

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. T. D.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministr zahraničních věcí**, se sídlem Loretské nám. 5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101259-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. 1. 2019, č. j. 51 A 17/2018 – 61,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný výše označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „napadené rozhodnutí“ a „prvostupňový správní orgán“), kterým byla zamítnuta žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce podáním žaloby u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který výše označeným rozsudkem napadené i prvostupňové správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (dále jen „napadený rozsudek“).

[3] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) dne 15. 2. 2019 kasační stížnost. Dne 11. 3. 2019 pak navrhl přiznat této kasační stížnosti odkladný účinek.

[4] Návrh na přiznání odkladného účinku odůvodnil stěžovatel tím, že pakliže by ještě před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o podané kasační stížnosti měl prvostupňový správní orgán upustit od osobního podání žádosti o pobytový titul, jak jej k tomu zavázal svým právním názorem v napadeném rozsudku krajský soud, vedlo by to

k velice závažným následkům spočívajícím v nerovném zacházení s jednotlivými žadateli. Ve skutkově obdobných věcech totiž bylo proti prvostupňovým rozhodnutím o zamítnutí žádosti o upuštění od osobní přítomnosti žadatele při podání žádosti o pobytový titul dosud podáno přes 458 rozkladů; na základě napadeného rozsudku by pak s těmito žadateli mělo probíhat správní řízení o povolení k pobytu, a to bez rozdílu oproti těm žadatelům, kteří si řádně sjednali termín k osobnímu podání žádosti o povolení k pobytu. V případě, že by se Nejvyšší správní soud neztotožnil s právním názorem krajského soudu a napadený rozsudek zrušil, došlo by k situaci, kdy by v těchto věcech již nezákonně probíhala správní řízení, přičemž tento stav by především v případě vydání povolení k pobytu již nebylo možné dodatečně zvrátit. Jestliže by prvostupňový správní orgán na základě osobně nepodaných žádostí zahájil příslušná správní řízení, ovšem Nejvyšší správní soud by následně napadený rozsudek zrušil, existovala by pak v téže věci dvě odlišná správní rozhodnutí. Stěžovatel je proto přesvědčen, že přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti je plně v souladu s veřejným zájmem na kontrolované migraci, jakož i na rovném přístupu k žadatelům o povolení dlouhodobého pobytu.

[5] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku není řádně odůvodněn, neboť neosvědčuje jakoukoli závažnou újmu; stěžovatel ovšem musí unést břemeno tvrzení i důkazní, přičemž odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Azs 206/2015 - 26. Dále citoval z usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 5, usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 57, usnesení ze dne 2. 12. 2015, č. j. 4 Azs 255/2015 - 35, usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49 a usnesení ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008 - 131. Žalobce považuje za klíčovou otázku, jaké skutečné dopady by nepřiznání odkladného účinku mělo právě na osobu stěžovatele, neboť jeho role v řízení o udělení pobytového oprávnění (resp. role zastupitelského úřadu) spočívá toliko v základní revizi zákonných náležitostí žádosti, jejím přijetí a předání odpovědnému správnímu orgánu v České republice. Vzhledem k tomu, že stěžovatel rozhoduje toliko o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, tedy zajišťuje pouze bazální proceduru nezahrnující posouzení žádosti samotné, případná konkurující rozhodnutí by se tak týkala nanejvýš procesních otázek. Stěžovatel na sebe nedůvodně vztahuje újmu potenciálně hrozící z komplikací v průběhu řízení o žádosti ve fázi vyřízení, což ovšem nemůže být újma jemu osobně hrozící, neboť toliko přeposílá žádosti k vyřízení na Ministerstvo vnitra České republiky. Žalobce zdůrazňuje, že pouhé procesní obtíže samy o sobě nesvědčí o závažné újmě. Stěžovatel důvody pro přiznání odkladného účinku spatřuje výhradně v tom, že je po zrušení svého rozhodnutí krajským soudem povinen dále postoupit žalobcům případ do řízení a řídit se při tom závazným právním názorem krajského soudu, který kasační stížností zpochybňuje. Povinnost správního orgánu pokračovat v řízení a respektovat soudem vyslovený právní názor je však zákonem předvídaným následkem zrušujícího rozhodnutí krajského soudu. Důsledkem nepřiznání odkladného účinku nebude nic jiného, než že stěžovatel udělí žalobci výjimku z osobního podání žádosti. Řádný výkon povinností správního orgánu (byť k němu byl instruován až skrze soudní rozhodnutí) nemůže stěžovateli způsobit újmu, a to navzdory tomu, že čelí většímu nápadu žádostí, než na který je běžně zvyklý. K tvrzené nerovnosti účastníků žalobce odkázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52. Navzdory ukončení fungování Visapointu se situace nezměnila, zájemcům stále není umožněno jakýmkoli důstojným způsobem sjednání termínu zajistit, v předmětném

pokračování

období navíc odpadl i jediný využívaný systém. Tvrdit rovnost účastníků, která by mohla být udělením výjimky narušena, je dle žalobce bezpředmětné. V situaci, kdy je absolutně netransparentní a nekontrolovatelný systém opakovaně narušený jak kybernetickými útoky, tak nezákonnou dispozicí s přidělenými termíny, lze udělení zákonem aprobované výjimky jen stěží hodnotit jako narušení rovného přístupu k žadatelům, a to primárně pro samotnou neexistenci rovného přístupu k žadatelům na zastupitelském úřadu v Hanoji.

[6] Na vyjádření žalobce stěžovatel reagoval replikou, v níž namítá, že nepoměrně větší újma bude spočívat v nemožnosti odstranění následků či dopadů napadeného rozhodnutí krajského soudu, které by se ve svém důsledku dotklo velké skupiny 198 žadatelů ve skutkově a právně identické situaci. Zdůraznil nutnost stejného přístupu k žadatelům. Je totiž neakceptovatelné, aby byl žalobce zvýhodněn tím, že by na základě pravomocného rozsudku krajského soudu bylo pouze v jeho případě upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti, přičemž o něm by pak v kasačním řízení bylo rozhodnuto tak, že upuštěno od osobního podání žádosti být nemělo. Stěžovatel dále uvedl, že upuštění od osobního podání žádosti má zásadní dopad na fungování zastupitelského úřadu a řádné vyřizování vízové agendy, jelikož povede k omezení počtu termínů nabízených pro žadatele, kteří si v souladu se zákonem řádně sjednají termín k osobnímu podání žádosti, a to v důsledku vymezení kapacity úřadu právě na objednání těch žadatelů, u nichž bylo upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti. Nadto stěžovatel namítá, že nepřiznáním odkladného účinku vznikne stav, který by již nebylo možno zvrátit, protože řízení o žádosti v celkovém počtu 198 podobných případů by již byla zahájena. Napadené rozhodnutí krajského soudu je minoritní, přičemž jiné krajské soudy neshledaly podobné situace jako odůvodněné případy pro upuštění od osobního podání žádosti. Stěžovatel namítá, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nenese žádné riziko vzniku jakékoliv újmy žalobci. Ten jen vyčká meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti, což není újmou. Dále namítá, že část řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu před zastupitelským úřadem podmiňuje část řízení ve věci samé před Ministerstvem vnitra. Stěžovatel zdůraznil, že na upuštění od osobního podání žádosti není právní nárok, a dodal, že tvrzení žalobce o nefunkčnosti nového sjednávacího systému nejsou pravdivá.

[7] Podle § 107 s. ř. s. *„kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně“*.

[8] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. *„soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“*.

[9] Je třeba zdůraznit, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je mimořádným institutem, kterým Nejvyšší správní soud prolamuje před vlastním rozhodnutím ve věci samé právní účinky pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není případně jako celek zákonným postupem zrušeno. Přiznání odkladného účinku proto musí být vyhrazeno pro ojedinělé případy, které zákonodárce vyjádřil v § 73 odst. 2 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má stěžovatel (např. usnesení ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Od stěžovatele, který žádá o přiznání odkladného účinku, se tak především očekává dostatečně konkrétní a individualizované tvrzení o tom, že mu v důsledku napadeného rozhodnutí vznikne nepoměrně větší újma než jiným osobám, vysvětlení, v čem tato újma spočívá, a uvedení jejího rozsahu. Vylicení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom, že negativní následek, jehož se stěžovatel v souvislosti s rozhodnutím žalovaného obává, by pro něj byl zásadním zásahem. Kromě výše uvedeného tíží stěžovatele též důkazní břemeno k uplatněným tvrzením. Unesení tohoto důkazního břemena po stěžovateli vyžaduje, aby tvrzení, kterými odůvodňuje návrh na přiznání odkladného účinku, také řádně doložil (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 218/2015 - 50). Stěžovatel, který přiznání odkladného účinku navrhuje, tedy má povinnost tvrzení a povinnost důkazní; je na něm, aby konkretizoval a osvědčil, jakou konkrétní újmu by pro něj výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32). Hrozící újma musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická či bagatelní. Nejvyšší správní soud poukazuje na dispoziční zásadu ovládající celé řízení o kasační stížnosti – kasační soud není povolán k tomu, aby za stěžovatele vlastní vyhledávací činností zjišťoval či dokazoval důvody pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti musí být proto dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 8 As 65/2011 - 74).

[11] Pokud jde o rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu ve věcech návrhů na přiznání odkladného účinku kasačních stížností podávaných žalovanými správními orgány, v usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 - 58, uvedl, že pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla stojí na tom, že „*újma, která má brozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno... Zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která může okamžitý výkon rozhodnutí krajského soudu skutečně závažně ohrozit, žalovaný žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonnost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Výše uvedené neznamena, že odkladný účinek kasační stížnosti nemůže být žalovanému přiznán za žádných okolností. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá (...) újmou žalovaného proto nebude ohrožení jakéhokoliv veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu v širším slova smyslu, tj. např. zájmu na obecném výběru daní, na jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení.*“ Výslovně pak konstatoval, že „*obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závazného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve*

pokračování

stejně věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.“

[12] Stěžovatel ve svém návrhu na přiznání odkladného účinku uvádí fakticky pouze jediný důsledek výkonu napadeného rozsudku, jenž by pro něj znamenal nepoměrně větší újmu, než jaká může jeho přiznáním vzniknout žalobci. K jeho tvrzení, že na základě principu rovného zacházení by musel bez osobního podání žádosti zahájit příslušné správní řízení nejen s žalobcem, ale taktéž i s dalšími žadateli brojícími rozkladem proti neudělení příslušné výjimky, což by v případě změny právního názoru v otázce objektivních překážek odůvodňujících udělení výjimky z osobního podání žádosti o pobytový titul způsobilo značné procesní komplikace, Nejvyšší správní soud na základě výše citovaného usnesení rozšířeného senátu uvádí, že újmou stěžovatele nemůže být ohrožení veřejného zájmu na procesně hladkém průběhu řízení, neboť obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Jestliže se tedy stěžovatel dožaduje přiznání odkladného účinku jeho kasační stížnosti za účelem neaplikování právního názoru vysloveného krajským soudem v napadeném rozhodnutí též v dalších případech, dokud nebude tento závěr přezkoumán Nejvyšším správním soudem, aby v případě shledání jeho nesprávnosti neměl v řadě k okamžiku rozhodnutí o kasační stížnosti již probíhajících správních řízeních procesní obtíže spojené se změnou judikatury, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že takovýto důvod není dostatečný. Správní orgány mají při své činnosti respektovat vždy nejaktuálnější judikaturu, která dopadá na jimi řešenou otázku; případná změna právního názoru krajského soudu na základě odlišného posouzení Nejvyšším správním soudem (či dokonce přehodnocení nebo sjednocení některých jeho dosavadních závěrů rozšířeným senátem) je přirozeným a právními předpisy předvídaným procesem, neboť judikatura není neměnná; tuto skutečnost musejí správní orgány akceptovat. V režimu soudního přezkumu s kasační stížností jakožto mimořádným oprávněným prostředkem se nemůže správní orgán dožadovat odkladu účinků pravomocného rozhodnutí krajského soudu pouze z důvodů možných následných procesních komplikací vzniknuvších odlišným právním názorem kasačního soudu.

[13] Na argument stěžovatele, že v řízeních zahájených bez osobního podání žádosti může při odmítnutí právních závěrů krajského soudu Nejvyšším správním soudem dojít k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí, je třeba konstatovat, že s touto problematikou se již zcela jednoznačně vypořádal rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, když uvedl, že hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci nemůže pro správní orgán bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.

[14] Pokud stěžovatel tvrdí, že s žadateli o pobytové oprávnění, kteří museli podat svou žádost osobně, nebude zacházeno rovně vůči těm žadatelům, kteří této povinnosti nedostáli, a přesto s nimi bude správní řízení zahájeno, Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že taková argumentace je lichá. Obecně platí zákonná povinnost tuto žádost podat osobně; žadatelům, kteří tak již učinili a bylo s nimi proto zahájeno řízení, v tom zjevně nebránila žádná objektivní překážka, pro niž by jim měla být udělena příslušná výjimka z této povinnosti. Napadený rozsudek nezavazuje k tomu, aby bylo správní řízení zahajováno s těmi žadateli, kteří osobně o pobytové oprávnění nepožádali, ačkoliv tak

reálně učinit mohli. Pakliže však prvostupňový správní orgán na základě posouzení krajského soudu udělí příslušnou výjimku těm žadatelům, kteří se o osobní podání žádosti zjevně pokusili, ovšem nebylo jim umožněno dosáhnout kladného výsledku z důvodů na straně správního orgánu, nemohou být neoprávněně zvýhodněni vůči prvním, neboť se jedná o odlišný a nesouměřitelný skutkový stav, když v prvním případě zde žádná objektivní překážka v osobním podání žádosti nebyla, naopak v případě druhém ji měl způsobit sám správní orgán. Jakkoli tedy Nejvyšší správní soud nyní nehodnotí správnost závěrů krajského soudu, konstatuje, že aplikace jeho závěrů nebude diskriminační, neboť se vztahuje na odlišnou skupinu žadatelů. Nadto Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že *„dostupnost zastupitelského úřadu pro účely sjednání termínu pro osobní podání žádosti o pobytové oprávnění tudíž byla v termínu od 1. 11. 2017 do 27. 11. 2017 zcela omezena, čímž byla založena objektivní překážka pro podávání žádostí na straně zastupitelského úřadu a jednalo se tudíž o odůvodněný případ, pro který mělo být od povinnosti osobního podání žádosti upuštěno.“* V kasační stížnosti napadeném rozsudku tedy bylo pojednáno o poměrně specifické situaci vymezené konkrétním časovým obdobím. Stěžovatel je na základě zásad rovného zacházení a legitimního očekávání povinen reflektovat závěry krajského soudu ve skutkově obdobných případech týkajících se tohoto období; ve věcech odlišných však může přesvědčivě zdůvodnit, proč na ně tyto závěry nedopadají; stěžovatelem obecně uváděný počet podaných rozkladů je proto nic nevypovídající.

[15] Z výše uvedeného je zřejmé, že návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není důvodný, neboť neprokázal splnění již podmínky nepoměrně větší újmy, než jaká by přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti mohla vzniknout jiným osobám. Všechny podmínky pro přiznání odkladného účinku dle § 73 s. ř. s. musí přitom být naplněny současně, a proto se Nejvyšší správní soud při neshledání naplnění jedné z nich již nezabýval posuzováním podmínek ostatních a návrh na přiznání odkladného účinku zamítl (§ 73 odst. 2 *a contrario* ve spojení s § 107 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 19. 3. 2019, č. j. 2 Azs 28/2019 – 55, nepřiznal odkladný účinek kasační stížnosti stěžovatele v obdobné věci zakládající se na podobné argumentaci a totožném skutkovém stavu.

[16] Zamítnutím návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá své budoucí rozhodnutí o věci samé; svou podstatou se jedná o rozhodnutí předběžné povahy, proto z něj nelze dovozovat jakékoli závěry ohledně toho, jak bude meritorně rozhodnuto o samotné kasační stížnosti (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005 – 76, publ. pod č. 1072/2007 Sb. NSS).

[17] Stěžovatel je na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, osvobozen od soudních poplatků; Nejvyšší správní soud mu proto neuložil povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nej**sou opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 § 120 s. ř. s.).

pokračování

2 Azs 57/2019 - 45

V Brně dne 3. dubna 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu