



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **B. V. L.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2018, čj. 101247-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2019, čj. 50 A 29/2018-56,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 2. 2019, čj. 50 A 29/2018-56, **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] Žalobce žádostí ze dne 13. 11. 2017 požádal o zaměstnaneckou kartu spojenou se žádostí o upuštění od osobního podání žádosti. Tyto žádosti byly podány společně se stížností na postup Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“). Ke dni 31. 10. 2017 byl totiž ukončen provoz systému Visapoint z důvodu přechodu na nový objednávací systém, který byl spuštěn dne 5. 12. 2017.

[2] Usnesením ze dne 15. 12. 2017, čj. 3765/2017-HANOI-42/a zastupitelský úřad podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném od 15. 8. 2017 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítl žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty a zároveň zastavil řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Ministr zahraničních věcí (dále též jen „ministr“) rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl rozklad proti usnesení zastupitelského úřadu.

[3] Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra i usnesení zastupitelského úřadu a vrátil věc žalovanému (dále „stěžovatel“) k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Zastupitelský úřad totiž nijak nereagoval na tvrzení žalobce, že od 31. 10. 2017 nefungoval systém Visapoint a od 9. 11. 2017 byl uzavřen zastupitelský úřad, což žalobci znemožnilo sjednat si termín pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu osobně. Toto pochybení neodstranil ani ministr v rozhodnutí o rozkladu. Krajský soud správním orgánům vytkl zejména chybějící výklad pojmu „*odůvodněný případ*“ (jako důvod pro upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců) ve vztahu k individuálním okolnostem žalobcova případu. Dále krajský soud zkritizoval blíže neodůvodněný závěr ministra, že omezení provozu zastupitelského úřadu není důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Dle názoru krajského soudu ministr nepřipustně zúžil rozsah případů odůvodňujících upuštění od osobního podání žádosti na zdravotní a sociální důvody. Krajský soud dospěl s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu k závěru, že i „*nefunkčnost sjednávacího systému bez toho, aniž by byl stanoven náhradní způsob objednání, obecně zakládá objektivní překážku, pro kterou žadatelé nemají možnost sjednat si termín pro osobní podání žádosti o pobytové oprávnění.*“ Ani přechod na nový objednávací systém by neměl vést k tomu, že žadatelé nebudou mít po celý měsíc možnost sjednat si termín pro osobní podání žádosti. Výpadek registračního systému byl navíc ohlášen jen s jednodenním předstihem a zároveň byl omezen provoz samotného konzulárního oddělení. Krajský soud dále konstatoval, že ministr nevzal v úvahu omezenou časovou platnost dokladů, které žadatelé k žádostem o povolení k pobytu přikládají. V závěru svého rozhodnutí krajský soud podotkl, že při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění nelze zkoumat, zda bude konkrétní žádost úspěšná z hlediska stanoveného počtu cizinců, jimž Česká republika umožní na svém území pracovat.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti a replika stěžovatele

[4] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Trvá na tom, že krátkodobé omezení objednávání žadatelů o pobytové oprávnění spojené s přechodem na nový objednací systém není případem odůvodňujícím upuštění od osobního podání žádosti. I pokud by stěžovatel připustil, že krátkodobý, jasně časově ohraničený výpadek registračního systému je důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti, nepřekročil v žalobcově případě meze správního uvážení. Žalobce netvrdil, že by okamžitě a naléhavě potřeboval navštívit Českou republiku. Nemožnost objednat se k osobnímu podání žádosti konkrétně v listopadu 2017 mu tak nemohla způsobit zásadní újmu. Žalobce nemá právo podat žádost o zaměstnaneckou kartu v jakémkoli okamžiku. Přechod na nový objednací systém vyžaduje zajistit kompatibilitu s tím stávajícím, což výrazně omezuje možnost zavést dočasně náhradní způsob objednávání. Na podporu své argumentace stěžovatel odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích.

[5] Stěžovatel dále upozornil, že pokud vyprší platnost dokladů, které je žadatel povinen přiložit k žádosti o pobytové oprávnění, vyzve jej zastupitelský úřad k předložení

pokračování

aktuálních dokumentů. Hrozba expirace těchto dokladů proto nemůže mít žádný vliv na posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění.

[6] Stěžovatel rovněž podotkl, že zástupce žalobce podal žádost o zaměstnaneckou kartu společně se stížností na postup zastupitelského úřadu, a to přesto, že mu bylo známo, že je v daný den činnost zastupitelského úřadu omezena. Dle názoru stěžovatele se tak snažil „*předbíhat ve frontě*“ ostatní žadatele o pobytové oprávnění.

[7] Stěžovatel též 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. V tomto směru odkazoval na 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.

[8] V závěru kasační stížnosti označil stěžovatel část odůvodnění rozsudku krajského soudu za nesrozumitelnou. Krajský soud totiž stěžovateli vytýkal, že mezi „*odůvodněné případy*“ pro upuštění od 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. Dále stěžovatel namítl, že krajský soud nenařídil ústní jednání, ačkoli stěžovatel ve vyjádření k žalobě vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání.

[9] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu. „*Odůvodněný případ*“ nelze vykládat tak, že překážky, pro něž je žadateli znemožněno osobně se ke správnímu orgánu dostavit, musejí vzniknout výhradně na straně žadatele. Při naplnění tohoto pojmu nelze rozlišovat mezi „*technickými*“ či „*organizačními překážkami na straně zastupitelského úřadu*“ a „*krátkodobým omezením objednávání spojeným s přechodem na nový objednávací systém*“, přičemž v prvním případě k naplnění pojmu dojít může a ve druhém nikoliv. Zároveň stěžovatel dlouhodobě zařazoval přechod na nový systém právě pod technické a organizační překážky, avšak nyní účelově změnil názor. Přechod na nový systém nemůže jít k tíži žadatelů. Zastupitelský úřad plní pouze organizačně-administrativní funkci a je to až Ministerstvo vnitra, kterému je svěřena pravomoc žádost věcně přezkoumat.

[10] Žalobce nesouhlasí s namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, jelikož se soud danou otázkou zabýval v bodech 38 a 39. K námitce nenařízení ústního jednání žalobce uvedl, že krajský soud postupoval zcela v intencích § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11] V replice k vyjádření žalobce stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2019, čj. 6 Azs 30/2019-29, který se týkal skutkově i právně obdobné věci a ve které kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Stěžovatel dále uvedl, že již v řízení před krajským soudem vysvětlil, z jakého důvodu nebylo možné přechod na nový systém považovat za „*odůvodněný případ*“.

Stěžovatel vždy jasně rozlišoval mezi překážkami na straně zastupitelského úřadu a opatřeními za účelem přechodu na nový systém.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená zaměstnankyně s požadovaným vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že se věcně i právně velice podobnou kasační stížností stěžovatele zabýval již v rozsudku sp. zn. 6 Azs 30/2019. Jelikož se rozhodnutí krajského soudu v dané věci a ve věci nyní posuzované v zásadě neliší a osmý senát neshledal dostatečné důvody pro to, aby předložil věc rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s., bude nyní rozhodující senát vycházet z citovaného rozsudku šestého senátu Nejvyššího správního soudu.

[15] Odůvodnění rozsudku krajského soudu je vnitřně rozporné. 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 27 – 40 odůvodnění napadeného rozsudku), hned nato však zkritizoval závěr správních orgánů, že „*žalobcem namítané objektivní okolnosti na straně zastupitelského úřadu v podobě omezení jeho provozu, nelze pod odůvodněné případy podřadit*“ (odstavce 41 a následující rozsudku krajského soudu). Takové odůvodnění však nemůže obstát. Pokud má být vadou správního rozhodnutí chybějící výklad neurčitého pojmu obsaženého v zákoně, nelze mu zároveň vytýkat, že tento pojem interpretuje nesprávně. Nepřezkoumatelný závěr nelze zároveň věcně přezkoumat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91). Krajský soud úvahy stěžovatele podrobně přezkoumal, přesto učinil závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, čímž s odkazem na § 76 odst. 1 s. ř. s. zdůvodnil i své rozhodování bez jednání.

[16] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud rozhodl bez jednání, ačkoli ve vyjádření k žalobě navrhoval nařídit ve věci jednání. Toto tvrzení odpovídá obsahu spisu předloženého krajským soudem, z něhož je zřejmé, že nařízení jednání požadoval ve vyjádření k žalobě ze dne 31. 5. 2018 a jednání požadoval i žalobce v podání ze dne 11. 6. 2018.

[17] Podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), platí, že *soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl, 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

pokračování

rozhodnutí ve věci samé (rozsudky ze dne 29. 11. 2005, čj. 4 As 46/2004-58, ze dne 30. 9. 2009, čj. 8 As 49/2008-62, či ze dne 10. 1. 2019, čj. 10 Azs 259/2018-34).

[18] Je nutné podotknout, že pokud by se ukázal správný závěr krajského soudu o tom, že rozhodnutí ministra zahraničních věcí je nepřezkoumatelné, nebylo by vadou řízení rozhodnutí bez jednání, neboť v takovém případě předpokládá tento postup přímo zákon [srov. § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Za současného stavu, kdy krajský soud napadenému rozhodnutí vytýká nevypořádání a zároveň chybné posouzení tvrzení žalobce o tom, že v jeho případě je odůvodněné upustit od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, však takový závěr učinit nelze. Není totiž zřejmé, pro kterou z vad, jež vedle sebe nemohou obstát, krajský soud rozhodnutí správních orgánů vlastně zrušil.

[19] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že krajský soud jednal jako se žalovaným s ministrem zahraničních věcí, který však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005-64, a ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002-26; ve vztahu k řízením s obdobným předmětem jako to nyní posuzované viz rozsudky ze dne 10. 1. 2019, čj. 7 Azs 341/2018-35, ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 276/2018-47, ze dne 21. 11. 2018, čj. 9 Azs 372/2018-25 a ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 Azs 249/2018-49). Dle názoru Nejvyššího správního soudu 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 (k tomu srov. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS, ve spojení s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2017, čj. 4 Azs 168/2017-15, č. 3658/2018 Sb. NSS, a ze dne 15. 8. 2018, čj. 4 Azs 150/2018-35, popřípadě s usnesením ze dne 14. 2. 2018, čj. 1 Azs 339/2017-49). Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť, jak vyplývá z citované judikatury, i ministr zahraničních věcí je součástí Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

[20] Nejvyšší správní soud upřesňuje, že se s ohledem na vady, které rozsudek krajského soudu vykazuje, nemohl zabývat podstatou sporu mezi žalobcem a stěžovatelem, tedy zda bylo v žalobcově případě na místě upustit od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, jakož ani jinými otázkami, které snad mohly v řízení vyvstat.

[21] Ve vztahu k závěru krajského soudu, dle kterého žalovaný uvedl, že případy neúspěšné registrace přes systém Visapoint nemohou být „odůvodněným případem“ (bod 38 rozsudku krajského soudu), dať rámec nutného odůvodnění aniž by Nejvyšší správní soud předjímal další rozhodnutí krajského soudu, kasační soud uvádí, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí na str. 8 a 9 zabýval výkladem pojmu „odůvodněný případ“. Citoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které mimo jiné plyne, že nemusí jít nutně vždy pouze o překážky na straně žadatele. Dále učinil závěr, že žalobce nijak neprokázal, že systém Visapoint nebyl vůbec funkční, pouze poukázal na to, že se on sám nedokázal prostřednictvím tohoto systému zaregistrovat. Je na krajském soudu, jak ve svém dalším rozhodování toto vypořádání vyhodnotí ale dosavadní interpretaci

provedenou krajským soudem (že by žalovaný uvedl, že případy neúspěšné registrace přes systém Visapoint nemohou být „odůvodněným případem“ - bod 38 rozsudku krajského soudu) považuje Nejvyšší správní soud za nepřesnou.

[22] Soud rovněž upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2019, čj. 5 Azs 234/2018-43, ve kterém se výkladu pojmu „odůvodněný případ“ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců rozsáhle věnoval.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 28. srpna 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu