ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **S. T. T.,** zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2018, čj. 136208-8/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 13. 3. 2019, čj. 51 A 40/2018-46,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Velvyslanectví ČR v Hanoji usnesením ze dne 27. 8. 2018, čj. 2905/2018-HANOKO-2, zamítlo žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a zastavilo řízení o této žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Důvodem pro vydání tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že přidělování termínu k osobnímu podání žádosti bylo pro uvedený druh pobytového oprávnění dočasně pozastaveno na základě usnesení vlády ČR ze dne 18. 7. 2018, č. 474 „k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik“ (dále jen „usnesení vlády“).

[2] Proti uvedenému usnesení podala žalobkyně rozklad, který ministr zahraničních věcí usnesením ze dne 26. 10. 2018 zamítl a usnesení velvyslanectví potvrdil.

[3] Žalobkyně proti usnesení ministra brojila žalobou u krajského soudu. Krajský soud rozhodnutí ministra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, neboť ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu neobsahují přímou argumentaci k jednotlivým důvodům žádosti. Správní orgány na namítanou objektivní nemožnost sjednání termínu pro podání žádosti o zaměstnaneckou kartu reagovaly pouze poukazem na usnesení vlády. Krajský soud dále rozvedl, že pozastavit přijímání žádostí o pobytová oprávnění nelze na základě usnesení vlády, jestliže k tomu neexistuje zákonné zmocnění, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Správní orgány proto nemohly z usnesení vlády vycházet a jejich rozhodnutí jsou nezákonná.

II. Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů. V rozhodnutí stěžovatele je zřetelně uveden důvod zamítnutí žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, a sice odkaz na usnesení vlády. Takové odůvodnění z povahy věci podle stěžovatele vylučuje reflexi konkrétního obsahu žádosti, což je navíc v rozhodnutí výslovně uvedeno. K rozsahu odůvodnění rozhodnutí stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04.

[5] Stěžovatel dále zastává názor odlišný od závěru krajského soudu o způsobu, jakým mohou orgány moci výkonné regulovat podávání žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Stěžovatel odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích, ze dne 18. 12. 2018, čj. 52 A 135/2018-57, v němž byla řešená obdobná věc jako v nyní projednávané věci, avšak Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích dospěl k odlišnému názoru od Krajského soudu v Českých Budějovicích. Dle názoru stěžovatele byly správní orgány oprávněny vycházet z usnesení vlády, která disponovala zákonným zmocněním pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty na velvyslanectví. Toto zmocnění se opírá o samotnou svrchovanost ČR a pravomoci vlády, která je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 1 a čl. 67 odst. 1 Ústavy) a rovněž vrcholným orgánem v systému státní správy. Vláda je kolegiální orgán, jehož výsledným projevem vůle je usnesení vlády, které zavazuje vládu, ministerstva, ostatní ústřední orgány státní správy a jejím prostřednictvím také ostatní orgány státní správy.

[6] Dle stěžovatele je také nutné vzít v úvahu, že Ústava ani Listina základních práv a svobod negarantují práva jakémukoli cizinci kdekoli na světě. Na rozdíl od nárokových titulů není u zaměstnanecké karty vyloučeno, aby vláda jako vrcholný orgán výkonné moci rozhodla, že určitou skupinu cizinců vůbec nenechá vstoupit do sféry působnosti příslušného správního orgánu. V tomto kontextu proto následně ani nelze uvažovat o právu na spravedlivý proces.

[7] K závěru krajského soudu, že zákon o pobytu cizinců nepředpokládá pozastavení příjmu žádostí o pobytová oprávnění rozhodnutím vlády, stěžovatel uvedl, že uvedený

zákon je třeba vykládat ve světle jeho účelu, potažmo samotného východiska, že ČR, resp. vláda ČR může pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty pro určitou skupinu cizinců v případě, že nemá zájem o přísun dalších zaměstnanců. Pokud by tomu tak nebylo, nebyla by správná ani úvaha rozšířeného senátu NSS v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52.

[8] Podle stěžovatele také právo EU nebrání tomu, aby vláda formou usnesení pozastavila příjem žádostí o zaměstnanecké karty a případně stanovila objem těchto vstupů *„v nulové výši“*, k čemuž stěžovatel argumentoval jednotlivými ustanoveními právních předpisů EU.

[9] Stěžovatel navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] NSS se nejprve zabýval odůvodněními rozhodnutí správních orgánů a na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že tato rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelná. Správní orgány založily nemožnost upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu odkazem na usnesení vlády, kterým bylo dočasně pozastaveno přijímání žádostí o zaměstnanecké karty. Pokud tedy na základě usnesení vlády (za podmínky, že bylo aplikovatelné) nebylo možné přijímat žádosti o zaměstnanecké karty, z povahy věci vyplývá, že nebylo možné vyhovět ani žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť v rozhodné době nebyly žádosti tohoto typu na velvyslanectví vůbec přijímány. Bylo by proto následně již nadbytečné, aby se správní orgány dále zabývaly konkrétními důvody, na jejichž základě žalobkyně žádala o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. NSS v této souvislosti připomíná, že účelem odůvodnění správních rozhodnutí není reakce na každou jednotlivou námitku, ale postačí, jestliže rozhodnutí jako celek dává odpovědi na dané námitky, resp. z něho alespoň implicitně vyplývá, jak se správní orgán s jednotlivými námitkami vypořádal (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09), což v nyní projednávané věci s ohledem na uvedené bylo splněno. Nelze také opomenout, že námitky žalobkyně v rozkladu proti usnesení velvyslanectví pouze zpochybňovaly možnost regulovat migraci, resp. pozastavit přijímání určitého typu žádostí na základě usnesení vlády, s čímž se ministr ve svém usnesení vypořádal. Otázka, zda ministrovo posouzení bylo zákonné, již není předmětem posouzení přezkoumatelnosti správního rozhodnutí.

[12] NSS se dále zabýval pro rozhodnutí ve věci zásadní otázkou, zda vůbec bylo možné žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu zamítnout na základě usnesení vlády, resp. zda bylo možné, aby vláda tímto způsobem regulovala přijímání žádostí o zaměstnanecké karty. Touto otázkou se detailně zabýval NSS v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019-54, kterým byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích, ze dne 18. 12. 2018, čj. 52 A 135/2018-

57. NSS se v uvedeném rozsudku vypořádal s českou i unijní právní úpravou a dospěl k závěru, že jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace migrace na jeho vlastní území. Tu je však možné provádět při respektování principů demokratického právního státu a dělby moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). 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 majícího obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy, kterým právě usnesení vlády je (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97). To platí tím spíše, jedná-li se o opatření, které v důsledku omezuje právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona. NSS proto v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že vláda nemohla pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty (§ 42g zákona o pobytu cizinců) na základě usnesení. Správní orgány tedy měly při posuzování žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu postupovat tak, jako by usnesení vlády neexistovalo a žádost posoudit pouze z hledisek předpokládaných zákonem.

[13] Krajský soud tak ve vztahu k usnesení vlády dospěl ke správným závěrům, že nebylo možné, aby vláda tímto usnesením pozastavila přijímání určitého typu žádostí. Stěžovatel proto nemohl usnesení vlády aplikovat a měl žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu posoudit z hlediska podmínek předpokládaných zákonem a zabývat se i jednotlivými důvody, které žalobkyně v této žádosti uváděla.

[14] Ačkoli se krajský soud dopustil pochybení v posouzení přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, nejedná se vzhledem k uvedenému o vadu, která by měla vliv na samotnou zákonnost výroku napadeného rozsudku. Krajský soud jinak správně dovodil, že ve věci nebylo možné aplikovat usnesení vlády, a proto se správní orgány budou muset v dalším řízení zabývat důvody, jimiž žalobkyně odůvodnila svou žádost o upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. V tomto ohledu tedy NSS pouze koriguje závěry krajského soudu, které jinak v podstatné míře obstály (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75).

[15] NSS dále 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, jak je ta nynější, srov. rozsudek 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 citované judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí, a krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl a žalobkyni v řízení o kasační stížnosti stěžovatele žádné náklady s tímto řízením nevznikly, a proto NSS rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. června 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu