



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a JUDr. Romana Říčky, Ph.D., v právní věci

žalobkyně: **H. T. M.**
státní příslušnice Vietnamské socialistické republiky
zastoupená Mgr. Markem Sedlákem, advokátem
se sídlem Brno, Příkop 834/8

proti

žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**
se sídlem Praha 1, Loretánské náměstí 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2018 č.j. 130866-3/2018-OPL

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Krajského soudu v Praze dne 16. 10. 2018 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno usnesení Velvyslanectví České republiky v Hanoji č.j. 2670/2018-HANOKO-3 (dále též „usnesení ZÚ Hanoj“). Usnesením ZÚ Hanoj byla zamítnuta žádost žalobkyně o upuštění od osobního podání žádosti o vydání povolení k pobytu (dále též „žádost“) a zastaveno řízení o této žádosti žalobkyně podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „ZPC“). Krajský soud

v Praze usnesením ze dne 28. 8. 2020 č.j. 43 A 127/2018-49, které nabylo právní moci dne 31. 8. 2020, postoupil věc Městskému soudu v Praze.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval námitky žalobkyně, která napadla postup ZÚ Hanoj ve dnech 31. 5. 2018, resp. 25. 6. 2018 a 20. 7. 2018, přičemž konstatoval, že dne 20. 7. 2018 k žádnému zrušení objednávaných termínů nedošlo. Uvedl, že příčinou zrušení objednávání termínů pro osobní podání žádosti o vydání povolení k pobytu a stornování již zveřejněných alfanumerických kódů bylo důvodné podezření ZÚ Hanoj na pokus o vnější ovlivnění předem vypsaného objednávání, neboť ZÚ Hanoj zjistil, že internetová stránka s alfanumerickým kódem není v důsledku vnějšího zásahu přístupná všem zájemcům o registraci termínů. S ohledem na zachování transparentnosti objednávacího systému bylo jedinou legitimní možností zrušení vypsaného objednávání. Na vzniklou nežádoucí situaci ZÚ Hanoj obratem zareagoval a okamžitě vypsal náhradní termín objednávání a zveřejnil alfanumerické kódy k jeho provedení. Tímto postupem poskytl všem zájemcům skutečnou možnost ucházet se za rovných podmínek o sjednání termínu k podání žádosti o vydání povolení k pobytu.
3. Žalovaný dále zdůraznil, že zastupitelské úřady České republiky vykonávají v zahraničí svou činnost v nejvyšší možné kvalitě, kterou prostředí třetího státu umožňuje. Totožný systém objednávání, jaký provozuje ZÚ Hanoj, zavedly české zastupitelské úřady i v dalších zemích a s jeho funkčností nejsou potíže. Ve Vietnamu je však každý objednávací systém vystaven soustavným pokusům o jeho prolomení a snahám o ovlivnění tohoto systému. K tíži ZÚ Hanoj nelze přičítat skutečnost, že došlo k pokusu o ovlivnění objednávacího systému z vnějšku. Zastupitelské úřady mají omezené možnosti, jak cílené pokusy o ovlivnění předem odhalit či se jim aktivně bránit, neboť mají velmi omezené kompetenční možnosti zasahovat vůči jednotlivcům. Operativní přístup ZÚ Hanoj dne 31. 5. 2018 proto zajistil co nejvyšší míru transparentnosti a objektivitu při objednávání termínů pro osobní podání žádosti o pobytová povolení. Žalovaný uzavřel, že objednávací systém umožňuje žadatelům transparentním a objektivním způsobem objednat se k osobnímu podání žádosti o povolení k pobytu, a tudíž nelze uvažovat o porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zrušení objednávání termínu pro osobní podání žádosti o vydání povolení k pobytu a stornování již zveřejněných alfanumerických kódů dne 31. 5. 2018 proto nemůže být důvodem pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o vydání povolení k pobytu. Tím, že ZÚ Hanoj vypsané objednávání zrušil a vypsal nový termín pro objednávání, zaručil všem zájemcům možnost ucházet se o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti za rovných podmínek.
4. Žalobkyně v žalobě uvedla, že v souladu s pokyny zveřejněnými na úřední desce a webových stránkách ZÚ Hanoj se právní zástupce žalobkyně a jeho asistentka bezvysledně snažili dne 31. 5. 2018 od 11 hod. vietnamského času, tj. 6:00 českého času, otevřít webovou stránku ZÚ Hanoj, aby zjistili aktuální alfanumerický kód 77B2RHBB. Webovou stránku se podařilo otevřít asi v 8:00 českého času. Získaný alfanumerický kód byl e-mailem řádně odeslán. Termín schůzky k osobnímu podání žádosti však ZÚ Hanoj žalobkyni neposkytl a místo toho jí 31. 5. 2018 zaslalo odpověď následujícího znění: *„Děkujeme za Váš zájem o termín k osobnímu podání žádosti o dlouhodobé vízum/povolení k dlouhodobému pobytu/trvalému pobytu za účelem soužití rodiny či studia. Vzhledem k naplnění kapacity zastupitelského úřadu Vám nyní není možné vyhovět. Pokud Váš zájem*

trvá, sledujte webové stránky zastupitelského úřadu, kde jsou pravidelně zveřejňovány aktuální informace o termínu další registrace“. Náhodnou kontrolou webové stránky ZÚ Hanoj asistentka právního zástupce žalobkyně zjistila, že byla zveřejněna nová informace, podle které se z důvodu podezření na manipulaci e-mailového objednávání ruší objednávky zaslané pod kódem 77B2RHBB, přičemž v 16 hodin vietnamského času dne 31. 5. 2018 bude zveřejněn nový alfanumerický kód. Poukázala na to, že pro zveřejnění nového alfanumerického kódu nebyla dodržena lhůta 4 týdnů, která byla stanovena pravidly ZÚ Hanoj pro sjednávání termínů podání žádosti, přičemž nový alfanumerický kód byl téhož dne zveřejněn 2x. Přestože asistentka právního zástupce odeslala e-mail žalobkyně s novým alfanumerickým kódem X5KBAQ3K, termín schůzky k osobnímu podání žádosti ZÚ Hanoj žalobkyni opět neposkytl a zaslal odpověď shodného znění jako u předchozího e-mailového objednávání. Žalobkyně proto podala žádost podle § 169d odst. 3 ZPC o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o dlouhodobý a trvalý pobyt žalobkyně za účelem soužití rodiny na území ČR.

5. Žalobkyně dále poznamenala, že od 15. 8. 2017, kdy nabyla účinnosti novela ZPC obsahující nové ustanovení § 169d odst. 3, je cizincům zaručena možnost podat žádost jiným způsobem, pokud tuto žádost nemohou z jakýchkoli důvodů podat osobně. Odkázala na rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 30. 5. 2017 č.j. 10 Azs 153/2016-53 a č.j. 7 Azs 227/2016-36, v nichž NSS opakovaně zdůraznil, že i cizí státní příslušníci, resp. žadatelé o pobytové oprávnění, mají právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Toto právo v sobě zahrnuje 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. NSS vyjádřil názor, že do té doby, než se na ZÚ Hanoj změní podmínky při podávání žádostí, je třeba považovat za řádně podané dokonce i žádosti, které nebyly podány osobně. Vzhledem k uvedené novele ZPC nemohou cizinci situaci na ZÚ Hanoj čelit „kreativními“ způsoby podání žádostí, ale musí využít zákonný postup popsáný v § 169d odst. 3 ZPC, což žalobkyně učinila. Žalobkyně namítla, že žalovaný na argumentaci uvedenou v žádosti ani na argumentaci uvedenou v rozkladu přezkoumatelným způsobem nereagoval. V napadeném rozhodnutí se vůbec nezabýval podstatou problému, která spočívá v tom, že ZÚ Hanoj provozuje objednávací systém, který sjednání termínu nezaručuje a ponechal žalobkyni v nejistotě, zda se jí v budoucnu někdy podaří sjednat termín pro osobní podání žádosti. Poukázala na rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011 č.j. 9 Aps 6/2010-106 s tím, že ani současná právní úprava nevylučuje, aby důvodem prominutí osobního podání žádosti o pobyt byly překážky na straně zastupitelského úřadu, a to jeho nedostatečná kapacita neumožňující osobní podání žádosti všem žadatelům, popřípadě úmyslné „regulování“ počtu podaných žádostí. Postup ZÚ Hanoj, který jí neposkytl žádný termín schůzky, přestože si na základě e-mailů dne 31. 5. 2018 chtěla dvakrát sjednat schůzku k podání žádosti o pobyt, žalobkyně označila za nezákonný. Z informací zveřejněných na webových stránkách ZÚ Hanoj je navíc podle ní zřejmé, že postup pro sjednání schůzky nemá ZÚ Hanoj pod kontrolou, neboť ani nedodržel vlastní pravidla objednávání, když nezachoval lhůtu 4 týdnů pro zveřejnění nového alfanumerického kódu. Žalobkyně též namítla, že objednávací systém je zcela nepředvídatelný a jeho pravidla nejsou ZÚ Hanoj dodržována. Upozornila, že ke stejné situaci jako dne 31. 5. 2018 došlo i dne 25. 6. 2018 a dne 20. 7. 2018, kdy se žalobkyně rovněž pokoušela sjednat si termín pro podání žádosti. Podle žalobkyně není možno předpokládat, že stávající objednávací systém bude někdy v budoucnosti funkční a umožní

žalobkyni sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. Po žalobkyni nemůže nikdo chtít, aby se každé čtyři týdny pokoušela sjednávat termín bez záruky, že jí bude poskytnut. Žalobkyni tak hrozí, že se roky bude marně pokoušet sjednat si termín, aniž se jí podaří podat osobně žádost o pobyt.

6. Žalobkyně rovněž namítla, že postup ZÚ Hanoj je v rozporu se Směrnicí o právu na sloučení rodiny 2003/86/ES ze dne 22. 9. 2003 (dále jen „Směrnice“), která nepřipouští, aby státy regulovaly počet podaných žádostí za účelem sloučení rodiny. Zakaz zavádění obdobných postupů je možno dovodit z čl. 8 Směrnice, který členským státům zakazuje brát v úvahu při slučování rodin přijímací kapacitu. Zakazuje tedy členským státům zavádět kvóty či „regulaci“ počtů podaných žádostí či povolených pobytů za účelem sloučení rodiny. Česká republika nemůže odkazovat ani na to, že zastupitelský úřad údajně nezvládá příjem žádostí. Tento problém musí řešit jiným způsobem, který nebude k tíži žadatelů. Směrnice zaručuje žalobkyni a jejímu manželovi sloučení rodiny na území České republiky v případě, že splní procesní a hmotněprávní podmínky stanovené Směrnicí. Z ustanovení čl. 5 odst. 1, čl. 5 odst. 2, druhý pododstavec a čl. 5 odst. 3 Směrnice žalobkyně dovozuje, že členské státy nejsou oprávněny podmiňovat zahájení řízení tím, že žádost osobně podá přímo žadatel, a to navíc za splnění podmínky, že si k tomu sjedná termín. Procesní postup, který znesnadňuje nebo dokonce znemožňuje zahájení řízení, je podle žalobkyně v rozporu s čl. 3 odst. 5 Směrnice. Povinností ZÚ Hanoj proto bylo upustit od povinnosti osobního podání žádosti.
7. Žalobkyně poukázala též na rozpor české vnitrostátní úpravy s unijní úpravou jako celkem, protože v případě krátkodobých víz Unie sice připouští možnost vyžadovat sjednání termínu pro podání žádosti, avšak žadatele chrání před marnými pokusy o registraci, jelikož žadatel má záruku sjednání termínu k podání žádosti, a to dokonce do dvou týdnů.
8. Žalobkyně uzavřela, že jestliže má cizinec podle zákona povinnost sjednat si termín k osobnímu podání žádosti, odpovídá této jeho povinnosti nevyslovená povinnost zastupitelského úřadu mu tento termín poskytnout. Pokud ZÚ Hanoj není schopno provozovat objednávací systém, který každému žadateli zaručuje sjednání termínu k osobnímu podání žádosti, je jeho povinností od osobního podání žádosti upustit v zájmu zachování práva zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.
9. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že dne 31. 5. 2018 již v 10:58 vietnamského času na ZÚ Hanoj vypadl elektrický proud a bylo znemožněno včasné zveřejnění alfanumerického kódu ohlášené na 11:00 vietnamského času. To se podařilo až v 11:03 vietnamského času. ZÚ Hanoj bezprostředně poté zjistil, že stránku s alfanumerickým kódem nelze otevřít. Nepřístupnost webové stránky trvala po dobu cca 60 minut, nicméně 60 volných stolů bylo obsazeno již v 11:02 vietnamského času, tedy v době, kdy docházelo k editaci webových stránek po výpadku elektrického proudu. V návaznosti na toto zjištění byl termín zrušen a v 16:00 vietnamského času vypsán termín nový s nově zveřejněným alfanumerickým kódem. Ve vztahu k tomuto dalšímu zveřejnění termínů s novým kódem již žádná manipulace zjištěna nebyla.
10. Uplatněným žalobním námitkám oponoval žalovaný argumentací, že vnější zásah do webových stránek se zveřejněným alfanumerickým kódem nezpůsobuje nefunkčnost e-

mailového objednávání termínů. Naopak díky postupu ZÚ Hanoj byli po opakovaném zveřejnění nového alfanumerického kódu řádně zaregistrováni uchazeči. Takové okolnosti nelze považovat za překážku na straně zastupitelského úřadu, na jejímž základě by bylo možné odůvodnit upuštění od povinnosti osobní přítomnosti podle § 169d odst. 3 ZPC.

11. Žalovaný dále uvedl, že Směrnice byla primárně přijata za účelem stanovení hmotných podmínek pro uplatňování práva na sloučení rodiny. Z čl. 5 Směrnice je patrné, že toto ustanovení zjevně nepředstavuje úplnou harmonizaci procesních pravidel, například nejsou upraveny konkrétní náležitosti podání žádosti, které může členský stát vyžadovat za účelem prokázání skutečností podle čl. 5 odst. 2 Směrnice. Dotčené ustanovení Směrnice tak nebrání členskému státu, aby ve svém právním řádu upřesnil konkrétní podmínky podání žádosti, jako je například povinnost předchozího objednání. Navíc možnost pohovoru výslovně stanovená v čl. 5 odst. 2 Směrnice jasně ukazuje na skutečnost, že Směrnice počítá s oprávněním členského státu stanovit povinnost osobní přítomnosti pro podání žádosti. Za nepřipadné žalovaný označil srovnání úpravy obsažené ve Směrnici s úpravou obsaženou ve Vízovém kodexu, který je na rozdíl od Směrnice přímo použitelným právním předpisem a který z tohoto důvodu obsahuje podrobnější úpravu procesních pravidel. Zatímco Vízový kodex obsahuje konkrétní procesní pravidla, od nichž se členské státy nemohou odchýlit, Směrnice naopak ponechává členským státům volnost ohledně prostředků k dosažení stanovených cílů. Úprava lhůty, kterou ve Vízovém kodexu stanovil unijní zákonodárce pro konání schůzky k osobnímu podání žádosti, svědčí a contrario o tom, že v případě žádosti o sloučení rodiny taková lhůta není unijním právem vyžadována. Uvedené odpovídá také odlišnému charakteru pobytu upraveného Vízovým kodexem na straně jedné a Směrnicí na straně druhé. Zatímco v případě Vízového kodexu se jedná o krátkodobý pobyt do tří měsíců, který je obvykle plánován krátce před jeho uskutečněním a u kterého s ohledem na krátkou dobu pobytu není potřeba podrobného a rozsáhlého posuzování poměrů žadatele, předmětem Směrnice je pobyt za účelem společného rodinného života, tedy dlouhodobého svazku, který se utváří nikoli na dobu týdnů či měsíců. Tomu odpovídá i nepoměrně delší doba předpokládaného pobytového řízení, potažmo posouzení přiměřenosti doby sjednání termínu osobního podání žádosti.
12. K právu na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny žalovaný konstatoval, že toto právo není aplikovatelné bez dalšího, ale v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny pouze za podmínek, které stanoví zákon. Primárním účelem ustanovení § 169f ZPC je zajistit, aby zastupitelské úřady v destinacích s vysokým počtem potenciálních žadatelů o pobytové tituly byly s to s ohledem na jejich velmi omezenou kapacitu v porovnání s jinými úřady v České republice efektivně zorganizovat výkon vízové agendy, konkrétně realizaci požadavku osobního podání žádostí žadateli. Předpokladem systému přechodního objednávání termínů osobního podání pobytových žádostí je, že žadatelé se nemohou objednat v libovolný okamžik. Pokud by tomu tak bylo, ztrácel by systém smysl, resp. by neplnil účel, pro který byl v ZPC upraven.
13. V replce k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že pravidla registrace zveřejněná ZÚ Hanoj neobsahovala a neobsahují žádné informace o tom, že zastupitelský úřad může registrace zrušit a vzápětí zveřejnit nový alfanumerický kód. Takový postup je nepředvídatelný a nezákonný, přičemž důsledky této situace nemohou být přenášeny na

žadatele. Proto byly splněny podmínky pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Žalobkyně též navrhl, aby soud od žalovaného vyžádal celkový počet přijatých e-mailů ke každému zveřejněnému alfanumerickému kódu, a to s ohledem na argumentaci žalovaného, který archivuje e-mailovou komunikaci za účelem dosažení transparentnosti procesu objednávání termínu pro osobní podání žádosti. Žalobkyně se též dovolávala znění čl. 1 Smlouvy uzavřené mezi Československou socialistickou republikou a Vietnamskou socialistickou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních (dále též „Smlouva o právní pomoci“) s tím, že občané Vietnamu mají zaručen volný přístup k orgánům ČR příslušným v rodinných věcech, tedy i k orgánům příslušným ve věci přijetí žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny. Neposkytnutí termínu k podání žádosti o pobyt za účelem sloučení rodiny žalobkyni, která je občankou Vietnamu, je v rozporu s požadavkem „volného přístupu“ a „oprávnění podávat návrhy“, čímž dochází k porušování mezinárodní smlouvy, která je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu a má přednost před zákonem.

14. Žalovaný reagoval na repliku žalobkyně duplikou, v níž odkázal na závěry, které NSS uvedl v bodech 13 a 14 rozsudku ze dne 28. 2. 2019 č.j. 9 Azs 440/2018-44. Konstatoval, že vytýkané zrušení termínu pro objednání osobního podání žádosti a vypsání nového termínu bylo bezprostřední reakcí na nezákonný zásah cizího subjektu, přičemž nikdo nemůže legitimně očekávat, že veřejná správa bude nezákonný stav tolerovat. Žalobkyně tedy nemůže tvrdit, že postup ZÚ Hanoj byl nepředvídatelný. ZÚ Hanoj nadto na své úřední desce zveřejnil upozornění, že v případě důvodného podezření na neoprávněný vnější zásah do systému v rámci sjednávání termínů bude celá registrace zrušena a jakmile to bude možné, bude vypsán termín nový, a to i opakovaně. Skutečnost, že docházelo k hackerským útokům na webové stránky s alfanumerickým kódem, nezpochybňuje funkčnost e-mailového objednávání ani kontrolu ZÚ Hanoj nad objednávacím systémem. Podstatné je, aby státní správa dokázala na zjištěné útoky adekvátně reagovat. Žalovaný reagoval na hackerské útoky směřující k poškození objednávacího systému dvěma základními prostředky: a) organizačními a b) technickými opatřeními. Z pohledu organizačních opatření přistoupil k rušení termínů, u kterých bylo zjištěno důvodné podezření na vnější zásah do webové stránky s alfanumerickým kódem, a k vypsání termínů nových. Tím zajistil maximální rovnost uchazečů o podání žádosti a zároveň odradil pachatele hackerských útoků od jejich pokračování v budoucnu. Dalším organizačním opatřením bylo zveřejňování alfanumerického kódu s několikadenním předstihem před stanoveným počátkem objednávání. Technická opatření se týkala posilování prvků IT ochrany webových stránek, na kterých byl alfanumerický kód zveřejňován.
15. Odkaz žalobkyně na Smlouvu o právní pomoci žalovaný odmítl s tím, že je zavádějící. Uvedl, že čl. 1 odst. 2 Smlouvy o právní pomoci je nutno vykládat v kontextu odstavce 1, který představuje tzv. doložku národního zacházení. Touto doložkou je pro státní příslušníky druhé smluvní strany pobývajících na území daného státu zaveden tzv. národní režim, v jehož rámci se daný stát zavazuje cizince nediskriminovat při uplatňování jejich práv a zacházet s nimi v zásadě stejně jako s vlastními státními příslušníky. Režim národního zacházení se uplatňuje výhradně vůči cizincům již pobývajícím v daném okamžiku na území státu druhé smluvní strany. V případě cizinců, kteří v daném okamžiku pobývají na území vlastního domovského státu, je tedy tento režim nepoužitelný. Řízení o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny navíc není věcí

rodinnou ani pracovní, neboť není upraveno předpisy rodinného ani pracovního práva, nýbrž předpisy o pobytu cizinců.

16. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
17. Podle § 169d odst. 1 ZPC ve znění účinném do 20. 1. 2019 platí, že *žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně.*
18. Podle § 169d odst. 2 ZPC ve znění účinném do 20. 1. 2019 platí, že *osobním podáním žádosti se rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon.(...)*
19. Podle § 169d odst. 3 ZPC ve znění účinném do 20. 1. 2019 platí, že *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. (...)*
20. Podle § 169f ZPC ve znění účinném do 20. 1. 2019 platí, že *žadatel je povinen si předem sjednat termín osobního podání žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo trvalému pobytu způsobem, který zastupitelský úřad zveřejní na své úřední desce.*
21. Podle článku 13 Preambule Směrnice platí, že *je třeba stanovit procesní pravidla posuzování žádosti o sloučení rodiny a postup projednávání vstupu a pobytu členů rodiny. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely odpovídající jistotu.*
22. Podle článku 1 Směrnice platí, že *cílem této směrnice je stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.*
23. Podle článku 5 odst. 1 Směrnice platí, že *členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt za účelem uplatňování práva na sloučení rodiny podá u příslušných orgánů dotyčného členského státu osoba usilující o sloučení rodiny, nebo rodinný příslušník nebo příslušníci.*
24. Podle článku 5 odst. 2 věta druhá Směrnice platí, že *v případě potřeby mohou členské státy pro účely získání důkazu o existenci rodinných vztahů vést pohovory s osobou usilující o sloučení rodiny a jejími rodinnými příslušníky a provádět další šetření, která budou nezbytná.*

25. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
26. Na úvod soud považuje za potřebné předeslat, že rozsudkem ze dne 17. 12. 2019 č.j. 6 A 167/2018-40 zamítl žalobu ve skutkově zcela identické věci, ve které se zabýval důvodností žaloby podané dalším ze skupiny 36 žadatelů, mezi nimiž byla i žalobkyně. Ve zmíněném rozsudku posuzoval, zda okolnosti, za kterých se dne 31. 5. 2018 žalobci nepodařilo sjednat si termín osobní schůzky, měly být správními orgány vyhodnoceny ve prospěch žádosti o upuštění od osobního podání žádosti o udělení povolení k pobytovému oprávnění. Hodnotil tedy totožná skutková tvrzení, která v nyní projednávané věci uplatnila i žalobkyně. Se závěry, k nimž Městský soud v Praze dospěl v uvedeném rozhodnutí, se ztotožnil Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 12. 5. 2020 č.j. 5 Azs 456/2019-33 (dále též „rozhodnutí NSS ze dne 12. 5. 2020“) zamítl kasační stížnost směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019 č.j. 6 A 167/2018-40. Obdobně je možné odkázat na rozsudek ze dne 14. 11. 2019 č.j. 1 Azs 217/2019-32, kterým Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 5. 2019 č.j. 25 A 111/2018-38, jelikož neakceptoval jeho závěr o nutnosti vyhovět žádosti žalobce o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti v situaci, která se odehrála dne 31. 5. 2018 obdobným způsobem, jako tomu bylo v případě žalobkyně v této věci.
27. Soud v nyní projednávané věci neshledal žádný skutkový či právní důvod, pro který by se měl odchýlit od závěrů, k nimž dospěl ve shora odkazovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2019 č.j. 6 A 167/2018-40 a které byly aprobovány rozhodnutím NSS ze dne 12. 5. 2020.
28. Ve vztahu k uplatněným námitkám je zapotřebí nejprve představit následující judikaturní východiska:
29. Nejvyšší správní soud především vyložil (viz například rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017 č.j. 10 Azs 153/2016-52 nebo rozsudek ze dne 14. 11. 2019 č.j. 1 Azs 217/2019-32), že zakotvení povinnosti osobního podání žádosti o povolení k taxativně vymezeným pobytům není nesouladné s ústavně zaručeným právem domáhat se stanoveným způsobem svého práva u správních orgánů ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rovněž konstatoval, že: *„(j)e na veřejné správě, jakým způsobem „technicky“ uspořádá vyřizování žádostí o nejrůznější pobytová oprávnění tak, aby byla schopna je za přiměřených nákladů zvládat. Musí však v každém případě umožnit žadatelům takové žádosti v přiměřeném časovém horizontu a lidsky důstojným způsobem podat. Je na veřejné správě, zda ke splnění tohoto úkolu využije informační technologie, víceetapňovou proceduru posuzování žádostí, prvky náhodného výběru, nástroje ekonomické regulace (správní poplatky v citelné výši) anebo kombinaci některých z těchto či jiných nástrojů. Zvolené nástroje však musí být založeny na racionálních a férových pravidlech a umožňovat průběžnou i následnou kontrolu toho, že nejsou zneužívány či používány svévolně.“*
30. V rozsudku ze dne 30. 8. 2012 č.j. 8 As 90/2011-62 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„(i) žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) 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, například bez nutnosti obracet se na neoficiální zprostředkovatele.“ Uvedl také, že: „Je jistě možné, aby stát zavedl určitá organizační pravidla pro podávání žádostí o víza, třeba proto, aby umožnil efektivní zpracování vyššího počtu žádostí. Tato organizační pravidla však nesmějí (např. svojí neprůhledností, bezdůvodnými průtahy, prostorem pro nekontrolovatelnou libovůli příslušných úředníků či jinými podobnými vlastnostmi) představovat faktickou překážku podávání takových žádostí a nesmějí ani nepřímou působit k tomu, aby odrážovala žadatele od jejich podávání. Chce-li stát regulovat počet žádostí, má tak učinit zejména tím, že předem stanoví pravidla, z nichž bude plynout, které žádosti pravděpodobně nebudou mít naději na kladné vyřízení (součástí takovýchto předem stanovených pravidel může být i jistě prvek náhodnosti zakomponovaný do procedury vyřizování žádosti, bude-li mít spravedlivou podobu, např. losování žadatelů o určitý typ víza), či tím, že za vyřízení žádosti stanoví poplatek, jehož výše bude mít jistou odrazující, omezující a regulační funkci.“ Cizinci tudíž mají právo podat žádost o vydání povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu, toto právo však může být podmíněno předchozím splněním procedurálních podmínek, mezi něž patří také povinnost sjednat si termín osobního podání žádosti. Sjednávání termínů musí nutně odrážet a zohledňovat na straně jedné organizační, technické a personální možnosti daného zastupitelského úřadu a na straně druhé výši poptávky po těchto termínech (viz rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2018 č.j. 5 Azs 312/2017-33).

31. Možnost podat žádost o taxativně zákonem vymezené pobyty jinou formou než osobním podáním je výjimečná; bude se jednat především o případy, kdy by bylo trvání na osobním podání žádosti tvrdé a nerozumné (srov. rozsudky ze dne 11. 8. 2015 č.j. 6 Azs 77/2015-36, ze dne 27. 7. 2016 č.j. 10 Azs 219/2015-67, či ze dne 8. 9. 2016 č.j. 10 Azs 163/2016-37). Žadatel musí rovněž uvést konkrétní důvody, proč právě jeho případ má být oním „odůvodněným případem“, v němž nemá správní orgán trvat na osobním podání žádosti (rozsudek ze dne 27. 7. 2016 č.j. 10 Azs 219/2015-67). V rozsudku ze dne 31. 5. 2011 č.j. 9 Aps 6/2010-106 soud konstatoval, že: „(p)rostřednictvím daného institutu lze tedy zohlednit situace, které budou cizinci důvodně bránit v osobním podání žádosti přímo na zastupitelském úřadu. O jaké typové případy v praxi půjde, zda se má jednat pouze o případy překážek osobní účasti, kterou jsou na straně cizince, nebo též o případy překážek na straně zastupitelského úřadu, zákon o pobytu cizinců žádným způsobem ani neupravuje ani nenaznačuje. Každé takové posouzení tedy závisí na úvaze zastupitelského úřadu, který by měl při svém rozhodování zohlednit všechny v daném čase a dané zemi existující podstatné okolnosti.“ V rozsudku ze dne 9. 8. 2018 č.j. 9 Azs 213/2018-22 pak soud upřesnil, že „odůvodněný případ“ není redukován pouze na existenci omezení způsobených zdravotním stavem, ale může jít rovněž o situace, kdy je dostupnost zastupitelského úřadu objektivně velmi ztížena; lze uvažovat i o situaci, kdy samotný zastupitelský úřad může mít např. natolik závažné provozní problémy, že nebude možné jej osobně navštívit. 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).
32. Jak již konstatoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 12. 2019 č.j. 6 A 167/2018-40, je z hlediska nyní projednávané věci podstatné, že v době, kdy žalobkyně usilovala o podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, byl systém sjednávání termínů

nastaven tak, že žadatelé byli povinni sjednat si schůzku prostřednictvím e-mailu zaslaného na adresu visa_hanoi@mzv.cz. Do předmětu e-mailové zprávy bylo třeba napsat aktuální alfanumerický kód, který platil do naplnění kapacity a obnovoval se po uplynutí čtyř týdnů. Ke zveřejnění nového alfanumerického kódu došlo mj. též 31. 5. 2018, tedy v den, kdy se o sjednání termínu ucházela i žalobkyně.

33. Námitka, že ZÚ Hanoj provozuje objednávací systém, který sjednání termínu nezaručuje a ponechává žalobkyni v nejistotě, zda se jí v budoucnosti někdy sjednat termín pro osobní podání žádosti podaří, důvodná není. Nutno zdůraznit, že žalobkyně dovozuje nedostatečnou kapacitu, potažmo zásadní nefunkčnost objednávacího systému ZÚ Hanoj toliko ze dvou neúspěšných pokusů o sjednání termínu k osobnímu podání žádosti, které proběhly v jeden den, když nadto druhý pokus o registraci mohl být realizován jen proto, že ZÚ Hanoj musel první vlnu registrace zrušit z důvodu vnějšího zásahu do systému. K hodnocení totožné situace Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 14. 11. 2019 č.j. 1 Azs 217/2019-32 zaujal závěr, že: *„(F)akticky tak šlo pouze o jeden „řádný“ pokus o sjednání termínu schůzky. Usilování žalobce o získání termínu schůzky tak v žádném případě nelze hodnotit jako nepřiměřeně dlouhé. (...) Systém pro sjednávání termínů nebyl k 31. 5. 2018 nastaven způsobem, který popisuje krajský soud (krajský soud dovodil, že byly dány okolnosti, které bylo možno podřadit pod pojem „odůvodněný případ“, přičemž tyto okolnosti měly spočívat v tom, že dotčený systém neumožňoval sjednat si schůzku lidsky důstojným způsobem a v přiměřeném čase, neboť systém „nutil“ uchazeče nepřetržitě kontrolovat internetové stránky zastupitelského úřadu – pozn. soudu). Uchazeči o sjednání termínu nebyli „nuceni“ k neustálému kontrolování webových stránek zastupitelského úřadu. Skutečnost, že byl dne 31. 5. 2018 zveřejněn mimo předem stanovenou hodinu a den nový alfanumerický kód, byla (...) zapříčiněna vnějším ovlivněním systému sjednávání schůzek. Tato mimořádná situace, která vedla k nutnosti „anulovat“ výsledky sjednávání termínů na základě původního kódu, podle Nejvyššího správního soudu odůvodňuje též další postup zastupitelského úřadu, který bezprostředně po odstranění problémů zveřejnil ještě v týž den nový alfanumerický kód. Nešlo tedy o dřívější zveřejnění kódu, jak namítá žalobce (podle nastavených pravidel měl být nový kód zveřejňován každé čtyři týdny), ale o nahrazení kódu, který byl téhož dne již jednou zveřejněn.“* Vzhledem k právě uvedenému neobstojí ani dílčí námitka, že ZÚ Hanoj nezachoval lhůtu čtyř týdnů pro zveřejnění nového alfanumerického kódu. I když by bylo vhodné, aby zastupitelský úřad předem na úřední desce zveřejnil možný postup v případě podezření na vnější zásah do objednávacího systému, není pouhá okolnost, že v případě žalobkyně nebyla taková informace na webových stránkách ZÚ Hanoj uvedena, důvodem, který by měl svědčit o nefunkčnosti systému. Nejvyšší správní soud totiž také konstatoval, že situace, která se v souvislosti se sjednáváním schůzek dne 31. 5. 2018 odehrála, nebyla standardní, opakovaná, a tedy ve své podstatě nijak necharakterizovala daný systém sjednávání schůzek. Systém nebyl netransparentní a ani nebránil v tom, aby si cizinec mohl sjednat schůzku lidsky důstojným způsobem v přiměřeném čase. Z toho, jak fungoval systém v průběhu jednoho jediného dne, nelze dovodit jakékoli obecné závěry o jeho zjevné kapacitní nedostatečnosti či jiném druhu nefunkčnosti, ze kterých by vyplývalo, že systém žalobkyni ani v budoucnosti neumožní sjednat si termín k osobnímu podání žádosti. Rovněž v rozsudku ze dne 12. 5. 2020 č.j. 5 Azs 456/2019-33 (věc týkající se skupiny žadatelů, do které patří i žalobkyně) Nejvyšší správní soud poukázal na to, že pouhá nejistota, zda se žalobkyni podaří zaregistrovat se, nemůže objektivně po pouhém jednom neúspěšném pokusu odůvodnit upuštění od povinnosti osobního podání žádosti.

V této souvislosti soud dodává, že pokusy o registraci, které měla žalobkyně učinit následně ve dnech 25. 6. 2018 a 20. 7. 2018, nelze zohlednit, neboť tyto nebyly předmětem žádosti (viz též rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2020 č.j. 5 Azs 456/2019-33). Nad rámec nutného vypořádání žalobních námitek lze doplnit, že žalobkyně provedení „marného“ pokusu o registraci v těchto termínech ničím nedoložila, přičemž žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že dne 20. 7. 2018 k žádnému zrušení objednávaných termínů nedošlo.

34. Přisvědčit nelze ani námitce, že postup ZÚ Hanoj, který žalobkyni neposkytl žádný termín schůzky k osobnímu podání žádosti, byl nezákonný. Z aplikovaného ustanovení § 169f ZPC nelze nikterak dovodit, že by zastupitelský úřad měl poskytnout žadateli termín vždy, když o něj zažádá stanoveným postupem. Akceptování tohoto výkladu by znamenalo, že úřad by byl povinen vyhovět všem žadatelům, aniž by mohl zohlednit kapacitní i další možnosti úřadu. Způsob sjednávání termínu na úřední desce současně obsahoval kapacitní omezení, a tudíž podání žádosti poté, co byla kapacita vyčerpána ostatními zájemci, již není způsobem sjednání dle úřední desky, a proto nenaplnuje stanovené podmínky (viz rozhodnutí NSS ze dne 12. 5. 2020 č.j. 5 Azs 456/2019-33).
35. K námitce, že Směrnice zakazuje členským státům, tj. i České republice regulovat počet žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu či trvalému pobytu, soud odkazuje na vypořádání shodné námítky v rozsudku ze dne 12. 5. 2020 č.j. 5 Azs 456/2019-33, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že na rozdíl od nařízení Směrnice zavazuje pouze co do výsledku, nikoli prostředků zvolených k realizaci daných cílů. V postupu zastupitelského úřadu Nejvyšší správní soud neshledal porušení požadavků průhlednosti, spravedlnosti a právní jistoty pravidel, když zároveň konstatoval, že zastupitelský úřad není povinen zaručit žadateli poskytnutí termínu ihned při jeho prvním pokusu o registraci. Objektivně legitimní je pro žadatele očekávat, že jim úřad umožní registraci v přiměřené době. Všichni žadatelé jsou ve stejné výchozí pozici, mají veškeré potřebné informace k registraci a současně jsou si vědomi toho, že zastupitelský úřad nemůže najednou pojmout všechny zájemce, kterých se pravidelně hlásí více, než jaká je kapacita úřadu. Registrace pak probíhá jako jakási „časová soutěž“, tudíž je na žadatelích, aby se pokusili zaregistrovat co nejdříve, tj. v řádu minut a sekund od zveřejnění alfanumerického kódu. Při takto velkém zájmu nelze očekávat, že bude volná kapacita ještě několik hodin po zahájení dané registrační vlny. I v nyní posuzované věci je z předložené kopie e-mailu ze dne 31. 5. 2018 zřejmé, že žalobkyně se pokusila zaregistrovat až s několikahodinovým odstupem od okamžiku, kdy došlo ke zveřejnění nového alfanumerického kódu. Lze tedy uzavřít, že omezení kapacit je při zachování umožnění registrace v přiměřené době souladné se Směrnicí. Možnost registrace v přiměřené době je pak zaručena případným upuštěním od povinnosti osobního podání žádosti ve výjimečných případech, kdy se žadatelům ani přes velkou snahu opakovaně (tj. několikrát) nepodařilo registraci stihnout před naplněním kapacity úřadu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2019 č.j. 9 Azs 440/2018-44 či ze dne 14. 11. 2019 č.j. 1 Azs 217/2019-35).
36. Nepřípadná je i námitka, v níž žalobkyně poukazovala na rozpor se Smlouvou o právní pomoci. Předně je nutno poznamenat, že tuto námitku žalobkyně uplatnila až po uplynutí lhůty pro podání žaloby zakotvené v § 72 odst. 1 s.r.s., a tudíž žalobu nepřipustně rozšířila o námitku, k níž soud již nemůže vzhledem k jejímu opožděnému uplatnění přihlížet (§ 71

odst. 2 věta druhá s.ř.s.). Soud nicméně považuje za vhodné uvést, že Smlouva o právní pomoci se nikterak nedotýká právní úpravy postavení cizinců, kteří žádají o vydání pobytového oprávnění. K uzavření Smlouvy o právní pomoci došlo za účelem zajištění toho, aby občané jedné smluvní strany, kteří již (legálně) pobývají na území druhé smluvní strany, požívali stejných práv a stejné právní ochrany ve věcech osobních a majetkových jako vlastní občané této druhé smluvní strany (čl. 1 odst. 1 Smlouvy o právní pomoci). Volný přístup k soudům a dalším orgánům deklarovaný v čl. 1 odst. 2 Smlouvy o právní pomoci tedy nelze aplikovat v případě, kdy cizinec stále pobývá na území svého státu.

37. Soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že okolnosti, které žalobkyně popsala ve své žádosti a které spočívaly v zásadě v jednom jejím neúspěšném pokusu o získání termínu k osobnímu podání žádosti, nelze hodnotit v intencích „odůvodněného případu“ ve smyslu § 169d odst. 3 ZPC.
38. Protože soud neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení ústního jednání. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. listopadu 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu