

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) D. V. M., b) T. V. T., c) V. S. N., d) V. D. T., e) T. V. L.,** všichni zastoupeni Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí,** se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2019, č. j. 138247-3/2019-OPL, o kasačních stížnostech žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2022, č. j. 8 A 149/2019–41, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 149/2019–55,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti žalobce a) **se zastavuje.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce a).

III. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2022, č. j. 8 A 149/2019–41, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 149/2019–55, se v části, jíž byly zamítnuty žaloby žalobců b) – e) **zrušuje** a věc **se v tomto rozsahu vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 31. 10. 2019, č. j. 138247-3/2019-

OPL (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl rozklad žalobců a potvrdil usnesení Velvyslanectví České republiky v H. (dále jen „zastupitelský úřad“) ze dne 1. 9. 2019, č. j. X (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž byly zamítnuty žádosti žalobců o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu dle § 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“), a v důsledku toho byla zastavena řízení o těchto žádostech o zaměstnaneckou kartu.

[2] Žalobci proti napadenému rozhodnutí podali každý samostatně žalobu, kterou se domáhali zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) řízení o jednotlivých žalobách spojil podle § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ke společnému projednání.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 5. 4. 2022, č. j. 8 A 149/2019–41, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 5. 2022, č. j. 8 A 149/2019–55 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým bylo změněno záhlaví rozsudku č. j. 8 A 149/2019–41 v části, kde jsou označeni účastníci řízení, jméno žalobce e) na T. V. L., žaloby jako nedůvodné zamítl.

[4] Městský soud nejprve konstatoval, že podané žaloby lze podle skutkového základu rozdělit do dvou skupin. V prvním případě se jednalo o žalobu žalobce a), která se od ostatních odlišovala tím, že se žalobce nepokoušel o registraci termínu k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu dne 6. 6. 2019. Ve vztahu k tomuto žalobci městský soud dospěl k závěru, že s ohledem na skutečnost, že nelze doložit, že by tento žalobce měl před podáním žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu skutečně zájem o získání zaměstnanecké karty, nemohla být jeho žádost úspěšná. Ve druhém případě se jednalo o žaloby žalobců b) až e), kteří v rozkladu a následně v žalobě tvrdili, že se o registraci termínu dne 6. 6. 2019 neúspěšně pokoušeli, což doložili soudu prostřednictvím kopií e-mailové zprávy v replikách ze dne 17. 3. 2020.

[5] Při posouzení důvodnosti žalob vycházel městský soud z judikatury správních soudů; především z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 6. 2020, č. j. 51 A 43/2019-57, který následně akceptoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020-114. Tento vychází ze stejných skutkových okolností jako v nyní posuzovaném případě. Z citovaného rozsudku plyne, že bez doložení předchozího (byť pouze jednoho) neúspěšného pokusu o registraci nelze žádost podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců považovat za odůvodněnou. Stejně jako v nynější věci žalobci reagovali tvrzením o neúspěšné registraci až v rozkladu. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že žalovaný nemohl rozhodnout, aniž žalobce vyzval k upřesnění a k doložení svých tvrzení. Jinak by takové rozhodnutí odporovalo zásadě materiální pravdy ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“).

[6] Městský soud se však s těmito závěry neztotožnil, a to z následujících důvodů. Podle § 52 s. ř. byli žalobci povinni označit důkazy, které by prokazovaly, že se dne 6. 6. 2019 neúspěšně pokusili o registraci. Za situace, kdy tak neučinili, měl je podle názoru

Nejvyššího správního soudu žalovaný vyzvat k doplnění podkladů podporujících jejich tvrzení, a pokud tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou. Městský soud považoval za podstatné, že žalobci tvrzení o neúspěšném pokusu o registraci dne 6. 6. 2019 poprvé uplatnili až v rozkladu, přičemž doklady o tom předložili až v soudním řízení. Podle městského soudu se v posuzovaném případě uplatní zásada koncentrace řízení zakotvená v § 82 odst. 4 s. ř. (ve spojení s § 152 odst. 5 s. ř.), podle které lze v řízení o rozkladu vznést nové skutečnosti, pouze pokud tak nebylo možné učinit již v řízení v I. stupni. Žalovaný proto nebyl povinen podle zásady koncentrace řízení k tvrzení o neúspěšné registraci dne 6. 6. 2019 přihlédnout, tudíž ani nemohl vyzvat žalobce, aby svá tvrzení doložili. Napadeným rozhodnutím tak ani nemohlo dojít k zásahu do práv žalobců. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2022, č. j. 1 Azs 268/2021-56, 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, městský soud konstatoval, že se zásada koncentrace v případě pobytových věcí standardně užívá a lze ji prolomit pouze ve výjimečných případech (například když jí konkuruje naléhavé základní právo jako je nejlepší zájem dítěte). V posuzovaném případě žádné naléhavé nebo jinak významné základní právo městský soud neshledal. Nepovažoval ani za porušené právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť již samotnou možností podat žádost podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců je dán dostatečný prostor pro jeho uplatnění.

[7] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že s ohledem na předchozí judikaturu, která pro úspěšnou žádost podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců požadovala, aby se žadatelé bez úspěchu o registraci pokoušeli dlouhodobě a opakovaně, žalobci neviděli smysl v poukazu na pouze jeden neúspěšný pokus ze dne 6. 6. 2019. Pokud žalobci své žádosti mínili vážně, měli vylíčit všechny skutečnosti, které svědčily jejich snaze o registraci.

II. Kasační stížnosti žalobců a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu podali všichni žalobci kasační stížnosti, ve kterých navrhli zrušit napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i prvostupňové správní rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení zastupitelskému úřadu.

[9] Žalobci po shrnutí skutkového stavu namítli, že zamítnutí jejich žádosti zastupitelský úřad odůvodnil tím, že neuplatnili žádný důvod, na jehož základě by mohlo být upuštěno od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Podle zastupitelského úřadu mohli požádat o termín dne 6. 6. 2019 a dne 9. 8. 2019, ovšem nijak nedoložili, že by se o přihlášení pokoušeli. Žalobci mají však za to, že vzhledem k tomu, že zájemcům, kteří byli úspěšní ve sjednání termínu podání žádosti dne 9. 8. 2019 na měsíc září, byl tento termín zrušen, je argumentace tímto termínem nepřípadná. Od 18. 7. 2018 do 31. 8. 2019 se mohli zájemci o zaměstnaneckou kartu pokusit pouze jednou, a to 6. 6. 2019, o registraci k termínu žádosti na měsíc srpen, kdy bylo uvolněno 200 slotů. Žalobci b) až e) takto učinili, žalobce a) nikoliv.

[10] Existenci neúspěšného pokusu o zaregistrování termínu uplatnili až v rozkladovém řízení, neboť důvody své žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu před zastupitelským úřadem stavěli na jiných skutečnostech. Při

podání žádosti sice věděli o svém neúspěšném pokusu, tento důvod však s ohledem na vyčerpání pouze jednoho neúspěšného přihlášení nepovažovali za rozhodující důvod pro uvedenou žádost. Žalobci také vycházeli z předchozí rozhodovací praxe zastupitelského úřadu, podle které mohl být úspěšný pouze ten žadatel, který prokázal, že se mu nedařilo zaregistrovat termín déle než 6 měsíců. Žalobci v době podání žádostí nemohli vědět, že je jejich pokus o registraci relevantní. Ve chvíli, kdy jim to však bylo rozhodnutím vytknuto, zareagovali v následujícím rozkladovém řízení tvrzením o neúspěšném pokusu o registraci dne 6. 6. 2019. V souladu se zásadou materiální pravdy byl žalovaný povinen vyzvat žalobce k prokázání uvedeného tvrzení, což však neučinil.

[11] Ve skutkově totožné věci již Nejvyšší správní soud vyslovil (rozsudek ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020-114), že žalovaný nemohl o rozkladu rozhodnout, aniž by žalobce vyzval k upřesnění, kteří ze žadatelů se konkrétně o registraci pokusili, a k doložení tohoto tvrzení (žalobci totožně jako v nyní posuzované věci neúspěšný pokus o registraci uplatnili až v rozkladu). Jinak by takové rozhodnutí odporovalo zásadě materiální pravdy podle § 3 s. ř. Městský soud se od tohoto rozsudku odchýlil, a to s ohledem na zásadu koncentrace řízení, a neshledal proto postup žalovaného nezákonným. Postup městského soudu ve vztahu ke stěžovatelům b) – e) tak spočíval na nesprávném právním posouzení.

[12] Městský soud i žalovaný ve vztahu k žalobci a) založili neúspěšnost žádosti na základě neprokázání neúspěšně registrace. Důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti však nemusí být pouze neúspěšná registrace, ale jakákoliv překážka, která znemožňuje osobě přístup k orgánu veřejné moci. Jelikož zastupitelský úřad vyvolal situaci, kdy téměř jeden rok nepřijímal žádosti o zaměstnanecké karty a poté vyhlásil termín pro 200 zájemců, nejedná se o přiměřený postup s ohledem na očekávatelný počet zájemců.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem konstatoval, že je posuzovaný případ nutno hodnotit individuálně, a to z pohledu, že stěžovatelé nijak nedostáli povinnosti důkazní, jelikož ve správním řízení (ani v žádosti, ani s rozkladem) nedoložili, že by využili možnost registrace dne 6. 6. 2019. Stěžovatelé velmi obsáhle popisují vývoj systému pro podávání žádostí o pobytová oprávnění, aniž by však tvrdili, jak se tyto potíže spojené s podáním žádostí dotkly jich samotných, resp. jak zasáhly do jejich správní sféry, a zda vůbec do jejich právní sféry zasáhly. K neztotožnění se městského soudu se závěry s rozsudku sp. zn. 5 Azs 254/2020 žalovaný uvádí, že je napadený rozsudek městského soudu zcela v souladu se zákonem o pobytu cizinců a správním řádem. S rozsudkem městského soudu souhlasí, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl jako nedůvodné.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A) Formální náležitosti projednání kasačních stížností

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením podmínek řízení. Kasační stížnosti byly podány včas, osobami oprávněnými a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Kasační stížnosti však neobsahovaly dostatečně konkrétní

kasační námitky (důvody kasační stížnosti), zároveň žalobci nezaplatili soudní poplatek [položka 19 sazebníku, jenž je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích")], proto je Nejvyšší správní soud vyzval k doplnění kasační stížnosti a k uhrazení soudního poplatku usnesením ze dne 15. 6. 2022, č. j. 2 Azs 128/2022-10. Na tuto výzvu reagovali žádostí o osvobození soudních poplatků a následně doplněním důvodů kasační stížnosti.

[15] Usnesením ze dne 3. 8. 2022, č. j. 2 Azs 128/2022–28 Nejvyšší správní soud zamítl žádosti žalobců o osvobození od soudních poplatků a k jejich zaplacení stanovil dodatečnou lhůtu 15 dnů od doručení usnesení. Na tuto výzvu zaplatili soudní poplatek žalobci b) až e), žalobce a) tak neučinil. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě postupoval podle § 47 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. a § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a řízení o jeho kasační stížnosti zastavil výrokem I. tohoto rozsudku.

[16] U žalobců b) až e) (dále jen „stěžovatelé") byly splněny všechny procesní náležitosti, a proto Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu přezkumu jejich kasační stížností v mezích jejich rozsahu a jimi uplatněných důvodů.

[17] Stěžovatelé sice konkrétně neuvedli, z jakých důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. kasační stížnosti podávají, nicméně z jejich obsahu je zřejmé, že je tvrzen důvod podle písmena a) citovaného ustanovení.

[18] Kasační stížnosti jsou důvodné.

III. B) Věcné posouzení kasačních stížností

[19] Při posouzení důvodnosti kasačních stížností vycházel Nejvyšší správní soud z rozhodné právní úpravy a příslušné judikatury správních soudů. Zaměstnanecká karta představuje podle § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců specifické povolení k dlouhodobému pobytu, o jehož vydání musí žadatel podle § 169d odst. 1 téhož zákona požádat osobně.

[20] Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění do 30. 7. 2019, mohl 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."*

[21] Vymezení typových případů, v nichž je důvodné od osobního podání žádosti upustit, se Nejvyšší správní soud opakovaně věnoval, viz shrnutí judikatury v jeho rozsudku ze dne 30. 7. 2020, č. j. 2 Azs 148/2019–40, bodu 11. Konkrétní důvody pro

upuštění od povinnosti podat žádost osobně musí vymezit žadatel, což plyne z jeho povinnosti důvodnost žádosti „doložit“ ve smyslu § 169 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 Azs 219/2015–67). V případě, že dovozuje důvodnost upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění z toho, že se mu z důvodu na straně správního orgánu nedaří podat žádost standardním způsobem, musí doložit konkrétní neúspěšné pokusy o registraci k termínu osobního podání žádosti, nikoli jen obecně odkázat na to, že se o ni v určitém období pokoušel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015–36).

[22] Situace v možnostech podání žádostí zastupitelskému úřadu byla dlouhodobě problematická. Usnesením Vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018 č. 474, k imigraci do České republiky z V. – shrnutí situace a bezpečnostních rizik (dále jen „usnesení vlády č. 474“) vláda uložila ministru vnitra ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí omezit na zastupitelském úřadě sběr žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění, s určitými výjimkami. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že zastupitelský úřad s odvoláním na toto usnesení vlády nezajišťoval od července 2018 možnost podat osobně žádost o zaměstnaneckou kartu. K této praxi se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019–54, č. 3904/2019 Sb. NSS, kde ji označil za nezákonnou, protože z pohledu principů materiálního právního státu nemohla vláda svým usnesením, tedy rozhodnutím politické povahy, zavést obecnou regulaci určenou pro neurčitý okruh adresátů. V návaznosti na tento rozsudek zastupitelský úřad sběr žádostí obnovil a dne 6. 6. 2019 umožnil registraci ke 200 termínům pro osobní podání žádostí. Informace o spuštění registrace byla zveřejněna v předstihu dne 22. 5. 2019. Následující termín pro registraci 9. 7. 2019 byl z provozních důvodů zastupitelským úřadem zrušen, což bylo opět ohlášeno v předstihu; následoval až termín registrace 9. 8. 2019.

[23] Při posouzení této věci vycházel Nejvyšší správní soud ze svých předchozích rozsudků, které se týkaly skutkově i právně obdobných případů, a to ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020–105, ze dne 14. 12. 2020, č. j. 5 Azs 254/2020–114, ze dne 18. 1. 2021, č. j. 5 Azs 258/2020–67, nebo ze dne 25. 3. 2022, č. j. 3 Azs 235/2020–115. V těchto rozsudcích se jednalo o situaci, kdy žalobci podali na zastupitelském úřadě žádost o zaměstnaneckou kartu spolu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Jejich žádosti byly ze strany zastupitelského úřadu zamítnuty z důvodu neprokázání pokusu o registraci. Na to žalobci reagovali v rozkladech tvrzením, že se o registraci pokusili. Žalovaný v rozhodnutích o rozkladech potvrdil rozhodnutí zastupitelského úřadu, aniž žadatele vyzval k prokázání jejich tvrzení. Krajské soudy daly za pravdu žalobcům, kteří v rozkladu tvrdili, že se o registraci dne 6. 6. 2019 pokusili, s tím, že bylo na žalovaném, aby vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu věci, a proto měl vyzvat žalobce k poskytnutí podkladů pro rozhodnutí, jimiž by prokázali svá tvrzení v rozkladu ohledně neúspěšného pokusu registrovat se k osobnímu podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Krajské soudy provedly dokazování výtisky e-mailových zpráv, které žalobci doložili v průběhu soudního řízení, a rozhodnutí žalovaného zrušily. Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasačních stížnostech žalovaného, akceptoval správnost posouzení jeho povinností a neshledal, že by dokazování provedené krajským soudem bylo vadou řízení, neboť možnost správního soudu doplnit dokazování je upravena v § 77 s. ř. s.; nadto jsou správní soudy nadány tzv. plnou jurisdikcí, takže mohou

přezkoumat i správnost závěrů o skutkovém stavu.

[24] V již zmiňovaném rozsudku č. j. 9 Azs 178/2020–105 Nejvyšší správní soud připustil, že u žadatelů, kteří pojali úmysl požádat o zaměstnaneckou kartu během postupu zastupitelského úřadu podle usnesení vlády č. 474, je nezbytné také přihlédnout k nezákonnému postupu zastupitelského úřadu. Současně konstatoval, že dopady nezákonného postupu neodezněly ihned po obnovení sběru žádostí o zaměstnanecké karty. Přihlédnout k nezákonnému postupu zastupitelského úřadu je podle tohoto rozsudku možné v případě žadatelů, kteří se po ukončení nezákonného postupu zastupitelského úřadu a po obnovení žádostí neúspěšně pokusili registrovat k osobnímu podání žádosti o zaměstnaneckou kartu alespoň v některém registračním termínu. S nabytím účinnosti nařízení vlády č. 220/2019 Sb. o maximálním počtu žádostí o vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem podnikání, žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem investování a žádostí o zaměstnaneckou kartu, které lze podat na zastupitelském úřadu, byl sběr žádostí o zaměstnanecké karty opět pozastaven (s výjimkou programů pro vysoce kvalifikované zaměstnance a klíčový a vědecký personál). Fungování registračního systému v té době soud nehodnotil jako zcela svévolné, neférové a netransparentní, ale pouze nedostatečně kapacitní; i takový nedostatek ale označil za relevantní z hlediska nutnosti zajistit přístup k podání žádosti v přiměřeném čase.

[25] V rozsudcích uvedených výše v bodě [23] Nejvyšší správní soud posoudil i to, jakým způsobem musí postupovat žadatel, jemuž § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců ukládá, aby doložil důvody pro vyhovění žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o pobytové oprávnění. Odkázal v nich na závěry ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015–36), podle nichž je povinností žadatele doložit neúspěšné pokusy o registraci k termínu pro osobní podání žádosti o pobytové oprávnění, kterých se dovolává. Nicméně pokud žadatel tvrdí, že se v určitém termínu o registraci pokusil, ale nepředloží důkazní prostředky k prokázání svého tvrzení ani takové důkazní prostředky neoznačí, nemůže správní orgán jeho žádost zamítnout, aniž ho procesním poučením vyzval k doložení jeho tvrzení. Takový postup by představoval procesní vadu, která může mít za následek nezákonnost správního rozhodnutí.

[26] Tyto závěry dopadají i na případ stěžovatelů. Ve svých žádostech ze dne 18. 7. 2019 o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců sice výslovně nespecifikovali, odkdy usilovali o získání zaměstnanecké karty, uvedli však, že s platností od 18. 7. 2018 došlo na základě usnesení vlády č. 474 k pozastavení příjmu žádostí o zaměstnanecké karty pro občany V. Zároveň poukázali na to, že ke dni 31. 7. 2019 má vejít v účinnost novela zákona o pobytu cizinců, a to zákon č. 176/2019 Sb., podle které by měla platit nová pravidla pro podávání žádostí o zaměstnaneckou kartu a řízení o ní, kdy s ohledem na možnosti přijetí nařízení vlády je situace pro žadatele právně nejistá.

[27] Z podaných žádostí jasně vyplývá, že se stěžovatelů reálně dotkl postup zastupitelského úřadu podle usnesení vlády č. 474 včetně přerušení sběru žádostí od července 2018 do června 2019 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 234/2018–43, podle něhož je nutné přihlédnout k tomu, že jednotlivé překážky

mohou působit i v časové návaznosti na sebe).

[28] Poté, co zastupitelský úřad ukončil postup podle usnesení vlády č. 474, proběhl první termín e-mailové registrace k termínům pro osobní podání žádosti dne 6. 6. 2019. Je nesporné, že stěžovatelé spolu s podáním žádosti, rozkladem ani správní žalobou nedoložili ani neoznačili důkazní prostředky, kterými by bylo možné prokázat, že se o registraci dne 6. 6. 2019 pokusili. V rozkladu k pokusu o registraci dne 6. 6. 2019 pouze obecně uvedli, že *„6. 6. 2019 všichni účastníci řízení požádali neúspěšně o sjednání termínu za účelem podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. (...) V době, kdy tedy účastníci řízení podávali svoji žádost o zaměstnaneckou kartu spolu se žádostí o upuštění od osobního podání, předcházely tomuto podání nezákonné usnesení vlády, jeden termín 6. 6. 2019, ve kterém byli účastníci neúspěšní a zrušený termín 9. 7. 2019, kdy byl dán pouze předpoklad možného termínu 9. 8. 2019 (...)“*.

[29] Z této formulace v rozkladu mohl žalovaný seznat, že stěžovatelé tvrdí, že se prostřednictvím svého zástupce dne 6. 6. 2019 o registraci pokusili. Své tvrzení však nijak nedoložili. Tato situace zcela odpovídá skutkovému stavu ve věcech posuzovaných Nejvyšším správním soudem v rozsudcích konstatovaných výše v bodě [23], a proto lze v nich uvedené závěry bezezbytku vztáhnout i na aktuálně řešený spor; Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od své konstantní judikatury odchýlit. Žalovaný tedy měl na tvrzení žadatelů o neúspěšném pokusu o registraci reagovat a stěžovatele vyzvat k prokázání tohoto tvrzeného marného pokusu, pakliže se domníval, že jej nemůže ověřit sám jemu dostupnými prostředky, a zároveň šlo o zásadní skutečnost pro posouzení důvodnosti žádosti. Ani povinnost součinnosti žadatele podle § 52 s. ř. ani povinnost doložit svá tvrzení (§ 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců) totiž nezbavuje správní orgány povinnost objasnit skutkový stav případu tak, aby to odpovídalo zásadě materiální pravdy (§ 3 s. ř.).

[30] Městský soud v napadeném rozsudku ovšem tvrdí, že tomuto postupu brání zásada koncentrace řízení upravená v § 82 odst. 4 s. ř., podle které lze v řízení o odvolání (ve spojení s § 152 odst. 5 s. ř. i v řízení o rozkladu) vznést nové, tedy dříve neuplatněné skutečnosti pouze v případě, že tak nebylo možné učinit již v řízení vedeném v I. stupni. Na základě zásady koncentrace řízení tak žalovaný nebyl povinen k obecnému tvrzení stěžovatelů uplatněnému až v rozkladu, že se o registraci dne 6. 6. 2019 pokusili, přihlédnout. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[31] Městskému soudu lze obecně přisvědčit v názoru, že zásada koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 s. ř. se v řízeních o žádosti standardně uplatní. Městský soud k podpoře svého názoru poukazuje na 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, nebo ze dne 29. 8. 2016, č. j. 7 Azs 99/2016–36. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ve všech těchto řízeních se jednalo o žádosti, u nichž byly zákonem konkrétně stanoveny obligatorní podmínky, které měli žadatelé v jednotlivých případech splnit, resp. doložit, aby byly jejich žádosti úspěšné. V nyní posuzovaném případě § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví pouze to, že v odůvodněných případech může zastupitelský úřad od povinnosti osobního podání žádosti upustit, doloží-li cizinec spolu s žádostí důvody pro upuštění od této povinnosti.

[32] Výkladu pojmu „*odůvodněný případ*“, jehož naplnění je podmínkou upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, se Nejvyšší správní soud opakovaně věnoval (srov. rozsudek ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 213/2018–22, ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Azs 217/2019–32, nebo ze dne 12. 3. 2020, č. j. 2 Azs 147/2019–41). Podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je výjimečná možnost a jedná se především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015–36, nebo ze dne 30. 7. 2020, č. j. 2 Azs 148/2019-40). V rozsudcích uvedených výše v bodě [23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že o „*odůvodněný případ*“ se jedná také v případě dlouhodobého přerušení sběru žádostí zastupitelským úřadem ve spojení s neúspěšným pokusem o registraci během prvního vypsaného termínu registrace a zrušením druhého termínu registrace v červenci 2019. Zákonem konkrétně nespecifikované skutečnosti, které má cizinec doložit spolu s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání, byly konkretizovány judikaturou správních soudů až postupem času, stejně jako se postupem času vyvíjela situace na zastupitelském úřadě. Je tak nutno rozlišovat mezi obligatorními podmínkami, které jsou pro žadatele zřejmé již ze znění zákona a je tak zcela legitimní je po žadateli požadovat již v okamžiku podání žádosti (pokud je měl k dispozici) a mezi podmínkami, které dovodila soudní judikatura v reakci na dlouhodobě nepřívětivou situaci ohledně sběru žádostí zastupitelským úřadem.

[33] Z těchto důvodů se měl městský soud skutečnostmi uplatněnými stěžovateli k doložení neúspěšného pokusu o registraci zabývat. Městský soud se striktní aplikací zásady koncentrace řízení bez posouzení konkrétních a specifických okolností nyní řešené věci dopustil nesprávného právního posouzení, které mělo za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Není rozhodné, že sami stěžovatelé nepovažovali jeden neúspěšný pokus o registraci za právně relevantní pro důvodnost své žádosti; z judikatury uvedené v bodě [23] jasně plyne, že o podstatnou skutečnost jde, a proto bylo zásadní, zda bude v řízení prokázána.

[34] Stěžovatelé předložili důkazní prostředky, jimiž hodlali prokázat neúspěšný pokus o registraci až v průběhu soudního řízení. Městský soud se, s ohledem na svůj právní názor, nezabýval tím, zda jsou pohledem požadavku na doložení neúspěšného pokusu o registraci pro rozhodnutí dostatečné. Je tedy na městském soudu, aby doplnil dokazování jemu předloženými e-mailovými zprávami (§ 77 s. ř. s.) a zvážil jejich význam pro rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu ve smyslu § 169d zákona o pobytu cizinců. Teprve poté bude možné rozhodnout o důvodnosti žalob.

[35] Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Vhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasačních stížností žalobců b) – e), podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil v části, jíž byly zamítnuty jejich žaloby, a věc v tomto rozsahu vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Městský soud o žalobách žalobců b) – e) rozhodne znovu v intencích závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného

v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozsudek Městského soudu v části zamítající žalobu stěžovatele a) v důsledku zastavení řízení o jeho kasační stížnosti zůstal nedotčen.

[37] Řízení o kasační stížnosti žalobce a) bylo zastaveno. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů o této kasační stížnosti. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalobců b) – e) rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. února 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně
senátu