



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.**, zastoupená Mgr. Petrem Václavkem, advokátem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí ČR**, sídlem Loretské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101190-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 39/2018 – 156,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 20. 11. 2017 žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou se žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Ke dni 31. 10. 2017 byl ukončen provoz systému Visapoint z důvodu přechodu na nový objednávací systém, který byl spuštěn až v prosinci 2017.

[2] Usnesením ze dne 15. 12. 2017 Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále „zastupitelský úřad“) podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „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. Ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101190-3/2018-OPL, zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí zastupitelského úřadu potvrdil. Ministr mimo jiné konstatoval, že přechod na nový objednávací systém v průběhu měsíce listopadu byl technickým opatřením ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016-52, a pouhé třítydenní pozastavení možnosti objednání k podání žádosti nebylo nepřiměřené. Ze sdělení zastupitelského úřadu na webových stránkách vyplynulo, že zveřejněným způsobem sjednání termínu k podání žádosti je pro termíny v období do 30. 11. 2017 systém Visapoint a pro termíny od 1. 12. 2017 nový systém, který bude oznámen dne 24. 11. 2017. K podání žádosti v listopadovém termínu se dostavili ti žadatelé, kteří se přes Visapoint řádně zaregistrovali ještě v době před jeho zrušením.

[3] Proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který na jejím základu zrušil rozhodnutí ministra zahraničních věcí i usnesení zastupitelského úřadu a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu klíčovou spornou otázkou mezi účastníky představuje posouzení, zda zde byly či nebyly dány důvody pro zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a zastavení řízení o této žádosti. K otázce postupu prvoinstančního orgánu při přijímání žádostí podle § 169d zákona o pobytu cizinců se soud vyjadřoval opakovaně, a to pro různá časová období. Pokud se jedná o období fungování systému Visapoint (tj. do 31. 10. 2017), soud neshledal žádný důvod pro skutkové ani právní odlišení se od svých předchozích závěrů a od konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu stran tohoto systému. Systém Visapoint byl vyhodnocen judikaturou jednoznačně jako zcela nefunkční a Nejvyšší správní soud dospěl k jasnému závěru, že za účinnosti daného systému bylo nezbytné akceptovat žádosti podané „nouzovým“ způsobem.

[4] Krajský soud se neztotožnil s postojem žalovaného stran jím tvrzené irelevance předchozího fungování systému Visapoint pro nyní projednávanou věc. Nastupuje-li po zrušení systému Visapoint období, v němž byla učiněna žádost v nyní projednávané věci, kdy nejsou přijímány vůbec žádné žádosti, pak závěry Nejvyššího správního soudu a krajského soudu zůstávají plně aplikovatelné, neboť správní orgány svým postupem celou situaci pro žadatele ještě více zhoršily, když pro posuzované období v podstatě zcela znemožnily sjednání si termínu pro osobní podání žádosti. Jestliže tedy již v případě nesprávně fungujícího objednávacího systému správní soudy dospěly k tomu, že daná situace odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí, tím spíše tento závěr musí platit tehdy, když je osobní podávání žádostí vyloučeno. Lze jistě souhlasit s tvrzením žalovaného, že příprava nového mechanismu přijímání žádostí může způsobit technické komplikace, které vyústí v dočasné uzavření správního úřadu, tato situace však v žádném případě nemůže být kladena k tíži adresátů veřejné moci, zvláště tehdy, když zákon upravuje institut upuštění

pokračování

od osobního podání žádosti upravený v § 169d zákona o pobytu cizinců, který umožňuje při respektování práv žadatelů na tento mimořádný technický stav adekvátně reagovat.

[5] Žalovaný nijak nezakrývá, že jednotlivé systémy přijímání žádostí o sjednání termínu osobního podání žádostí slouží k regulování počtu podaných žádostí na základě 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“). Česká republika směrnici v transpoziční lhůtě neprovedla a svůj právní řád jí neuzpůsobila. Pro projednávanou věc jsou zásadní bod 6 preambule směrnice, čl. 8 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 směrnice. Krajský soud má za to, že není možné vykládat ustanovení čl. 8 odst. 3 směrnice tak, že by bylo možné počet osob, jimž bude vydána zaměstnanecká karta, omezovat již „na vstupu“ – tím, že bude určitému množství cizinců znemožněno už to, aby žádost vůbec podali. Zároveň Česká republika netransponovala směrnici do českého právního řádu, přičemž je nepřípustné, aby o případném omezení počtu přijímaných žádostí rozhodovala vláda bez zákonného zmocnění, nebo naprosto netransparentním způsobem, kdy není zřejmé, či žádost ještě spadá do povolené kvóty, sám zastupitelský úřad, který je jako správní orgán ČR povinen postupovat na základě zákona a v jeho mezích. Krajský soud uzavřel, že i zastupitelské úřady jsou správními orgány, jako takové jsou povinny respektovat právní řád ČR a mohou činit pouze to, co je jim zákonem výslovně dovoleno (čl. 2 odst. 2 Listiny). Ani po změně právní úpravy novelou zákona o pobytu cizinců pod č. 222/2017 Sb. nebyla správnímu orgánu, velvyslanci, vládě či ministru zahraničních věcí stanovena možnost omezovat počet podaných žádostí, nebo zavádět systém, kterým bude takové omezení prováděno. Pokud by příslušná právní úprava umožňující regulaci objemu přijímaných cizinců byla součástí českého právního řádu, musely by případné limity být stanoveny rovným a nediskriminačním způsobem, nikoliv zcela netransparentním odmítnutím přijímání žádostí, jak k tomu došlo v nyní projednávané věci. Ze shora uvedených důvodů soud zrušil napadené a prvoinstanční rozhodnutí pro nezákonnost.

II. Kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně a replika

[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 vzal krajský soud za základ nesprávně zjištěný skutkový stav. Při svém rozhodování vzal v potaz i období fungování objednávacího systému Visapointu, který v relevantní době (20. 11. 2017) již nebyl funkční. Relevantním skutkovým stavem je pouze období dočasného omezení provozu, tj. období od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017, resp. do 27. 11. 2017, kdy byl zaveden nový, telefonický způsob objednávání žadatelů. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů neboť krajský soud založil rozsudek na úvaze zahrnující i předcházející období fungování systému Visapoint.

[8] Prvostupňové ani napadené rozhodnutí nebylo založeno na argumentaci, která by se týkala směrnice, žalovaný směrnici zmínil toliko ve vyjádření k žalobě. Krajský

soud založil své rozhodnutí mimo jiné na tom, že je nepřípustné, aby v případě, kdy Česká republika netransponovala směrnici, rozhodovala vláda o případném omezení počtu přijímaných žádostí bez zákonného zmocnění, nebo netransparentním způsobem sám zastupitelský úřad, kdy není zřejmé, či žádost ještě spadá do povolené kvóty. Žalovanému není jasné, proč v případě dočasného omezení provozu konzulárního úseku krajský soud založil své rozhodnutí na této argumentaci, v nyní posuzovaném případě není úvaha týkající se omezování počtu přijímaných žádostí o zaměstnanecké karty namístě. Napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti.

[9] Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval v souladu s rozhodnutím rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52. K omezení provozu došlo z důvodu přechodu na nový objednávací systém, který by umožnil žadatelům v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. Stěžovatel zastává názor, že dočasná neexistence objednávacího systému sama o sobě nemůže být vyhodnocena jako situace odůvodňující tzv. nouzový způsob podávání žádostí. Judikatura neposkytuje ani oporu k argumentaci krajského soudu, že by při rozhodování o žádostech o upuštění od osobního podání žádosti mělo být zohledňováno období před a po dočasném omezení provozu.

[10] Zatímco technické či organizační překážky mohou v určitých případech představovat důvod pro upuštění od osobního podání žádosti, v případě technického opatření z důvodu přechodu na nový objednávací systém je, s ohledem na časovou ohraničenost, sledování legitimního cíle a nepřekročení mezí toho, co je v takové situaci s ohledem na situaci v konkrétní destinaci nezbytné, a priori vyloučeno, aby se mohlo jednat o důvod pro upuštění osobního podání žádosti. Třítýdenní pozastavení možnosti se objednat k osobnímu podání žádostí nelze pokládat za svévolné a z časového hlediska za nepřiměřené. Příprava nového objednávacího systému byla jednoznačně krokem ve prospěch žadatelů, a to při respektování vodítek poskytnutých rozšířeným senátem. Situace dočasného omezení či pozastavení příjmu nejrozličnějších žádostí není v činnosti správních orgánů ničím výjimečným. Zastupitelské úřady nemají stejné technické a personální možnosti a jejich provoz je podstatně nákladnější než provoz správních orgánů na území ČR. Zejména s přihlédnutím k místním podmínkám, zejména pokud jde o bezpečnostní aspekty, se jedná o zcela přiměřený časový úsek, po který neměli žadatelé k dispozici žádný objednávací systém. V tomto smyslu přisvědčily stěžovateli v obdobných věcech i Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018 - 164, a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 12. 2018, č. j. 11 A 120/2018 - 35. Ve skutkově obdobné věci dále stěžovatel odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 - 73, který se týkal tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v uzavření konzulárního oddělení ve dnech 14. 8. - 24. 8. 2017 z důvodu jeho paralyzování hromadnými žádostmi.

[11] Napadený rozsudek vede k tomu, že zastupitelský úřad je *de facto* povinen přijmout žádost o zaměstnaneckou kartu kdykoliv tak chce žadatel učinit, a v případě dočasného omezení provozu musí při vyloučení osobního podání akceptovat tzv. nouzové podání. Takové závěry krajského soudu však popírají možnost zastupitelského úřadu si svou práci

pokračování

jakkoliv zorganizovat, tj. s ohledem na omezené kapacity stanovit takový počet termínů, který je schopen zpracovat. Smyslem jakéhokoliv objednáčního systému je regulace počtu žádostí, které správní orgán přijme k vyřízení. I Nejvyšší správní soud uznává, že v jednom okamžiku není možné přijmout všechny žádosti, nesmí však docházet k excesům v tom smyslu, že by zavedený systém naprosto znemožňoval objednání se k osobnímu podání žádosti a nezaručoval by žadateli, že bude svoji žádost vůbec kdy moci podat. Korektiv umožňující vyhodnotit konkrétní situaci žadatele jako odůvodněný případ pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu slouží k zajištění toho, aby každý žadatel měl reálnou šanci se objednat k osobnímu podání žádosti. Potřeba takového korektivu ale nevzniká v situaci krátkodobého pozastavení objednávání termínů z důvodu přechodu na nový systém, jelikož takové opatření nevede k nemožnosti podat žádost v přiměřeném čase lidsky důstojným způsobem. Krajský soud nijak nepřihlédl ke skutečnosti, že žalobce byl předem informován o ukončení objednáčního systému, o dočasném pozastavení objednávání i o termínu spuštění nového (telefonického) objednáčního systému.

[12] Sporná situace je zcela mimo oblast působnosti směrnice, tedy výklad krajského soudu týkající se směrnice je irelevantní (body 59-61 rozsudku). Stěžovatel považuje za nezbytné se k němu vyjádřit z důvodu věcné nesprávnosti. Z gramatického, systematického a teleologického výkladu čl. 8 odst. 3 směrnice vyplývá, že nijak neomezuje členský stát ve stanovení okamžiku nepřipustnosti žádosti v situaci regulace objemu vstupů. Je tak stále záležitostí členských států, zda a kolika občanům třetích zemí umožní na svém území pobyt za účelem zaměstnání. Ustanovení čl. 8 odst. 3 směrnice nevyžaduje transpozici v podobě obecně závazného předpisu členského státu, předmětná volba může být učiněna i faktickým opatřením založeném např. na rozhodnutí vlády. Rozhodnutí stěžovatele, potažmo zastupitelského úřadu, tedy nelze považovat za rozhodnutí, které nemá oporu v zákoně. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud věc projednal přednostně a aby zrušil rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k novému projednání a rozhodnutí.

[13] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje s názorem krajského soudu a nepovažuje kasační stížnost za důvodnou. Podle žalobkyně krajský soud legitimním způsobem aplikuje judikaturu správních soudů na základě pravidla logického výkladu *a minori ad maius*. Nelze dovozovat, že by soud vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu, soud pouze na nyní zjištěný skutkový stav aplikoval judikaturu týkající se téže problematiky a její interpretací dospěl k závěru, že není důvod pro odklonění se od již ustálené judikatorní praxe. Rozsudek není stížen vadou nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti ani z důvodu argumentace směrnicí. Stěžovatel sám v bodě 5 napadeného rozhodnutí aplikací směrnice argumentuje, a to na podporu svého tvrzení, že není v rozporu s veřejným zájmem žádost žalobce zamítnout. Žalobkyně trvá na tom, že nastavení migrační politiky, případné regulování počtu přijatých žádostí není doménou zastupitelského úřadu, který v tomto procesu plní toliko organizačně-administrativní funkci. Vzhledem k tomu, že směrnice byla předmětem jedné z žalobních námitek a jedním z argumentačních podkladů stěžovatele, bylo povinností soudu se k této problematice vyjádřit.

[14] Žalobkyně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 Azs 66/2018 - 45, v němž soud dospěl k závěru, že nemožnost získat registraci k podání žádosti v systému Visapoint představuje odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců, kdy nebylo na místě trvat na požadavku osobního podání žádosti po předchozím sjednání termínu k podání žádosti. U žalobkyně oproti tomu neexistovala ani minimální pravděpodobnost získání termínu, neboť objektivně neexistoval žádný přihlašovací systém. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že by zrušení systému po dobu jednoho měsíce mělo představovat „technické uspořádání“ ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (vyjádření volnosti stanovení způsobu, jakým budou sjednávány termíny pro podání žádosti). Každé povinnosti stanovené adresátu norem musí odpovídat povinnost orgánu veřejné moci splnění takové povinnosti nebránit, resp. je umožnit. Žalobkyně v tomto ohledu odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 5. 2018, č. j. 50 A 2/2018 - 51.

[15] Stěžovatel závažnost pochybení zastupitelského úřadu zlehčuje, o časovém ohraničení fungování systému Visapoint věděl již od roku 2014. Ze strany stěžovatele nedošlo k omezení provozu, ale k jeho ukončení ze dne na den. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že se jedná o přiměřené a legitimní technické opatření. Pochybení zastupitelského úřadu či stěžovatele nelze klást k tíži žadatelům. Žalobkyně odmítá argumentaci rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 - 3, neboť se týkal nezákonného zásahu. Žalobkyně poukazuje na to, že z argumentace krajského soudu vyplývá pouze to, že zastupitelský úřad má povinnost umožnit žadatelům splnit podmínku sjednání termínu osobního podání žádosti, a to v přiměřeném čase, důstojným způsobem, a aniž by docházelo k diskriminaci žadatelů či mohl být takový systém zneužit. Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[16] Stěžovatel v replice znovu zopakoval argumentaci uvedenou již v kasační stížnosti. Po přechodné období byl připravován nový objednávací systém a po časově omezenou dobu nebyl objednávací systém v provozu. Zastupitelský úřad není povinen mít objednávací systém nepřetržitě v provozu, resp. tato povinnost neplyne ze žádného zákonného ustanovení. Ze žádného ustanovení neplyne právo žadatele podávat své žádosti libovolně vždy a v jakémkoliv okamžiku. Argumentace žalobkyně ohledně směrnice se jeví jako mimoběžná. Stěžovatel znovu opakuje, že v přechodném období šlo o „technické opatření“. Použitelnost rozsudku č. j. 14 A 27/2017 - 73 je založena na tom, že omezení osobního podávání žádostí skrze dočasné omezení, resp. zrušení úředních hodin, není a priori vyloučeno, ale nesmí být svévolné a musí dodržet zásadu přiměřenosti. Bez ohledu na odlišnou motivaci lze tyto závěry vztáhnout i na nyní posuzovaný případ, kdy s důvodu zachovat interoperabilitu nashromážděných osobních dat, jakož i jejich průběžné zpracování a archivaci nebylo možno provozovat „náhradní“ objednávací systém. Nepřípustnost excesů (naprosté znemožnění objednání se) se váže k existujícímu a funkčnímu objednávacímu systému. Stěžovatel setrval na svém návrhu.

III. Posouzení kasační stížnosti

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[19] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně od počátku tvrdila, že se dlouhodobě neúspěšně pokoušela zaregistrovat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint, na podporu svého tvrzení dokládala fotodokumentaci neúspěšných pokusů. Dne 30. 10. 2017 byla na webových stránkách zastupitelského úřadu zveřejněna informace, že ke dni 31. 10. 2017 končí provoz systému Visapoint a od 1. 11. 2017 již objednávání termínu pro přijetí žádostí prostřednictvím tohoto systému nebude možné. Současně byla zveřejněna informace, že od 1. 11. do 30. 11. 2017 jsou termíny k podání žádostí objednány v rámci dosavadního provozu systému Visapoint. Dále bylo uvedeno, že je připravován nový způsob objednávání termínů pro příjem žádostí na období od 1. 12. 2017 s tím, že nové informace budou zveřejněny na webových stránkách zastupitelského úřadu dne 24. 11. 2017. Dne 8. 11. 2017 zastupitelský úřad zveřejnil na webových stránkách, že jeho provoz bude od 9. 11. na konzulárním úseku dočasně omezen. Dne 10. 11. 2017 se právní zástupce žalobkyně dostavil s jiným klientem na zastupitelský úřad a nebyl zde vpuštěn. Dne 20. 11. 2017 byla na zastupitelský úřad doručena stížnost žalobkyně na postup zastupitelského úřadu, v důsledku něhož není žalobkyni umožněno podat žádost o zaměstnaneckou kartu, resp. sjednat termín k jejímu podání. K této stížnosti žalobkyně připojila žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou s žádostí o upuštění od jejího osobního podání § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V této žádosti žalobkyně uváděla, že je jí dlouhodobě znemožněno podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu.

[20] Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění upraveným v § 42g zákona o pobytu cizinců a jedná se o zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, či ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 - 36, č. 3603/2017 Sb. NSS). Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen podat osobně žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu. Podle § 169f zákona o pobytu cizinců je žadatel povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.

[21] Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad „*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 důvodů 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 žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu.*“ Výklad pojmu „odůvodněný případ“ a podřazení zjištěného skutkového stavu tomuto pojmu je v obecné rovině věcí výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav, nikoliv předmětem správního uvážení, a proto podléhá úplnému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, č. 3073/2014 Sb. NSS).

[22] Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je výjimečná možnost a bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 - 36, ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67, či ze dne 8. 9. 2016, č. j. 10 Azs 163/2016 - 37). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015 - 67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 - 106, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: „[p]rostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadě. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, které jsou na straně cizince, nebo též o 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 dané zemi existující podstatné okolnosti.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018 - 22, upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním stavem, ale rovněž situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena; lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit.

[23] V rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, rozšířený senát konstatoval, že „[j]e na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejružnější 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, víceetapňovou proceduru posuzování žádostí, prvky náhodného výběru, nástroje ekonomické regulace (správní poplatky v citelné výši) anebo kombinaci

pokračování

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.“

[24] Nejvyšší správní soud z úřední činnosti zjistil, že rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018 - 164, kterým stěžovatel podpůrně argumentuje v kasační stížnosti, byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 - 42. Proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2018, č. j. 11 A 120/2018 - 35, byla podána kasační stížnost vedena pod sp. zn. 8 Azs 419/2018, a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 - 73, kasační stížnost je vedena pod sp. zn. 1 Azs 176/2018.

[25] V rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 - 42, stejně tak jako v nyní posuzovaném případě, Nejvyšší správní soud posuzoval otázku, zda lze bez dalšího dobu jednoho měsíce, po kterou nebylo možné sjednat si termín pro osobní podání žádosti, považovat za nepřiměřenou ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, tj. zda může jít o odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve většině případů tomu tak skutečně nebude, tato doba je sama o sobě poměrně krátká na to, aby se výraznějším způsobem dotkla práv žadatelů. Dále uvedl, že je třeba „s ohledem na tvrzení stěžovatele, že se již několik měsíců předtím neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu prostřednictvím systému Visapoint, zohlednit (v případě, že bude toto tvrzení stěžovatele prokázáno) rovněž tuto dobu. Jinými slovy řečeno, doby, po které nebylo, být z různých důvodů (např. nefunkčnost systému Visapoint a přechod na jiný objednávací systém), žadateli umožněno sjednat si termín pro osobní podání žádosti, se sčítají“ (bod 28). Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „pro posouzení věci nejsou rozhodné jen důvody, pro které se stěžovatel údajně nemohl v systému Visapoint registrovat, ale také doba, po kterou tak nemohl z příčin nikoli na své straně učinit. Stěžovateli totiž i přes problémy popsané v rozhodnutí ministra muselo být umožněno podat žádost v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem“ (bod 30). Pro posouzení věci bylo podstatné, zda si stěžovatel mohl osobní podání žádosti sjednat, přičemž toto sjednání se činí prostřednictvím objednávacího systému. Vzhledem k tomu, že žádost podal stěžovatel ještě před zavedením nového systému, správní orgány ani krajský soud nemohly nový objednávací systém hodnotit. Na závěr Nejvyšší správní soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, a uzavřel, že nemůže-li bez zákonného zmocnění vláda interním normativním právním aktem zavést určitou regulaci směřující vůči neurčitému počtu adresátů a mající obecnou povahu, tím spíše tak nemůže učinit např. zastupitelský úřad.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od uvedených závěrů odchýlit, a proto z nich vycházel i v nyní posuzovaném případě. Žalovaný předně namítá nepřezkoumatelnost z důvodu, že krajský soud vzal v potaz i předcházející období fungování systému Visapoint. V nyní posuzované věci žalobkyně argumentovala, že se dlouhodobě neúspěšně snažila sjednat si termín k osobnímu podání žádosti, což stěžovatel

nerozporoval. S ohledem na výše citovanou judikaturu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem, který považoval za relevantní pro posouzení projednávané věci i předchozí fungování systému Visapoint, a v jeho postupu neshledal nepřekoumatelnost, ani to, že by vzal za základ rozhodnutí nesprávně zjištěný skutkový stav.

[27] Rozsudek není nepřekoumatelný ani z důvodu argumentace směrnicí. Ministr zahraničních věcí na s. 10 napadeného rozhodnutí argumentoval, že přijetí omezeného počtu žádostí není v rozporu se směrnicí, následně v rámci vyjádření k žalobě taktéž argumentoval regulací vstupu na území státu pobytu a svá tvrzení opíral i o čl. 8 odst. 3 směrnice. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí z důvodu, že jestliže v případě nesprávně fungujícího objednávacího systému správní soudy dospěly k tomu, že daná situace odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí, tím spíše tento závěr musí platit tehdy, když je osobní podávání žádostí vyloučeno. Co se směrnice týče, tou argumentoval pouze ve vztahu k tvrzením žalovaného o možnosti regulovat počty žádostí. Krajský soud měl za to, že není možné vykládat čl. 8 odst. 3 směrnice tak, že lze omezovat počet osob, jimž bude vydána zaměstnanecká karta, již „na vstupu“, tím, že bude určitému množství znemožněno žádost vůbec podat. Dále konstatoval, že Česká republika směrnicí netransponovala a je nepřípustné o případném omezení počtu přijímaných žádostí rozhodovat bez zákonného zmocnění. Argumentaci krajského soudu nelze vyhodnotit jako nesrozumitelnou, jak tvrdí stěžovatel, nadto je tato argumentace souladná s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54, ve vztahu k čl. 8 odst. 3 směrnice konstatoval, že *„[v]e vztahu k čl. 8 odst. 3 směrnice nelze v neposlední řadě odhlédnout ani od toho, že se týká meritorního posuzování žádosti (vyhodnocení žádosti jako nepřípustné), zatímco nyní souzená věc, jak již soud zdůraznil, spadá do fáze „předprocesní“ a týká se pouze otázky způsobu podání žádosti, nikoli její přípustnosti.“*

[28] Jádrem kasační stížnosti je posouzení otázky, zda dočasnou neexistenci objednávacího systému, resp. nemožnost sjednání si termínu pro osobní podání žádosti z důvodu, že činnost zastupitelského úřadu byla po dobu cca 1 měsíce omezena a tento úřad vůbec nepřijímal nové objednávky termínů k přijímání žádostí, lze považovat za odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Krajský soud dospěl v nyní posuzovaném případě k závěru, že daná situace taktéž odůvodňuje „nouzový“ způsob podávání žádostí. Nejvyšší správní soud ve shora připomenuté věci sp. zn. 5 Azs 234/2018, ve vztahu k téměř totožným skutkovým okolnostem, uvedl, že v posuzovaném období zastupitelský úřad řešil technické uspořádání a organizační změny z důvodu přechodu na nový objednávací systém, uvedená situace sice nebyla důsledkem svévole správního orgánu, ale jednalo se o závažné provozní problémy na straně zastupitelského úřadu ve smyslu rozsudku sp. zn. 9 Aps 6/2010. To ovšem ještě bez dalšího neznámá, že se nutně muselo také jednat o odůvodněný případ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, je však vždy třeba zohlednit celkovou dobu, po kterou se žadatel neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[29] S ohledem závěry soudu ve věci sp. zn. 5 Azs 234/2018 je nezbytné korigovat odvoditelné závěry krajského soudu, že žadatelům o zaměstnaneckou kartu je třeba v

pokračování

případě dočasného zrušení objednáciho systému a z toho plynoucí nemožnosti sjednat termín pro osobní podání žádosti vždy umožnit podat žádost nouzovým způsobem. Přechodná neexistence, či nefunkčnost objednáciho systému v podstatě sama o sobě nezakládá odůvodněný případ, v němž je nutno umožnit žadateli nouzové podání žádosti o pobytový titul. V každém případě je ovšem třeba individuálně zvážit celkovou dobu, po kterou se cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakožto i jiné důležité faktory, které žadatel uvede (např. typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné vazby v České republice atd.). V nyní posuzované věci – stejně jako v rozsudku sp. zn. 5 Azs 234/2018 – se nejednalo pouze o dobu dočasného uzavření zastupitelského úřadu. Žalobkyně se podle jejího tvrzení opakovaně bezúspěšně usilovala přihlásit do předcházejícího objednáciho systému Visapoint a proto je nutné zohlednit (v případě, že bude toto tvrzení prokázáno) celkovou dobu, po kterou se žadatelka neúspěšně snažila sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Důvody, pro něž krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí, nicméně i přes výše uvedené obstojí; na zákonnost jeho závěru ve věci samé nemá výše uvedené žádný vliv. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75).

[30] Ostatně k obdobným závěrům ve skutkově obdobném případě, jako ve věci sp. zn. 5 As 234/2018, a současně také v prakticky obdobném případě jako v nyní projednávané věci, dospěl nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 31. 7. 2019. č. j. 10 Azs 218/2019 - 50.

[31] Soud na závěr 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

[32] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel, který ve věci úspěch neměl, toto právo nemá. V řízení před Nejvyšším správním soudem byla žalobkyně zastoupena advokátem. Advokát sepsal vyjádření ke kasační stížnosti; učinil tedy jeden úkon právní služby (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č.

177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodu 5 advokátního tarifu částku 3 100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů. Výše odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů je tedy 3 400 Kč. Advokát je plátcem DPH, proto se tato částka zvyšuje o 21% DPH (714 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tedy představuje částku 4 114 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 4. září 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu