



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: N. V. D., zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí** (původně ministr zahraničních věcí), se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 57 A 16/2018 – 53,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 57 A 16/2018 – 53, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žádostí ze dne 19. 11. 2017, adresovanou Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*zastupitelský úřad*“), požádal žalobce o zaměstnaneckou kartu a spojil ji se žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Ke dni 31. 10. 2017 byl přitom na zastupitelském úřadě 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, č. j. 3765/2017-HANOI-70/a (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), 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 rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítl žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty

a řízení o žádosti o toto pobytové oprávnění zastavil. Žalobce se proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bránil rozkladem. Ministr zahraničních věcí se v rozhodnutí ze dne 1. 3. 2018, č. j. 101212-3/2018-OPL (dále také jen „rozhodnutí o rozkladu“), ztotožnil se závěrem, že žalobcova situace neodůvodňovala upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, rozklad zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. Přitom mimo jiné konstatoval, že neúspěšné pokusy žadatele registrovat se přes systém Visapoint nejsou důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti a nedokazují ani to, že tento systém nebyl v době těchto pokusů funkční.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „*krajský soud*“), který rozsudkem ze dne 18. 12. 2018, č. j. 57 A 16/2018 – 53, zrušil rozhodnutí o rozkladu i prvostupňové správní rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že tato rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť zastupitelský úřad nijak nereagoval na tvrzení, 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 pak 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 skutkovým okolnostem žalobcova případu. Dále zkritizoval blíže nezdůvodněný závěr správních orgánů, že omezení funkčnosti objednávacího systému, respektive omezení provozu zastupitelského úřadu, není důvodem pro upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Tento výklad podle soudu nepřipustně zúžil rozsah případů odůvodňujících upuštění od osobního podání žádosti pouze na zdravotní a sociální důvody na straně žadatele. Krajský soud uzavřel, že nefunkčnost objednávacího systému v listopadu 2017, spojená s nedostupností zastupitelského úřadu v daném období, je oním *odůvodněným případem*, pro který mělo být v posuzované věci upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti.

[4] Žalovaný (dále jen „*stěžovatel*“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Trvá na tom, že krátkodobé omezení objednávání žadatelů o pobytové oprávnění spojené s přechodem na nový objednávací systém není případem odůvodňujícím upuštění od osobního podání žádosti. I pokud by připustil, že krátkodobý, jasně časově ohraničený, výpadek registračního systému je důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, nepřekročil v žalobcově případě meze správního uvážení. K tomu odkazuje na judikaturu převážně jiných krajských soudů. Dále označuje část odůvodnění napadeného rozsudku 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. Krajský soud podle stěžovatele nepřihlédl k tomu, že v rozhodnutí o rozkladu ministr vysvětlil, proč nepovažuje okolnost přechodu na nový registrační systém za *odůvodněný případ* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel závěrem namítá, že krajský soud v dané věci nenařídil ústní jednání, ačkoli stěžovatel nařízení ústního jednání požadoval ve vyjádření k žalobě.

pokračování

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s argumentací krajského soudu, navrhuje proto její zamítnutí. Stěžovatel ani zastupitelský úřad dostatečně nezduodnili zamítnutí jeho žádosti o upuštění od osobní účasti při podání žádosti, čímž zatížili svá rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť řádně nevysvětlili a nevymezili neurčitý právní pojem *odůvodněný případ* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu považuje žalobce za účelovou, krajský soud se totiž argumentací správních orgánů zabýval. Z napadeného rozsudku podle žalobce dále zřetelně vyplývá, že krajský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí o rozkladu spolu s rozhodnutím zastupitelského úřadu primárně z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti, přičemž v takovém případě se rozhoduje podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání. V dalším pak žalobce reaguje na argumenty stěžovatele vznesené v kasační stížnosti, jež se primárně týkají toho, zda byly v řešeném případě dány důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

[6] Stěžovatel podal k vyjádření žalobce repliku, v níž předně odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2019, č. j. 6 Azs 30/2019 – 29, a ze dne 19. 3. 2019, č. j. 4 Azs 22/2019 – 50. Obě zmiňovaná rozhodnutí se týkala skutkově i právně obdobných případů a kasační soud v nich potvrdil názor stěžovatele, že rozsudek krajského soudu je vnitřně rozporný. Stěžovatel dále setrvává ve svém přesvědčení, že přechod na nový objednávací systém nemůže být *odůvodněným případem*, pro který by bylo možné od povinnosti osobního podání žádosti upustit. Pokud by takovým případem byl, stěžovatel nijak nepřekročil meze správního uvážení, jestliže i tak žádosti nevyhověl. I v předchozích případech navíc rozlišoval mezi technickými či organizačními překážkami na straně zastupitelského úřadu a mezi pouhými dočasnými opatřeními za účelem přechodu na nový systém. Proto nesouhlasí s tvrzením žalobce, že zcela obrátil svou dosavadní praxi a závěry v otázce uznávání důvodů pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o pobytové oprávnění. Závěrem stěžovatel poukazuje na to, že právě přijetím žádosti zastupitelským úřadem začíná správní řízení s pevně stanovenými lhůtami, které může končit vydáním „*nevratného*“ pobytového oprávnění. Podmínky příjmu žádostí jsou tedy nedílnou součástí nastavení podmínek pro zahájení řízení ve věci samé, jde o spojené nádoby a úloha zastupitelských úřadů je v tomto směru nezastupitelná. To se projevilo i ve významném posílení pravomocí zastupitelských úřadů, a to právě v podobě institutu osobního podání žádosti a ze stanovení důsledků plynoucích z nesplnění této povinnosti.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. pověřená osoba disponující příslušným právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věta první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Při posuzování kasační stížnosti vycházel Nejvyšší správní soud ze svých předešlých rozhodnutí, ve kterých přezkoumával – za obdobného skutkového i právního stavu věci – téměř totožné rozsudky Krajského soudu v Českých Budějovicích. V první řadě lze odkázat na stěžovatelem v replice citované rozsudky č. j. 6 Azs 30/2019 – 29, a č. j. 4 Azs 22/2019 – 50, a dále též namátkou například na rozsudky ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 39/2019 – 61, ze dne 22. 5. 2019, č. j. 1 Azs 90/2019 – 42, ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Azs 121/2019 – 44, ze dne 28. 8. 2019, č. j. 8 Azs 47/2019 – 61, ze dne 5. 9. 2019, č. j. 2 Azs 28/2019 – 67, či z nedávné doby ze dne 30. 3. 2020, č. j. 7 Azs 55/2019 – 41 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ve všech citovaných rozhodnutích zdejší soud ke kasační stížnosti žalovaného správního orgánu rozsudky krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud nyní neshledal žádný důvod pro to, aby se od své předchozí konstantní judikatury odchýlil.

[10] Stěžovatel 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 stěžovatel nařízení jednání opravdu požadoval (viz vyjádření k žalobě ze dne 31. 5. 2018, založené na č. l. 35 spisu krajského soudu).

[11] 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 (viz například rozsudek ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 – 58).

[12] Rozhodnutí ve věci bez jednání by samo o sobě bylo v projednávané věci v pořádku, jelikož krajský soud učinil závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [srovnej § 51 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud však (podobně jako v rozsudcích uváděných výše v odstavci [9] tohoto rozhodnutí) shledává, že odůvodnění napadeného rozsudku je vnitřně rozporné, a tím nepřezkoumatelné. Krajský soud totiž stěžovateli na jednu stranu vytkl, že se nezabýval tím, zda lze, popřípadě proč nelze, omezení fungování registračního systému považovat za *odůvodněný případ* pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (především odst. 31 až 38 odůvodnění napadeného rozsudku), hned nato však zkritizoval závěr správních orgánů, že „[ž]alobcem namítané objektivní okolnosti na straně zastupitelského úřadu v podobě omezení jeho provozu nelze pod odůvodněné případy podřadit“ (viz odst. 41 a následující rozsudku krajského soudu). Takové odůvodnění však nemůže obstát.

[13] Pokud má být vadou správního rozhodnutí chybějící výklad neurčitěho právního pojmu obsaženého v zákoně, nelze mu zároveň vytýkat, že tento pojem interpretuje nesprávně. Z logiky věci nelze nepřezkoumatelný závěr zároveň věcně přezkoumat (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 –

pokračování

91). Krajský soud však v druhé části odůvodnění rozsudku úvahy stěžovatele podrobně přezkoumal, a i přesto učinil závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí o rozkladu, čímž se s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyhnul rozhodnutí věci po jednání. Sám tak popsáním postupem zatížil vlastní rozsudek nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti – není totiž zřejmé, pro kterou z vad, jež vedle sebe nemohou obstát, krajský soud rozhodnutí správních orgánů vlastně zrušil. Kasační stížností napadený rozsudek je proto třeba zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž musí tuto vnitřní rozpornost odstranit.

[14] Nejvyšší správní soud dále stejně jako v dříve judikovaných věcech konstatuje, že krajský soud považoval za žalovaného ministra zahraničních věcí, který zde však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64). Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu, neboť, jak vyplývá z citované judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

[15] Nejvyšší správní soud pro úplnost uzavírá, 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 namístě upustit od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, jakož ani jinými otázkami, které mohly v řízení vyvstat.

[16] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.; viz odstavec [13] výše).

[17] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3, věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. července 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu