



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **N. M. H.**, zast. Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 27. 11. 2018, č. j. 137867-5/2018-OPL, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 3. 2019, č. j. 51 A 48/2018 - 34,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále též „zastupitelský úřad“) usnesením ze dne 5. 10. 2018, č. j. 3212/2018-HANOKO, zamítlo žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání (zaměstnaneckou kartu) a zastavilo řízení o této žádosti podle § 169d odst. 3 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“). 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“). Rozklad žalobce proti

usnesení zastupitelského úřadu zamítl ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 27. 11. 2018, č. j. 137867-5/2018-OPL (dle jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 18. 3. 2019, č. j. 51 A 48/2018 - 34, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť žalovaný je vystavěl pouze na obhajobě postupu zastupitelského úřadu dle předmětného usnesení vlády a vyzdvihl vládu jako vrcholný orgán moci výkonné. Tato argumentace však přímo nereaguje na žalobcem namítané porušení zásady vázanosti státní moci zákonem. Rozhodnutí zastupitelského úřadu ani napadené rozhodnutí nadto nereagují ani na důvody, které žalobce v žádosti o upuštění od osobního podání uvedl.

[3] Třebaže již uvedené pochybení postačuje ke zrušení napadeného rozhodnutí, krajský soud se zabýval také věcnými argumenty žalovaného, neboť toto posouzení může mít význam pro další průběh řízení před žalovaným. Vycházel přitom z premisy, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Dospěl k závěru, že postup správních orgánů, které zamítly žádost žalobce o upuštění od osobního podání pouze z důvodu existence předmětného usnesení vlády, neměl oporu v zákoně o pobytu cizinců a ani v žádném jiném zákonném předpise. Zákon o pobytu cizinců nepředpokládá pozastavení příjmu žádostí o pobytová oprávnění rozhodnutím vlády, stejně jako nepředpokládá, aby zprostředkovaně z tohoto důvodu bylo možné žádost o upuštění od osobního podání žádosti bez dalšího zamítnout. Napadené rozhodnutí je tudíž nezákonné i z tohoto důvodu.

[4] Krajský soud se vyjádřil též k argumentaci žalovaného evropským právem. Článek 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) i článek 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice“), umožňují členským státům přijmout určitou právní úpravu, na jejímž základě budou moci stanovit objemy limitů vstupů na své území určitým osobám. Této možnosti však český zákonodárce nevyužil, nezakotvil do zákona o pobytu cizinců žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možné transparentně stanovit objem vstupu či rozhodnout o plošném pozastavení přijímání pobytových žádostí. O přímé účinnosti evropské úpravy nelze přitom uvažovat, je-li jejím obsahem pouze obecná deklarace možnosti členských států stanovit objemová omezení vstupu státních příslušníků cizích zemí. Výkonné moci nejsou přiznána žádná konkrétní, jednoznačná a dostatečně určitá oprávnění k rozhodování o veřejných subjektivních právech jednotlivců. V případě směrnice je nadto vyloučen její tzv. obrácený přímý účinek, při kterém by se stát domáhal vůči jednotlivci účinků ustanovení netransponované směrnice.

[5] Krajský soud poukázal též na vládní návrh zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony (sněmovní tisk 203/0), který předpokládá přijetí nového

pokračování

§ 181b zákona o pobytu cizinců, jenž by v návaznosti na čl. 79 odst. 5 SFEU umožnil vládě nařízením stanovit maximální počet žádostí, které lze podat v rámci určitého časového období na příslušném zastupitelském úřadě. Teprve dle tohoto ustanovení, bude-li kvóta naplněna, bude možné žádost vyhodnotit jako nepřijatelnou dle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[6] Závěrem krajský soud neshledal důvodnou námitku žalobce stran porušení čl. 13 odst. 2 směrnice, ani námitku, že na vydání zaměstnanecké karty existuje právní nárok, a stejně tak námitku, že předmětné usnesení vlády je svým charakterem diskriminační.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Odůvodnění napadeného rozhodnutí pojmově vylučuje reflexi konkrétního obsahu žádosti o upuštění od osobního podání žádosti, což je v něm i výslovně uvedeno. Ostatně jak žalobce, tak krajský soud odůvodnění napadeného rozhodnutí rozumí a obsáhle se k němu vyjadřují. Není tedy pravdou, že by napadené rozhodnutí bylo nedostatečně odůvodněno. Krajský soud s právními závěry žalovaného nesouhlasí, to už je ovšem otázkou věcného přezkumu důvodů napadeného rozhodnutí.

[8] Věcně stěžovatel namítá, že zákonné zmocnění vlády pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty se opírá o samotnou svrchovanost České republiky a pravomoci vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, který přímo či nepřímo řídí výkon celé státní správy. Na vydání zaměstnanecké karty neexistuje právní nárok, a tudíž není vyloučeno, aby vláda jako vrcholný orgán moci výkonné rozhodla, že určitou část cizinců nenechá vstoupit do sféry působnosti správního orgánu a neumožní jim tak žádost podat. V souvislosti s podáním žádosti o zaměstnaneckou kartu nelze vůbec uvažovat o právu na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Na podporu své argumentace odkazuje stěžovatel na závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 52 A 135/2018 - 57, a dále též na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 290/04, dle něhož neexistuje-li subjektivní právo v rovině hmotného práva a nelze-li takové právo dovodit ze základního práva, nelze se v takovém případě domáhat ochrany základního práva na spravedlivý proces.

[9] Pokud by zákon nepředpokládal, že vláda může zastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty pro určitou skupinu cizinců (např. z bezpečnostních důvodů jako zde), popř. pro všechny cizince (např. v případě hluboké hospodářské recese), nemohl by rozšířený senát v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, mimo jiné konstatovat, že „nutnou, nikoli však dostačující podmínkou vyhovění žádosti o zaměstnaneckou kartu je kumulativní splnění podmínek formulovaných v § 42g odst. 2 písm. a) až c) zákona o pobytu cizinců. Ty ve své podstatě zajišťují, že o kartu může s nadějí na úspěch

žádat pouze žadatel, jehož pracovní síla je v České republice potřeba“, a že „Česká republika má v zásadě neomezený prostor k úvaze, nakolik umožní státním příslušníkům té či oné země pracovat či vyvíjet jinou aktivitu v České republice; svou praxi v tomto ohledu může měnit podle svých potřeb“.

[10] Ani právo EU dle stěžovatele nebrání tomu, aby vláda formou usnesení o pozastavení příjmů žádostí o zaměstnanecké karty fakticky stanovila objem vstupů na své území v nulové výši. Dle čl. 8 odst. 3 směrnice může být žádost *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*. Předně je nesprávná úvaha krajského soudu, že čl. 8 odst. 3 směrnice se vztahuje až na samotné řízení o žádosti a nikoliv na řízení o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Citované ustanovení nijak neomezuje stanovení okamžiku, v němž nebude žádost zpracována, a je jistě žádoucí provést toto posouzení co nejdříve.

[11] Kromě toho ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU a čl. 1 odst. 2 směrnice pouze stanoví oblasti pravomoci členských států, které zůstávají unijní úpravou nedotčeny, přičemž čl. 8 odst. 3 směrnice specifikuje důsledky využití této pravomoci v procesu zpracování žádostí. Z pohledu unijního práva tedy citovaná ustanovení nemusí být vůbec do vnitrostátního práva prováděna, a už vůbec ne obecně závazným právním aktem. Nejedná se proto o obrácený přímý účinek směrnice, v rámci kterého by stát požadoval po jednotlivci splnění povinnosti vyplývající z neimplementované směrnice či nesplnění této povinnosti trestal. K zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti nedošlo dle citovaných ustanovení unijních předpisů, nýbrž na základě příslušného usnesení vlády.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy (srov. např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí z důvodu, že v něm nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na

pokračování

případy, kdy se správní orgán námitkami účastníka řízení zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, nebo ze dne 8. 11. 2018, č. j. 7 As 311/2018 - 35).

[15] Krajský soud dovodil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ze skutečnosti, že žalovaný nereagoval na námitku žalobce k porušení zásady vázanosti státní moci zákonem, ani na důvody, které žalobce v žádosti o upuštění od osobního podání uvedl. Z napadeného rozhodnutí (str. 4) však jednoznačně vyplývá právní závěr žalovaného, že vláda má s ohledem na příslušné články ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústava ČR“), pravomoc vydat usnesení, kterým dočasně pozastaví příjem žádosti o zaměstnaneckou kartu. Takovým usnesením jsou potom vázány všechny orgány moci výkonné včetně zastupitelských úřadů, které rozhodují o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Zastupitelský úřad tak dle žalovaného nemohl vyhovět žádosti žalobce o upuštění od osobního podání žádosti již jen proto, že vláda zcela pozastavila příjem žádostí o předmětné pobytové oprávnění. Žalovaný taktéž uvedl, že z logiky věci nelze pro uvedený typ pobytového oprávnění vyhovět žádosti o upuštění od osobního podání, ať již jsou důvody této žádosti jakékoliv.

[16] Dle Nejvyššího správního soudu je z tohoto odůvodnění zřejmé, že podle názoru žalovaného vláda již na základě Ústavy ČR bez potřeby zákonného zmocnění měla pravomoc vydat předmětné usnesení a správní orgány na základě tohoto usnesení byly povinny zamítnout jakoukoliv žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, a to bez ohledu na důvody, které účastník v řízení uvede. Toto odůvodnění zároveň jednoznačně a konzistentně odpovídá na žalobcem vznesené námitky (byť jsou východiska i závěry žalovaného chybné, jak bude uvedeno dále). Napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné z důvodů uváděných krajským soudem a lze se ztotožnit se stěžovatelem, že pokud by toto byl jediný důvod zrušujícího výroku, nemohl by napadený rozsudek obstát.

[17] Výše uvedené ilustruje i skutečnost, že krajský soud v další části napadeného rozsudku s odůvodněním napadeného rozhodnutí polemizuje, činí tak poměrně rozsáhle a jeho argumentace je přesvědčivá a dle Nejvyššího správního soudu též věcně správná.

[18] Na tomto místě je třeba zmínit, že skutkově i právně obdobnou věcí se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, kterým zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 52 A 135/2018 - 57 (kterým stěžovatel podpořil svou argumentaci), a z větší části

těž odpověděl na námitky uplatněné v nynější kasační stížnosti. V podrobnostech je proto možné na odůvodnění rozsudku prvního senátu odkázat (dostupné na www.nssoud.cz).

[19] Z tohoto rozsudku ve zkratce vyplývá, že bytí na vydání určitých typů pobytových oprávnění neexistuje právní nárok, neznamená to, že žadatelé o pobytové oprávnění z tohoto důvodu ztrácejí právo na spravedlivý proces při vyřizování své žádosti. Jinak řečeno, skutečnost, že cizinec žádá o nenárokový pobytový titul, nevede k závěru, že nemá vůbec nárok na podání žádosti. Toto právo, vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny, nelze derogovat pouhým poukazem na nenárokovost pobytového oprávnění. Nejvyšší správní soud nepochybně, že jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace migrace na jeho vlastní území. Musí se tak ovšem dít při respektu k principům demokratického právního státu a dělby moci (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). V daném případě je třeba vyjít z toho, že zákonodárce v zákoně o pobytu cizinců upravil určitý typ pobytového oprávnění (zaměstnaneckou kartu) a veškeré procesní podmínky, které k jeho udělení vedou. Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) za takovéto situace zavést určitý typ regulace, jejímž cílem je omezení vydávání určitého typu oprávnění k pobytu, a tedy i omezení přístupu cizinců ke správnímu orgánu, který o tomto oprávnění rozhoduje, pak se jedná o postup vlády, kterým se omezuje právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Takový akt, který má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a mající obecnou povahu, nelze učinit prostřednictvím aktu interní povahy, kterým je usnesení vlády, a v tomto případě ani podzákonným právním předpisem, kterým je nařízení vlády, neboť by takové nařízení nebylo vydáno k provedení zákona a v jeho mezích (čl. 78 Ústavy ČR). Aby bylo možno ono politické rozhodnutí aplikovat vůči jednotlivcům (tedy na základě tohoto rozhodnutí uplatňovat vůči jednotlivci veřejnou moc), je třeba je ústavně předpokládaným způsobem vtělit do právního řádu. To je v demokratickém právním státu úkolem moci zákonodárné, případně i moci výkonné, ovšem za dodržení podmínek vymezených Ústavou ČR, tedy na základě zákonného zmocnění, které vymezí případy a způsob, jimiž lze omezit právo podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ostatně tento postup vláda již zvolila, když předložila do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR výše uvedený návrh novely zákona o pobytu cizinců.

[20] Postup vlády nelze legitimizovat ani odkazy na čl. 8 odst. 3 směrnice či čl. 79 odst. 5 SFEU. Byť citovaná unijní úprava stanoví členským státům v této oblasti relativní volnost, sama o sobě neukládá moci výkonné žádná konkrétní, jednoznačná a dostatečně určitá oprávnění k rozhodování o veřejných subjektivních právech jednotlivců, podle kterých by mohl zastupitelský úřad, potažmo žalovaný v řízení o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu postupovat.

[21] Je tedy zřejmé, že odůvodnění napadeného rozhodnutí neobstojí. Usnesení vlády jako interní akt nemohlo z hlediska principu dělby moci a pravidel, týkajících se omezování ústavně zaručených práv, nahradit obecně závazný právní předpis s mocí zákona. Správní orgány, které jsou vázány zákonem a ostatními právními předpisy, tedy v dalším řízení nebudou k předmětnému usnesení vlády přihlížet a dle zákona o pobytu cizinců posoudí, zda jsou v případě žalobce naplněny zákonem předvídané důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, a to s ohledem na všechny důvody

pokračování

uvedené v žalobcově žádosti a případně též na důvody zastupitelskému úřadu známé z úřední činnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu je zákonný. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 14. června 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu