

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Q. K. T.**, zastoupený Mgr. Pavlínou Zámečníkovou, advokátkou se sídlem Milady Horákové 1957/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2022, č. j. 18 A 102/2021 – 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal dne 30. 6. 2021 na Velvyslanectví České republiky v Bratislavě (dále jen „*zastupitelský úřad*“) elektronicky (prostřednictvím datové zprávy) žádost o zaměstnaneckou kartu spojenou s žádostí o upuštění od povinnosti osobního podání této žádosti. Usnesením ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2248-2/2021-BRATKO (dále jen „*prvostupňové správní rozhodnutí*“), zastupitelský úřad podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů,

ve znění účinném do 30. 6. 2023 (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), zamítl žádost žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a řízení o žádosti o toto pobytové oprávnění zastavil. Žalobce se proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bránil odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 10. 2021, č. j. 130297-6/2021-OPL, zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 31. 1. 2022, č. j. 18 A 102/2021 – 37, zamítl jako nedůvodnou. Jádrem věci podle městského soudu bylo, zda žalobce prokázal splnění podmínek pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Těžištěm žalobní argumentace bylo tvrzení, že žalobce nemohl žádost podat stanoveným způsobem (tj. osobně na zastupitelském úřadu), protože se zde dlouhodobě nemohl registrovat k termínu osobního podání a zastupitelský úřad těchto termínů nabízel nedostatečné množství. Dále namítal, že je česká vnitrostátní úprava stanovující maximální počet žádostí o určité druhy pobytových oprávnění, které lze v průběhu jednoho roku na zastupitelském úřadu přijmout, diskriminující a v rozporu s právem Evropské unie.

[3] Městský soud především konstatoval, že žalobce dostatečným způsobem neprokázal, že by se opakovaně či dlouhodobě neúspěšně pokoušel u zastupitelského úřadu o registraci termínu k osobnímu podání žádosti. Na výzvu žalovaného v odvolacím řízení totiž žalobce toliko doložil, že se o registraci termínu pokusil na den 14. 6. 2021, prokázal tedy jenom jeden neúspěšný pokus. Navíc na daný termín se pokusil přihlásit až v době, kdy již věděl, že zastupitelský úřad tento termín zrušil a v daný den nakonec nebude možné žádosti osobně podat. Žalobce nedoložil svoje obecné tvrzení o tom, že se o registraci termínu v minulosti vícekrát neúspěšně pokoušel, jakož i o tom, že se na podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty několik měsíců připravoval. Podle městského soudu u zastupitelského úřadu nedocházelo ani k dlouhodobým výpadkům v registracích. Zastupitelský úřad termíny pravidelně nabízel, a to vždy v rozmezí tří měsíců. Toto časové rozpětí městský soud shledal dostatečné. Žalobce neprokázal, že by v daném období skutečně vyvíjel aktivitu k získání zaměstnanecké karty. Důvod vedoucí k upuštění od této povinnosti městský soud nespatřoval ani v tom, že v návaznosti na nařízení vlády č. 233/2021 Sb. (kterým se mění 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, ve znění nařízení vlády č. 556/2020 Sb.) došlo s účinností od 1. 7. 2021 ke stanovení „nulové kvóty“ pro příjem žádostí o vydání zaměstnanecké karty u zastupitelského úřadu. Tato skutečnost neznamená, že žalobci vzniklo neomezené právo podat žádost jakýmkoli způsobem ještě předtím, než tuto možnost právní úprava vyloučila. K tomuto závěru ostatně dospěla i judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž městský soud vycházel.

[4] Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal rozpor § 181b zákona o pobytu cizinců s unijním právem. Citované ustanovení, zjednodušeně řečeno, zmocňuje vládu, aby nařízením stanovila maximální počet žádostí, které lze podat v rámci období jednoho roku rozvrženého rovnoměrně na jednotlivé kalendářní měsíce na příslušném zastupitelském úřadu. Městský soud k tomu předně zdůraznil, že ve věci žalobce nebylo

ustanovení § 181b zákona o pobytu cizinců, respektive na něj navazující nařízení vlády č. 233/2021 Sb., aplikováno. Ke stanovení kvót pro příjem žádostí u dotčeného zastupitelského úřadu totiž došlo až s účinností od 1. 7. 2021 (jak uvedeno výše), přičemž žalobce podal svou žádost dne 30. 6. 2021. Správní orgány tudíž na věc aplikovaly § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Podle městského soudu se proto posouzení souladu § 181b zákona o pobytu cizinců s právem EU míjí s podstatou projednávaného sporu. Přesto však dále městský soud nad rámec uvedeného daný žalobní bod vypořádal a neshledal jej důvodným.

[5] Proti rozsudku městského soudu podává žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Stěžovatel namítá, že městský soud rozsudek „*nepřesvědčivě*“ odůvodnil. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle kterého nedoložil marné pokusy o registraci termínu k osobnímu podání žádosti. Stěžovatel řádně tvrdil a prokázal neúspěšný pokus o registraci dne 14. 6. 2021. Jestliže byl daný termín bez náhrady zrušen a bylo zřejmé, že od 1. 7. 2021 již nebude možné žádost podat, není podle stěžovatele možné po něm požadovat více pokusů o registraci. Takový požadavek má za nepřiměřený.

[7] Dále stěžovatel trvá na tom, že u zastupitelského úřadu nešlo podat žádost o zaměstnaneckou kartu dlouhodobě. Termíny pro e-mailovou registraci zastupitelský úřad vypisoval jen jedenkrát za tři měsíce, poslední termín dne 14. 6. 2021 navíc bez náhrady zrušil. Podle názoru stěžovatele vypsal zastupitelský úřad za celý rok 2021 pouze jediný termín určený k registraci na osobní podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Společně s okolností, že možnost registrace předtím přerušila pandemie onemocnění covid-19, uvedené znamená, že postup zastupitelského úřadu neodrážel poptávku žadatelů po termínech k osobnímu podání žádostí o zaměstnaneckou kartu. „*Celková situace*“ stěžovatele tedy byla taková, že mu bránila v osobním podání žádosti, v jeho případě proto existovaly důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání. Tuto otázku posoudil městský soud nesprávně.

[8] V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítá, že § 181b zákona o pobytu cizinců je protiústavní a v rozporu s unijním právem. Česká vnitrostátní úprava je vůči stěžovateli diskriminační. Městský soud se touto námitkou vůbec nezabýval.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že městský soud nezpochybnil, že se stěžovatel pokusil registrovat dne 14. 6. 2021, ale neshledal tento jediný pokus dostatečným. Ze znění zákona i z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že je to žadatel, kdo musí doložit, že se opakovaně neúspěšně pokoušel zaregistrovat k termínu osobního podání žádosti. Stěžovatel však tuto důkazní povinnost nesplnil, přičemž neprokázal ani jím tvrzenou dlouhodobou aktivitu směřující k podání žádosti o zaměstnaneckou kartu. Jediný doložený pokus o registraci proto nemůže obstát. Žalovaný dále odmítá, že se stěžovatel snaží připodobnit situaci na zastupitelském úřadě případům týkajícím se Velvyslanectví České republiky v Hanoji, kterými se v minulosti opakovaně

zabývala judikatura správních soudů. Zastupitelský úřad (v Bratislavě) postupoval v souladu s právními předpisy. Souhlasí s městským soudem i v tom, že stěžovatel ničím neprokázal, že by byla frekvence vypisovaných termínu *a priori* nedostatečná, nebo že by zastupitelský úřad postupoval svévolně či netransparentně. Ani odkaz na krátkodobé přerušení činnosti zastupitelského úřadu v době pandemie onemocnění covid-19 není pro posuzovaný případ relevantní, protože není zřejmé, jak tato okolnost zasáhla do práv stěžovatele. Nakonec žalovaný nesouhlasí s námitkou, dle níž je stanovení maximálního počtu přijímaných žádostí protiústavní a v rozporu s evropským právem. Žalovaný se ztotožňuje se závěrem městského soudu, že posouzení souladu § 181b zákona o pobytu cizinců s unijními předpisy se míjí s podstatou projednávané věci.

[10] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez výslovné námitky stěžovatele. Kasační soud však rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal, tato námitka tak není důvodná z důvodů předestřených níže.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti k této otázce obecně uvádí pouze to, že městský soud rozsudek neodůvodnil přesvědčivě a „*nelze souhlasit se způsobem, s jakým se vypořádal s námitkami žalobce*“. Pokud tím měl stěžovatel na mysli nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud takovému tvrzení nepřisvědčuje. Městský soud v napadeném rozsudku odpovídajícím způsobem shrnul průběh správního řízení, respektive obsah žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, dále podrobně a přehledně rekapituloval znění žaloby. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud v posuzovací části napadeného rozsudku na žalobní body řádně a dostatečně odpověděl (viz především odstavce 36 až 71 napadeného rozsudku). Uvedené platí i pro námitku směřující proti § 181b zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel sice tvrdí, že městský soud se touto námitkou „*žádným způsobem*“ nezabýval, to ovšem obsahu napadeného rozsudku neodpovídá. Městský soud se namítanému rozporu citovaného ustanovení zákona o pobytu cizinců s unijními předpisy věnoval v odstavcích 63 až 71 napadeného rozsudku. Rozsudek městského soudu tedy není nepřezkoumatelný.

[14] Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, jak věc městský soud posoudil, protože má za to, že v jeho případě byly naplněny podmínky pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Nesporuje přitom, že se o registraci termínu k podání žádosti pokusil pouze jedenkrát (na termín 14. 6. 2021). Požadavek na prokázání více pokusů o registraci ale považuje za nepřiměřený a neodpovídající situaci, v níž se nacházel.

[15] Ani tato námitka není důvodná. Nejvyšší správní soud si je vědom své předcházející judikatury, která se zabývala především fungováním systému „Visapoint" u zastupitelského úřadu ČR v Hanoji, přičemž se k němu stavěla kriticky. Je ovšem nutné zdůraznit, že k podání žádosti jiným způsobem než osobně muselo vždy dojít z důvodu, že **konkrétní podmínky** osobní podání žádosti neumožňovaly (srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 Azs 227/2016 – 36, č. 3603/2017 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Existenci těchto konkrétních podmínek je přitom zásadně povinen tvrdit a prokázat žadatel (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 Azs 77/2015 – 36), ledaže by byly zastupitelskému úřadu známy z jeho vlastní úřední činnosti.

[16] Právě to, zda stěžovatel tvrdil a dostatečně prokázal naplnění důvodů vedoucích k upuštění od podmínky osobního podání žádosti, bylo podstatou sporu i v projednávané věci. Podle § 169d odst. 3, věty první zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném do 30. 6. 2023) *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*.

[17] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že stěžovatel – a to ani přes výzvu žalovaného v odvolacím správním řízení – ničím neprokázal, že se u zastupitelského úřadu nemohl registrovat k osobnímu podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Stěžovatel doložil pouze jediný neúspěšný pokus (na 14. 6. 2021), který navíc učinil až v době, kdy již věděl, že tento termín zastupitelský úřad zrušil. Jeho tvrzení o tom, že se na podání žádosti o zaměstnaneckou kartu „*připravoval několik měsíců*", a že neměl jinou možnost, jak tuto žádost podat (které opakuje i v kasační stížnosti), tak bylo pouze obecné a nepodložené. Další úvahy stěžovatele – o fungování objednacího systému u zastupitelského úřadu a o tom, že kapacita nabízených termínů byla nedostatečná a neodrážela skutečnou „poptávku" po termínech určených k osobnímu podání žádostí o zaměstnaneckou kartu – jsou pouze spekulativní. Stěžovatel nedoložil, že by se po delší dobu neúspěšně pokoušel o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti. Neuvedl tedy konkrétní skutkové okolnosti, které by svědčily o tom, že nemohl svou žádost podat osobně v přiměřeném čase a lidsky důstojným způsobem. Jediný neúspěšný pokus (učiněný až ve chvíli, kdy již byl požadovaný termín ze strany zastupitelského úřadu zrušený) nelze považovat za prokázání skutečnosti, že u zastupitelského úřadu nebylo vůbec možné v přiměřené době žádost o zaměstnaneckou kartu podat. Argumentace poukazující na dočasné omezení nebo přerušení činnosti zastupitelského úřadu v době pandemie onemocnění covid-19 je pro posuzovaný případ bez významu, protože stěžovatel zároveň netvrdil a neprokazoval, že by v souvislosti s konkrétními nepříznivými důsledky pandemie

nebyl úspěšný s pokusy o sjednání termínu k podání žádosti na zastupitelském úřadě. Naopak poprvé se pokusil sjednat si termín až v červnu 2021, přičemž ani netvrdil, že by v té době nebo době bezprostředně předcházející byl zastupitelský úřad z důvodu pandemie uzavřen.

[18] Stěžovatel také argumentoval tím, že věděl, že od 1. 7. 2021 bude u zastupitelského úřadu stanovena „nulová kvóta" pro počet přijatých žádostí o zaměstnaneckou kartu. Tento fakt však sám o sobě nezaložil ničím neomezené právo stěžovatele podat tuto žádost jakýmkoli způsobem ještě před uvedeným datem, jak trefně s odkazem na judikaturu zdejšího soudu (srov. rozsudek ze dne 10. 12. 2020, č. j. 9 Azs 178/2020 – 105) upozornil i městský soud v napadeném rozsudku.

[19] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatel svá tvrzení o nemožnosti podat žádost osobně nedoložil relevantními podklady, případně k nim neoznačil odpovídající důkazy. Neupuštění od povinnosti osobního podání žádosti tak bylo v jeho případě namístě; městský soud tedy posoudil tuto otázku správně. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto není dán. Kasační stížnost není důvodná ani z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k němuž stěžovatel ostatně nic konkrétního v zásadě ani neuvedl.

[20] K druhému okruhu námitek stěžovatele, které se týkají tvrzené protiústavnosti § 181b zákona o pobytu cizinců, respektive rozporu tohoto ustanovení s právem EU, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem zdůrazňuje, že tyto námitky se míjí s podstatou projednávaného sporu. V případě stěžovatele vůbec nedošlo k aplikaci § 181b zákona o pobytu cizinců, respektive na něj navazujícího prováděcího předpisu (nařízení vlády č. 233/2021 Sb.). Tyto úvahy stěžovatele jsou proto bezvýznamné z hlediska nyní projednávané věci. Městský soud sice nad rámec uvedeného daný žalobní bod věcně vypořádal, avšak to na výše popsaném charakteru těchto námitek nic nemění. Nejvyšší správní soud se jimi proto dále nezabýval.

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek městského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 17. srpna 2023

pokračování

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu