

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **L. T. H.**, zastoupen advokátem Mgr. Petrem Václavkem, se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5/101, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne ze dne 8. 3. 2018, čj. 102049-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2019, čj. 57 A 47/2018-161,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4.114 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1, **ve lhůtě 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Jádrem tohoto sporu je otázka, zda Velvyslanectví České republiky v Hanoji mohlo zamítnout žádost žalobce o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[2] Dne 16. 11. 2017 Velvyslanectví České republiky v Hanoji (zastupitelský úřad) přijalo žádost žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Žalobce současně požádal o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Uvedl, že se dlouhodobě snažil sjednat termín pro osobní podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint. Dne 30. 10. 2017 zastupitelský úřad na svých webových stránkách zveřejnil informaci, že Visapoint k následujícímu dni končí a že od 1. 11. 2017 nebude možné objednání termínů pro příjem žádostí o pobytové oprávnění. Nový způsob pro příjem žádostí na období od 1. 12. 2017 měl být na stránkách zastupitelského úřadu a žalovaného zveřejněn k 24. 11. 2017. Zastupitelský úřad žádost o upuštění od osobního podání žádosti usnesením ze dne 7. 12. 2017, čj. 3757/2017-HANOI-16/a, zamítl a řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavil. Proti tomuto usnesení se žalobce bránil rozkladem, jemuž ministr zahraničních věcí nevyhověl v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[3] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud v Plzni zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak usnesení zastupitelského úřadu. Správní úřady nemohly k tíži žalobce přičíst technické komplikace v souvislosti se zaváděním nového systému přijímání žádostí. Proto zastupitelský úřad měl akceptovat žádost podanou nouzovým způsobem, tzn. upustit od podmínky osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelný a nezákonný. Správní orgány postupovaly v souladu s judikaturou. Dočasná neexistence objednávacího systému sama o sobě nemůže být hodnocena jako situace, která odůvodňuje tzv. nouzový způsob podávání žádostí. Přechod na nový objednávací systém byl prý jasně časově ohraničen, sledoval legitimní cíl a nepřekročil mez toho, co bylo k vyřešení situace v Hanoji nezbytné. Zastupitelský úřad o ukončení provozu systému Visapoint informoval předem. Příprava nového objednávacího sytému byla podle stěžovatele krokem k prospěchu potenciálních žadatelů o pobytová oprávnění. Doba tří týdnů, v níž byl provoz zastupitelského úřadu omezen, je přiměřená, a to vzhledem k složitějšímu řešení personálních a technických otázek úřadu v cizině. Dále stěžovatel polemizuje s názory krajského soudu stran směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (Úř. věst. L 343, 23. 12. 2011, s. 1-9; dále jen „směrnice 2011/98/EU").

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

III. Vyjádření žalobce

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

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je proto přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově a právně obdobným případem, v němž účastnici uplatnili zcela totožné argumenty jako v projednávané věci, se soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 7. 2019, čj. 10 Azs 218/2019-50. Soud přitom neshledal důvod se od již dříve vyslovených závěrů odchýlit, a proto z odkazovaného rozsudku v nyní souzené věci vycházel.

[10] V nyní projednávané věci nejde o meritorní posouzení žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. Jakkoli zastupitelský úřad svým usnesením ze dne 7. 12. 2017 řízení o této žádosti zastavil (pro nedostatek podání žádosti osobně), skutečné těžiště sporu nyní spočívá v posouzení žádosti o upuštění od podmínky osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (totéž usnesení zastupitelského orgánu).

[11] Ze spisového materiálu vyplynulo následující. Žalobce od počátku tvrdí, že se pokoušel zaregistrovat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint. Byl však opakovaně neúspěšný. Stěžovatel proto se svým zástupcem zamýšlel cestu na zastupitelský úřad v Hanoji, kam se chtěl osobně dostavit a sjednat si termín pro osobní podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Dne 30. 10. 2017 byla na webových stránkách zastupitelského úřadu zveřejněna informace, že ke dni 31. 10. 2017 končí provoz systému Visapoint a od 1. 11. 2017 již objednávání termínu pro přijetí žádostí prostřednictvím tohoto systému nebude možné. Současně byla zveřejněna informace, že od 1. 11. do 30. 11. 2017 jsou termíny k podání žádostí objednány v rámci dosavadního provozu systému Visapoint. Dále bylo uvedeno, že je připravován nový způsob objednávání termínů pro příjem žádostí na období od 1. 12. 2017 s tím, že nové informace budou zveřejněny na webových stránkách zastupitelského úřadu dne 24. 11. 2017. Dne 8. 11. 2017 zastupitelský úřad zveřejnil na webových stránkách, že jeho provoz bude od 9. 11. 2017 na konzulárním úseku dočasně omezen. V tomto období proto nebyly sjednávány nové termíny k podávání žádostí. Dne 16. 11. 2017 zastupitelský úřad obdržel žádost o upuštění od osobního podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty (spolu se žádostí o zaměstnaneckou kartu), pro nemožnost sjednat si termín k osobnímu podání.

V této žádosti žalobce především uváděl, že je mu dlouhodobě znemožněno podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu.

[12] Nadto z vyjádření stěžovatele k žalobě ze dne 11. 7. 2018 vyplynulo, že (nový) systém, který měl umožňovat objednání cizinců k termínu osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, byl zprovozněn až 5. 12. 2017, kdy bylo spuštěno první objednávání do tzv. „živé fronty". Poněkud v napětí s tímto údajem je tvrzení obsažené v kasační stížnosti, že nový telefonický systém objednávání žadatelů k osobnímu podání žádosti byl zaveden již dne 27. 11. 2017.

[13] Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též „zákon o pobytu cizinců"); jedná se o zvláštní typ pobytu na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Cizinec je povinen podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu osobně (§ 169d odst. 1 téhož zákona). Žadatel o vydání povolení k dlouhodobému pobytu je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce (§ 169f téhož zákona).

[14] Dle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců zastupitelský 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*.

[15] Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil v rozsudku ze dne 30. 8. 2012, čj. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS, že „*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, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS. Se závěry rozsudku rozšířeného senátu stěžovatel dlouhodobě (nejen v řízeních o kasačních stížnostech) polemizuje.

[16] K ukončení provozu systému Visapoint, z čehož vzešla více než měsíční nedostupnost konzulárního oddělení zastupitelského úřadu (od 1. 11. 2017 do 4. 12. 2017, jak tvrdí sám stěžovatel), se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 28. 6. 2019, čj. 5 Azs 234/2018-43. Tímto rozsudkem kasační soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (a to včetně rozhodnutí žalovaného), jímž stěžovatel argumentoval mj. v kasační stížnosti; o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2018, čj. 11 A 120/2018-35, kterým stěžovatel

v kasační stížnosti rovněž argumentoval, Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl (věc je vedená pod sp. zn. 8 Azs 419/2018).

[17] Ve věci čj. 5 Azs 234/2018-43 se jednalo o skutkově velmi podobný případ. Nejvyšší správní soud zde vyslovil několik stěžejních závěrů, jimiž se je třeba řídit i v nynější věci. Zejména je potřeba uvést, že ne každý provozní výpadek zastupitelského úřadu, který trvá poměrně krátkou dobu (zde přibližně období jednoho měsíce), je bez dalšího třeba považovat za nepřiměřený. Proto nezakládá mechanicky tzv. odůvodněný případ pro upuštění od osobního podání žádosti (bod 27 odkazovaného rozsudku). V nynější věci – stejně jako v posledně citovaném rozsudku – ovšem nejde jen o dobu cca jednoho měsíce. Žalobce se opakovaně bezúspěšně snažil přihlásit do předcházejícího objednávacího systému Visapoint a tuto dobu nemožnosti sjednat si termín k osobnímu podání žádosti je třeba připočíst k nyní sporné listopadové výluce na zastupitelském úřadu. Dobu relativní nemožnosti přihlásit se přes Visapoint a dobu absolutní nemožnosti se k osobnímu podání žádosti objednat je třeba sčítat (bod 28 odkazovaného rozsudku). I ve zbytku zmiňovaný rozsudek odpovídá na většinu kasační argumentace nynějšího stěžovatele; soud tedy stěžovatele na podrobné odůvodnění tohoto rozsudku odkazuje.

[18] Dále Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatel vznáší celou řadu právních argumentů. Skutkové námitky vznáší jen ve vztahu k období výluky objednacího systému (po ukončení provozu přihlašování přes Visapoint). Přitom ovšem zcela pominul konkrétní situaci žalobce, a to zda právě u něj byly dány důvody k upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nezpochybňuje jeho snahu domluvit si termín osobního podání žádosti přes Visapoint, který byl v provozu do konce října 2017.

[19] Jak uvedl Nejvyšší správní soud rovněž ve věci čj. 10 Azs 218/2019-50, kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah rozhodnutí soudu (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32; či usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). Není proto namístě, aby soud za stěžovatele spekulativně domýšlel další argumenty. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu. S ohledem na dispoziční zásadu se Nejvyšší správní soud nemohl vyjadřovat k věcem, které stěžovatel v kasační stížnosti neuváděl. Nemohl (na rozdíl od kauzy sp. zn. 5 Azs 234/2018) uvažovat o tom, zda se žalobce skutečně pokoušel o sjednání termínu pro osobní podání žádosti i přes Visapoint, resp. jak dlouho a jak intenzivní byla jeho snaha.

[20] V této části je tedy třeba korigovat závěr krajského soudu, z něhož vyplývá, že s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu je třeba žadatelům o zaměstnaneckou kartu *vždy* umožnit podat žádost nouzovým způsobem, není-li možné (pro zrušení objednávacího systému) sjednat termín pro osobní podání žádosti. Přechodná neexistence či nefunkčnost objednávacího systému zpravidla sama o sobě nezakládá odůvodněný případ, v němž je nutno umožnit žadateli nouzové podání žádosti o pobytový titul. V každém případě je ovšem třeba individuálně a zejména poctivě zvážit celkovou dobu, po kterou cizinec neúspěšně usiloval o sjednání termínu osobního podání žádosti, jakož i jiné důležité faktory (typ žádaného pobytového titulu, osoba žadatele, věk, zdravotní stav, rodinné pouto v ČR a mnoho jiných). Důvody, pro něž krajský soud zrušil

obě správní rozhodnutí, nicméně z větší míry obstojí; nepřesnost jeho úvah nemá na zákonnost jeho závěru ve věci samé žádný vliv (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[21] Ani námitky zpochybňující názor krajského soudu stran regulace počtu žádosti na základě směrnice 2011/98/EU nejsou důvodné. Úvahy vyjádřené v bodech 56 až 58 napadeného rozsudku nelze považovat za rozhodovací důvody krajského soudu. Není na nich založen závěr, že zastupitelský úřad byl pro žalobce po nepřiměřeně dlouhou dobu nedosažitelný, pročež mělo být vyhověno její žádosti o upuštění od osobního podání žádosti (viz *ratio decidendi* v bodech 54 a 55 napadeného rozsudku). Krajský soud jen nad rámec nezbytně nutného upozornil stěžovatele na úskalí, s nimiž se pojí regulace počtu přijatých žádostí o pobytová oprávnění.

[22] Stěžovatel vytýkal krajskému soudu též nepřezkoumatelnost, jednak ohledně přihlédnutí k období, v němž fungoval Visapoint, jednak co do odůvodnění ohledně právě citované směrnice (bod [21] shora). Rozsudek není nepřezkoumatelný. Naopak jeho odůvodnění je jasné, srozumitelné a rozumně z něj plynou právní závěry. Skutečnost, že s tímto odůvodněním stěžovatel následně v kasační stížnosti polemizuje, svědčí o tom, že argumentům krajského soudu porozuměl. To, že s nimi nesouhlasí, nemůže být „důkazem“ nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[23] Nejvyšší správní soud konečně konstatuje, že krajský soud považoval za žalovaného ministra zahraničních věcí, který však není samostatným správním orgánem. Směřuje-li žaloba proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy, je žalovaným tento ústřední orgán [k postavení zastupitelského úřadu v obdobné věci, jako je ta nynější, srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Azs 195/2018-48, část *IV.a)*]. Toto pochybení však nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť, jak vyplývá z odkazované judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí. Krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

[24] S ohledem na vše výše uvedené proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel, který ve věci úspěch neměl, toto právo nemá. V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupen advokátem. Advokát sepsal vyjádření ke kasační stížnosti; učinil tedy jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodu 5 advokátního tarifu částku 3.100 Kč, k níž je podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu třeba přičíst 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů. Výše odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů je tedy 3.400 Kč. Tato částka se zvyšuje o 21 % DPH (714 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tedy představuje částku 4.114 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. srpna 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu