



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: **P. Q. T.**, 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 Plzni ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 50/2018 – 153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal dne 16. 11. 2017 na Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále jen „*zastupitelský úřad*“) žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Z hlediska skutkových okolností je pro řízení o kasační stížnosti podstatné, že žalobce podal žádost prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, a to v době, ve které již byl ukončen registrační systém Visapoint (ke dni 31. 10. 2017), přičemž nový objednávací systém ještě nebyl v provozu. Podrobnosti ohledně přechodu na nový systém měly být zveřejněny dne 24. 11. 2017, fungovat měl od prosince 2017, a v listopadu tohoto roku tak nebylo umožněno sjednání nových termínů pro podání pobytových žádostí. V době od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017 nadto zastupitelský úřad omezil svůj provoz. Na nový způsob objednávání žadatelů k osobnímu podání žádostí – přes telefonické objednávky – nakonec zastupitelský úřad přešel ode dne 27. 11. 2017.

[2] Usnesením ze dne 7. 12. 2017, č. j. 3757/2017-HANOI-55/a (dále též jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), zastupitelský úřad zamítl žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o této žádosti 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*“), zastavil. Žalobce se proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bránil rozkladem. Ministr zahraničních věcí se v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2018, č. j. 102034-3/2018-OPL (dále také jen „*rozhodnutí o rozkladu*“), ztotožnil se závěrem, že situace žalobce neodůvodňovala upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, rozklad zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí o rozkladu brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 50/2018 – 153, vyhověl, zrušil rozhodnutí o rozkladu i prvostupňové správní rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že jádro sporu tkví v posouzení, zda byly v daném případě dány důvody pro upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, respektive zda správní orgány postupovaly správně, pokud zamítly žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění a řízení zastavily.

[4] Krajský soud nejprve uvedl, že důvodná není námitka žalobce, v níž poukazoval na nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Měl za to, že tato rozhodnutí obsahují jednoznačné závěry, u nichž soudu nic nebránilo v tom, aby je věcně přezkoumal. Krajský soud dále vyšel z konstantní judikatury správních soudů vztahujících se k registračnímu systému Visapoint, podle níž tento systém řádně nefungoval, a za jeho účinnosti tak bylo nezbytné akceptovat i žádosti podané „nouzovým“ způsobem. Podle krajského soudu ani v projednávané věci nebylo důvodu tuto judikaturu opomenout, byť žalobce podal svou žádost až po ukončení provozu systému Visapoint. Učinil tak ovšem v době, kdy zastupitelský úřad nepřijímal vůbec žádné žádosti, čímž celou situaci pro žadatele ještě více zhoršil. V posuzovaném období (v listopadu 2017 – pozn. Nejvyššího správního soudu) bylo v podstatě nemožné, aby si žadatel o pobytové oprávnění sjednal osobní termín k podání žádosti. Jestliže závěr o nutné akceptaci žádosti podané „nouzovým“ způsobem platil v době účinnosti systému Visapoint, musí platit tím spíše v období, ve kterém nefungoval žádný systém. Případné technické komplikace spojené s přípravou přechodu na nový systém jdou plně k tíži správních orgánů. Krajský soud se závěrem vyjádřil k výkladu čl. 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 (dále jen „*Směrnice 2011/98/EU*“). Podle soudu nejde daný článek vykládat tak, že lze počet osob, jimž má být vydávána zaměstnanecká karta, omezovat již „na vstupu“ – tedy tím, že určitému množství cizinců bude znemožněno, aby žádost o tento druh pobytu vůbec podali. Krajský soud uzavřel, že napadená správní rozhodnutí trpí nezákonností, proto je zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování

[5] 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.“). Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje v tom, že soud vycházel při rozhodování z nesprávně zjištěného skutkového stavu věci. Vzal totiž v potaz i období fungování objednávacího systému Visapoint, ačkoli tento systém v rozhodné době (tedy v době podání žádosti žalobcem) již nebyl funkční. Z hlediska skutkového stavu je pro daný případ relevantní pouze období dočasného omezení provozu konzulárního úseku zastupitelského úřadu, v jehož rámci se přecházelo na nový registrační systém, tj. období od 9. 11. 2017 do 30. 11. 2017, respektive do 27. 11. 2017, kdy začal nový systém fungovat. V tomto období také žalobce svou žádost o zaměstnaneckou kartu podal (dne 20. 11. 2017). Pokud krajský soud založil svoje rozhodnutí na úvaze o předcházejícím období fungování systému Visapoint, nelze než jeho rozsudek shledat nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Krajský soud pochybil i v tom, že napadený rozsudek opřel o výklad čl. 8 odst. 3 Směrnice 2011/98/EU, ačkoli to bylo v dané věci nepřipadné. Prvostupňové správní rozhodnutí, jakož i žalobou napadené rozhodnutí o rozkladu, totiž nebylo založeno na argumentaci týkající se uvedené směrnice. Stěžovatel zmínil Směrnici 2011/98/EU teprve až ve vyjádření k žalobě, a to pouze pro dokreslení celé věci. Krajský soud nepřiléhavě odvíjel odůvodnění rozsudku od výkladu Směrnice 2011/98/EU, rozsudek je proto nepřezkoumatelný též z důvodu nesrozumitelnosti. V závěru kasační stížnosti stěžovatel pro úplnost brojí i proti věcným závěrům krajského soudu ohledně čl. 8 odst. 3 dané směrnice, protože je nepovažuje za správné, byť v posuzované věci o aplikaci tohoto ustanovení vůbec nejde.

[6] Krajský soud dále podle stěžovatele nesprávně posoudil pojem *odůvodněný případ* ve smyslu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel upozorňuje na to, že dle dosavadní judikatury má stát povinnost umožnit žadatelům získat termín v přiměřené době, nikoli ihned. Dočasné omezení provozu zastupitelského úřadu a dočasná neexistence objednávacího systému nepředstavují důvody, pro které by měly být k věcnému posouzení přijaty žádosti podané „nouzovým“ způsobem. Pouhé třítydenní omezení provozu a příjmu žádostí kvůli přechodu na nový systém lze pokládat za legitimní a přiměřené opatření. Příprava nového systému nadto byla jednoznačně ve prospěch žadatelů. Důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu tedy nebyly v daném případě dány, jak chybně dovodil krajský soud. Stěžovatel k tomu cituje z judikatury jiných krajských soudů, které daly jeho argumentaci ve skutkově a právně obdobných (či identických) případech za pravdu. Stěžovatel uzavírá, že napadený rozsudek v důsledku vede k tomu, že zastupitelský úřad je vždy povinen přijmout žádost o zaměstnaneckou kartu, jakmile ji žadatel podá. Závěry krajského soudu neumožňují, aby si zastupitelský úřad zorganizoval práci s ohledem na své omezené kapacitní možnosti. I judikatura Nejvyššího správního soudu uznává, že v jednom okamžiku nelze přijmout všechny žádosti, tedy že termín k osobnímu podání některý žadatel získá, a jiný nikoliv. Pouze nesmí dojít k excesům a objednávací systém nesmí být nastaven tak, aby vůbec neumožňoval se k termínu registrovat. Korektiv upuštění od povinnosti osobního podání žádosti neslouží k tomu, aby překlenul toliko krátkodobé pozastavení objednávek v důsledku přechodu na jiný systém. Takovou situaci nelze označit za stav, v němž je nemožné podat pobytovou žádost lidsky důstojným způsobem a v přiměřeném čase.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[8] 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.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez námítky stěžovatele. Kasační soud však rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným neshledal, tato námitka tak není důvodná z důvodů předestřených níže.

[11] Krajský soud v rozsudku podrobně rekapituloval znění žaloby, obsah vyjádření stěžovatele a průběh řízení před soudem. Správně identifikoval jádro sporu, tedy zda byly v daném případě dány důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, či nikoli. Na stěžejní žalobní body, týkající se přezkoumatelnosti správních rozhodnutí a jejich zákonnosti, poté srozumitelně odpověděl. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Rozsudek tedy není nepřezkoumatelný, jak tvrdí stěžovatel, ostatně s jeho závěry v kasační stížnosti věcně polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti rozsudku nebylo možné. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost s ohledem na to, že krajský soud podle něj vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Této argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje. Z rozsudku nijak nevyplývá, že by krajský soud vycházel z jiného skutkového stavu, než který byl dán v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Okolnost, že krajský soud na věc analogicky aplikoval judikaturu vztahující se k fungování systému Visapoint, neboť se domníval, že její závěry jsou přenositelné i na nyní projednávaný případ, nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud netvrdil, že žalobce podal žádost za účinnosti registračního systému Visapoint, naopak výslovně podotknul, že žádost byla podána v období následujícím po zrušení tohoto systému (viz odstavec 52 rozsudku krajského soudu). Podstatné též je, že žalobce v žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu poukazoval na to, že se právě za účinnosti systému Visapoint dlouhodobě neúspěšně pokoušel registrovat k termínu osobního podání. Otázka fungování dotčeného systému proto byla pro posouzení sporu též relevantní (k tomu viz níže).

[12] Stejně tak nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku to, že se krajský soud vyjádřil ke Směrnici 2011/98/EU. Krajský soud tím reagoval na určitou polemiku ohledně této směrnice, kterou ve svých vyjádřeních vedl žalobce se stěžovatelem, přičemž přisvědčil výkladu směrnice, který zastával žalobce. Danou argumentací pak především podpořil svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí o rozkladu a jemu předcházejícího prvostupňového usnesení zastupitelského úřadu. Tento postup neznamená, že je napadený rozsudek

pokračování

nesrozumitelný. Správnost právních závěrů učiněných krajským soudem lze napadat kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., což ostatně stěžovatel také činí.

[13] Ohledně zákonnosti rozsudku krajského soudu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Při posuzování kasační stížnosti vycházel ze svých předešlých rozhodnutí. Zdejší soud vzal v potaz především rozsudek ze dne 25. 9. 2020, č. j. 3 Azs 135/2019 – 37 (všechna zde uvedená rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), který byl vydán za obdobného skutkového i právního stavu věci jako nyní posuzovaný případ. Citovaným rozsudkem Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele (žalovaného) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni, který dospěl k závěru o nezákonnosti žalobou napadených správních rozhodnutí ze stejných důvodů, jaké jsou dány i v nynějším sporu. Tehdejší žalobce přitom rovněž žádal zastupitelský úřad o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu s podobnou argumentací (nefunkčnost systému Visapoint, nemožnost sjednat si termín v listopadu 2017), a to taktéž v listopadu 2017.

[14] Nejvyšší správní soud proto pro značnou podobnost obou věcí neshledal žádný důvod pro to, aby se od závěrů přijatých v rozsudku č. j. 3 Azs 135/2019 – 37, odlišil. Soud nepovažuje za nutné podrobně zde opakovat svou tehdejší argumentaci, níže pouze zrekapituluje pro věc klíčové argumenty. V prvé řadě odkazuje na odstavec 8 zmiňovaného rozsudku, ve kterém kasační soud odkázal i na svá další rozhodnutí, která již byla v obdobných věcech vydána.

[15] Kasační soud v rozsudku č. j. 3 Azs 135/2019 – 37, předně uvedl, že „[ž]alobce svoji žádost o upuštění od osobního podání odůvodnil právě tím, že se dlouhodobě neúspěšně snažil sjednat si termín k osobnímu podání přes Visapoint ještě předtím, než byl tento objednávací systém zrušen, což stěžovatel ve vyjádření ke správní žalobě nerozporoval. V takovém případě ovšem nelze předchozí neúspěšné pokusy přehlížet, neboť doby, po které si žadatel nemohl bez svého zavinění sjednat termín k osobnímu podání žádosti, se počítají. Pro posouzení otázky, zda situace konkrétního žadatele odůvodňuje upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, pak nejsou rozhodné pouze důvody, pro které se žadatel nemohl objednat k osobnímu podání (např. nefunkčnost dosavadního systému nebo neexistence nového objednávacího systému), ale i celková doba, po kterou se cizinec o sjednání termínu marně snažil (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 28. 6. 2019, č. j. 5 Azs 234/2018 – 42). Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že pro posouzení správní žaloby bylo důležité i předchozí období fungování systému Visapoint.“

[16] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 – 62, č. 2756/2013 Sb. NSS, uvedl, že „žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem.“ Tyto závěry potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, č. 3601/2017 Sb. NSS.

[17] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že krátkodobá neexistence objednávacího systému související s přechodem na nový systém sama o sobě nemůže znamenat odůvodněný případ, který ospravedlní tzv. nouzové podání žádosti. Závěr krajského soudu, že je třeba žadatelům o zaměstnaneckou kartu umožnit podat žádost nouzovým způsobem pokaždé, když zrovna není možné sjednat si termín pro osobní podání žádosti, je proto nepřesný. Navzdory této nepřesnosti však důvody, pro které krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí, ob stojí, neboť, jak Nejvyšší správní soud uvedl výše (viz odstavec [15] tohoto rozsudku), doby, po které si žalobce nemohl bez svého zavinění sjednat termín k osobnímu podání žádosti, se počítají. Skutečnost, že se žalobce dlouhodobě marně snažil sjednat si termín k osobnímu podání žádosti přes systém Visapoint, přitom stěžovatel ve vyjádření ke správní žalobě nerozporoval (a ani v rozhodnutí o rozkladu se k těmto tvrzeným okolnostem v podstatě nevyjádřil). Aniž by se soud nyní blíže zabýval otázkou, jak dlouho a jak intenzivně se žalobce pokoušel termín k osobnímu podání přes tento systém získat, a zda jeho marná snaha již znamená, že žádost nelze podat v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, je zřejmé, že Visapoint sice plnil svoji úlohu, pro kterou byl zaveden – tedy regulovat počet přijímaných žádostí, avšak činil tak chaotickým omezením možnosti získat termín k osobnímu podání. Takový způsob regulace v konečném důsledku nepřipustně omezuje právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť meze základním právům může stanovit pouze zákon (čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a nikoliv opatření vlády, ministerstva nebo zastupitelského úřadu provedené bez zákonného zmocnění.

[18] Jelikož stěžovatel nerozporoval žalobcovu dlouhodobou marnou snahu získat termín k osobnímu podání v systému Visapoint, Nejvyšší správní soud považuje za správné, že se krajský soud nezabýval otázkou, jak dlouho se žalobce o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti přes zmíněný systém pokoušel předtím, než přistoupil k nouzovému podání, a jaký vliv měla tato doba na povinnost osobního podání. Jestliže tedy krajský soud zrušil obě správní rozhodnutí z důvodu, že pro regulaci počtu žádostí neměl zastupitelský úřad oprávnění, není jeho rozhodnutí nezákonné.

[19] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud závěrem – stejně jako v některých svých dříve judikovaných věcech (srovnej např. rozsudek ze dne 13. 3. 2019, č. j. 6 Azs 30/2019 – 29) – 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 výše uvedené judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného v napadeném rozsudku chybně označil ministra.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 téhož zákona. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl zastoupený advokátem, který však v řízení o kasační stížnosti

pokračování

neučinil žádný úkon právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Ačkoli zdejší soud zástupce žalobce informoval o tomto řízení a zaslal mu kasační stížnost stěžovatele, tento se k věci nijak nevyjádřil. Pouze soudu zaslal stručný přípis (spolu s osvědčením o registraci k DPH), v němž uplatnil náhradu nákladů řízení a požadoval přiznání odměny za písemné podání ve věci samé (viz č. l. 15 spisu tohoto soudu). Jak však již bylo uvedeno, žádné takové podání soudu nezaslal. Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by žalobci nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly. Nepřiznal proto náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. února 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu