

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **T. D. N.**, zastoupen Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 101/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 26. 10. 2018, č. j. 136208-8/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 52 A 135/2018 - 57,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 12. 2018, č. j. 52 A 135/2018 - 57, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 26. 10. 2018, č. j. 136208-8/2018-OPL, **se** v části týkající se žalobce **zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce, Mgr. Marka Sedláka, advokáta, na náhradě nákladů soudního řízení 20.342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů soudního řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále též „zastupitelský úřad“) usnesením ze dne 27. 8. 2018, č. j. 2912/2018-HANOKO-5, zamítlo žalobcovu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a zastavilo 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 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem pro vydání tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že přidělování termínu k osobnímu podání žádosti bylo pro tento druh pobytového oprávnění dočasně pozastaveno na základě usnesení vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018, č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik (dále jen „usnesení vlády“).

[2] Ministr zahraničních věcí v řízeních o rozkladu usnesením ze dne 25. 10. 2018, č. j. 136208-1/2018-OPL, spojil ke společnému řízení věci devíti vietnamských žadatelů o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť všichni byli zastoupeni stejným zástupcem a skutkové okolnosti případů byly identické. Ministr zahraničních věcí následně v záhlaví popsaným rozhodnutím rozklady zamítl a napadená usnesení potvrdil.

[3] Žalobce proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí brojil žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, který ji zamítl.

[4] Konstatoval, že podle nové právní úpravy dosavadní „kreativní“ způsoby podání žádosti o zaměstnaneckou kartu nemohou mít za následek zahájení řízení, neboť jediným možným zákonným postupem, jak dosáhnout zahájení řízení, je podání žádosti o upuštění od povinnosti podat žádost o zaměstnaneckou kartu osobně. Krajský soud se neztotožnil s žalobcovým tvrzením, že v jeho případě byly dány objektivní důvody znemožňující osobní podání žádosti. Pokud Česká republika rozhodla o úplném pozastavení příjmů žádostí o vydání povolení ke zmíněnému typu pobytu, nelze argumentovat článkem 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Cizinec nemá žádné právo zasahovat do výsostného práva státu pozastavit příjem žádostí o povolení k pobytu. Nemůže být přece možné, a byť jen myslitelné, aby zájem cizího státního příslušníka o pobyt v České republice převážil nad zájmem státu, který je oprávněn rozhodnout (a to nikoliv rozhodnutím vydaným ve správním řízení) o tom, že příjem těchto žádostí bude pozastaven. Pokud by tomu tak nebylo, musely by se zájmy českého státu podřídit individuálním zájmům cizích státních příslušníků a jejich právních zástupců. Krajský soud nemá důvod hodnotit a přezkoumávat podklady, které vedly vládu České republiky k vydání tohoto usnesení, ostatně sám žalobce v žalobě nic takového nenamítl.

[5] Podle krajského soudu je zákonným předpokladem pro získání zaměstnanecké karty osobní podání žádosti, od něhož může být v odůvodněných případech upuštěno, přičemž žalovaným rozhodnutím byla žádost žalobce od upuštění od osobního podání žádosti o vydání tohoto povolení zamítnuta. Stále je třeba mít na paměti cíl této zamítnuté žádosti a ten je jediný: získat zmíněné pobytové oprávnění. Listina a ani žádná směrnice EU nemohou cizímu státnímu příslušníku založit nárok na vydání tohoto oprávnění.

[6] Správní orgány správně vycházely z čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 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“). Ten stanoví, že „*žádost může být považována za nepřípustnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována*“. Žalobce tedy nemá bez dalšího nárok na kladné vyřízení jeho žádosti a tím spíše nemá nárok na to, aby bylo upuštěno od osobního podání žádosti v případě, kdy stát rozhodne o pozastavení přijímání těchto žádostí.

[7] Směrnice potvrzuje právo státu nepřijmout ke zpracování, respektive vůbec neumožnit přijetí takové žádosti, či odmítnout její přijetí. Regulace a kontrola imigrace prováděná státem prostřednictvím procesu udělování víz je zcela legitimní, přičemž celý tento proces nepochybně musí být upraven zákonem (což je), ale podle názoru krajského soudu je již věcí čistě politickou to, zda stát rozhodne o úplném pozastavení přijímání těchto žádostí. Pokud by tomu tak nebylo, tak by stát nemohl rozhodnout o zmíněném omezení a právo podat žádost o zmíněný pobyt by měl každý cizinec, který by argumentoval článkem 36 odst. 1 Listiny a článkem 4 Listiny, jak to zcela nepřípadně a jen účelově činí žalobce.

[8] Rozhodnutí státu o pozastavení přijímání žádostí nelze z podstaty věci považovat za „odůvodněný případ“ znemožňující osobní podání žádosti. Neexistuje-li hmotné subjektivní právo na vydání zaměstnanecké karty, nemůže dojít ani k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Bylo by v rozporu s právem na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny, pokud by bylo zahajováno a vedeno správní řízení ve věci, ve kterém žadatel vůbec nemůže mít v meritu úspěch. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobce, který popírá oprávnění vlády k vydání usnesení, jímž byl dočasně pozastaven příjem žádostí o zaměstnaneckou kartu.

[9] Z článku 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“) vyplývá oprávnění státu stanovit objem vstupů státních příslušníků přicházejících ze třetích zemí na jeho území s cílem hledat si tam práci; podle krajského soudu z tohoto oprávnění neplyne povinnost státu umožnit cizím státním příslušníkům vstup na území. Žádné konkrétní pravidlo pro stanovení konkrétního objemu zmíněných vstupů cizích státních příslušníků ze třetích zemí SFEU nestanoví, proto s ní nemůže být v rozporu postup vlády České republiky, kterým byl pozastaven příjem těchto žádostí, čímž byl stanoven objem vstupů, čili počet zaměstnaneckých karet, v nulové výši (což SFEU nevylučuje).

[10] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí.

II. Kasační stížnost

[11] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).

[12] Stěžovatel namítá, že úvahy soudu spočívají na nesprávném výkladu § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Při zkoumání splnění podmínek pro upuštění od povinnosti

osobního podání žádosti je zastupitelský úřad oprávněn zkoumat pouze to, zda jsou dány objektivní důvody, které cizinci v osobním podání žádosti zcela brání, nebo mu je natolik ztěžují, že by bylo nepřiměřené na osobním podání žádosti trvat. Pokud zastupitelský úřad zjistí existenci takových důvodů, je povinen od osobního podání upustit a žádost „propustit" k dalšímu řízení a případnému rozhodnutí Ministerstvu vnitra, které je k rozhodnutí věcně příslušné. Došel-li zastupitelský úřad k závěru, že žádost nelze podat osobně, neboť osobně podávané žádosti nepřijímá, nebyl oprávněn zkoumat další skutečnosti, ale měl rozhodnout o upuštění od povinnosti žádost osobně podat.

[13] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel sice použil zákonem stanovený postup, současně však vyslovil, že se tímto postupem nemůže domáhat svého práva a nemůže dosáhnout meritorního rozhodnutí. Taková úvaha je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny.

[14] V rozsudku není přezkoumatelně vyjádřeno, jak soud dospěl k závěru, že zaměstnanecké karty nejsou občanům Vietnamu v současnosti povolovány a vydávány. Toto skutkové zjištění soudu přitom bylo jedním z důvodů zamítnutí žaloby. Občanům Vietnamu jsou zaměstnanecké karty stále vydávány, pokud žádost podali před pozastavením příjmu žádostí, nebo ji podali na jiném zastupitelském úřadu než v Hanoji. Tvrzení soudu, že řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu kvůli usnesení vlády nemůže skončit vydáním zaměstnanecké karty, je překvapující. Pokud by rozhodnutí s takovým odůvodněním bylo skutečně vydáno, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí.

[15] Stěžovatel nesouhlasí s úvahou soudu, že oprávnění vlády rozhodnout o pozastavení přijímání žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a že se tedy nejedná o zásah do práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a odst. 4 Listiny. Vláda České republiky zákonnou kompetenci k přijetí usnesení o dočasném pozastavení osobně podávaných žádostí na zastupitelském úřadu nemá. Soud nesprávně posoudil otázku závaznosti a zákonnosti usnesení vlády. Jde o interní normativní akt závazný pouze pro vládu, její členy a ministerstva, který není obecně právně závazný. Usnesení vlády je v rozporu se směrnicí, která umožňuje stanovit objem přijímaných státních příslušníků, nikoli však objem přijímaných žádostí. Stěžovatel zdůrazňuje, že se nedomáhá svého práva na vydání zaměstnanecké karty, ale práva na přijetí žádosti, zahájení řízení o ní a vydání věcného rozhodnutí. Stěžovatelovo právo na spravedlivý proces nepozbylo smyslu, jak nesprávně uzavírá krajský soud. Do doby, než bude řádným způsobem rozhodnuto o stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků, nemůže být jednotlivá žádost označena jako nepřípustná z důvodu překročení objemu vstupů (přičemž stěžovatel opakuje, že důvodem pro zastavení řízení bylo pozastavení příjmů žádostí, nikoli stanovení objemu vstupů cizinců).

[16] Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného, replika stěžovatele a duplika žalovaného

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předesílá, že předmětem řízení bylo upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, tedy o nenárokový pobytový titul. Cílem rozhodnutí vlády, z něhož vyšlo napadené rozhodnutí

zastupitelského úřadu, bylo omezit zaměstnaneckou migraci z Vietnamu, a to s ohledem na bezpečnostní rizika spojená s touto migrací. Procesně vláda tohoto cíle dosáhla nejlogičtějším způsobem, který současně nejvíce šetří jak práva potenciálních zájemců o práci v ČR, tak veřejné prostředky, tedy pozastavením samotného náběru žádostí. Případní zájemci o práci v ČR z Vietnamu mají od začátku najisto postaveno, že jejich případná žádost nebude vůbec zpracována, a postrádá tedy smysl se snažit o její podání.

[18] Krajský soud sice shledal, že existují objektivní důvody, které stěžovateli brání v osobním podání žádosti, ale nejedná se o důvody, pro které by měl zastupitelský úřad upustit od povinnosti žádost osobně podat. Opačný výklad by zcela popřel účel, pro který vláda rozhodla o dočasném pozastavení zaměstnanecké migrace z Vietnamu, a vedl by k absurdnímu výsledku, který by garantoval upuštění od osobního podání, avšak žádost by nemohla být zpracována.

[19] Stěžovatelova argumentace založená na čl. 36 odst. 1 Listiny je zcela mimo prostor platného práva, neboť na vydání zaměstnanecké karty neexistuje žádný právní nárok. Při dovedení stěžovatelovy argumentace *ad absurdum* by zastupitelský úřad musel umožnit osobní podání každému žadateli.

[20] Usnesení vlády bylo vydáno v souladu s ústavními předpisy a právem Evropské unie, byly zohledněny poznatky různých oborů státní správy, zejména bezpečnostní rizika vyplývající z rozhodnutí Bezpečnostní rady státu. Není namístě zabývat se v rámci přezkumu rozhodnutí žalovaného důvody přijetí usnesení vlády. Žalovaný nicméně poznamenává, že vláda jako vrcholný orgán výkonné moci podle čl. 76 odst. 1 Ústavy vydala usnesení jako nástroj regulace přijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu státních příslušníků třetích států. Stěžovatelův odkaz na čl. 78 Ústavy týkající se vydávání nařízení vlády je v této souvislosti irelevantní. Nástroje pro regulaci přijímání žádostí o pobyt z důvodu bezpečnostních rizik (individuální zamítnutí žádosti z důvodu bezpečnostního rizika), na které odkazuje stěžovatel, jsou za situace, kdy zájem České republiky je neumožnit z bezpečnostních důvodů ekonomickou migraci pro veškeré žadatele z určitého státu, nevyhovující.

[21] Žalovaný nesouhlasí ani s námitkou, že usnesení je v rozporu se směrnicí a že nelze zaměňovat pojmy „objem vstupů přijímaných státních příslušníků“ a „objem přijatých žádostí“. Článek 8 odst. 3 směrnice jasně odkazuje na procesní oprávnění členského státu vůbec se žádostí nezabývat (tj. v případě zákona o pobytu cizinců žádost vůbec nepřijmout). Nadto směrnice stanoví, jaké oblasti pravomoci členských států se nedotýká a jaké konkrétní důsledky může mít tato skutečnost na posuzování žádosti. Použití obecného výrazu „zpracována“ v čl. 8 odst. 3 směrnice nijak neomezuje členský stát ve stanovení okamžiku, ve kterém se odmítne žádostí zabývat.

[22] Žalovaný zdůrazňuje, že pro správné posouzení věci je nutné vycházet ze skutečnosti, že stěžovateli nesvědčí subjektivní hmotné právo na vydání zaměstnanecké karty; nemůže tedy dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele tím, že se nemůže vůbec domoci vydání zaměstnanecké karty z důvodu zmíněného rozhodnutí vlády o pozastavení přijímání. Bylo by v rozporu s právem na spravedlivý proces, pokud

by bylo zahajováno a vedeno řízení ve věci, ve kterém žadatel vůbec nemůže mít v meritu úspěch.

[23] Žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[24] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že informace o účelu usnesení vlády jsou pro něj nové. Stěžovatel v době podání žaloby vycházel ze zprávy o pozastavení příjmu žádostí zveřejněné na webových stránkách zastupitelského úřadu, podle které byl zastaven příjem žádostí pro občany Vietnamu. Z vyjádření žalovaného je však zjevné, že příjem žádostí byl pozastaven pouze na zastupitelském úřadu v Hanoji pro všechny žadatele bez ohledu na jejich státní příslušnost. Stěžovatel proto usuzuje, že nespecifikovaná bezpečnostní rizika, která byla důvodem pro pozastavení příjmu žádostí, nesouvisí s vietnamskou státní příslušností žadatelů, ale se zastupitelským úřadem v Hanoji jako takovým. Je tedy zřejmé, že krajský soud vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu, pokud svoje závěry postavil na zjištění, že důvody pozastavení příjmu žádostí jsou založeny na vietnamské státní příslušnosti žadatelů.

[25] Stěžovatel nesouhlasí s argumentací žalovaného, podle které by muselo Ministerstvo vnitra jeho žádost (pokud by byla přijata) zamítnout. Ministerstvo vnitra je orgánem veřejné moci vázaným zákonem. Pokud by žádost zamítlo (otevřeně či skrytě) z důvodu vietnamské státní příslušnosti nebo z důvodu podání na zastupitelském úřadu v Hanoji, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí. Pokud by ji hodlalo zamítnout kvůli bezpečnostní hrozbě, muselo by u stěžovatele prokázat, že on konkrétně představuje bezpečnostní riziko. Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem žalovaného, že pravomoc vlády k pozastavení příjmu žádostí lze dovodit z čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „zákon o bezpečnosti ČR“). Vláda sice má pravomoc omezit práva stanovená ve zvláštním zákoně, to však za předpokladu, že byl vyhlášen nouzový stav, což se v posuzované věci nestalo.

[26] Žalovaný v duplice konstatuje, že ze zprávy zveřejněné zastupitelským úřadem je zřejmé, že usnesení vlády se týká těch žadatelů vietnamské státní příslušnosti, pro které je zastupitelský úřad v Hanoji místně příslušný. Ministerstvo vnitra je usnesením vlády vázáno stejně jako žalovaný. Pokud Česká republika v rámci efektivní kontroly migračních toků neumožňuje vstup celých skupin žadatelů z migračně rizikových oblastí (např. Sýrie, Afghánistán apod.), je zcela irelevantní zkoumání bezpečnostního rizika u konkrétního žadatele.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[27] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[28] Kasační stížnost je důvodná.

IV.a) Právní úprava a relevantní skutkové okolnosti

[29] Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen 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 podat osobně. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se osobním podáním *rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon*.

[30] 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.*

[31] Stěžovatel dne 8. 8. 2018 podal u zastupitelského úřadu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Tu odůvodnil jednak tím, že se opakovaně neúspěšně dne 7. 6. 2018 snažil postupem zveřejněným na úřední desce a webových stránkách zastupitelského úřadu telefonicky sjednat termín k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Pokusy o telefonické objednání doložil výpisem telefonních hovorů. Jako zásadní důvod pro podání této žádosti označil skutečnost, že s platností od 18. 7. 2018 zastupitelský úřad zveřejnil informaci o pozastavení příjmu žádostí o zaměstnanecké karty pro občany Vietnamu. Je proto zřejmé, že žadatelé vůbec nemají možnost osobního podání žádosti.

[32] Zastupitelský úřad žádost zamítl a řízení zastavil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žádosti nemohl vyhovět, neboť přidělování termínů k osobnímu podání žádosti je pro požadované pobytové oprávnění dočasně pozastaveno na základě usnesení vlády.

[33] Žalovaný konstatoval, že pozastavení objednávání termínů pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu na základě usnesení vlády nemůže představovat důvod pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

IV.b) Usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018

[34] Soud připomíná, že v nyní souzené věci nejde o meritorní posouzení stěžovatelovy žádosti o zaměstnaneckou kartu. Soud tedy ponechává stranou argumentaci vztahující se k otázce, zda stěžovatel mohl či nemohl být se svou žádostí v případě jejího přijetí zastupitelským úřadem (a po následném posouzení Ministerstvem vnitra) úspěšný.

[35] Na druhou stranu však soud ihned v úvodu konstatuje, že jak žalovaný, tak krajský soud obě otázky (meritorní posouzení žádosti a posouzení žádosti o upouštění od povinnosti osobního podání) při svém rozhodování do jisté míry neodlišují, resp. z odpovědi na jednu z nich dovozují relevantní závěry i pro druhou. Tento přístup v rozsudku krajský soud vyjádřil tak, že se nelze „domáhat sklizně ovoce z neexistujícího stromu“, či „kde nic není, ani smrt nebere“. Tedy přístupem vycházejícím z předpokladu, že apriorní a zcela zjevná neúspěšnost žádosti znamená, že je zcela zbytečné (a v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny) o takové žádosti zahajovat a vést řízení, a potažmo rozhodovat o způsobu jejího podání (srov. bod 27 rozsudku krajského soudu). Takové východisko není správné a nešetří jádro práva chráněného čl. 36 odst. 1 Listiny, podle kterého se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

[36] Jak již soud vysvětlil dříve (rozsudek ze dne 30. 8. 2012, č. j. 8 As 90/2011 – 62, č. 2756/2013 Sb. NSS), „[i] *žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) 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 pak potvrdil rozšířený senát v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, č. j. 10 Azs 153/2016 – 52, č. 3601/2017 Sb. NSS.

[37] Byť tedy soud nijak nezpochybňuje základní argument žalovaného a krajského soudu, že na vydání určitých typů pobytových oprávnění neexistuje právní nárok, neznamená to, že žadatelé o pobytové oprávnění z tohoto důvodu ztrácejí právo na spravedlivý proces při vyřizování své žádosti. Jinak řečeno, skutečnost, že cizinec žádá o nenárokový pobytový titul, nevede k závěru, že nemá vůbec nárok na podání žádosti. Toto právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny nelze pouhým poukazem na nenárokovost pobytového oprávnění derogovat.

[38] Otázkou tedy zůstává, zda správní orgány správně zamítly stěžovatelovu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[39] Pro posouzení této otázky je nutno zabývat se usnesením vlády, o nějž své závěry argumentačně opírají nejen správní orgány, ale i krajský soud.

[40] Z informačního systému Oběhu dokumentů mezi ústředními orgány státní správy (dostupný na www.odok.cz) vyplývá, že vláda České republiky na své schůzi dne 18. 7. 2018 schválila usnesení č. 474 „k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik“.

[41] Obsahem usnesení vlády jsou dva body, podle kterých vláda
„*I. bere na vědomí informace obsažené v části III. materiálu čj. V202/2018 – Imigrace do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik;*

II. ukládá 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí omezit, s účinností ode dne schválení tohoto usnesení, na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji náběr žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění pouze na žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, studia a vědeckého výzkumu vyplývající z evropských směrnic a dále na žádosti podávané na základě migračních projektů schválených vládou České republiky nebo Koordinačním orgánem pro řízení ochrany státních hranic a migraci. Přijímání ostatních žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění se s přijetím uvedeného opatření dočasně pozastavuje."

[42] Z obsahu usnesení vlády, jak byl shora citován, plyne, že jeho cílem bylo uložit ministru vnitra současně pověřenému vedením ministerstva zahraničních věcí, aby omezil na zastupitelském úřadu v Hanoji „náběr žádostí" pouze na žádosti o nároková dlouhodobá pobytová oprávnění. Současně toto usnesení přímo stanoví, že se přijímání ostatních (nenárokových) žádostí dočasně pozastavuje (od okamžiku přijetí opatření). Soud se musí nejprve vypořádat s otázkou, zda bylo možno pouhým usnesením vlády, zcela omezit právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny spočívající v právu podat žádost zákonem předvídaným způsobem.

[43] Jednací řád vlády (čl. I odst. 3) stanoví, že usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Vázanost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy usneseními vlády vyplývá z § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle nějž se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.

[44] K povaze usnesení vlády se vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97, ve kterém konstatoval, že jde o interní rozhodnutí, které nemá povahu obecné právní normy a v důsledku toho ani právní závaznost vůči třetím osobám, neboť se jedná o stanovisko ukládající úkoly pouze členům vlády. Jde o běžný ústavně konformní prostředek, kterým vláda sjednocuje svou činnost a vyjadřuje svou politickou vůli v rámci přípravných prací, jež jsou samy o sobě teprve předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným ústavním orgánem.

[45] Usnesení vlády tedy nepředstavuje právní předpis, ale toliko interní akt zavazující omezený okruh adresátů uvnitř veřejné správy. V tomto ohledu proto nelze dotčenému usnesení vlády nic vytknout, pokud uložilo určitý přesně vymezený úkol ministru vnitra. Jinak je tomu ovšem ve vztahu k omezení práva na podání žádosti, které usnesení výslovně zavádí.

[46] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje skutečnost, že Česká republika je svrchovaným (suverénním) státem a že jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace migrace na jeho vlastní území. Za žádné situace však nelze odhlížet od toho, že Česká republika je demokratickým právním státem, tedy státem založeným (mimo jiné) na principech vázanosti moci zákonodárné ústavou a moci výkonné a soudní ústavou a zákony, uplatňování státní moci jen v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem a dělby moci spojené se systémem brzd a protivah fungujících mezi mocí

zákonodárnou, výkonnou a soudní a na zákazu libovůle zásahů veřejné moci (srov. zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[47] V demokratickém právním státu jsou orgány veřejné moci vázány obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož mohou a současně jsou povinny činit to, co stanoví zákon. Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, je jí svěřena obecná působnost v oblasti výkonné moci. Z hlediska základního principu dělby moci si proto nemůže osobovat působnost zákonodárné moci a svou faktickou činností nahrazovat činnost, která v demokratickém právním státu náleží moci jiné (zákonodárné). Vláda sice je nadána pravomocí k vydávání podzákonných právních předpisů (nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy), může tak činit pouze k provedení zákona a v jeho mezích.

[48] Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a mající obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření v důsledku omezující právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona. Dotčené usnesení vlády proto nanejvýš mohlo vyjádřit politickou vůli vlády, která by byla toliko předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným ústavním orgánem (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97).

[49] Nejvyšší správní soud současně doplňuje, že i kdyby snad vláda k 18. 7. 2018 přijímání určitého typu žádostí pozastavila nikoli na základě usnesení, ale prostřednictvím právního předpisu (nařízení vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy), nebylo by možno takový podzákonný předpis aplikovat, neboť by nebyl vydán k provedení zákona a v jeho mezích.

[50] Je pravda, že vláda podle čl. 78 Ústavy, na rozdíl od ministerstev, nepotřebuje k provedení zákona výslovné zmocnění v zákoně. I tak se ale nařízení musí pohybovat *intra* a nikoliv *praeter legem*. Jak uvedl Ústavní soud například v nálezu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (bod 106) „[p]*odle zmiňovaného čl. 78 Ústavy platí, že vláda je oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydávat nařízení. Judikatura Ústavního soudu a následně též tuto judikaturu reprodukující komentářová literatura [srov. např. Jäger, P. Čl. 78 (Nařízení vlády). In: Rychetský, Pavel a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 720 a násl.] jsou zajedno v tom, že nařízení musí být vydáno oprávněným orgánem [kterým je vláda jako celek – k pojmu vláda a její normotvorné činnosti srov. v podrobnostech nález ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.)]. Nařízení nesmí stanovit primární práva a povinnosti [nález ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.) tento aspekt schematicky, ale výstižně, vysvětluje tak, že má-li být podle zákona X, přísluší vládě stanovit, že má být X1, X2, X3 až X(n), ale nikoliv že má být Y]. K vydání nařízení vláda – jak plyne ze samotného čl. 78 Ústavy – nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, na druhou stranu zákon musí dávat zjevný prostor pro regulaci formou nařízení.*“

[51] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zákon o pobytu cizinců v rozhodném znění neobsahoval žádný zjevný a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce k vydání konkretizujících podzákonných předpisů ve vztahu k regulaci příjmu žádostí o určité typy pobytových titulů na zastupitelských úřadech. Pokud zákon umožňuje podat žádost o určitý typ pobytového oprávnění a zavádí přesná procesní pravidla pro podání takové žádosti, pak vláda nemůže nařízením toto právo na přístup ke správnímu řízení sama o sobě omezit, neboť se nepohybuje v mezích zákona. Mohla by tak učinit pouze tehdy, pokud by k tomu byla zmocněna, tj. zákona by pro určité případy omezení přístupu umožnil a zmocnil k takové regulaci vládu.

[52] Nesprávný je proto názor krajského soudu, že je „čistě politickou věcí", zda stát rozhodne o úplném pozastavení přijímání žádostí. Regulace ekonomické migrace samozřejmě představuje výsledek určitého politického rozhodnutí (v rámci provádění migrační politiky), nicméně nelze ztotožňovat „politické rozhodnutí" a výkon státní moci. Aby bylo možno ono politické rozhodnutí aplikovat vůči jednotlivcům (tedy na základě tohoto rozhodnutí uplatňovat vůči jednotlivci veřejnou moc), je třeba je ústavně předpokládaným způsobem vtělit do právního řádu. To je v demokratickém právním státu úkolem moci zákonodárné, případně moci výkonné za podmínek vymezených Ústavou (viz výše). Přístup, který zastává krajský soud a žalovaný, by zcela popřel systém dělby moci ve státu a jejich vztahy založené na systému vzájemných brzd a vyvažování. Je nepředstavitelné, aby byla politická vůle (zde spočívající v omezení práva na podání žádosti) bez dalšího realizována mocí výkonnou, bez aktivity zákonodárce. Takový postup by ve svém důsledku vedl k naprosté libovůli a nepředvídatelnosti při uplatňování státní moci.

[53] Postup vlády nelze legitimizovat ani odkazy na čl. 8 odst. 3 směrnice či čl. 79 odst. 5 SFEU, jak to činí krajský soud a žalovaný.

[54] Článek 79 SFEU upravuje společnou přistěhovaleckou politiku a ve svém odstavci 5 stanovuje, že se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné. O přímé účinnosti tohoto článku nelze uvažovat. Jeho obsahem je pouze obecná deklarace možnosti členských států stanovit objemová omezení vstupu státních příslušníků cizích zemí, neobsahuje dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné povinnosti, kterých by bylo možno se dovolávat (srov. rozsudek SDEU z 5. 2. 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1). Toto ustanovení zakládá v souladu se zásadou vázanosti zákonem oprávnění zákonodárce k vlastní vnitrostátní úpravě. Tedy, neukládá moci výkonné žádná konkrétní, jednoznačná a dostatečně určitá oprávnění k rozhodování o veřejných subjektivních právech jednotlivců.

[55] Na toto ustanovení navazuje čl. 8 odst. 3 směrnice, podle kterého může být žádost *považována za nepřípustnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována.* V prvé řadě soud konstatuje, že citované ustanovení směrnice nebylo doposud transponováno do českého právního řádu. Nevyužil-li český zákonodárce evropským právem předpokládanou možnost zakotvit v zákoně o pobytu cizinců

oprávnění stanovit objemy vstupů dle čl. 8 odst. 3 směrnice, nemůže být (s ohledem na principy demokratického právního státu, které soud zdůraznil již výše) neaktivita zákonodárce nahrazena činností moci výkonné. Současně soud zdůrazňuje, že stát není oprávněn domáhat se aplikace netransponované směrnice vůči jednotlivci; obrácený přímý účinek směrnice není možný (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 26. 9. 1996, C-168/95, *Arcaro*). 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 nepřípustné), zatímco nyní souzená věc, jak již soud zdůraznil, spadá do fáze „předprocesní" a týká se pouze otázky způsobu podání žádosti, nikoli její přípustnosti.

[56] Soud si je vědom skutečnosti, že v současnosti probíhá legislativní proces (sněmovní tisk 203/0, dostupný z http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=135830) směřující k novelizaci zákona o pobytu cizinců spočívající mimo jiné v přijetí nového § 181b zákona o pobytu cizinců, který by v návaznosti na čl. 79 odst. 5 SFEU umožnil vládě nařízením stanovit maximální počet žádostí, které lze podat v rámci určitého časového období na příslušném zastupitelském úřadu. Jedná se však o právní úpravu, která nebyla v době přijetí usnesení vlády účinná, nemohla tedy založit oprávnění vlády nařízením regulovat shora popsaným způsobem ekonomickou migraci z Vietnamu.

[57] Za zcela nepřípadný pak soud považuje argument žalovaného, že pravomoc vlády k omezení práva zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny na základě usnesení lze dovodit z ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Podle čl. 6 odst. 1 citovaného zákona musí vláda současně s vyhlášením nouzového stavu vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Je nepochybné, že usnesení vlády nebylo vydáno současně s vyhlášením nouzového stavu (první podmínka pro možnost omezení základních práv a svobod). O zdůvodnění postupu vlády na základě tohoto zákona tak tedy nelze vůbec uvažovat.

IV.c) Posouzení žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání

[58] Shora uvedené principy, na nichž je založen demokratický právní stát, nalézají své promítnutí v základní procesním předpisu regulujícím činnost veřejné správy, tedy ve správním řádu. Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.

[59] Postup zastupitelského úřadu při posuzování žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání stanoví § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Zastupitelský úřad se měl při posuzování žádosti zabývat tím, zda stěžovatelem doložené důvody odůvodňují vyhovění žádosti, či nikoli, případně zohlednit důvody pro upuštění, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti.

[60] Zastupitelský úřad (i žalovaný) však základ své argumentace plně založili na usnesení vlády. Uzavřeli, že žádosti nemohli vyhovět, neboť přidělování termínů k osobnímu podání žádosti bylo na základě usnesení vlády pozastaveno.

[61] Takové odůvodnění neobstojí. Jak soud zdůraznil výše, usnesení vlády jako interní akt nemohlo z hlediska principu dělby moci nahradit právní předpis. Správní orgány, které jsou vázány zákonem a ostatními právními předpisy, měly tedy v řízení o stěžovatelově žádosti postupovat tak, jako by žádné usnesení vlády neexistovalo a dle zákona o pobytu cizinců posoudit, zda jsou naplněny zákonem předvídané důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, a to s ohledem na všechny důvody uvedené ve stěžovatelově žádosti a případně též na důvody zastupitelskému úřadu známé z úřední činnosti.

[62] Právní názor krajského soudu, který postup správních orgánů na základě usnesení vlády, aproboval, proto se shora uvedených důvodů nemůže obstát. Ze stejného důvodu neobstojí v části týkající se stěžovatele (účastník řízení č. 3) ani rozhodnutí žalovaného.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[63] Soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud v části týkající se stěžovatele současně i rozhodnutí žalovaného, který je vázán v dalším řízení právním názorem vysloveným výše.

[64] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8.000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč) a dále náklady na zastoupení.

[65] Stěžovatel byl v řízení zastoupen advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Stěžovatelův zástupce učinil celkem tři úkony právní služby, kterými jsou podání žaloby, kasační stížnosti a replika k vyjádření žalovaného [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Soud tedy přiznal stěžovatelově zástupci odměnu za tři úkony právní služby ve výši 3 x 3.100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 10.200 Kč, zvýšených o částku 2.142 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Náklady řízení celkem činí 20.342 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Marka Sedláka, advokáta ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu