ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Pavla Molka a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **T. T. K. T.**, zast. Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 1. 3. 2018, čj. 101234-3/2018-OPL, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 3. 2019, čj. 57 A 34/2018-158,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Václavka, advokáta se sídlem Opletalova 25, Praha 1, **ve lhůtě 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

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

[2] Dne 20. 11. 2017 žalobkyně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb doručila Velvyslanectví České republiky v Hanoji (zastupitelský úřad) žádost o vydání zaměstnanecké karty, s níž spojila žádost o upuštění od osobního podání této žádosti. Uvedla, že se dlouhodobě snažila sjednat termín pro osobní podání žádosti prostřednictvím systému Visapoint. Dne 30. 10. 2017 zastupitelský úřad na svých 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

zamítl a řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty zastavil (usnesení ze dne 15. 12. 2017). Proti tomuto usnesení se žalobkyně bránila rozkladem, jemuž ministr zahraničních věcí nevyhověl v záhlaví uvedeným rozhodnutím.

[3] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak usnesení zastupitelského úřadu. Správní úřady nemohly k tíži žalobkyně 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.

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu je prý 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 prý byla 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 č. 2011/98/EU.

[5] Žalobkyně navrhuje, aby NSS 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. Stěžovatel v replice mj. tvrdí, že není povinen mít objednávací systém v nepřetržitém provozu, např. o víkendech či o půlnoci.

[6] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti 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.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Úvodem NSS připomíná, že v nyní souzené věci nejde o meritorní posouzení žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty. Jakkoli zastupitelský úřad svým usnesením ze dne 15. 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).

[9] Ze správního spisu vyplynulo následující. Žalobkyně od počátku tvrdí, že se pokoušela zaregistrovat si termín pro osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu v systému Visapoint. Jelikož byla opakovaně neúspěšná, vyjednala si právní zastoupení. Se svým zástupcem sinaplánovali cestu na zastupitelský úřad v Hanoji, kam se chtěli 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 20. 11. 2017 byla na zastupitelský úřad doručena prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb 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 žalobkyně především uváděla, že je jí dlouhodobě znemožněno podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu.

[10] Nadto z vyjádření stěžovatele k žalobě ze dne 31. 5. 2018 vyplynulo, že (nový) systém, který měl umožňovat objednání cizinců k termínu osobního podání žádosti o pobytové oprávnění, byl zprovozněn až 5. 12. 2017 (*pozn. NSS*: zjevně se nejednalo o rok 2018, jak nedopatřením uvedl stěžovatel), 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.

[11] Zaměstnanecká karta je zvláštním typem pobytového oprávnění dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR; 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).

[12] 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*.

[13] NSS 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.

[14] K ukončení provozu systému Visapoint, z čehož vzešla více než měsíční nedostupnost konzulárního oddělení zastupitelského úřadu (od 1. 1. 2017 do 4. 12. 2017, jak tvrdí sám stěžovatel), se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 28. 6. 2019, čj. 5 Azs 234/2018-43. Tímto rozsudkem NSS zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, jímž stěžovatel argumentoval mj. v kasační stížnosti; o kasačních stížnostech proti zbylým stěžovatelem cit. rozsudkům krajských soudů NSS doposavad nerozhodl.

[15] V kauze 5 Azs 234/2018 se jednalo o skutkově velmi podobný případ. NSS zde vyslovil několik stěžejních závěrů, jimiž se je třeba řídit i v nynější věci. Zejména je potřeba uvést, že ne každý provozní výpadek zastupitelského orgánu, 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). V nynější věci – stejně jako v rozsudku 5 Azs 234/2018 – ovšem nejde jen o dobu cca jednoho měsíce. Žalobkyně se opakovaně bezúspěšně snažila 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). I ve zbytku rozsudek 5 Azs 234/2018 odpovídá na většinu kasační argumentace nynějšího stěžovatele; NSS tedy stěžovatele na podrobné odůvodnění tohoto rozsudku odkazuje.

[16] Dále NSS 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 žalobkyně, a to zda právě u ní byly dány důvody k upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Nezpochybňuje její snahu domluvit si termín osobního podání žádosti přes Visapoint, který byl v provozu do konce října 2017. Ostatně i u jednání u krajského soudu jak stěžovatel, tak žalobkyně netrvali na provedení důkazů (fotodokumentace) ohledně neúspěšné snahy žalobkyně přihlásit se do systému Visapoint (též bod 31 napadeného rozsudku); s těmito skutečnostmi obě strany zacházely jako s nespornými.

[17] 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 NSS za stěžovatele spekulativně domýšlel další argumenty. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu. S ohledem na dispoziční zásadu se NSS nemohl vyjadřovat k věcem, které stěžovatel v kasační stížnosti neuváděl. Nemohl – na rozdíl od kauzy 5 Azs 234/2018 – uvažovat o tom, zda se žalobkyně skutečně pokoušela o sjednání termínu pro osobní podání žádosti i přes Visapoint, resp. jak dlouho, a jak intenzivní byla její snaha.

[18] V této části je tedy třeba korigovat poměrně radikální závěr krajského soudu, že s ohledem na judikaturu NSS 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).

[19] Ani námitky zpochybňující názor krajského soudu stran regulace počtu žádosti na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/98/EU[1] 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 žalobkyni 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.
[20] Stěžovatel vytýkal krajskému soudu též nepřezkoumatelnost, jednak ohledně přihlédnutí k období, v němž fungoval Visapoint, jednak co do odůvodnění ohledně právě cit. směrnice (bod [19] 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 na újmu přezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[21] NSS 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 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 cit. judikatury, ministr zahraničních věcí je funkční složkou Ministerstva zahraničních věcí. Krajský soud tak fakticky jednal s Ministerstvem zahraničních věcí, byť jako žalovaného označoval ministra.

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

---

[1] 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.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel, který ve věci úspěch neměl, toto právo nemá. V řízení před NSS byla žalobkyně zastoupena advokátem. Advokát sepsal vyjádření ke kasační stížnosti; učinil tedy jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. 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 žalobkyni k rukám jejího zástupce v přiměřené 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 31. července 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu