákonem daný postup, jak dosáhnout zahájení řízení, přičemž však Velvyslanectví ČR v Hanoji na základě výše uvedených skutečností občanům Vietnamu vůbec neumožňuje osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu dle § 169d odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců a neumožňuje sjednání termínu k podání takové žádosti. Žalobce má za to, že má objektivně doložené důvody, proč nemůže žádost podat osobně, proto bylo povinností velvyslanectví od povinnosti osobního podání žádosti upustit. Žalobce poukázal na článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle níž má právo se stanoveným způsobem domáhat svého práva, tedy má právo podat žádost o dlouhodobý pobyt – o zaměstnaneckou kartu. Je v rozporu s Listinou, když Velvyslanectví ČR v Hanoji a žalovaný bez zákonného zmocnění, na základě pouhého usnesení vlády, brání občanům Vietnamu a tedy i žalobci v uplatnění práva zaručeného v článku 36 odst. 1 Listiny, takový postup je protiústavní. Aby byly naplněny požadavky článku 36 odst. 1 a 4 Listiny, je třeba toto ustanovení zákona vykládat tak, že v případě každého cizince, který prokazatelně nemůže podat žádost osobně, je zastupitelský úřad povinen od osobního podání upustit. Dále žalobce poukázal na důvodnost své žádosti o prominutí povinnosti osobního podání žádosti z hlediska rozsudků rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52 a č.j. 7 Azs 227/2016-36. Poté namítl, že odůvodnění žalovaného rozhodnutí je nepřezkoumatelné, když nereaguje přímo na důvody, které žalobce uvedl ve své žádosti, přičemž žalobce argumentoval tím, že nemá možnost osobně podat žádost a přitom má právo na podání žádosti a zahájení řízení. Stejně jako v rozkladu žalobce v žalobě namítl, že vláda České republiky není oprávněna zmíněným usnesením zasahovat do jeho práv a povinností, konkrétně do jeho práva na podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. K argumentaci článkem 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie žalobce namítl, že tento článek na uvedený případ nedopadá, dle žalobce uvedený postup považuje za odporující v zásadě rovnosti a zákazu diskriminace, článek 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 nebyl implementován do české vnitrostátní úpravy, a proto usnesení vlády a postup velvyslanectví nemá zákonný podklad. Článek 8 odst. 3 Směrnice Evropského parlamentu a rady 2011/98/EU ze dne 13.

12. 2011 hovoří o „stanovení objemu vstupů“, a nikoliv o znemožnění osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu pouze pro občany jednoho státu na jednom konkrétním zastupitelském úřadě, a hovoří též o zákazu diskriminace. Žalobce poukázal i na judikaturu NSS, která se týká hodnocení případů překážek na straně zastupitelského úřadu v souvislosti se zohledněním situace, které cizinci důvodně brání v osobním podání žádosti o udělení víza přímo na zastupitelském úřadu (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, č.j. 9 Aps 6/2010-106). Žalobce poukázal na výše uvedenou Směrnici Evropského parlamentu a rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011, která v odst. 5 stanoví požadavek na zakotvení procesních pravidel posuzování žádosti o jednotné povolení, tento postup měl být účinný, snadno zvládnutelný, transparentní a spravedlivý. Ve smyslu článku 13 odst. 2 Směrnice pak členské státy nejsou oprávněny nad rámec Směrnice přijímat vnitrostátní úpravu, která obsahuje procesní postupy nebo hmotně právní podmínky, které jsou pro žadatele méně příznivé. Žalobce pak poukázal na stanovení jednotlivých procesních postupů uvedených v této velké Směrnici. V další části pak žalobce uvedl svá vyjádření k jednotlivým argumentům žalovaného, když žalobce namítl, že se nedomáhá práva na vydání zaměstnanecké karty, ale práva na podání žádosti a přístup k orgánům veřejné moci podle článku 36 odst. 1 Listiny, dále namítl, že z informací zveřejněných Velvyslanectvím ČR v Hanoji i z textu samotného usnesení vlády vyplývá, že je pozastaveno přijímání žádostí o zaměstnanecké karty, žalobce odmítá argumentaci žalovaného, že v důsledku zmíněného usnesení vlády ČR pozbývá jeho právo podle článku 36 odst. 1 Listiny jakéhokoli smyslu. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu projednání.

3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí a uvedl další argumentaci na obhajobu závěrů v něm uvedených, navrhl, aby soud žalobu zamítl.
4. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
5. Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).
6. Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští

i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

7. K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č.j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů:

„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolností každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námitky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na náleze Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“

8. Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č.j. 6 Afs 3/2016-45, bod 19:

„Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, přičemž dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí zcela srozumitelné a přezkoumatelné. Je pravda, že krajský soud podrobně a výslovně nereagoval na každou jednotlivost, kterou stěžovatelka v žalobě namítla. Sám však na úvod rozhodnutí avizoval, že s ohledem na obsáhlost žaloby zvolí jinou cestu vypořádání žaloby, a to sice že zformuluje právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí. Takový přístup je zcela legitimní a aproboval ho i Ústavní soud....“: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ [nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68]. Také Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, že „pokud si tedy stěžovatelka myslí, že na její košatou a obsáhlou žalobu musel reagovat krajský soud stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mýlí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i podání stěžovatelky, by bylo velmi obtížné sepsat ‚přezkoumatelný‘ rozsudek.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014 č. j. 10 Afs 18/2015-48, bod 13).

9. Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).
10. Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).
11. K soudnímu přezkumu ve správním soudnictví je třeba i pro danou věc uvést, že v rozsudku ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 4037/10 – Fazia Ali v. Spojené království Evropský soud pro lidská práva uvedl, že pojem „úplný přezkum“ však není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy tak nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit:

(i) pravomoci příslušného soudního orgánu,

(ii) oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti,

(iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají,

(iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a

(v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby. Soud proto musí přezkoumat právní zakotvení soudního přezkumu jako celek, včetně procesních záruk, které účastníci řízení mají k dispozici, a ověřit, zda byly skutkové okolnosti v řízení jako celku náležitě přezkoumány. Z toho vyplývá, že soud ve správním soudnictví v dané věci nemůže svým rozhodnutím nahradit odborné věcné závěry správních orgánů, k nimž jsou jen tyto povolány z hlediska jejich odborné kompetence.

12. Mezi účastníky nejsou sporné a ze správního spisu vyplývají následující rozhodné skutečnosti.
13. Žalobce podal u Velvyslanectví České republiky v Hanoji žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, která byla zamítnuta, a řízení o této žádosti bylo zastaveno. Důvodem pro vydání tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že přidělování termínu k osobnímu podání žádosti bylo pro tento druh pobytového oprávnění dočasně pozastaveno na základě usnesení vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018, č. 474 k imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik (dále jen „usnesení vlády“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který byl žalovaným rozhodnutím zamítnut. Žalobce již v rozkladu a následně i v žalobě zpochybňuje jednak tento důvod pro zamítnutí žádosti a zastavení řízení, zároveň polemizuje se závěry žalovaného, které se zejména vztahují k námitkám žalobce vznesených již v rozkladu, přičemž současně žalobce poukazuje na nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí.
14. Podle ust. § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců žádost o udělení dlouhodobého pobytu cizinců, žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu na 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně.
15. Pobyt na zaměstnaneckou kartu, o jejíž vydání žalobce požádal (§ 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců), rozšířený senát NSS klasifikoval jako zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52 a obdobně i rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 7 Azs 227/2016-36, bod 27).
16. Podle ust. § 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 důvodu 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 žádosti o

pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.

17. K aplikaci výše zmíněné právní úpravy již existuje bohatá judikatura, zejména judikatura NSS, která řešila konkrétní případy v souvislosti s podáváním předmětných žádostí. Samotná právní úprava i zmíněná judikatura (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52, dále rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 7 Azs 227/2016-36, ze dne 27. 6. 2016, č.j. 10 Azs 219/2015-67, ze dne 31. 5. 2011, č.j. 9 Aps 6/2010-106, atd.) se však vztahují ke zcela jiné situaci, než nastala v případě žalobce.
18. Předchozí případy řešené zmíněnou judikaturou se vztahují zejména k různým postupům, které byly zvoleny zastupitelským úřadem v případě vyřizování žádostí o zaměstnaneckou kartu či žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání samotné žádosti o vydání zaměstnanecké karty (např. hodnocení systému Visapoint atd.). Jak se vyvíjela platná právní úprava, tak tomu odpovídal i vývoj judikatury NSS, kdy podle předchozí platné právní úpravy v případě, kdy existovaly určité překážky osobní účasti na straně cizince nebo též překážky na straně zastupitelského úřadu, bylo možné postupovat „*kreativním*“ způsobem při podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty, kdy žádost mohla být podávána spolu se stížností. Podle nové právní úpravy tyto dosavadní „*kreativní*“ způsoby podání žádosti již nemohou mít za následek zahájení řízení, protože, jak tvrdí žalobce správně v žalobě (část II., bod 1 žaloby), podle nové právní úpravy „*cizinci, kteří z důvodů spočívajících na straně zastupitelského úřadu nemohou žádost podat osobně, nemusejí využívat k podání žádosti alternativní „kreativní“ způsoby, jimž pak musely poskytovat ochranu správní soudy...*“ a že „*nyní již cizinci mají novelou stanoven právní postup, který musejí dodržet v případě, kdy nemohou žádost podat osobně.*“ Žalobci lze tak přisvědčit, že „*využil jediný možný zákonný postup, jak dosáhnout zahájení řízení, který měl k dispozici*“, tedy požádal o upuštění od povinnosti podat žádost o zaměstnaneckou kartu osobně. Nelze se však dále ztotožnit s tvrzením žalobce, že ten „*má za to, že má objektivně doložené důvody, proč nemůže žádost podat osobně v souladu s definicí osobního podání žádosti o pobyt podle § 169d odst. 2 z. č. 326/1999 Sb. a povinností Velvyslanectví proto bylo od povinnosti osobního podání žádosti upustit.*“
19. Je nepochybné, že 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, což ostatně vyplývá i z platné právní úpravy, účinné od 15. 8. 2017 (§ 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Takový postup platí pro případy, kdy pobyty na zaměstnaneckou kartu jsou povoleny. V takových případech lze nepochybně přisvědčit žalobci, že postup zastupitelského úřadu musí být v souladu s článkem 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Článek 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, se kterým žalobce neustále v žalobě argumentuje, se však nemůže vztahovat na případy, kdy český stát rozhodne o úplném pozastavení příjmů žádostí o vydání povolení ke zmíněnému typu pobytu, tedy v daném případě na základě zaměstnanecké karty (a je to jen jeho výsostné právo, do kterého žalobce jako cizí státní příslušník nemá žádné právo zasahovat a toto jeho právo mající oporu v samotné suverenitě České republiky jako svrchovaného právního státu kritizovat a navrhopvat k soudnímu přezkumu – čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). Nemůže být přece možné, a byť jen myslitelné, aby zájem cizího státního příslušníka o pobyt v České republice převážil nad zájmem státu, který je oprávněn rozhodnout (a to nikoliv rozhodnutím vydaným ve správním řízení) o tom, že příjem těchto žádostí bude

pozastaven. Pokud by tomu tak nebylo, musely by se zájmy českého státu podříditi individuálním zájmům cizích státních příslušníků a jejich právních zástupců. A to tím spíše není oprávněn cizí státní příslušník prostřednictvím advokáta hájícího jeho soukromé zájmy určovat legitimně zvolené vládě České republiky v dané věci, že „není oprávněna zasahovat do jeho práv“, když přidělování termínu k osobnímu podání žádostí bylo pro tento druh pobytového oprávnění pozastaveno na základě zmíněného usnesení vlády České republiky, které vycházelo i z hodnocení bezpečnostních rizik, přičemž krajský soud nemá důvod hodnotit a přezkoumávat podklady, které vedly vládu České republiky k vydání tohoto usnesení, ostatně sám žalobce v žalobě nic takového nenamítl.

20. A navíc, v neposlední řadě je třeba položit si otázku, o jaký zásah vlády České republiky do jakýchžto konkrétních práv by se jednalo? O co se vlastně žalobci jedná? Žalobce nepochybně usiluje o získání povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky (srov. již výše zmíněná povaha zaměstnanecké karty dle rozsudku NSS rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 10 Azs 153/2016-52 a obdobně i rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č.j. 7 Azs 227/2016-36, bod 27).
21. Zákonným předpokladem pro získání tohoto oprávnění je osobní podání žádosti, od něhož může být v odůvodněných případech upuštěno, přičemž žalovaným rozhodnutím byla žádost žalobce od upuštění od osobního podání žádosti o vydání tohoto povolení zamítnuta. Stále je třeba mít na paměti cíl této zamítnuté žádosti a ten je jediný: získat zmíněné pobytové oprávnění. A Listina základních práv a svobod a ani žádná směrnice EU nemohou cizímu státnímu příslušníku založit nárok na vydání tohoto oprávnění. Nejprve je vhodné připomenout, že žádný z článků Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) nezakládá právo cizince na pobyt na území České republiky, neboť to je dáno pouze jejím občanům (článek 14 odst. 4). Rovněž žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu; jisté mezinárodní garance jsou zachovány pouze v případech státem ukončeného pobytu cizince (srov. bod 27 nálezu Ústavního soudu /plénium/ ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11). Evropský soud pro lidská práva pak setrvale rozhoduje, že stát je oprávněn v rámci mezinárodního práva a na základě svých smluvních povinností kontrolovat vstup cizinců na jeho území a jejich bydliště (viz např. Abdulaziz, Cabales a Balkandali v. Spojené království, bod 67, Boujlifa proti Francii, bod 42, a řada dalších). Úmluva nezaručuje právo cizince vstoupit nebo pobývat v určité zemi (Khan proti Německu, bod 36). Dokonce ani právo azylu nelze považovat za právo nárokové. Listina ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto (shodně srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06, N 17/44 SbNU 217, či usnesení téhož soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. III. ÚS 1905/17). Tím spíše výše uvedené platí pro povolení k dlouhodobému pobytu.
22. V daném případě správní orgány naopak správně vycházely i ze zmíněné Směrnice Evropského parlamentu a rady č. 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 (dále jen „Směrnice“), když v článku 8 odst. 3 této Směrnice je uvedeno, že „žádost může být považována za nepřijatelnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována.“ V daném případě žalobce rozhodně nemůže popřít závěr o tom, že on je tím přijímaným státním příslušníkem „třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání“ a nemá tedy automaticky bez dalšího nárok na kladné vyřízení jeho žádosti o vydání zmíněného

povolení k pobytu a tím spíše (argumentum a maiori ad minus) nemá nárok na to, aby bylo upuštěno od osobního podání žádosti v případě, kdy stát rozhodně o pozastavení přijímání těchto žádostí. Zmíněná Směrnice dokonce potvrzuje právo státu nepřijmout ke zpracování, respektive neumožnit vůbec přijetí takové žádosti či odmítnout přijetí takové žádosti, která může být považována za nepřípustnou z důvodu stanovení objemů vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání. Regulace a kontrola imigrace prováděná státem prostřednictvím procesu udělování víz je zcela legitimní, přičemž celý postup tohoto procesu nepochybně musí být upraven zákonem (což je), ale podle názoru krajského soudu je již věcí čistě politickou to, zda stát rozhodne o úplném pozastavení přijímání těchto žádostí. Pokud by tomu tak nebylo, tak by stát nemohl rozhodnout o zmíněném omezení a právo podat žádost o zmíněný pobyt by měl každý cizinec, který by argumentoval článkem 36 odst. 1 Listiny a článkem 4 Listiny, jak to zcela nepřipadně a jen účelově činí žalobce.

23. Žalobcem neustále „omílané“ články Listiny se však vztahují na samotný proces podávání a vyřizování žádostí, nevyplyvá z něj však automaticky bez dalšího právo každého cizince na to, aby, když stát rozhodne o pozastavení příjmů těchto žádostí, tak že by v tomto případě musela být jeho žádost vyřízena. Tento názor žalobce je již absurdní a nepochybně jen účelový. Podle něj by zastupitelský úřad v uvedené zemi, tj. ve Vietnamu, musel umožnit osobní podání každému žadateli, přičemž kdyby jen část z celkového počtu obyvatel ve Vietnamu (k datu 16. 5. 2018 jich bylo 96 307 807) ve věku od 20 do 50 let (k tomuto datu jich bylo cca 45 000 000) podalo žádost o vydání zaměstnanecké karty, tak ad absurdum by zmíněný důvod pro zamítnutí žádosti (tj. pozastavení přijímání žádostí) byl ve smyslu tohoto názoru žalobce důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání zmíněné žádosti o vydání zaměstnanecké karty všem těmto žadatelům.
24. Jestliže stát rozhodl o pozastavení přijímání těchto žádostí, nemůže být tato skutečnost již z podstaty věci, logicky a prima vista důvodem pro vydání rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání zmíněné žádosti.
25. Při samotném rozhodování zastupitelského úřadu o takové žádosti a k výkladu pojmu „odůvodněný případ“ se vztahuje konstantní soudní judikatura, kdy podle rozsudku NSS ze dne 27. 6. 2016, č.j. 10 Azs 219/2015-67, bod 26, „...co se týče typových případů upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu, zákon bližší podmínky nespecifikuje. Institut upuštění od povinnosti osobního podání žádosti tak v sobě obsahuje neurčitý právní pojem „v odůvodněných případech“, otevírající prostor pro uplatnění správního uvážení zastupitelského úřadu.“ Dále podle rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2011, č.j. 9 Aps 6/2010-106, „o jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje, ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a v dané zemi existující podstatné okolnosti“.
26. Je celkem logické a netřeba k tomu vést další diskuzi, že když stát rozhodne o pozastavení přijímání zmíněných žádostí, tak je třeba takový akt státní moci plně respektovat a nelze ho vůbec z podstaty věci považovat za zmíněný „odůvodněný případ“, kdy žalobce nemůže podat žádost osobně. Jestliže stát přijal opatření, že nebude vůbec přijímat žádosti o vydání zaměstnanecké karty pro občany Vietnamu, byť na dočasnou dobu, tak tím spíše, argumentum a maiori ad minus, nelze přece logicky rozhodovat o upuštění od povinnosti podat zmíněnou žádost osobně. V nadsázce řečeno, žalobce se v podstatě domáhá „sklizně

ovoce z neexistujícího stromu“. Anebo v nadsázce lze připomenout přísloví „kde nic není, ani smrt nebere.“

27. Je proto třeba souhlasit s tvrzením žalovaného, obsaženém v žalovaném rozhodnutí, že neexistuje hmotné subjektivní právo na vydání zaměstnanecké karty, proto tedy nemůže dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce, když jestliže on se nemůže vůbec prakticky domoci vydání zaměstnanecké karty z důvodu zmíněného rozhodnutí vlády o pozastavení přijímání, nemůže být ani zkrácen na svém právu podat zmíněnou žádost osobně, protože by se jednalo pouze o formální postup, přičemž ke skutečnému krácení na právech v souvislosti s jeho žádostí by v jeho případě nemohlo dojít. Krajský soud souhlasí i se závěrem žalovaného o tom, že když Česká republika využije možnosti vyloučit, respektive dočasně omezit vydávání zaměstnaneckých karet pro státní příslušníky určitého třetího státu, pozbývá samo právo na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny v souvislosti s právem státních příslušníků takového třetího státu podat žádost o zaměstnaneckou kartu a zahájit řízení o této žádosti, jakéhokoliv smyslu, když za této situace *„řízení o této žádosti nikdy nemůže pro žadatele skončit kladně, tj. vydáním zaměstnanecké karty.“* Naopak by bylo v rozporu s právem na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny, pokud by bylo zahajováno a vedeno správní řízení ve věci, ve kterém žadatel vůbec nemůže mít v meritu úspěch, jak konstatoval správně žalovaný.

28. Krajský soud se neztotožňuje rovněž s názorem žalobce, který popírá oprávnění vlády k vydání zmíněného usnesení, jímž byl dočasně pozastaven příjem žádostí o zaměstnaneckou kartu. Tuto námitku vznesl žalobce již v rozkladu, proto bylo podstatné, jakým způsobem se s ní vypořádal žalovaný, ten uvedl následující závěr:

„Podle čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je vláda vrcholným orgánem výkonné moci. Podle § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 2/1969 Sb.“), řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a přímo či nepřímo tak řídí výkon celé státní správy. Podle čl. 76 Ústavy je vláda kolegiálním orgánem (sborem), jehož výsledným projevem vůle je usnesení vlády. Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. platí, že se „ministerstva ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády“, nepřísluší jim tedy posuzovat, hodnotit či polemizovat s obsahem usnesení vlády. Totéž platí pro zastupitelské úřady České republiky jakožto součásti Ministerstva zahraničních věcí.

Předmětné usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018, č. 474 se přitom týkalo záležitostí spadající do působnosti moci výkonné (kontrolovaná ekonomicky motivovaná migrace), a při jeho přijímání byly zohledněny poznatky různých oborů státní správy, např. potřeby trhu práce, bezpečnostní aspekty. Předmětným usnesením vlády nebylo nijak zasaženo do veřejných subjektivních práv žadatelů, a to z již zmíněného důvodu neexistence veřejného subjektivního práva žadatele na vydání zaměstnanecké karty. Tento postup vlády byl nadto plně v souladu s právem Evropské unie.

K tvrzení žadatelů, že ZÚ Hanoj není oprávněn rozhodovat na základě usnesení vlády, jak již bylo uvedeno výše, se uvádí, že usnesení vlády zavazují vládu a její jednotlivé členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich prostřednictvím i ostatní orgány státní správy (správní úřady) – viz komentář k čl. 76 Ústavy [Sládeček, Mikule, Suchánek, Syllová, Ústava České republiky, Komentář, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2016]. Pokud tedy žadatelé podali žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, kterou odůvodnil nemožností sjednání termínu osobního podání žádosti o

zaměstnaneckou kartu, ZÚ Hanoj byl výše uvedeným usnesením vlády vázán a nemohl žádosti vyhovět právě z toho důvodu, že vláda projevila vůli nevydělávat dočasně příslušná pobytová oprávnění, v těchto případech zaměstnanecké karty, pro žadatele z Vietnamu. Z tohoto důvodu nebyly po přijetí předmětného usnesení vlády ze strany ZÚ Hanoj nabízeny žádné termíny k registraci k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Z logiky věci tudíž nelze vyhovět ani jakékoliv žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o tento typ pobytového oprávnění.

Nezbývá tedy než uzavřít, že z výše uvedených důvodů právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny porušeno být nemohlo.“

29. Skutečnost, že vláda postupovala ve vztahu k žalobci jako k občanu Vietnamu, vychází z pravomoci vlády jakožto vrcholného orgánu výkonné moci podle čl. 67 Ústavy České republiky, přičemž rozhodnutí vlády je nepochybně projevem vlastní státní suverenity, navíc s přihlédnutím k místním podmínkám ve Vietnamu a zejména po zvážení bezpečnostních rizik na základě rozhodnutí Bezpečnostní rady státu, přičemž krajský soud nemá důvod přezkoumávat a hodnotit podklady, o které se opírá zmíněné usnesení, ostatně žalobce se něčeho takového nedožadoval.
30. Žalovaný pak správně poukázal i na zmíněnou Směrnici, kdy v čl. 1 odst. 2 je uvedeno, že *„touto směrnici nejsou dotčeny pravomoci členských států, pokud jde o přijímání státních příslušníků třetích zemí na jejich trhy práce“*, přičemž v odst. 6 Preambule této Směrnice je uvedeno, že *„ustanoveními této směrnice by neměla být dotčena pravomoc členských států regulovat přijímání státních příslušníků třetích zemí, včetně objemu vstupu státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání.“* Tato Směrnice neukládá, aby členské státy musely zmíněnou regulaci provádět zákonem, a zároveň potvrzuje nenárokovost vydávání zaměstnaneckých karet jako pobytového titulu. Lze plně přisvědčit žalovanému, že taková povinnost by *„ostatně zcela postrádala smysl, protože by členským státům znemožnila reagovat na bezpečnostní či jiné hrozby, které se týkají jen určitých třetích zemí...“*
31. Jestliže zmíněné usnesení vlády bylo opřené o relevantní důvody, což ani žalobce nezpochybnil, není v takovém případě ani případná námitka žalobce o jakési diskriminaci. Pokud by tato námitka byly důvodná, žádný stát by nemohl omezit přijímání cizích státních příslušníků z jedné země, musel by ad absurdum takové omezení vztáhnout buď na všechny státy v celém světě, anebo vůbec na žádný. Zákaz diskriminace (čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie) na základě státní příslušnosti se vztahuje jen na občany EU, nikoliv na občany třetích zemí (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 6. 2013, C-45/12 – Hadj Ahmed). Avšak ani ze Směrnice a ani ze Smlouvy o fungování Evropské unie nevyplývá, že by si členské státy musely při regulaci přijímání státních příslušníků třetích zemí počínat stejně ve vztahu ke všem třetím zemím. Předmětné usnesení vlády mezi žadateli nijak nerozlišuje z hlediska etnické příslušnosti či příslušnosti k národnostní menšině. Bod 29 odůvodnění Směrnice, kterého se žalobce dovolává, předpokládá absenci diskriminace na základě celé řady důvodů, mezi kterými ovšem není uvedena státní příslušnost. Unijní právo tedy v daném kontextu zakazuje rozlišování např. mezi různými občany Vietnamu na základě jejich věku či pohlaví, nezakazuje však rozlišování mezi občany Vietnamu a občany jiných třetích států. Povinnost stejného zacházení s občany různých členských států by v kontextu imigrační politiky státu postrádala smysl, protože by členským státům znemožnila reagovat na bezpečnostní či jiné hrozby, které se týkají jen určitých třetích zemí.

Shodu s prvopisem potvrzuje

32. K námitce, že zmíněná Směrnice nebyla implementována do české vnitrostátní úpravy a že usnesení vlády a postup velvyslanectví nemá zákonný podklad, jak tvrdí žalobce, uvádí krajský soud následující závěry:
33. Směrnice stanoví, jaké oblasti pravomoci členských států se Směrnice nedotýká (čl. 1 odst. 2) a jaké konkrétní důsledky může mít tato skutečnost na posuzování žádosti (čl. 8 odst. 3). Tato ustanovení upravují jen to, co Směrnice nevyžaduje, a tudíž logicky nemusí být z pohledu unijního práva do vnitrostátního právního řádu transponována. I kdyby tedy dotčená ustanovení směrnice provedení vyžadovala, byla by volba konkrétní formy či prostředků transpozice na členském státu. Směrnice stanoví jen pouze určitý právní rámec a cíle, kterých má být dosaženo, zároveň ale platí zásada procesní autonomie členských států, dle které mohou členské státy stanovit bližší procesní podmínky pro uplatňování práv vyplývajících z unijního práva. Není proto správný názor žalobce, že členské státy nejsou oprávněny nad rámec Směrnice např. podmiňovat podání žádosti osobní přítomností žadatele nebo předchozí registrací. Směrnice harmonizuje toliko některé aspekty řízení o žádostech, což neznamená, že by členské státy nemohly přijmout jakákoliv procesní či organizační opatření nad rámec jejího rámce, nebudou-li tyto v rozporu s jejím cílem a účelem. Článek 13 odst. 2 Směrnice, kterým argumentuje žalobce, pouze uvádí, že dotčená směrnice nepředstavuje maximální harmonizaci, a jejím přijetím tudíž nejsou dotčena případná příznivější práva občanů třetích zemí vyplývající z vnitrostátních předpisů.
34. Navíc je nelogické, když žalobce na jedné straně tvrdí, že tuto Směrnici nebylo možné aplikovat, zároveň jí v bodu 5 v části II. argumentuje.
35. Rovněž je nedůvodná námitka žalobce týkající se údajně nesprávné argumentace žalovaného článkem 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“). Z tohoto článku Smlouvy vyplývá závěr o tom, že členské státy mají právo stanovit objem vstupů státních příslušníků zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně činné, tedy že členské státy mají právo regulovat tímto způsobem objem těchto vstupů cizích státních příslušníků ze třetích zemí, aniž by ale Smlouva stanovila objem těchto vstupů. Z tohoto oprávnění nemůže vyplývat závěr, že členské státy jsou povinny upravit tuto regulaci tak, že musí být cizím státním příslušníkům tento vstup umožněn. Krajský soud chápe, že takový absurdní závěr by právní zástupce žalobce, zastupující často v obdobných věcech, jak je soudu známo z jeho rozhodovací činnosti, jistě uvítal. Žádné konkrétní pravidlo pro stanovení konkrétního objemu zmíněných vstupů cizích státních příslušníků ze třetích zemí Smlouva nestanoví (a ani logicky nemůže, když tuto regulaci ponechává na rozhodnutí jednotlivých členských států). Proto nemůže být v rozporu s touto úpravou obsaženou ve Smlouvě postup vlády České republiky, kdy byl pozastaven příjem těchto žádostí, čímž byl stanoven objem těchto vstupů, čili počet zaměstnaneckých karet, v nulové výši (což Smlouva nevylučuje).
36. Krajský soud se rovněž neshoduje s námitkou žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když podle názoru žalobce toto „*nereaguje přímo na důvody, které uvedl ve své žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Žalobce argumentoval tím, že nemá možnost osobně podat žádost a přitom má právo na podání žádosti a zahájení řízení.*“ Aby bylo rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelné, tak to ještě automaticky bez dalšího neznamená, že toto bude obsahovat odpověď na představy

žalobce, jak by mělo odůvodnění správního orgánu I. stupně vypadat a co by mělo obsahovat.

37. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, vyplývá názor, že: *„Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důležitých nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“*. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pak Nejvyšší správní soud vyložil, že: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“*. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupného na www.nssoud.cz, vyplývá, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*
38. Není pravdou, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné. To obsahuje důvody, proč nemohlo být žádosti vyhověno, a pokud měl žalobce jiné představy o těchto důvodech, tak se nejedná o nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí, ale o jeho námitku týkající se nezákonnosti této části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Toto odůvodnění mimo jiné vychází i ze zmíněného čl. 8 odst. 3 Směrnice, je srozumitelné a jednoznačně z něj vyplývá důvod, proč nebylo rozhodnuto tak, jak si žalobce představoval, tedy nebylo rozhodnuto o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Již absurdní je tvrzení žalobce o tom, že *„vláda České republiky není oprávněna uvedeným usnesením zasahovat do jeho práv a povinností, konkrétně do jeho práva na podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, zaručeného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“* Žalobci přece vláda České republiky nebránila podat zmíněnou žádost o upuštění od osobního podání žádosti, ostatně právě soudního přezkumu rozhodnutí o ní se žalobce nyní domáhá, vláda ale rozhodla o pozastavení přijímání samotných žádostí o vydání zaměstnanecké karty jako druh pobytového oprávnění. Kdyby to učinit vláda nemohla, tak by musel mít žalobce právo na vydání zaměstnanecké karty, což nemá, když z čl. 36 odst. 1 Listiny žalobci toto právo nevyplyvá.
39. Krajský soud se rovněž neztotožňuje s názorem žalobce, že čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie na daný případ nedopadá, úvahy žalobce jsou pouze spekulativní, účelové, ostatně k ní správně již žalovaný uvedl následující závěr, když tuto námitku již z rozkladu opakoval žalobce v žalobě: *„Tato argumentace v odůvodněných příslušných usneseních vydaných ZÚ Hanoj se nevztahovala k zamítnutí žádosti žadatelů o upuštění od*

povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnanecké karty a zastavení řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu. Smyslem této argumentace bylo totiž pouze konstatovat, že předmětné usnesení vlády, na základě kterého ZÚ Hanoj zamítl výše uvedené žádosti a zastavil řízení, bylo učiněno v souladu s právem Evropské unie. Takto formulovaná a rozkladová námitka tudíž není ve vztahu k rozkladu napadeným usnesením ZÚ Hanoj relevantní.“ Ostatně žalovaný správně i uvedl, že objem vstupů, tj. počet zaměstnaneckých karet, stanoven byl, a sice ve výši 0. Rovněž je nepřipadná argumentace rozsudky NSS, zejména ze dne 31. 5. 2011, 9 Aps 6/2010-106, v dané věci lze jen souhlasit s tím, že případy překážek na straně zastupitelského úřadu zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje a každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a v dané zemi existující podstatné okolnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, č.j. 9 Aps 6/2010-106). No a co jiného v daném případě asi tak mohl zastupitelský úřad posuzovat jako překážku osobní účasti žalobce, když přijímání žádostí bylo usnesením vlády pozastaveno? Už jen zcela logicky lze dospět k závěru, že se právě o takovou překážku na straně zastupitelského úřadu jednalo. K čemu by žalobci bylo to, když by žalovaný, respektive správní orgán I. stupně, rozhodl o zmíněném upuštění, ale žalobce by stejně nemohl zmíněné pobytové oprávnění vůbec získat. Žalobce proto nemohl být krácen na svých právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.

40. A že žalobce „*nemá jistotu, že tato dočasnost*“ nebude trvat roky? Musí být jen trpělivý a čekat, že se situace změní, ale nemůže zmíněnou žalobou v podstatě popírat suverenitu českého státu v případě rozhodování o přijímání cizích státních příslušníků a domáhat se soudní cestou přístupu k vydání zaměstnanecké karty. Na daný případ není možné ani přiměřeně aplikovat žalobcem zmíněnou judikaturu NSS, když ta neřeší stejný případ, kdy by bylo rozhodnuto o pozastavení přijímání zmíněných žádostí. Jistěže je třeba rozlišovat mezi právem na podání žádosti o vízum a mezi právem na kladné rozhodnutí o takové žádosti, a jestliže stát rozhodne o tom, že tyto žádosti vůbec nebude přijímat, tak žalobci takové žádné právo ani nemohlo vzniknout v dané věci a naopak vůbec není možné závěr NSS, uvedený v rozsudku 9 Aps 6/2010-106, „*beze zbytku vztáhnout i na případ žalobce*“, jak tvrdí účelově žalobce v žalobě. Jestliže žalobce namítá v bodu 6 v části II. žaloby, že „*se nedomáhá práva na vydání zaměstnanecké karty, ale práva na podání žádosti a přístup k orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny*“, tak jak může takovou žádost podat a mít umožněn přístup „*k orgánu veřejné moci podle čl. 36 odst. 1 Listiny*“, když stát rozhodl o samotném pozastavení přijímání těchto žádostí? Zákon nemusí stanovit právo rozhodovat o vydání zaměstnanecké karty na základě státní příslušnosti žadatele, jak účelově žalobce v žalobě tvrdí, jedná se o projev suverenity státu v souladu s výše zmíněnou Směrnicí (argumentace soudu viz výše). Jistěže je Česká republika právní stát, a že „*žalobce má proto za to, že pokud splní všechny zákonné podmínky, může dosáhnout vydání zaměstnanecké karty bez ohledu na to, že je občanem Vietnamu, pokud mu ovšem bude umožněno žádost podat*.“ Zapomněl však na jednu podstatnou věc, že totiž stát může omezit přijímání těchto žádostí, v takovém případě žalobci nepřísluší žádné veřejné subjektivní právo na to, aby dosáhl vydání zaměstnanecké karty, přičemž takový předpoklad, jenž žalobce uvádí v žalobě, tedy, že když splní všechny zákonné podmínky, může dosáhnout vydání zaměstnanecké karty, samozřejmě nemůže platit v případech, když je přijímání těchto žádostí zcela pozastaveno, byť na dočasnou dobu. Jinak by ani v případě reálné hrozby teroristických útoků z určité země nemohla vůbec Česká republika omezit přijímání těchto žádostí, a pokud by teroristé splnili „*všechny zákonné podmínky*“, jak uvádí žalobce,

museli by i oni dosáhnout na vydání zaměstnanecké karty bez ohledu na to, že pro Českou republiku by představovali bezpečnostní riziko v případě udělení takového povolení pro pobyt v České republice. Pak by vůbec ani vláda nemusela zasedat a o takových závažných věcech rozhodovat, rozhodování o tom, zda bude umožněno žadatelům získat pobytové oprávnění, by byla jen formální záležitost a na každou podobnou situaci by mohla Česká republika podle představ žalobce reagovat pouze vydáním příslušného zákona, kterým by omezil přijímání těchto žadatelů.

41. Předmětem tohoto soudního přezkumu není přezkum zmíněného usnesení vlády, předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o zamítnutí žádosti o výjimku z povinnosti osobního podání žádosti o zmíněné povolení v podobě zaměstnanecké karty (§ 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb.), přičemž upuštění od povinnosti osobního podání je řešením subsidiárním, ke kterému může zastupitelský úřad v odůvodněných případech přistoupit na základě správního uvážení (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-25, bod 31). Povaha dotčeného ustanovení je přitom relevantní pro určení rozsahu soudního přezkumu v předmětné věci. V rámci soudního přezkumu by mělo být posouzeno jen: 1) zda se správní orgány skutečně zabývaly důvody, které by svědčily pro upuštění od povinnosti osobní přítomnosti při podání žádosti, 2) zda jejich úvahy týkající se jednotlivých důvodů mají racionální základ a 3) zda byla dodržena zásada rovného zacházení.
42. V dané věci se správní orgány skutečně zabývaly žalobcem tvrzeným důvodem (jediným), který by dle jeho názoru měl vést k upuštění od povinnosti osobní přítomnosti při podání uvedené žádosti, tj. skutečnost, že přijímání žádostí bylo pozastaveno uvedeným usnesením vlády. Pro zamítnutí žádosti plně postačoval závěr žalovaného o tom, že když po přijetí zmíněného usnesení vlády nebyly a ani nemohly být nabízeny žádné termíny k registraci k osobnímu podání těchto žádostí, tak „z logiky věci tudíž nelze vyhovět ani jakékoliv žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o tento typ pobytového oprávnění“ (str. 5 žalovaného rozhodnutí). Navíc důvodné nebyly ani námitky žalobce napadající samotné usnesení vlády (argumentace soudu ztotožňující se se závěry žalovaného, srov. výše), přičemž úvahy správních orgánů měly racionální základ (viz výše). Rovněž nedošlo k žádné diskriminaci žalobce (viz výše).
43. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).
44. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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.

Pardubice 18. prosince 2018

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu