



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobců

a) D. V. M., nar. X

b) T. V. T., nar. X,

c) V. S. N., nar. X,

d) V. D. T., nar. X,

e) V. D. N., nar. X,

všichni st. příslušnost: Vietnamská socialistická republika

všichni zastoupeni Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou
se sídlem Příkop 834/8, 602 00 Brno,

proti

žalovanému

Ministerstvo zahraničních věcí,

se sídlem Loretské náměstí 101/5, 118 00 Praha 1,

o žalobách proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 31. 10. 2019, č. j. 138247-3/2019-OPL,

takto:

I. Žaloby proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 31. 10. 2019, č. j. 138247-3/2019-OPL, **se zamítají.**

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobci zamýšleli na Velvyslanectví České republiky v Hanoji, Vietnamská socialistická republika (dále jen „ZÚ Hanoj“), podat žádost o zaměstnaneckou kartu. Příjem takových žádostí byl nicméně od 18. 7. 2018 pozastaven s odkazem na usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018 č. 474. Následně ovšem Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54, označil takový postup za nezákonný, neboť vláda k takovému kroku neměla zákonné zmocnění. V návaznosti na toto rozhodnutí potom ZÚ Hanoj zveřejnil dne 22. 5. 2019 informaci o tom, že dne 6. 6. 2019 si budou zájemci moci prostřednictvím e-mailu sjednat schůzku za účelem podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (registrace). Další termín pro registraci byl stanoven na den 9. 7. 2019. Tento termín byl následně zrušen, resp. přeložen z důvodu probíhajících legislativních změn na 9. 8. 2019.
2. V návaznosti na uvedené okolnosti podal každý z žalobců dne 18. 7. 2019, resp. dne 24. 7. 2019 prostřednictvím stejné právní zástupkyně žádost podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o upuštění od povinnosti podat žádost o pobytové oprávnění osobně; k této žádosti rovněž každý z žalobců přiložil žádost o zaměstnaneckou kartu. Tyto žádosti byly ZÚ Hanoj doručeny ve dnech 23. a 26. 7. 2019. ZÚ Hanoj řízení o těchto žádostech usnesením ze dne 1. 9. 2019 spojil ke společnému řízení. V tomto řízení byly dále usnesením vydaným téhož dne, č. j. 3161-2/2019-HANOKO, všechny uvedené žádosti zamítnuty a řízení o žádostech o zaměstnaneckou kartu byla zastavena (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). V odůvodnění ZÚ Hanoj mimo jiné uvedl, že žadatelé nedoložili neúspěšný pokus o sjednání termínu dne 6. 6. 2019; současně uvedl, že následná situace (rušení dalšího termínu) nebyla nepřehledná, neboť na úřední desce byla zveřejněna informace o přesunu termínu registrace na 9. 8. 2019, tu ale žalobci nevyužili. Dále uvedl, že pokud by plošně vyhověl žádostem podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, potom by byly tito žadatelé nedůvodně zvýhodněni oproti jiným žadatelům o zaměstnaneckou kartu; ZÚ v Hanoji by také mohl ztratit kontrolu nad počtem podávaných žádostí.
3. Žalobci prostřednictvím své právní zástupkyně uvedené usnesení napadli společně podaným rozkladem. Ten ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 31. 10. 2019, č. j. 138247-3/2019-OPL, zamítl (dále jen „napadené rozhodnutí“).
4. Žalobci se s tímto výsledkem neztotožnili a proti uvedenému rozhodnutí podali každý samostatně dne 3. 12. 2019 prostřednictvím téže právní zástupkyně žalobu podle § 65 s. ř. s. k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud usnesením ze dne 30. 3. 2022 řízení o jednotlivých žalobách spojil podle § 39 odst. 1 s. ř. s. ke společnému projednání.

II.

Obsah žalob a vyjádření žalované

5. Žalobci proti napadenému rozhodnutí uplatňují v zásadě shodné námitky. V žalobách nejprve podrobně rekapituluje vývoj přijímání žádostí o zaměstnanecké karty v období od 18. 7. 2018 do 31. 8. 2019. Proti napadenému rozhodnutí ve vazbě na tento vývoj namítají

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zaprvé, že v uvedeném období trvajícím déle než rok mohli zájemci o zaměstnaneckou kartu požádat o termín schůzky fakticky pouze jednou, a to dne 6. 6. 2019; pozdější termín 9. 8. 2019 určený k registracím na měsíc září 2019 nelze brát do úvahy, neboť v tento den provedené registrace byly následně v návaznosti na vydání nařízení vlády č. 220/2019 Sb. zrušeny. Žalobce a) přitom uvádí, že se o termínu 6. 6. 2019 nedozvěděl včas; žalobci b) až e) uvádí, že se pokoušeli v uvedený termín zaregistrovat, ovšem z důvodu naplnění kapacity nebyli úspěšní.

6. Dále žalobci konkrétně ve vztahu k důvodům, na nichž je napadené rozhodnutí založeno, zdůrazňují, že se jejich žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců neopíraly o to, že se neúspěšně pokoušeli o registraci dne 6. 6. 2019, konečně za tímto účelem ani nepředkládali výpis z e-mailové komunikace. Jejich žádosti a rozklad byly naopak založeny na tom, že ZÚ Hanoj od 18. 7. 2018 nezákonně nepřijímal žádosti o zaměstnanecké karty a nejistota ohledně této možnosti v budoucnu panovala i v době podání žádostí podle § 169d odst. 3 zákona. K tomu žalobci zdůrazňují, že informace o dalším registračním termínu dne 9. 8. 2019 nebyla zveřejněna v dostatečném předstihu v dostatečně určité podobě. Ještě dne 9. 8. 2019 bylo na internetovém portálu ZÚ Hanoj uvedeno pouze, že se v uvedený den „předpokládá“ přijímání rezervací, až později během dne byla tato informace změněna tak, že „objednávání proběhne“. Uvedená informace tedy nedávala žalobcům žádnou jistotu. Uvedený postup ZÚ Hanoj od července r. 2018 považují žalobci za rozporný s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.
7. Žalobci b) až e) nadto doplňují, že pokud žalovaný považoval za stěžejní z hlediska posouzení jejich žádostí, zda se jednou neúspěšně pokusili o registraci (dne 6. 6. 2019), potom je měl v souladu s § 3 správního řádu vyzvat k doložení takového tvrzení. Žalovanému muselo být z jeho úřední činnosti známo, že se uvedení žalobci pokoušeli sjednat schůzku k podání žádosti.
8. Ve druhé žalobní námitce se žalobci vyjadřují k nařízení vlády č. 220/2019 Sb., kterým byl s účinností od 1. 9. 2019 stanoven roční počet přijímaných žádostí o zaměstnaneckou kartu na počet „nula“. Podle žalobců je toto nařízení vlády v rozporu s čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2011/98/EU. Toto ustanovení totiž umožňuje omezit objem vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí, nikoliv ale omezit již množství přijímaných žádostí. V tomto ohledu žalobci poukazují na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2019, č. j. 57 A 47/2018-161. Žalobci dále upozorňují na diskriminační povahu uvedeného nařízení, které bez zřejmého důvodu stanoví zcela odlišné počty přijímaných žádostí napříč různými státy (a zastupitelskými úřady). Dále žalobci upozorňují na více než desetileté problémy České republiky v nastavení transparentního a nediskriminačního systému přijímání žádostí o bytová oprávnění.
9. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 10. 2. 2020 k podaným žalobám nad rámec napadeného rozhodnutí uvedl, že ze skutečnosti, že ZÚ Hanoj od 18. 7. 2018 nepřijímalo na základě usnesení vlády č. 474/2018 žádné žádosti o zaměstnanecké karty, sama o osobě nemůže být důvodem, proč v případě žalobců vyhovět žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ačkoliv se tato praxe, resp. usnesení vlády, později ukázala jako nezákonná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54), tak to neznamená, že se tato nezákonnost projevila v právní sféře žalobců. Uvedená argumentace vztahující se k období od 18. 7. 2018 do 6. 6. 2019 je tedy ve vztahu k žalobcům irelevantní; osobám, které se skutečně pokusily v tomto období podat žádost o zaměstnaneckou kartu nouzovým způsobem, bylo po vydání uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu

vyhověno. Žalovaný dále uvádí, že žalobci ve svých žádostech podle § 169d odst. 3 zákona uvedli jako důvod neúspěšný pokus o rezervaci dne 6. 6. 2019.

10. Dále žalovaný podrobně argumentuje ve prospěch zákonnosti nařízení vlády č. 220/2019 Sb., které podle něj bylo vydáno zcela v souladu se zákonným zmocněním, které do zákona o pobytu cizinců (nové ust. § 181b) zakotvila novela č. 176/2019 Sb. Rozpor s evropským právem není dán; pojmy „objem vstupů“ a „objem přijímaných žádostí“ je obsahově shodný a argumentace žalobce v tomto ohledu ryze účelová. Uvedené nařízení vlády rovněž není diskriminační, kvantitativní kvóty pro náběh žádosti jsou stanoveny podle jednotlivých zemí, a to podle legitimních kritérií jako jsou: poptávka po zaměstnancích z konkrétní destinace u tuzemských zaměstnavatelů, migrační a bezpečnostní rizika apod.
11. Na rekapitulované vyjádření žalovaného reagovali žalobci dne 17. 3. 2020 replikami. Nad rámec argumentace obsažené v žalobách žalobci uvádějí, že v období od 18. 7. 2018 do 6. 6. 2019 nebyla zveřejněna žádná informace o tom, že by ZÚ Hanoj připouštělo možnost podání žádosti o zaměstnaneckou kartu tzv. nouzovým způsobem. Žalobci nemají právní vzdělání, v uvedené době nebyli právně zastoupeni a nelze po nich tedy spravedlivě požadovat, aby se seznamovali s judikaturou českých soudů. Žalobci vycházeli z oficiálních informací zveřejněných ZÚ Hanoj.
12. Dále žalobci uvádějí, že není pravda, že by ve svých žádostech podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců ze dne 18. a 24. 7. 2019 uváděli, že se dne 6. 6. 2019 pokoušeli o sjednání termínu prostřednictvím e-mailu. Žalobci tuto skutečnost uváděli pouze v řízení o rozkladu. Podle žalobců z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývalo, že *„důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti může být až několik prokázaných neúspěšných pokusů.“* (viz rozsudek ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019-32) V návaznosti na to žalobci nepovažovali předchozí jeden neúspěšný pokus za relevantní. Z uvedeného důvodu – jak žalobci opakovaně upozorňují – byly jejich žádosti založeny na předchozím vývoji již od července r. 2018. Žalobci b) až e) potom k replice připojili automatické odpovědi, která jim byla zaslána dne 6. 6. 2019, ze které má vyplývat, že pokus jejich pokus o registraci byl neúspěšný.
13. V řízeních o žalobách žalobců b) a e) žalovaný dále reagoval dne 5. 6. 2020 duplikou, ve které setrval na své předchozí argumentaci. Tito žalobci dále reagovali dne 1. 10. 2021 podáním, ve kterém upozornili na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2020, č. j. 51 A 43/2019-57, který se měl týkat skutkově shodné věci. V tomto rozsudku dal soud zapravdu žalobcům, kteří odkazovali na svůj neúspěšný pokus ze dne 6. 6. 2019 sjednat si schůzku za účelem podání žádosti; žalovaný byl povinen žadatele vyzvat k prokázání neúspěšnosti sjednání termínu (nikoliv rozklad zamítnout s tím, že tato okolnost nebyla doložena). Žalovaný na toto podání reagoval dne 13. 12. 2021 vyjádřením, ve kterém odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 9 Azs 247/2020-87, podle něhož mohlo být – v obdobné věci – žalobci vyhověno pouze v případě, že krajský soud disponoval důkazem o marném pokusu o registraci.

III.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Posouzení žalob

14. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobci vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobci i žalovaný s takovým postupem vyslovili souhlas.
15. Žaloby nejsou důvodné. Městský soud konstatuje, že žaloby, řízení o nichž bylo spojeno do tohoto řízení, lze podle skutkového základu – s ohledem na judikaturu správních soudů – rozdělit do dvou skupin. V prvním případě se jedná o žalobu žalobce a), která se od ostatních odlišuje tím, že žalobce uvádí, že se nepokoušel o registraci termínu k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu dne 6. 6. 2019. Ve druhém případě se jedná o žaloby žalobců b) až e); ti v rozkladu a následně v žalobě tvrdili, že se o registraci termínu dne 6. 6. 2019 neúspěšně pokoušeli, dokládají to přitom až dodatečně v replikách ze dne 17. 3. 2020, a to pouze kopií e-mailové zprávy, ze kterých je ale nelze identifikovat.
16. Městský soud se nejprve zabýval **první žalobní námitkou**, kterou žalobci zpochybnili posouzení toho, zda předchozí nezákonná praxe nepřijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu od 18. 7. 2018 (a následná nejistota ohledně další možnosti registrace) je důvodem, pro kterou by mělo být jejich žádostem podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyhověno. Zároveň jí žalobci b) až e) upozornili na skutečnost, že je žalovaný nevyzval k doložení jejich tvrzení o tom, že se neúspěšně pokoušeli o registraci dne 6. 6. 2019.
17. Za tímto účelem soud nejprve rekapituluje obecná východiska, která pro posouzení důvodnosti žalob plynou z dosavadní judikatury správních soudů; při této rekapitulaci přitom vycházel z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 6. 2020, č. j. 51 A 43/2019-57, na který odkazují žalobci a který se týkal případů s v zásadě shodným skutkovým základem. Následně vychází i ze závěru tohoto rozsudku učiněným ve vztahu k naplnění podmínky „odůvodněnosti případu“ pro účely žádosti podle § 169d odst. 3 zákona za daných skutkových okolností. Uvedený rozsudek krajského soudu byl následně potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020-114.
18. Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, *[z]astupitelský úřad může 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.*
19. K výkladu pojmu „odůvodněný případ“, jehož naplnění je podmínkou upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, se judikatura správních soudů již opakovaně vyjadřovala.

20. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018-22, konstatoval, že „citované ustanovení v sobě obsahuje nejen správní uvážení, ale kombinuje je s neurčitým právním pojmem ‚odůvodněný případ‘. Tento pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Správnímu orgánu je poskytován prostor pro zhodnocení, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoliv. Míra ‚uvážení‘ správního orgánu se zde zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou nese povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Kombinace správního uvážení s neurčitým právním pojmem tedy zpravidla omezuje diskreční pravomoc správního orgánu. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011-77).“
21. V rozsudku ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019-32, pak Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]okud by i přesto uchazeč po několika neúspěšných pokusech termín schůzky nezískal, bylo by za takové situace možno uvažovat o postupu podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců.“
22. V dalším rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 147/2019-41, Nejvyšší správní soud popsal svou dosavadní judikaturu následovně: „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 § 169d 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 počítají“ (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).“
23. Z rekapitulované judikatury správních soudů tedy vyplývá, že v případech, které se vztahovaly k období, které předcházelo okolnostem, pro které žádost podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců podali žalobci, mohla být taková žádost úspěšná (resp. jednalo se o tzv. „odůvodněný případ“) pouze tehdy, pokud se cizinec před podáním takové žádosti neúspěšně pokoušel o registraci, přičemž tato jeho snaha musela být dlouhodobá a opakovaná.
24. Citovaná judikatura nicméně nemohla reflektovat později nastalé skutečnosti, kterých se dovolávají žalobci, a sice dlouhodobé přerušení přijímání žádostí v důsledku přijetí usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018 č. 474, kterážto praxe byla později označena za nezákonnou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54. Po vydání tohoto rozsudku do dne, kdy žalobci podali žádost podle § 169d odst. 3 zákona, byl přitom vypsán pouze jeden termín k registraci (dne 6. 6. 2019); další termín

stanovený na 9. 7. 2019 byl následně přeložen na 9. 8. 2019, přičemž z informací zveřejněných ZÚ Hanoj vyplývalo, že se jedná pouze o předpokládaný termín registrace.

25. Krajský soud v Českých Budějovicích k tomu v odkazovaném rozsudku sp. zn. 51 A 43/2019 konstatoval, že dlouhodobé nepřijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu od 18. 7. 2018 (na základě usnesení vlády přijatém mimo pravomoc vlády) až do vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 Azs 2/2019), který tuto praxi označil za nezákonnou, ve spojení s následným vývojem je důvodem pro poněkud odlišné posouzení naplnění podmínky „odůvodněnosti případu“. Konkrétně k tomu uvedl (bod 48 a 49 jeho rozsudku): *„Nelze žalobcům vytýkat, že se o sjednání termínu nepokusili v době, kdy zastupitelský úřad žádné žádosti o zaměstnaneckou kartu v důsledku vládního usnesení č. 474 objektivně vůbec nepřijímal. Podání takové žádosti je spojeno též s předložením podkladů, jejichž získání může být časově náročné i nákladné (§ 42b zákona o pobytu cizinců). Tyto doklady pak také mohou mít omezenou platnost. Pokud zastupitelský úřad dopředu deklaroval, že žádné žádosti o zaměstnanecké karty nepřijímá (jakkoli se tento postup ukázal být později protiprávní), pak je zcela pochopitelné, že žalobci proces pořizování zákonem požadovaných podkladů a následný pokus o podání žádosti nepodstoupili. Po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 2/2019-54 následně zastupitelský úřad poskytl reálně pouze dvě možnosti, kdy se žalobci mohli k osobnímu podání žádosti pokusit registrovat, a to dne 6. 6. 2019 a 9. 8. 2019. Nicméně důležitou roli hraje též skutečnost, že původně ohlášený termín dne 9. 7. 2019 zastupitelský úřad zrušil a posunul jej právě na 9. 8. 2019. Tím vystavil žalobce nejistotě, zda stejně nebude postupovat i v případě následně stanoveného termínu a zda se vůbec ještě další příležitost k registraci naskytne, a to s ohledem na očekávanou legislativní změnu (zákon č. 176/2019 Sb. byl schválen dne 18. 6. 2019; nejednalo se tedy v tomto ohledu o žádnou spekulaci, a to tím spíše, že vláda již svým usnesením č. 474 jednoznačně deklarovala svůj úmysl přijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu ve Vietnamu fakticky zastavit).“*
26. Krajský soud v Českých Budějovicích tedy odmítl, že by za daných odlišujících skutkových okolností bylo možné trvat na tom, aby předcházející pokusy cizinců o registraci musely být opakované (a snaha cizince musela být dlouhodobá). Na druhou stranu ale také odmítl, že by bylo možné takovou žádost úspěšně podat (resp. že by se jednalo o „odůvodněný případ“) i v situacích, kdy se žadatel před podáním takové žádosti o registraci vůbec nepokusil. K tomu konkrétně uvádí (bod 54): *„Jakkoli krajský soud dovodil, že okolnosti posuzované věci neumožňují důsledně trvat na opakovanosti neúspěšných pokusů o registraci, nelze zároveň zcela rezignovat na požadavek alespoň minimální aktivity žadatele o pobytové oprávnění předtím, než o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti požádá. Stále totiž platí, že se v zásadě jedná o výjimečný institut k odstranění přehnané procedurální tvrdosti, jehož využití nemůže být – nejsou-li dány jiné závažné důvody znemožňující podání žádosti než v projednávané věci – první volbou v úsilí o získání pobytového oprávnění.“*
27. Uvedené závěry krajského soudu následně potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020-114. Ten rovněž potvrdil, že bez doložení předchozího – byť pouze jednoho – neúspěšného pokusu o registraci nelze žádost podle § 169d odst. 3 zákona považovat za odůvodněnou, neboť *„[b]ez pokusu o registraci však není možné ověřit, zda [žalobci] vůbec pojali záměr o zaměstnaneckou kartu žádat před 6. 6. 2019 a zda tedy do jejich právní sféry mohl negativně zasáhnout předchozí nezákonný stav přerušení sběru žádostí. (viz bod 52 rozsudku) Obdobně Nejvyšší správní soud argumentoval v rozsudcích ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020-105, či ze dne 18. 1. 2021, č. j. 5 Azs 258/2020-67.*

28. Na základě rekapitulovaných závěrů předchozí judikatury správních soudů lze bez dalšího posoudit **důvodnost první žalobní námitky ve vztahu k žalobci a)**, který se – jak sám uvádí v žalobě – o registraci dne 6. 6. 2019 ani nepokusil, neboť se o tomto termínu včas nedozvěděl. Aniž by dále vyčkal další možnosti (termínu) registrace podal dne 24. 7. 2019 žádost podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. S ohledem k tomu, že nelze doložit, že by tento žalobce před podáním uvedené žádosti skutečně měl zájem o získání zaměstnanecké karty, neboť tento svůj zájem v předcházejícím období nijak neprojevil, nemohla být jeho žádost úspěšná, resp. nebyla naplněna podmínka „odůvodněnosti případu“. Ve vztahu k žalobci a) je tudíž první žalobní námitka nedůvodná.
29. Poněkud složitější je posouzení **důvodnosti první žalobní námitky ve vztahu k žalobcům b) až e)**. Tito žalobci své žádosti ze dne 18. 7. 2019 založili pouze na tom, že poukázali na předchozí nezákonné pozastavení přijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu na základě usnesení vlády ze dne 18. 7. 2018 č. 474, a dále na nejistotě ohledně dalšího vývoje po přijetí novely zákona o pobytu cizinců č. 176/2019 Sb. Ve své žádosti nicméně nijak nezmínili svůj neúspěšný pokus o registraci dne 6. 6. 2019, a nijak se tedy na něj neodvolávali. Tuto okolnost následně uvedli teprve v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Následně v podaných žalobách tuto okolnost rovněž zmiňují, ovšem s dovětkem, že jejich žádost na této skutečnosti nebyla založena (s vědomím předchozí judikatury správních soudů, ze které vyplýval požadavek opakování neúspěšných pokusů o registraci). Teprve spolu s replikami ze dne 17. 3. 2020 žalobci soudu předložili kopii automaticky generovaných e-mailových zpráv, kterými – aniž by v nich ovšem byli žalobci identifikováni – dokládají neúspěšnost pokusu o registraci dne 6. 6. 2019.
30. Otázkou tedy je, jestli tyto pokusy o registraci, poprvé zmíněné v rozkladu, lze považovat za relevantní z hlediska posouzení věci. Z výše rekapitulovaných závěrů Krajského soudu v Českých Budějovicích vyplývá, že neúspěšný pokus o registraci dne 6. 6. 2019 ve spojení s předchozím nezákonným přerušением přijímání žádostí na základě usnesení vlády a pozdější nejistou situací (přesunutý termín registrace z 9. 7. 2019 na 9. 8. 2019 a novela č. 176/2019 Sb., která vložím nového ust. § 181b do zákona o pobytu cizinců nově umožnila vládě regulovat počet přijímaných žádostí ve vztahu k některým typům pobytových oprávnění), jsou dostatečným odůvodněním pro podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona. Otázkou nicméně zůstává, jestli žalobci tuto zásadní okolnost relevantně uplatnili a případně v dostatečné míře doložili. Napadené rozhodnutí a rovněž následná argumentace žalovaného jsou přitom založeny na tom, že žalobci svůj neúspěšný pokus o registraci dne 6. 6. 2019 nijak nedoložili.
31. Podle § 52 věta první správního řádu, *[ú]častníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Podle jeho § 50 odst. 3 je potom [s]právní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Konečně podle jeho § 37 odst. 3 správního řádu, [n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*
32. Dále podle § 152 odst. 5 správního řádu, *[n]evylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Podle jeho § 82 odst. 4 se potom [k] novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl*

uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

33. Městský soud konstatuje, že věc řešená Krajským soudem v Českých Budějovicích pod sp. zn. 51 A 43/2019 vycházela z totožných skutkových okolností i v tomto ohledu. Soud v tomto případě vyhověl právě žalobám těch žalobců, kteří neúspěšný pokus o registraci dne 6. 6. 2019 v žádosti podle § 169d odst. 3 zákona nijak nezmínili, přičemž tak učinili až v rozkladu. Nejvyšší správní soud si byl v následném kasačním rozsudku sp. zn. 5 Azs 254/2020 této okolnosti vědom a vypořádal se s ní následovně (bod 39 rozsudku): „*Jak plyne z citace výše, žalobci v samotné žádosti ani nenaznačili, že by se o registraci dne 6. 6. 2019 pokusili. Zastupitelský úřad je tedy nemusel vyzvat k prokázání svých tvrzení, neboť žádná neprokázaná tvrzení týkající se pokusu o registraci nevznikli. V rozkladu však žalobci reagovali na důvod zamítnutí žádosti – neprokázání pokusu o registraci – tvrzením, že někteří z žadatelů se o ni pokusili. Vzhledem k tomu, že neúspěšný pokus o registraci představoval v kombinaci s dlouhodobou překážkou na straně zastupitelského úřadu, která bránila podat žádost osobně v přiměřeném čase, rozhodnou skutečnost pro posouzení důvodnosti žádosti (viz níže citovanou judikaturu), a tedy i pro posouzení důvodnosti rozkladu, nemohl žalovaný rozhodnout bez toho, aby žalobce vyzval k upřesnění, kteří ze žadatelů se konkrétně o registraci pokusili, a k doložení tohoto jejich tvrzení. Rozhodnutí bez tohoto ujasnění odporovalo zásadě materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. Měl tedy vyzvat žalobce, aby mu podle § 52 správního řádu poskytli podklady pro jeho rozhodnutí, jimiž by prokázali svá tvrzení, leda by šlo o skutečnosti, které mu podle § 169d odst. 3 věty čtvrté zákona o pobytu cizinců byly známy z úřední činnosti.*“
34. Městský soud se nicméně s těmito závěry neztotožňuje; vede ho k tomu následující úvaha:
35. Nejvyšší správní soud vycházel ze skutečnosti, že žalobci v rozkladu uplatnili určité skutkové tvrzení, a sice že se dne 6. 6. 2019 neúspěšně pokusili o registraci. Podle § 52 věta první správního řádu přitom byli povinni označit důkazy na podporu takového tvrzení. Vzhledem k tomu, že žalobci takové důkazy neoznačili, resp. nepředložili, měl je žalovaný vyzvat – zřejmě postupem dle § 37 odst. 3 správního řádu (aplikován na základě § 152 odst. 5 ve spojení s § 93 správního řádu) – k doplnění podkladů podporujících jejich tvrzení. Jelikož žalovaný této povinnosti nedostál, potom zatížil svůj postup procesní vadou, které mohla (a v daném případě zřejmě měla) za následek nezákonné rozhodnutí, neboť ministr zahraničních věcí následně rozklad žalobců zamítl zejména s tím, že žalobci nedoložili tvrzený pokus o registraci dne 6. 6. 2019.
36. Podle názoru městského soudu ale nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalobci (shodně v dříve i nyní řešené věci) tvrzení o neúspěšném pokusu o registraci dne 6. 6. 2019 poprvé uplatnili až v rozkladu, přičemž v samotné žádosti ani později v průběhu řízení vedeném v I. stupni takové tvrzení nevznikli. Za daných okolností se podle městského soudu uplatní zásada koncentrace řízení zakotvená v § 82 odst. 4 správního řádu, podle které lze v řízení o odvolání (a v souladu s § 152 odst. 5 správního řádu i v řízení o rozkladu) vznést nové, tedy dříve neuplatněné skutečnosti (tvrzení) pouze v případě, že tak nebylo možné učinit již v řízení vedeném v I. stupni. V posuzovaném případě byl žalobcům jejich neúspěšný pokus o registraci dne 6. 6. 2019 znám samozřejmě již při podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců dne 18. 7. 2019. Nebyl tedy dán žádný důvod, proč by uvedené tvrzení nemohli vznést právě již v ní. Z uvedeného důvodu – jak vyplývá ze zásady koncentrace řízení – nebyl žalovaný povinen k takovému tvrzení přihlídnout, a tudíž ani nemohl být povinen žalobce vyzvat k tomu, aby takové tvrzení doložili. V napadeném rozhodnutí sice tento argument nezaznívá, neboť ministr zahraničních věcí konstatoval

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

pouze, že žalobci své tvrzení nedoložili, nicméně to nic nemění na skutečnosti, že žalovaný – z důvodu, že ke koncentraci řízení došlo ze zákona – nemohl svým postupem do práv žalobců zasáhnout.

37. Městský soud přitom konstatuje, že zásada koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu – jak vyplývá z judikatury správních soudů – je obecně aplikovatelná; prolomena je pouze v případech řízení o přestupcích (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012-23, č. 2786/2013 Sb. NSS, bod 14) a obecně v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost (srov. rozsudek téhož soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS), a to zásadou materiální pravdy podle § 3 dále rozvedenou v § 50 odst. 3 správního řádu. Naopak v řízeních o žádosti se tato zásada standardně uplatní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009-60, a další rozsudky citované výše v tomto bodě); aplikovatelná je bez rozdílu též v tzv. pobytové agendě (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015-43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015-36, bod 12, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016-36, bod 25).
38. Právě o standardním užití zásady koncentrace v případě pobytových věcí (resp. žádostí podle zákona o pobytu cizinců) svědčí i ta linie judikatury, která v této agendě ve výjimečných případech připouští její prolomení. Odkázat tak lze např. na nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021-56, ve kterém tento soud navázal na své předchozí rozsudky ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 Azs 4/2020-41 a ze dne 3. 8. 2021, č. j. 10 Azs 218/2021-44. S odkazem na posledně uvedený rozsudek potom konstatoval (bod 38): *„Kasační soud v této věci tedy shrnul, že zásadu koncentrace řízení stanovenou v § 82 odst. 4 s. ř. lze výjimečně prolomit, leží-li v dané situaci na jedné misce vah efektivita správního řízení chráněná uvedeným pravidlem správního řádu a na straně druhé nejlepší zájem dítěte, chráněný českým ústavním pořádkem (jehož součástí jsou též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Úmluva o právech dítěte).“*
39. Obecně by tedy bylo možné říci, že zásada koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu může být v případě žádostí podle zákona o pobytu cizinců prolomena pouze v případech, kdy jí konkuruje v daném případě zvláště naléhavé základní právo (jako je např. nejlepší zájem dítěte). V posuzovaném případě nicméně městský soud žádné takové naléhavé či jinak významné základní právo nevidí. Je sice pravda, že možnost obrátit se s žádostí na správní orgán v reálném čase a za předvídatelných podmínek – jak již dříve konstatovaly správní soudy – je součástí práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; nicméně toto právo je dostatečně chráněno (resp. je mu dán adekvátní prostor pro uplatnění) již samotnou možností podat žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Pokud žalobci v takové žádosti nevylicili podstatné okolnosti rozhodné pro její posouzení, potom je zcela adekvátní, že je jim to přičítáno k tíži.
40. Relevantní v tomto ohledu nemůže být ani argumentace, že žalobci s ohledem na předchozí judikaturu, ze které ve vztahu k žádostem podle § 169d odst. 3 zákona vyplýval požadavek, aby se žadatelé bez úspěchu o registraci pokoušeli dlouhodobě a opakovaně, neviděli smysl v tom poukazovat na pouze jeden neúspěšný pokus ze dne 6. 6. 2019. Žalobcům muselo být zřejmé, že i kdyby tento jeden neúspěšný pokus nebyl sám o sobě dostačující, potom by to i tak byl jediný skutečný doklad jejich předchozího zájmu o registraci; jinými slovy, nejednalo se o žádnou na první pohled pominutelnou okolnost.

Pokud žalobci mínili své žádosti ze dne 18. 7. 2019 vážně, potom měli vylicit všechny okolnosti, které svědčily o jejich předchozí neúspěšné snaze o registraci a které by (byť ve svém souhrnu) odůvodňovaly přijatelnost podané žádosti. Jejich “sázka” na soudy prozatím nereflaktovanou (novou) argumentaci se tak jeví nedůvodná, a není proto hodna zvláštní ochrany.

41. Městský soud v tomto ohledu dále připomíná, že v řízení o žádosti je to žadatel, kdo musí ve věci vystupovat aktivně, uplatnit včas relevantní tvrzení a podklady k nim. Jinak se vystavuje riziku, že jeho žádost bude zamítnuta, příp. o ní vůbec nebude rozhodnuto. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 11. 2019, č. j. 7 Azs 345/2019-26, shrnul předchozí judikatorní závěry k této otázce následovně (bod 16 rozsudku): *„Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu se vyvinula v obecný závěr, že v řízení o žádosti leží primární povinnost jednat aktivně na žadateli, nikoliv na správním orgánu, a to i ve vztahu k pobytovým věcem cizinců (srov. rozsudky ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Azs 162/2015 - 43, ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 95/2015 - 36, ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016 - 36 nebo ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36). Z uvedené judikatury rovněž vyplývá, že pokud zůstane žadatel v řízení o žádosti nečinný, pak jde tato nečinnost k jeho tíži. Lze přiměřeně odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 Azs 66/2018 - 58, v němž je o povinnosti žadatele poskytnout potřebnou součinnost uvedeno, že v „řízení o žádosti je tato povinnost ještě silnější, neboť nelze po správním orgánu požadovat, aby za účastníka řízení obstarával podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti.“ Žadatel, který má zájem na tom, aby bylo jeho žádosti vyhověno, proto musí být v řízení o žádosti aktivní, což mimo jiné znamená předkládat doklady, jejichž předložení mu ukládá zákon. Pokud tak nekoná, pak to pro něj může mít negativní následky, které si však způsobuje sám svou vlastní nečinností.“* Městský soud tedy pouze doplňuje, že nebylo povinnosti ZÚ Hanoj za žalobce domýšlet další skutkové okolnosti, které ve svých žádostech neuvedli, a tyto ověřovat. To konečně uvedl i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 5 Azs 254/2020 (bod 39, již výše citovaný).
42. Z uvedených důvodů posoudil městský soud první žalobní námitku jako nedůvodnou i ve vztahu k žalobcům b) až e).
43. Dále se městský soud zabýval **druhou žalobní námitkou**, která se týkala zákonnosti popřípadě ústavnosti nařízení vlády č 220/2019 Sb. ze dne 26. 8. 2019, kterým bylo s účinností od 1. 9. 2019 stanoven množství přijímaných žádosti o zaměstnaneckou kartu na ZÚ Hanoj na počet „nula“ a kterou žalobci rovněž poukazovali na předchozí dlouholeté problémy s nastavením systému přijímání žádostí o pobytová oprávnění.
44. Městský soud je toho názoru, že uvedená žalobní námitka je nerelevantní, resp. nevztahuje se k zákonnosti napadeného rozhodnutí. Uvedené nařízení vlády nabylo účinnosti dne 1. 9. 2019, žalobci přitom již dne 18. 7. 2019 podali žádost podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. K této žádosti rovněž připojili žádost o zaměstnaneckou kartu. Z § 169d odst. 3 zákona přitom vyplývá, že řízení o připojené žádosti (té, ve vztahu ke které je žádáno o upuštění od povinnosti osobního podání) je zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. V případě, že by žádosti podle § 169d odst. 3 zákona bylo vyhověno, potom by ZÚ Hanoj v tomto řízení dále pokračoval a nově stanovené omezení (účinné od 1. 9. 2019) by na to nemohlo mít žádný vliv. Možnou zpětnou účinnost nařízení vlády přitom nelze dovodit ani z přechodných ustanovení k novele č. 176/2019 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

45. Městský soud tedy konstatuje, že v daném případě není důvod přezkoumávat zákonnost, resp. ústavnost, uvedeného nařízení vlády, protože takový přezkum by neměl žádný vztah k předmětu řízení a nemohl by tedy mít vliv na posouzení důvodnosti žaloby. Konečně je třeba doplnit, že napadené rozhodnutí není na argumentaci vztahující se k uvedenému nařízení vlády založeno; resp. reflektuje, že nová právní úprava není ve věci relevantní.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

46. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žaloby všech žalobců směřující proti napadenému rozhodnutí v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žádný z žalobců neměl ve věci úspěch, nepřiznal soud žádnému z nich náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 5. dubna 2022

JUDr. Slavomír Novák v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.