



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Pavlínky Vrkočové v právní věci žalobců: a) L. T. T. H., f) L. L. T., g) D. V. D., ch) N. X. T., j) V. V. C., k) N. V. H., l) P. D. H., m) H. V. T., n) N. T. N. L., zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobců ch), l), a n) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2017, č. j. 51 A 54/2016 - 58,

t a k t o :

- I. V řízení se pokračuje.
- II. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 2. 2017, č. j. 51 A 54/2016 - 58, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem ze dne 27. 2. 2017, č. j. 51 A 54/2016 - 58, Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jež se měl dopustit žalovaný, neboť nerozhodl o žádostech žalobců o vydání zaměstnaneckých karet podle § 42g 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“), které podali dne 25. 4. 2016 prostřednictvím datové schránky a doplnili dne 26. 4. 2016 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že v posuzované věci je rozhodné, zda došlo k zahájení řízení o žádostech žalobců o vydání zaměstnanecké karty. Za nepodstatné naopak označil otázky spojené s aplikací systému Visapoint, přičemž poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze

dne 16. 6. 2016, č. j. 8 A 12/2016 - 28, popřípadě ze dne 14. 4. 2016, č. j. 8 A 168/2015 - 32. Konstatoval, že žalobci nebrojili proti tomu, že se nemohli registrovat v této aplikaci, jen vysvětlili, proč ji nemohli využít. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48, a dovedl, že řízení o žádostech žalobců o zaměstnaneckou kartu nebyla zahájena a žalovaný tak nemůže být nečinný. Shrnl, že žalobci podali žádosti o zaměstnaneckou kartu podle § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, elektronicky do datové schránky Ministerstva zahraničních věcí k rukám Velvyslanectví České republiky v Hanoji, přičemž následujícího dne se dostavili na zastupitelský úřad, aby svá podání osobně doplnili. Takový postup je však podle krajského soudu v rozporu s § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobci byli povinni podat žádost osobně. Nedostatek tohoto zákonného předpokladu pro zahájení řízení nelze napravit postupem podle § 37 odst. 4 správního řádu, jak již dovedl Ústavní soud v usnesení ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13, či Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 Azs 282/2014 - 48, a ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 9/2012 - 35. V této souvislosti krajský soud odmítl tvrzení žalobců, že postupovali v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud uzavřel, že „[v]zhledem k tomu, že elektronické podání žádostí žalobců nelze v této věci akceptovat, je zřejmé, že žalobci se dne 25. 4. 2016 nedostavili své elektronicky podané žádosti osobně doplnit či potvrdit, nýbrž ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu fakticky je podat. K obdobnému závěru dospěl i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 3. 2016, č. j. 3 A 108/2015 - 35, v jehož případě žalobkyně podala žádost o povolení k dlouhodobému pobytu prostřednictvím e-mailu a následně se dostavila svoji žádost podat osobně. K učiněnému e-mailovému podání nebylo Městským soudem v Praze přihlédnuto neboť „právě (...) dne (osobního podání – pozn. KS) došlo k řádnému podání žádosti. Podstatné je, že žádost byla podána osobně na úředním tiskopise a dostala se do dispozice příslušného zastupitelského úřadu.“ V případě žalobců je však nutno konstatovat, že tito své žádosti osobně do dispozice zastupitelského úřadu nepředali. Žalobci sami v žalobě uvádějí, že osobní podání žádostí ani příp. stížností jim nebylo na zastupitelském úřadě umožněno. Pokud jejich žádosti na zastupitelském úřadu nebyly převzaty, tudíž nebyly osobně předány podle § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců, nelze dovozovat to, že se žádosti dostaly do faktické dispozice zastupitelského úřadu, jak dovozují žalobci. Tato konstrukce je pouze domněnkou žalobců, která však nevyplyvá z žádného právního předpisu. Po skutkové stránce má přitom krajský soud i s ohledem na žalobní tvrzení žalobců za prokázané, že se jim nepodařilo žádosti na zastupitelském úřadu osobně podat.“ Přitom nedodržení povinnosti osobního podání podle krajského soudu není nedostatkem formy podání, kterou by bylo možné odstraňovat postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, neboť nedostatek způsobu doručení není v tomto případě vadou žádosti samé. V této souvislosti krajský soud odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 642/13.

Krajský soud uvedl, že v nyní posuzované věci není relevantní, zda Velvyslanectví České republiky v Hanoji žalobcům poskytlo dostatečnou součinnost k osobnímu podání žádostí. Předmětem probíhajícího řízení totiž není popsání pochybení, nýbrž nečinnost žalovaného. Vzhledem k tomuto závěru krajský soud shledal důkazní návrhy žalobců jako nadbytečné, a proto je neprovedl.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci f), ch), l) a n) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. V ní popsali vývoj událostí dne 26. 4. 2016 na velvyslanectví a dovedli, že své žádosti

pokračování

osobně předali navzdory tomu, že je zaměstnanci velvyslanectví odmítli převzít. Zaměstnanci totiž z povahy věci nemohli žádost odmítnout, aniž by s ní disponovali. Podle stěžovatelů byla řízení o vydání zaměstnanecké karty zahájena dne 25. 4. 2016, tedy v den, kdy podali své žádosti elektronicky, neboť následujícího dne je potvrdili osobním podáním, které zaměstnanci velvyslanectví nepřijali. Vzhledem k uvedeným závěrům stěžovatelé uzavřeli, že řízení o vydání zaměstnanecké karty byla zahájena, takže krajský soud pochybil, když dospěl k opačnému závěru.

Krajský soud podle stěžovatelů pochybil i při posuzování elektronických podání. Nezvážil totiž, zda § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců neodporuje ústavnímu pořádku, respektive čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uvedené ustanovení zákona obsahuje speciální úpravu podání žádosti o dlouhodobý a trvalý pobyt, a tedy i zaměstnaneckou kartu. Oproti obecné úpravě podle správního řádu vyžaduje osobní přítomnost cizince při podání žádosti, a podmínky, za kterých se mohou cizinci domáhat svého práva ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jsou tak zásadně omezeny. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod však při používání ustanovení o mezích základního práva musí být šetřena podstata a smysl základního práva. Podle stěžovatele však ze zákona nelze dovodit žádný rozumný ústavně konformní cíl ve veřejném zájmu, který by ospravedlnil omezení či zúžení způsobu, jakým se cizinci mohou při podání žádosti domáhat svého práva. Z důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců vyplývá, že zákonodárce předmětným ustanovením usiloval toliko zjednodušit práci správních orgánů, avšak nezohledňoval zájmy žadatelů. Konstatovali, že „[z]pětně je navíc zjevné, že úmysl zákonodárce projevený v důvodové zprávě se naplnit nepodařilo. Nijak nebyla omezena údajná závislost žadatelů na zprostředkovatelích. Naopak se spíše zvýšila, neboť, jak je všeobecně známo, zejména občané Vietnamu a Ukrajiny jsou na zprostředkovatelích zcela závislí kvůli omezenému počtu termínů v tzv. systému Visapoint, kdy k objednání k osobnímu podání žádosti v tomto systému musí naprostá většina z nich vyhledat pomoc „odborníka“ na registraci. Povinnost osobního podání žádosti na území ČR dále nijak nemá souvislost se zavedením biometrických údajů do průkazu o povolení k pobytu, protože cizinci jsou předvoláváni k poskytnutí biometrických údajů teprve poté, co je o jejich žádosti rozhodnuto. Jediný cíl uvedený v důvodové zprávě, který se skutečně podařilo naplnit, je eliminace žádostí, které byly zastupitelským úřadům zasílány prostřednictvím provozovatele poštovních služeb žadateli pobývajícími na území ČR. Není však zřejmé, zda tato eliminace je skutečně ústavně konformní a zda ospravedlňuje obtíže, které vznikají cizincům, jako jsou žalobci.“ Přitom soulad § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem podle stěžovatelů nelze posuzovat toliko na základě účelu uvedeného v důvodové zprávě, ale také podle toho, jak se tento účel podařilo v praxi naplnit. Podle stěžovatelů přitom k naplnění deklarovaného účelu nedošlo. Naopak, předmětné ustanovení v kombinaci s povinnou registrací v systému Visapoint mnoha cizincům samoučelně znemožňuje podat na zastupitelských úřadech žádost o pobyt. Na těchto závěrech podle stěžovatelů nic nemění, že zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců upustit. Nevztahuje se totiž na žádosti podávané na území České republiky ministerstvu vnitra a nestanoví žádné podmínky či procesní postup, podle kterého mají správní orgány jednat. Stěžovatelé tedy uzavřeli, že § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců na území České republiky je protiústavní, protože omezuje základní právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod pouze v zájmu usnadnění činnosti správních orgánů.

Ve zbytku stěžovatelé vyjádřili své úvahy de lege ferenda, připomněli dřívější úpravu zákona o pobytu cizinců a navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Usnesením ze dne 30. 3. 2017, č. j. 4 Azs 47/2017 - 22, Nejvyšší správní soud (výrok I) vzal na vědomí, že podáním ze dne 22. 3. 2017 vzal stěžovatel f), prostřednictvím svého zástupce, kasační stížnost v celém rozsahu zpět a (výrok II) konstatoval, že žádný z účastníků řízení o kasační stížnosti stěžovatele f) nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud současně (výrok III) přerušil řízení o kasační stížnosti stěžovatelů ch), l) a n) podle § 48 odst. 3 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), neboť zjistil, že před rozšířeným senátem probíhá řízení o otázkách souvisejících s nyní projednávanou věcí, a to na základě usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 Azs 153/2016 - 35. Vzhledem k tomu, že rozšířený senát již uvedené řízení pravomocně ukončil rozhodnutím ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, Nejvyšší správní soud mohl pokračovat v řízení o kasační stížnosti podle § 48 odst. 6 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Shledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, i kdyby je stěžovatelé výslovně nenamítali.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelé uplatňují důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popřípadě je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že v posuzované věci nejsou podstatná tvrzení stěžovatelů ohledně aplikace Visapoint. Stěžovatelé v žalobě uvedli, že se jim ani jejich zaměstnavateli, tj. společnosti Faurecia Components Písek s.r.o., nedaří na webových stránkách aplikace Visapoint provést registraci termínu k osobnímu podání žádostí o zaměstnanecké karty a při každém pokusu se objevuje toliko informace, že všechny termíny jsou již obsazeny. Přitom osobní podání žádostí na zastupitelském úřadě, bez registrace v aplikaci Visapoint, jim zaměstnanci úřadu znemožnili. Ve své podstatě tak

pokračování

stěžovatelé namítli, že konkrétní podmínky v nyní posuzované věci neumožňují osobní podání jejich žádostí lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 - 62, konstatoval, že „[j]e 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, vícestupňovou 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.“

Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedeného v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36, „[...] lze sumarizovat různé varianty situací takto: [...]

b) Žadatel podá žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt nebo o dlouhodobé vízum na „místně příslušném“ zastupitelském úřadu. Podá ji však jiným způsobem než osobně v termínu určeném zastupitelským úřadem k jejímu podání (ať již jej zastupitelský úřad určuje pomocí systému Visapoint nebo jinak), a to z důvodu, že konkrétní podmínky neumožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. Taková žádost je účinně podána, i když nebyla podána osobně, řízení o ní tedy bylo zahájeno, a navíc příslušný orgán nemůže žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně. Okolnost, zda současně s podáním žádosti jinak než osobně žadatel podal i žádost o upuštění od osobního projednání žádosti, není sama o sobě rozhodná - podstatné je pouze, zda žadatel žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt či o dlouhodobé vízum podal nikoli osobně proto, že osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase konkrétní podmínky neumožňovaly. Případná s tím spojená žádost o upuštění od osobního projednání žádosti může být však vhodným prostředkem jak tvrdit a osvědčit, že vskutku osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase za konkrétních podmínek nebylo možné.

c) Žadatel podá žádost o dlouhodobý nebo trvalý pobyt nebo o dlouhodobé vízum na „místně příslušném“ zastupitelském úřadu. Podá ji jiným způsobem než osobně v termínu určeném zastupitelským úřadem k jejímu podání (ať již jej zastupitelský úřad určuje pomocí systému Visapoint nebo jinak), avšak za situace, že konkrétní podmínky umožňovaly osobní podání žádosti lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. I taková žádost byla účinně podána, i když nebyla podána osobně, a řízení o ní tedy bylo zahájeno. Nejde totiž ani o případ žádosti, s níž má být naloženo podle § 169 odst. 15 věty druhé a třetí zákona o pobytu cizinců (u žádostí o dlouhodobý nebo trvalý pobyt), ani o případ žádosti, s níž má být naloženo jako s nepřipustnou podle § 53 odst. 4 zákona o pobytu cizinců z důvodu podle odst. 3 písm. d) téhož paragrafu (u žádostí o dlouhodobá víza). Nicméně v takovém případě lze žádosti nevyhovět jen proto, že nebyla podána osobně.“

S ohledem na výše citované závěry Nejvyššího správního soudu je třeba připustit, že v případě, kdy by konkrétní podmínky stěžovatelům neumožňovaly osobní podání žádostí lidsky důstojným způsobem, a to v přiměřeném čase, bylo by nutné dovodit, že podáními, která učinili dne 25. 4. 2016 prostřednictvím datové schránky, došlo k zahájení

správních řízení ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu, přičemž žalovaný byl povinen rozhodnout ve lhůtě podle § 169 odst. 1 písm. h) zákona o pobytu cizinců, a pokud tak neučinil, byl nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s. Žalobní námitky stěžovatelů ohledně nemožnosti sjednat si termín k osobnímu podání žádostí proto mohly mít vliv na posouzení žaloby. Vzhledem k tomu, že je krajský soud označil za nepodstatné a ve svém rozhodnutí se jimi nezabýval, zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčil kasační námitce o tvrzené protiústavnosti § 169 odst. 16 zákona o pobytu cizinců, neboť již v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, vysvětlil, že „[s]e 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 [pozn. soudu: v současnosti se jedná o odst. 16], § 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 žádosti (§ 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.“ Nejvyšší správní soud nemá důvod na uvedených závěrech nic měnit ani v nyní posuzované věci. Samotný požadavek zákonodárce na osobní podání žádosti totiž, v kontextu shora nastíněných závěrů o možnosti podat za určitých okolností žádost pomocí datové schránky, nepovažuje za protiústavní.

Na základě zmíněných skutečností však Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

V dalším řízení Městský soud v Praze posoudí, zda konkrétní podmínky v dané věci stěžovatelům reálně umožňovaly osobní podání žádostí a za tímto účelem případně provede relevantní důkazy. V tomto směru přitom bude vycházet z obecných úvah vyslovených ve zmíněném rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52. Jestliže Městský soud v Praze dospěje k závěru, že stěžovatelé své žádosti o vydání zaměstnaneckých karet nemohli osobně podat lidsky důstojným způsobem

pokračování

v přiměřeném čase, bude vycházet z toho, že k zahájení řízení došlo podáním žádosti prostřednictvím datové schránky dne 25. 4. 2016.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu