



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **N. T. T.**, zastoupena advokátem Mgr. Markem Sedlákem, sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí ČR**, sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 16. 4. 2018, č. j. 106768-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 2. 2019, č. j. 50 A 47/2018 – 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 2. 2019, č. j. 50 A 47/2018 – 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 14. 11. 2017 žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou se žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Ke dni 31. 10. 2017 byl přitom ukončen provoz systému Visapoint z důvodu přechodu na nový objednávací systém, který byl spuštěn až v prosinci 2017.

[2] Usnesením ze dne 21. 12. 2017 Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“) podle § 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“), zamítlo žádost žalobkyně o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavilo. Žalobkyně se bránila rozkladem. Ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 16. 4. 2018,

č. j. 106768-3/2018-OPL, zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí zastupitelského úřadu potvrdil. Ministr konstatoval, že pokud je počet termínů k podání žádosti omezený a v důsledku toho se k podání žádosti nemohou zaregistrovat všichni zájemci, znamená to, že zájem je vyšší, než odpovídá kapacitním možnostem zastupitelského úřadu, dotčený systém proto plní funkci, pro kterou byl zaveden, a to regulaci zájemců o pobyt za účelem práce v ČR. Důvodem zvláštního zřetele hodným, odůvodňujícím upuštění od osobního podání žádosti, nemůže být nemožnost žalobkyně zaregistrovat se v systému Visapoint. Tyto důvody podléhají správnímu uvážení, v praxi se jedná zejména o důvody zdravotní.

[3] Proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který na jejím základě zrušil rozhodnutí o rozkladu i usnesení zastupitelského úřadu a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu byla stěžejní námitka týkající se naplnění podmínek pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Dle žalobkyně se jednalo o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který spočíval v objektivní nemožnosti žalobkyně sjednat termín pro osobní podání žádosti, když v době od 31. 10. 2017 nefungoval objednávací systém Visapoint, prostřednictvím kterého nebylo možno získat termín ani v době jeho fungování, a rovněž byl od 9. 11. 2017 uzavřen zastupitelský úřad v Hanoji, což žalobkyni znemožnilo sjednat si termín pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu osobně. Zastupitelský úřad na tuto námitku nijak nereagoval, když pouze stručně uvedl, že pod pojem „odůvodněný případ“ nelze zařadit nemožnost registrace do systému Visapoint. Krajský soud dospěl k závěru, že jak zastupitelský úřad, tak žalovaný, se s důvody, pro které nelze pod odůvodněné případy upuštění od osobního podání žádosti zařadit objektivní důvody na straně zastupitelského úřadu spočívající v omezení objednávacího systému, nijak nevypořádaly.

[4] Krajský soud správním orgánům vytkl zejména chybějící výklad neurčitého pojmu „odůvodněný případ“ (jako důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců) ve vztahu k individuálním okolnostem případu. Podle krajského soudu teprve poté, co správní orgán dospěje k závěru, že danou situaci lze podřadit pod odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, může uplatnit správní uvážení v otázce, zda v daném případě lze od povinnosti osobního podání žádosti upustit.

[5] Krajský soud k pojmu „odůvodněný případ“ konstatoval, že odůvodněný případ nelze omezit pouze na důvody na straně žadatele, ale je nutno zohlednit i případy, kdy učinění osobního podání, resp. učinění objednávky termínu pro osobní podání žádosti, není možné z důvodů nastalých na straně zastupitelského případu, typicky se může jednat právě o případy, kdy objednávací systém z nějakého důvodu nefunguje. Tak tomu bylo i v případě nyní projednávaném, kdy žalobkyně neměla v měsíci listopadu 2017 objektivně možnost podat žádost o vydání zaměstnanecké karty, resp. neměla možnost si pro osobní podání žádosti sjednat řádný termín. Ani přechod na nový objednávací systém by neměl vést k tomu, že v průběhu celého jednoho měsíce nebudou mít žadatelé žádnou možnost podat osobní žádost či si sjednat termín tohoto osobního podání. Podle krajského soudu bylo třeba zohlednit rovněž skutečnost, že v rozhodné době byl omezen provoz i samotného konzulárního oddělení a neexistoval tedy žádný způsob, jakým bylo možno sjednat termín pro podávání žádostí o pobytová oprávnění, umožněno nebylo ani samotné osobní podání

pokračování

žádosti prostřednictvím tzv. živé fronty či telefonicky. Dostupnost zastupitelského úřadu pro účely sjednání termínu pro osobní podání žádostí 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.

II. Kasační stížnosti, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil neurčitý právní pojem „odůvodněný případ“ tím, že pod něj podřadil situaci, kdy v důsledku organizačního opatření přechází zastupitelský úřad na nový objednávací systém. Stěžovatel uvádí, že krátkodobé omezení objednávání žadatelů o pobytové oprávnění spojené s přechodem na nový objednávací systém nenaplnuje pojem „odůvodněný případ“. I pokud by stěžovatel připustil, že krátkodobý, jasně časově ohraničený výpadek registračního systému je důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, žalovaný nepřekročil v případě žadatelky meze správního uvážení. Vzhledem k poptávanému pobytovému oprávnění nemohla nemožnost objednat se během období přechodu na nový systém způsobit žadatelce zásadní újmu. Ze žádného zákonného ustanovení neplyne právo žadatele podávat své žádosti libovolně vždy a v jakémkoliv okamžiku. Z technického hlediska má provozovatel systému omezené možnosti k volbě a zavádění náhradního (dočasného) způsobu objednávání. Na podporu své argumentace stěžovatel odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích. Krajský soud taktéž nesprávně posoudil právní otázku ohledně expirovaných dokladů ve vztahu k přijetí žádosti. Zastupitelský úřad je i při expirovaných dokladech povinen žádosti přijmout, expirace dokladů nemůže mít vliv na úspěšnost žádosti.

[8] Stěžovatel dále namítal proti závěru krajského soudu, že čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/ES lze vztáhnout až na řízení o samotné žádosti o udělení pobytového oprávnění, nikoliv na řízení o žádosti o upuštění od osobního podání žádosti. Závěr krajského soudu nekoresponduje s gramatickým, systematickým, ani teleologickým výkladem dotčeného ustanovení. Stěžovatel tedy trvá na tom, že možnost omezit počet cizinců, jimž se umožní výkon zaměstnání v České republice, lze vzít v úvahu již při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[9] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu, že část odůvodnění je nesrozumitelná. Krajský soud totiž stěžovateli vytýkal, že mezi „odůvodněné případy“ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti zahrnul pouze zdravotní a sociální důvody, což však neodpovídá odůvodnění rozhodnutí o rozkladu, v němž ministr zahraničních věcí připustil, že uvedený pojem může zahrnovat i překážky

na straně zastupitelského úřadu. Stěžovatel shledává napadený rozsudek i vnitřně rozporným. Rozsudek na jedné straně vytýká stěžovateli, že se nevypořádal s tím, proč by důvody na straně zastupitelského úřadu (spočívající v odstavení objednáčích systému) neměly být podřazeny pod pojem „odůvodněný případ“, na druhé straně vytýká stěžovateli závěr, že tyto důvody nelze pod „odůvodněný případ“ podřadit. Konečně stěžovatel namítl, že krajský soud nenařídil ústní jednání, ačkoli stěžovatel ve vyjádření k žalobě nesouhlasil s rozhodnutím věci bez jednání. Stěžovatel proto navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že situace, kdy zastupitelský úřad zrušil objednáčích systém, po přechodnou dobu nezveřejnil nový, a stále podmiňoval osobní podání žádosti registrací, kterou přitom neumožňoval, je nezákonná. Žalobkyně zastupitelskému úřadu navrhla, že na základě výzvy doloží výtisky z internetové stránky dokládající stovky marných pokusů o registraci, které právní zástupce prováděl pro své klienty od 25. 8. 2017. Pokud z ustanovení § 169f zákona o pobytu cizinců vyplývá povinnost předem si sjednat termín k podání žádosti, odpovídá tomu povinnost zastupitelského úřadu mít nějaký systém k objednávání nepřetržitě zveřejněný a provozovaný. Žalobkyně považuje argumentaci soudu týkající se hrozící expirace podkladů za správnou. Je pravdou, že ona sama argumentaci týkající se expirace nepoužila, soud ji však zvolil jako praktický příklad toho, jaké důsledky hrozí žadateli v případě nemožnosti se zaregistrovat k podání žádosti. Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Stěžovatel v replice uvedl, že výtisky marných pokusů o registraci jiných klientů by nic nevypověděly o konkrétní situaci žalobkyně, žalobkyně je oprávněna se dovolávat pouze té nezákonnosti, která nastala v její právní sféře. Argumentace, že ani do budoucna nelze očekávat změnu je v daném kontextu irelevantní, týká se nového způsobu objednávání, kterého žalobkyně vůbec nevyužila. Žalobkyně měla počkat, až bude nový objednáčích systém v provozu. Nový objednáčích systém dokáže zaregistrovat většinu uchazečů. Zákon o pobytu cizinců neobsahuje žádné ustanovení o povinnosti nepřetržitého provozu objednáčích systému. Žadatelům nebyl během přechodného období reálně upřen žádný termín pro registraci, protože objednáčích kapacita na měsíc listopad byla již naplněna na základě registrací učiněných do 31. 10. 2017.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); shledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Při posuzování kasační stížnosti soud vycházel z rozsudku ze dne 13. 3. 2019, č. j. 6 Azs 30/2019 - 29, rozsudku ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 39/2019 - 61 a z rozsudku ze dne 22. 5. 2019, č. j. 1 Azs 90/2019 - 42, v nichž řešil téměř totožný případ.

pokračování

[15] Stěžovatel namítal, že krajský soud rozhodl bez jednání, ačkoli stěžovatel navrhoval nařídit ve věci jednání. Toto tvrzení odpovídá obsahu spisu předloženého krajským soudem, z něhož je zřejmé, že stěžovatel nařízení jednání požadoval, a to ve stanovené lhůtě dvou týdnů (podání ze dne 18. 6. 2018, č. l. 25). Žalobkyně nepožadovala nařízení jednání (podání ze dne 17. 7. 2018, č. l. 38).

[16] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s., platí, že *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou, nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.* Nejvyšší správní soud přitom dlouhodobě judikuje, že rozhodne-li krajský soud o žalobě bez jednání, ačkoli s tím účastníci řízení nesouhlasí, zatíží řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (např. rozsudek ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58).

[17] Rozhodnutí ve věci mimo jednání by samo o sobě bylo v pořádku, jelikož krajský soud učinil závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 s. ř. s.). Nicméně odůvodnění rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné, tzn. samo nepřezkoumatelné. Krajský soud totiž stěžovateli na jednu stranu vytkl, že se nezabýval tím, zda lze, popřípadě proč nelze, omezení fungování objednávacího systému považovat za „odůvodněný případ“ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (odstavce 22 - 35 odůvodnění napadeného rozsudku), hned nato však zkritizoval závěr správních orgánů, že „*žalobkyní namítané objektivní okolnosti na straně zastupitelského úřadu v podobě omezení jeho provozu nelze pod odůvodněné případy podřadit*“ (odstavce 38 a následující téhož rozsudku). Podle krajského soudu byl tento závěr blíže neodůvodněný, krajský soud však poté provedl vlastní hodnocení, když uzavřel, že dostupnost zastupitelského úřadu pro účely sjednání termínu pro osobní podání žádosti o pobytové oprávnění 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 (odstavec 45 napadeného rozsudku).

[18] Takové odůvodnění nemůže obstát. Pokud má být vadou správního rozhodnutí chybějící výklad neurčitěho pojmu obsaženého v zákoně, nelze mu zároveň vytýkat, že tento pojem interpretuje nesprávně. Nepřezkoumatelný závěr nelze zároveň věcně přezkoumat (srov. rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91). Krajský soud ve druhé části rozsudku úvahy žalovaného podrobně přezkoumal, přesto učinil závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, čímž se s odkazem na § 76 odst. 1 s. ř. s. vyhnul rozhodnutí věci u jednání.

[19] Soud dále konstatuje, že krajský soud považoval za žalovaného ministra zahraničních věcí, který však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán. Dle názoru Nejvyššího správního soudu, vyjádřeném v rozsudku ze dne 13. 3. 2019, č. j. 6 Azs 30/2019 - 29, to platí i přesto, že při rozhodování o žádostech podle zákona o pobytu cizinců není zastupitelský úřad organizační složkou Ministerstva zahraničních věcí, nýbrž samostatným správním orgánem v kompetenčním smyslu. Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť, jak

vyplývá z citované judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnost (§ 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 31. července 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu