



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **M. T. N.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 6. 2018, č. j. MV-14188-6/SO-2018, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2019, č. j. 57 A 91/2018 - 43,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2019, č. j. 57 A 91/2018 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 9. 5. 2017 podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání na území České republiky („zaměstnanecká karta“) na pracovní pozici uvedené v centrální evidenci volných pracovních míst obsažitelných držiteli zaměstnanecké karty (zaměstnavatel Masokombinát Plzeň s.r.o.).

[2] Dne 15. 9. 2017 žalobce požádal o změnu obsahu žádosti. Původní zaměstnavatel přesunul svou výrobu na území Slovenské republiky, o žalobce již proto nemá zájem. Žalobce si proto našel nového zaměstnavatele (EAST-WEST TRADECOM s.r.o.) a požádal o změnu žádosti na novou pracovní pozici u nového zaměstnavatele. Uvedl, že v případě nepovolení změny obsahu žádosti mu vznikne újma, neboť by dosavadní řízení absolvoval zbytečně, včetně zbytečně vynaložených nákladů. Nemá faktickou možnost podat novou žádost, neboť registraci v systému Visapoint si není běžný žadatel schopen

sám zajistit. Žalobce by si registraci musel koupit za částku, která se pohybuje kolem 8.000 – 9.0000 USD.

[3] Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 7. 11. 2017, č. j. OAM-14746-13/ZM-2017, změnu obsahu žádosti o vydání zaměstnanecké karty nepovolilo, neboť nebyly pro povolení změny splněny podmínky podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[4] Rozhodnutím ze dne 7. 11. 2017, č. j. OAM-14746-14/ZM-2017, pak ministerstvo zamítlo podle § 46 odst. 6 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty, neboť nesplňoval podmínku uvedenou v § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tedy že účelem jeho pobytu na území je zaměstnání na jedné z pracovních pozic uvedených v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

[5] Rozhodnutím ze dne 21. 6. 2018, č. j. MV-14188-5/SO-2018, žalovaná zamítla žalobcovu odvolání a potvrdila rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu obsahu. V záhlaví popsáním rozhodnutím pak žalovaná zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí o zamítnutí žádosti o zaměstnaneckou kartu.

II. Rozsudek krajského soudu

[6] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Plzni, který na jejím základu rozhodnutí žalované i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[7] Konstatoval, že podstatou sporu mezi účastníky řízení je, zda byly, či nebyly splněny podmínky pro změnu obsahu žalobcovy žádosti podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, resp. zda byly správní orgány oprávněny ukončit správní řízení procesně, aniž by došlo k věcnému přezkoumání změněné žádosti.

[8] Podle krajského soudu není správný závěr správních orgánů, že nebyly splněny podmínky pro změnu obsahu podání, tedy že žalobci nehrozila vážná újma, neboť mu nic nebránilo v tom, aby svoji žádost podal znovu. Podle krajského soudu totiž žalobce nemohl svou žádost podat znovu, resp. tak nemohl učinit lidsky důstojným způsobem. Soud plně odkázal na závěry, které učinil v rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 57 A 30/2018 – 95. V něm uvedl, že žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců ani jiného zákona správní orgán neopravňuje k „provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí“ či „provádění regulace počtu žadatelů“. Správní orgán je sice povinen „určit dobu pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění“ (§ 169d odst. 2 zákona o pobytu cizinců), a „stanovit a na úřední desce zveřejnit způsob sjednání si termínu osobního podání žádosti“ (§ 169f zákona o pobytu cizinců), avšak není oprávněn tak učinit za účelem popření zásady „dobré správy“ či „bránění dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů“. Připomněl náhled judikatury na fungování systému Visapoint. Podle krajského soudu správní orgány učinily nesprávný závěr, že žalobci nic nebránilo v tom, aby svoji žádost podal znovu. Jejich povinností bylo, aby v nemožnosti podat žádost znovu spatřovaly hrozbu vážené újmy a žádosti o povolení změny obsahu podání vyhověly.

[9] Krajský soud uzavřel, že se správní orgány dopustily závažného procesního pochybení, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť došlo k nesprávnému procesnímu skončení věci namísto jejího věcného projednání. Správní orgány pochybily, neboť se změněnou žádostí věcně nezabývaly.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[10] Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[11] Namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů. Krajský soud neodůvodnil, proč by skutečnost, zda účastník řízení může, či nemůže podat novou žádost o vydání zaměstnanecké karty, měla být relevantní pro posouzení, zda mělo být vyhověno žádosti o změnu obsahu podání.

[12] Stěžovatelka je toho názoru, že žalobce novou žádost podat může a mohl – o tom ostatně svědčí skutečnosti, že žádost o vydání zaměstnanecké karty dne 9. 5. 2017 podal. V době od podání žádosti do vyřazení pracovního místa z centrální evidence volných pracovních míst nedošlo k žádným právním ani faktickým změnám podmínek pro podávání žádosti – žalobce mohl tedy podat žádost stejným způsobem. Krajský soud tento fakt nezohlednil, pouze odkázal na judikaturu týkající se jiných cizinců, kterým se žádost nepodařilo podat.

[13] I pokud by stěžovatelka připustila, že žalobce nemohl podat novou žádost lidsky důstojným způsobem, krajský soud nevyjasnil, jakým způsobem mělo u žalobce dojít k vážné újmě. Přemístění zaměstnavatele a s ním spojené snížení počtu pracovních míst nemůže odůvodňovat žádost o změnu obsahu podání. Zákonem předpokládaným postupem je v takovém případě podání nové žádosti o změnu zaměstnanecké karty. Účelem § 41 odst. 8 správního řádu není napravovat újmu, která mohla vzniknout mezi subjekty soukromého práva. S tímto argumentem stěžovatelky se krajský soud nijak nevypořádal.

[14] Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že jediným přímým důsledkem zamítnutí žádosti je nemožnost pobývat a vykonávat zaměstnání na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu ve formě zaměstnanecké karty. Žalobce pobývá na území Vietnamské socialistické republiky, na území České republiky nikdy nepobýval ani nepracoval. Při nevydání zaměstnanecké karty tento stav zůstane zachován. Ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území neexistuje. Žalobci nemůže být způsobena vážná újma tím, že nebude jeho žádosti vyhověno pro nesplnění zákonných podmínek.

[15] Stěžovatelka má za to, že případná nemožnost podání nové žádosti nemůže představovat vážnou újmu. Eventuální pochybení správních orgánů při podání nové žádosti o vydání zaměstnanecké karty může být napraveno v rámci zákonem předvídaných procesních postupů. Možné budoucí pochybení však nelze napravit v řízení o žádosti ze dne 9. 5. 2017. Případ řešený v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, na který odkázal krajský soud, nelze srovnávat s případem žalobce. V tehdy řešené věci se žalobkyně prokazatelně pokusila podat žádost o zaměstnaneckou kartu, avšak osobní podání jí nebylo umožněno, protože

nebyla registrována v systému Visapoint. V nyní posuzované věci žalobce novou žádost o vydání zaměstnanecké karty nepodal, ani se o to nepokusil. V případě, že by se žalobce o podání žádosti pokusil, avšak zastupitelský úřad by mu podání svévolně znemožnil, mohl by se žalobce (v souladu s citovaným rozsudkem rozšířeného senátu) bránit zásahovou žalobou.

[16] Stěžovatelka požaduje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z odůvodnění rozsudku a citované judikatury je zřejmé, že nemožnost nebo značná obtížnost podání nové žádosti o zaměstnaneckou kartu je závažnou újmou, která žalobci hrozí v případě, kdy nebude vyhověno žádosti o změnu obsahu podání. Je všeobecně známo, jak obtížná byla registrace k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint v roce 2017. To, že se žalobci podařilo dne 9. 5. 2017 podat žádost, automaticky neznamená, že by se mu podařilo podat i novou žádost.

[18] Žalobce navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[19] Soud konstatuje, že kasační stížnost má všechny zákonem požadované formální náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, k níž by ostatně musel přihlédnout i z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[21] Krajský soud konstatoval, že žalobce nemohl svou žádost podat znovu, resp. že tak nemohl učinit lidsky důstojným způsobem. Tento závěr plně založil na svém rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 57 A 30/2018 - 95, jehož třístránková citace tvoří klíčové a fakticky jediné odůvodnění nyní posuzovaného rozsudku. Postupu soudu, který v odůvodnění rozsudku odkáže na právní závěry, ke kterým dospěl v jiné věci, nelze v obecné rovině nic vytknout. Pokud takto soud postupuje, je však současně třeba, aby vysvětlil, jak právní závěry učiněné v odlišné věci dopadají a mají být aplikovány v posuzované věci. Pouhá citace judikturních závěrů bez jejich vztažení na konkrétní skutkovou situaci nepředstavuje dostatečné odůvodnění rozhodovacích důvodů.

[22] Krajský soud se v rozsudku č. j. 57 A 30/2018 - 95 zabýval žádostí cizince o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o povolení k trvalému pobytu na území České republiky. Na základě závěrů vyslovených v judikatuře a zejména pak v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 10 Azs 153/2016 - 52 vyslovil, že systém Visapoint neumožňoval podat žádost o pobyt lidsky důstojným způsobem. Dále zkoumal otázku podávání těchto žádostí tzv. nouzovým způsobem, možnostmi soudní ochrany proti nezákonnému jednání zastupitelského úřadu, včetně toho, co vše lze považovat za nezákonný zásah a nároky na technické uspořádání vyřizování žádosti. Závěrem uvedl, že závěry rozšířeného senátu

zcela platí i pro nový „systém telefonického objednávání v kombinaci s tzv. živou frontou“, neboť i tento nový systém byl vytvořen k dosažení stejného nezákonného účelu, ke kterému správním orgánům sloužil Visapoint.

[23] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že shora popsané závěry uvedené v citovaném rozsudku krajského soudu a převzaté do rozsudku nyní přezkoumávaného v řízení o kasační stížnosti, jsou správné a mají náležitou oporu v konstantní judikatuře. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, jaký vztah mají tyto právní závěry k nyní posuzované věci. Předně je nutno připomenout, že v době rozhodování prvostupňového správního orgánu o žádosti o změnu obsahu podání (a o žádosti ve věci samé), tj. dne 7. 11. 2017, již systém Visapoint nefungoval (mezi účastníky řízení není sporu o tom, že jeho provoz byl ukončen k 31. 10. 2017. Systém Visapoint pak tím spíše nefungoval ani v době rozhodování stěžovatelky o odvolání, tj. k 28. 6. 2018. Soud přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tj. stěžovatelky.

[24] Není tedy zřejmé, jak krajský soud dospěl k závěru, že žalobce nemohl s ohledem na nastavení systému přijímání žádostí, podat svou žádost znovu lidsky důstojným způsobem. V tomto ohledu rozsudek krajského soudu zcela postrádá jakékoli skutkové rozhodovací důvody. Z odůvodnění rozsudku není patrné, jaký systém přijímání žádostí fungoval v době rozhodování správních orgánů, resp. proč by měly být na žalobcův případ aplikovány judikatorní závěry související se systémem Visapoint. Z rozsudku není ani patrné, zda žalobce uskutečnil pokusy o nové podání žádosti, v jakém systému, resp. zda svou žádost podal tzv. „nouzovým způsobem“.

[25] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, „[n]epřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.

[26] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že právě touto vadou je rozsudek krajského soudu stížen. Rozhodovací důvody soudu nejsou založeny na žádných skutkových zjištěních vztahujících se ke konkrétní posuzované věci. Závěr krajského soudu, že žalobce nemohl podat novou žádost o zaměstnaneckou kartu lidsky důstojným způsobem, není v rozsudku řádně zdůvodněn, neboť neobsahuje žádná skutková zjištění, která by takovému závěru svědčila.

[27] Kromě toho, že krajský soud řádně neodůvodnil závěr o nemožnosti opětovného podání žádosti, neuvedl ani žádné důvody, pro které podle jeho názoru představuje (údajná) nemožnost podat opětovně žádost o zaměstnaneckou kartu hrozbu vážné újmy ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu.

[28] Podle tohoto ustanovení *požádat o povolení změny obsahu podání účastník může pouze do vydání rozhodnutí (§ 71). Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli brozí vážná újma; tím není dotčeno ustanovení § 45 odst. 4. Ustanovení odstavců 2 až 4, 6 a 7 platí obdobně.*

[29] Žadatel o povolení změny obsahu podání musí tvrdit a prokázat, že mu hrozí vážná újma. Na správním orgánu pak je, aby při posouzení žádosti o změnu obsahu podání zhodnotil, zda účastníkem řízení tvrzené a prokázané skutečnosti spadají do rozsahu neurčitého právního pojmu „hrozba vážné újmy“, a zda je tedy možno žádosti vyhovět.

[30] Podle stěžovatelky žalobce v nyní posuzované věci existenci skutečností představujících vážnou újmu neprokázal. Krajský soud k tomu pouze kategoricky uvedl, že povinností správních orgánů bylo, aby v nemožnosti podat žádost o zaměstnaneckou kartu spatřovaly „hrozbu vážné újmy“ a žádosti žalobce vyhověly. Nijak však již neodůvodnil, proč (dosud neprokázaná) nemožnost podání žádosti představuje pro cizince „hrozbu vážné újmy“. V této souvislosti přitom nelze pominout, že žalobce jak ve správním řízení, tak v řízení před soudem hrozbu vážné újmy spíše než s nemožností podat novou žádost spojoval s administrativními a dalšími náklady souvisejícími s nutností podat novou žádost. I v tomto ohledu tedy rozsudek krajského soudu postrádá náležité odůvodnění.

[31] Kasační soud pak nad rámec nutného odůvodnění konstatuje, že je nepřesný též závěr krajského soudu, že se správní orgány žalobcovou žádostí věcně nezabývaly, ale došlo k „procesnímu skončení“ věci. Správní orgány žalobcovu žádost, byť v původní podobě, věcně projednaly. S ohledem na neexistenci volného pracovního místa v době rozhodování o žádosti o zaměstnaneckou kartu pak nutně musely podle § 46 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 42g odst. 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců dospět k závěru, že zákonné podmínky pro vydání zaměstnanecké karty nebyly naplněny.

[32] Závěrem pak Nejvyšší správní soud připomíná, že se systémem podávání žádostí o pobytová oprávnění v době rozhodování stěžovatelky o odvolání, tj. k 21. 6. 2018, zabýval např. v rozsudku ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 Azs 440/2018 - 44, v kterém, uzavřel, že „[z]e zjištěného skutkového stavu nevyplývalo, že by tento systém fungoval svévolně, neprůhledně, diskriminačně, neracionálně či neférově. V případě stěžovatelů ani nelze hovořit o tom, že by jim tento systém dlouhodobě znemožňoval podat žádost o udělení povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, neboť zásahovou žalobu podali již po dvou neúspěšných pokusech o sjednání termínu, které učinili v jeden den“.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Zejména tedy přezkoumatelně vyjeví skutkové důvody svého rozhodnutí a jejich pohledem pak posoudí řádně uplatněné žalobní námitky. Vzhledem k tomu, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, nemohl se již kasační soud věnovat jeho přezkumu v rozsahu dalších kasačních námitek, které směřují k věcnému posouzení (zejména námitkami neexistence hrozby vážné újmy na straně žalobce).

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. dubna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu