



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **D. H. K.**, zastoupený Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministr zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106816-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 60/2018 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Marka Sedláka, advokáta se sídlem Příkop 8, Brno.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ministra zahraničních věcí (dále jen „ministr“) ze dne 13. 4. 2018, č. j. 106816-3/2018-OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „zastupitelský úřad“ či „prvostupňový správní orgán“) ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3808/2017-HANOI (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byla dle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zamítnuta žalobcova žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o této žádosti bylo zastaveno.

[2] Rozhodnutí ministra napadl žalobce u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2019, č. j. 57 A 60/2018 – 43 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí ministra i prvostupňové správní rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení; zároveň žalovanému uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[3] Krajský soud shrnul, že podstatou sporu je, zda § 169d odst. 2, § 169f a § 169h výslovně zmocňují zastupitelské úřady k provádění regulace (filtrace) podávaných žádostí o pobytové tituly již na jejich úrovni. Naznal přitom, že pokud by měl být správní orgán oprávněn provádět regulaci podávaných žádostí či počtu žadatelů „na vstupu“, muselo by toto oprávnění být stanoveno zákonem; žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců však správní orgán k takovému postupu nezmocňuje. Poukázal, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 věta první správního řádu) a taktéž že existuje povinnost správního orgánu umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu); citoval přitom z komentářové literatury k těmto ustanovením. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2014, č. j. 6 Afs 144/2014 – 42, jež shrnul tak, že je neakceptovatelné, aby správní orgány bránily dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů obstrukčním jednáním vyvěrajícím výhradně z překážek ležících na straně správního orgánu, které jsou čistě organizačního charakteru a nejsou ani zdaleka nepřekonatelné. Pro účely aplikace zákona o pobytu cizinců není vyloučena platnost základních zásad činnosti správních orgánů, pročez je dle krajského soudu nezbytné jeho jednotlivá ustanovení vykládat pokud možno ve prospěch dotčených osob, resp. ve smyslu těchto zásad. Ustanovení § 169d odst. 2, § 169f a § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je proto dle soudu nezbytné nahlížet tak, že správní orgán je sice povinen určit úřední dobu pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a na úřední desce zveřejnit způsob sjednání si termínu osobního podání žádosti, avšak není oprávněn tak učinit za účelem popření zásady dobré správy či bránění dotčeným osobám v uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů. Upozornil taktéž, že nestanoví-li zákon výslovně jinak, je každý správní orgán povinen přijmout veškerá podání, k čemuž musí uzpůsobit svoji činnost. Pokud tak neučiní (v posuzované věci navíc zcela záměrně), je jeho povinností přijmout i žádosti podané „nouzovým“ způsobem. Je proto zcela nepřípustné, aby zastupitelské úřady bez výslovného zákonného zmocnění omezovaly počty podaných žádostí uměle vytvořenými překážkami ležícími čistě na jejich straně. Má-li být počet podaných žádostí omezen například určitými „kvótami“, je nezbytné, aby je stanovil zákon. Krajský soud pak měl za to, že není možné vykládat čl. 8 odst. 3 Směrnice tak, že by bylo možné počet osob, jimž bude vydána zaměstnanecká karta, omezovat již „na vstupu“, tedy tím, že bude určitému množství cizinců znemožněno už to, aby žádost vůbec podali. Zároveň poukázal, že Česká republika netransponovala danou 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.

[4] Krajský soud dále obsáhle citoval z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52 (body 92 - 101), v nichž se vyjádřil ke kvalitám a funkčnosti systému Visapoint. Zdůraznil, že nastoupilo-li po jeho zrušení období, v němž nebyly přijímány vůbec žádné žádosti (nyní řešená situace), pak

pokračování

odkazované závěry zůstaly plně aplikovatelné, neboť zastupitelský úřad svým postupem celou situaci pro žadatele ještě více zhoršil. Pro posuzované období totiž v podstatě zcela znemožnil sjednání si jakéhokoli 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, jestliže je osobní podávání žádostí vyloučeno. Souhlasil sice s tvrzením žalovaného, že příprava nového mechanismu přijímání žádostí mohla způsobit technické komplikace, které vyústily v dočasné uzavření zastupitelského úřadu (provozní komplikace technického rázu představují běžný jev, jímž může být postižen jakýkoliv orgán veřejné moci), tato situace však v žádném případě nemohla být kladena k tíži adresátů veřejné moci, a to zvláště tehdy, když zákon upravuje institut upuštění od osobního podání žádosti, který umožňuje při respektování práv žadatelů na tento mimořádný technický stav adekvátně reagovat.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření k ní

[1] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelný a nezákonný. Správní orgány postupovaly v souladu s judikaturou. Dočasná neexistence objednávacího systému sama o sobě nemůže být hodnocena jako situace, která odůvodňuje tzv. nouzový způsob podávání žádostí. Přejít na nový objednávací systém byl jasně časově ohraničen, sledoval legitimní cíl a nepřekročil mez toho, co bylo k vyřešení situace v Hanoji nezbytné. Zastupitelský úřad o ukončení provozu systému Visapoint informoval předem. Příprava nového objednávacího systému byla podle stěžovatele krokem k prospěchu potenciálních žadatelů o pobytová oprávnění. Doba tří týdnů, v níž byl provoz zastupitelského úřadu omezen, je přiměřená, a to vzhledem k složitějšímu řešení personálních a technických otázek úřadu v cizině.

[2] Dále stěžovatel polemizuje s názory krajského soudu stran 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 (Úř. věst. L 343, 23. 12. 2011, s. 1-9; dále jen „směrnice 2011/98/EU“).

[3] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Uvedl, že správní úřady předem a s dostatečným předstihem věděly, že provoz systému Visapoint bude ukončen, přesto nebyly schopny zajistit plynulý přestup z tohoto systému na nový systém přihlašování žadatelů o pobytová oprávnění. Jejich pochybení nelze klást k tíži těchto žadatelů.

[4] Svou argumentaci stěžovatel dále rozvedl v replice uplatněné k vyjádření žalobce. Uvádí v ní mimo jiné, že není povinen mít objednávací systém v nepřetržitém provozu, např. o víkendech či o půlnoci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel tvrdí napadení rozsudku krajského soudu pro důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že téměř obsahově totožnou kasační stížností téhož stěžovatele ve stejné právní a obdobné skutkové situaci se již zabýval např. v rozsudcích ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 216/2019 - 46, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 - 42, či ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 147/2020 - 41 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Z právního posouzení v nich učiněného vycházel Nejvyšší správní soud i v nyní projednávaném případě, neboť neshledal žádný důvod, proč se od již dříve vyslovených závěrů odchýlit.

[8] Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce již od počátku tvrdil, že se dlouhodobě neúspěšně pokoušel zaregistrovat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint. Uvedl přitom, že tato skutečnost byla zastupitelskému úřadu známa z jeho úřední činnosti, přesto však konstatoval, že na základě případné výzvy správního orgánu znova doloží desítky výtisků z internetové stránky systému Visapoint (potvrzující nemožnost registrace k podání žádosti o pobytové oprávnění), které jeho zástupce již dříve předložil v případě jiných žadatelů (srov. Žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti ze dne 21. 11. 2017). 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 sděleno, 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. 2017 na konzulárním úseku dočasně omezen. Dne 22. 11. 2017 pak byla zastupitelskému úřadu doručena žádost žalobce o zaměstnaneckou kartu spojená s žádostí o upuštění od jejího osobního podání ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců; tento postup přitom žalobce odůvodnil tím, že je mu dlouhodobě znemožněno tuto žádost podat osobně.

[9] 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 (srov. rozsudky rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, č. 3601/2017 Sb. NSS, a 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

pokračování

dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.

[10] 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).

[11] 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 (srov. 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 uvedl, že „prostřednictvím 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 pak 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.

[12] V rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 - 52, rozšířený senát uvedl, že „je na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější 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, vícestupňovou proceduru posuzování žádostí, prvky náhodného výběru, nástroje

ekonomické regulace (správní poplatky v citelné výši) anebo kombinaci 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.“

[13] K rozsudkům krajských soudů, jimiž stěžovatel v podané kasační stížnosti podpůrně argumentoval ve svůj prospěch a z nichž obsáhle citoval, Nejvyšší správní soud z úřední činnosti zjistil: rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 27. 6. 2018, č. j. 52 A 11/2018 - 164, 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, která je vedena pod sp. zn. 8 Azs 419/2018 (o níž doposud nebylo rozhodnuto); kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 14 A 27/2017 - 73, pak sice byla rozsudkem ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 Azs 176/2018 - 54, zamítnuta, jednalo se ovšem o odlišnou situaci, neboť předmětnou žalobou se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem zastupitelského úřadu.

[14] V rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 - 42 (zrušujícím rozsudek krajského soudu, o jehož argumentaci stěžovatel opřel svou kasační stížnost), 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 NSS 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, neboť 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, byť 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 dané 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 NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019 - 54; uzavřel přitom, 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.

[15] K nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že se v první řadě zabýval tím, zda je napadený rozsudek krajského soudu přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Stěžovatel namítá

pokračování

nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku předně z důvodu, že krajský soud postavil své závěry na posouzení oprávnění zastupitelského úřadu provádět regulaci podávaných žádostí, nikoliv na otázce, zda byly v dané věci dány důvody pro zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že sama podstata sporu skutečně tkvěla v otázce zákonnosti zamítnutí žalobcovy žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, které se krajský soud (i když stručně a nikoliv zcela explicitně) věnoval v odst. [58] napadeného rozsudku. Nelze však přisvědčit stěžovateli v tom, že by krajským soudem učiněné posouzení oprávněnosti zastupitelského úřadu provádět jakoukoli regulaci podávaných žádostí již „na vstupu“ bylo v dané věci irrelevantní, natož že by způsobovalo nesrozumitelnost napadeného rozsudku; tuto argumentaci totiž předestřel žalobce (srov. odst. [2 - 3] rozkladu žalobce ze dne 15. 2. 2018), stejně tak se k ní vyjádřil i ministr (srov. bod III/zaprvé napadeného rozhodnutí). Krajský soud tedy pouze reagoval na účastníky řízení dříve vyslovené argumenty; jestliže některé z řešených otázek věnoval (být třeba i nadbytečně) obsáhlejší pasáže v rámci napadeného rozsudku, nepůsobuje to samo o sobě jeho nepřezkoumatelnost.

[16] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel dále spatřoval v tom, že krajský soud vzal v rámci svého právního posouzení věci v potaz i předcházející období fungování systému Visapoint. V nyní posuzovaném případě však žalobce argumentoval tím, že se dlouhodobě neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti, což stěžovatel vůbec nerozporoval (resp. poprvé tak učinil až v replice k vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, když uvedl, že žalobce tuto skutečnost řádně neprokázal). S ohledem na výše citovanou judikaturu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem, který považoval za relevantní pro posouzení dané věci i předchozí fungování systému Visapoint, a jeho odůvodnění proto neshledal nepřezkoumatelným; stejně tak nenaznal, že by krajský soud vzal za základ napadeného rozsudku nesprávně zjištěný skutkový stav (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 – 42).

[17] Napadený rozsudek pak dle Nejvyššího správního soudu není nepřezkoumatelný ani z důvodu argumentace krajského soudu Směrnicí, jak se z důvodu její neaplikovatelnosti na řešenou věc domnívá stěžovatel. Předně je třeba zdůraznit, že na tuto Směrnici poukázal nejprve žalobce (srov. odst. [5] rozkladu žalobce ze dne 15. 2. 2018); dále se k ní vyjadřoval též ministr (srov. bod III/začtvrté napadeného rozhodnutí), přičemž uvedl, že přijetí omezeného počtu žádostí s ní není v rozporu. Krajský soud přitom zrušil napadené rozhodnutí především 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 zcela vyloučeno. Co se Směrnice týče, tou argumentoval pouze ve vztahu k tvrzení stěžovatele 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 žadatelů znemožněno žádost vůbec podat. Dále konstatoval, že Česká republika Směrnici netransponovala a je nepřípustné o případném omezení počtu přijímaných žádostí rozhodovat bez zákonného zmocnění. Tyto závěry krajského soudu nelze rozhodně vyhodnotit jako nesrozumitelné, jak tvrdí stěžovatel, nadto jsou souladné 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 „*ve vztahu k čl. 8 odst. 3 směrnice nelze v neposlední řadě odhlédnout ani od toho, že se týká meritorního posuzování žádosti (vyhodnocení žádosti jako nepřipustné), zatímco nyní souzená věc, jak již soud zdůraznil, spadá do fáze „předprocesní“ a týká se pouze otázky způsobu podání žádosti, nikoli její přípustnosti*“ (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 Azs 80/2019 – 42).

[18] Jádrem kasační stížnosti je pak posouzení otázky, zda dočasnou neexistenci objednáciho 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 v rozsudku ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 42, 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 objednáci systém, přičemž uvedená situace sice nebyla důsledkem svévole správního orgánu, ale jednalo se o závažné provozní problémy na straně zastupitelského úřadu ve smyslu rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 Aps 6/2010 – 106. To ovšem ještě bez dalšího neznámá, že se nutně muselo také jednat o odůvodněný případ ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť je vždy třeba zohlednit celkovou dobu, po kterou se žadatel neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[19] Názor krajského soudu, že žadatelům o zaměstnaneckou kartu je třeba v případě dočasného zrušení objednáciho systému a z toho plynoucí nemožnosti sjednat termín pro osobní podání žádosti vždy umožnit podat žádost nouzovým způsobem, je proto třeba korigovat. 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 cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož 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 se nejednalo pouze o dobu dočasného uzavření zastupitelského úřadu. Žalobce podle svého tvrzení opakovaně bezúspěšně usiloval o přihlášení do předcházejícího objednáciho systému Visapoint, a proto je nutné zohlednit (v případě, že bude toto tvrzení prokázáno) celkovou dobu, po kterou se neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Důvody, pro něž krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí, tedy i přes výše uvedené ob stojí; na zákonnost jeho závěru ve věci samé totiž nemá učiněný korektiv žádný vliv. Pro správní orgán je přitom 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).

[20] Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že krajský soud považoval za žalovaného ministra zahraničních věcí, který však v dané věci není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán [k postavení zastupitelského úřadu v obdobné věci, jako je ta nynější, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2018,

pokračování

č. j. 1 Azs 195/2018 - 48, část IV. a)]. Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu, neboť ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud tedy fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelem uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, stěžovatel je proto povinen mu nahradit účelně vynaložené náklady řízení.

[23] Náklady řízení procesně úspěšného žalobce činí odměna za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. k) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“)], dále 300 Kč jako náhrada hotových výdajů advokáta [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je třeba k nákladům právního zastoupení připočíst částku představující tuto daň ve výši 714 Kč. Stěžovateli tedy bylo uloženo zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem částku 4114 Kč.

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

V Brně dne 30. července 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu